Kommunale styrelsesformer

og

kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v.

Betænkning fra det af indenrigsministeren den 17. august 1978 nedsatte udvalg om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v.

ex. 2
DET JURIDISKE LABORATORIUM VED KØBENHAVNS UNIVERSITET
21.126a

Betænkning nr. 894

1980

ISBN 87-503-3219-8
In-00-11-bet
Schultz, København

Indholdsfortegnelse

Sidetal

Kapitel I. Indledning . . . . . n

1. Udvalgets nedsættelse 11

2. Baggrunden for udvalgsarbejdet. Afgrænsning af kommissoriet 12

2.1. Baggrunden for udvalgets nedsættelse 12

2.2. Nærmere om udvalgets kommissorium og sigtet med udvalgsarbejdet 12

3. Udvalgets arbejde 14

Kapitel II. Sammenfatning af udvalgets overvejelser 16

Kapitel III. De kommunale styrelsesregler 23

1. Lov om kommunernes styrelse 23

2. Lov om Københavns kommunes styrelse 24

3. Hovedstadsrådet 25

4. Styrelsesvedtægter 25

5. Særligt om magistratskommunernes styrelsesvedtægter 26

6. Særligt om amtskommuner 27

7. Forretningsordener 28

8. Almindelige retsgrundsætninger og administrativ praksis 29

Kapitel IV. Kompetence- og ansvarsfordeling i det kommunale styre. Styring og information 30

1. Generelle bemærkninger 30

2. Kommunalbestyrelsen 34

2.1. Indledning 34

2.2. Kommunalbestyrelsens kompetence og ansvar 34

2.3. Kommunalbestyrelsens styring af den kommunale virksomhed 35

2.3.1. Forholdet til borgmesteren. Adgangen til at fastsætte regler for borgmesterens embedsførelse 36

2.3.2. Forholdet til udvalgene 37

2.3.2.1. Forespørgselsretten efter styrelseslovens § 22. Almindelige betragtninger 37
2.3.2.2. Styrelseslovens § 22 (og § 23 om standsningsret) som en ret for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem . . . 37
2.3.2.3. Spørgsmålet om eventuelle ændringer i § 22 . . . 37
2.3.2.4. Hvilke oplysninger kan kræves i medfør af § 22? . . . 38
2.3.2.5. Begrænsninger i kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelser over for udvalgene . . . 38
2.3.2.6. Styrelseslovens § 23, og spørgsmålet om eventuelle ændringer heri . . . 39
2.3.3. Forholdet til de særlige udvalg . . . 40
2.3.4. Forholdet til administrationen . . . 40
2.4. Informationer som forudsætning for kommunalbestyrelsens styring . . . 40
2.4.1. Oplysninger til kommunalbestyrelsen vedrørende borgmesterens virksomhed . 40
2.4.2. Oplysninger til kommunalbestyrelsen vedrørende udvalgenes virksomhed ... 41
2.4.3. Generelt om kommunalbestyrelsens adgang til at fastlægge informationsniveauet . . . 41

3. Borgmesteren . . . 42
3.1. Borgmesterembedets historiske baggrund . . . 42
3.1.1. Købstadkommunalloven af 1868 . . . 42
3.1.2. Borgmesterloven af 1919 . . . 43
3.1.3. Købstadkommunalloven af 1933 . . . 44
3.1.4. Kommunallovskommissionens betænkning . . . 44
3.2. Borgmesterembedet i dag . . . 45
3.2.1. Indledning. Borgmesteren som kommunalpolitisk organ . . . 45
3.2.2. Borgmesteren som forbereder og leder af kommunalbestyrelsens møder . . . 46
3.2.3. Borgmesteren som formand for økonomiudvalget . . . 46
3.2.4. Borgmesteren som daglig leder af kommunens administration . . . 48
3.2.4.1. Særligt om forholdet til fagforvaltningerne (og de stående udvalg) . . . 48
3.2.4.2. Særligt om den »daglige ledelse« . . . 49
3.2.4.3. Særligt om borgmesterens koordination af administrationens arbejde . . . 50
3.2.4.4. Særligt om borgmesterens underskriftskompetence . . . 51
3.2.5. Borgmesterens adgang til at afgøre visse sager på kommunalbestyrelsens vegne 52
3.2.6. Borgmesterens rolle som koordinator, særligt i forhold til de øvrige kommunalpolitiske organer . . . 53
3.2.6.1. Borgmesterens kompetencer. Lovfæstelse af en »indgrebsret« . . . 53
3.2.6.2. Udnyttelsen af en »indgrebsret« for borgmesteren . . . 55
3.2.7. Borgmesterens faktiske muligheder for indgriben. Informationer . . . 56

4. Næstformanden (viceborgmesteren) . . . 56
4.1. Valg af næstformand . . . 56
4.2. Næstformandens funktioner, når borgmesteren ikke har forfald . . . 57
4.3. Næstformandens funktioner som stedfortrædende borgmester . . . 58

5. Økonomiudvalget . . . 60
5.1. Indledning . . . 60
5.2. Økonormudvalgets nedsættelse og sammensætning . . . 61
5.3. Økonomiudvalgets opgaver . . . 61
5.3.1. Økonomudvalgets lovbestemte opgaver . . . 61
5.3.2. Økonomiudvalgets opgaver i henhold til normalstyrelsesvedtægterne . . . 62
5.3.3. Indenrigsministeriets stadfæstelsespraksis med hensyn til vedtægtsbestemmelser om økonomiudvalget . . . 63
5.3.4. Nærmere karakteristik af økonomiudvalgets virksomhed . . . 64
5.3.5. Forholdet mellem økonomiudvalget og de stående udvalg . . . 65
5.4. Udvalgets overvejelser . . . 66

5.4.1. Vedrørende økonomiudvalgets medlemstal og sammensætning . . . 66
5.4.2. Vedrørende økonomiudvalgets opgaver . . . 6

6. De stående udvalg . . . 71

6.1. Indledning . . . 71
6.2. Udvalgenes nedsættelse og sammensætning . . . 73
6.3. Udvalgenes forretningsgang . . . 73
6.4. Udvalgenes opgaver . . . 74
6.4.1. Styrelseslovens bestemmelser . . . 74
6.4.2. Forsøg på nærmere bestemmelse af udvalgenes »umiddelbare forvaltning« .. 75
6.4.2.1. Økonomiske dispositioner samt bestyrelse af kommunale institutioner og anlæg 76
6.4.2.2. Udøvelsen af forvaltningsmyndighed . . . 78
6.4.2.3. Konkluderende bemærkninger om »umiddelbar forvaltning« . . . 79
6.4.3. Udvalgenes styringsmidler . . . 80
6.5. Udvalgets overvejelser . . . 81

7. De stående udvalgs formænd . . . 83

7.1. Udvalgsformandens valg og opgaver . . . 83
7.2. Udvalgets overvejelser . . . 84

8. Særligt om socialudvalget . . . 86

8.1. Socialudvalgets særlige kompetence . . . 86
8.2. Udvalgets overvejelser . . . 87

9. Særlige udvalg . . . 88

9.1. Særlige udvalgs opgaver . . . 88
9.2. Udvalgets overvejelser . . . 89

10. Den kommunale administration . . . 91

10.1 Indledning . . . 91
10.2. Administrationens opgaver . . . 91
10.2.1 Lovgivningen om kompetence i kommunale anliggender . . . 92
10.2.2. Lovgivningen i øvrigt . . . 92
10.2.3. Administrationens arbejde . . . 93
10.3. Indholdet af administrationens beføjelser . . . 93
10.3.1. Særligt om regelbundne afgørelser i løbende sager . . . 94
10.3.2. Særligt om fagskøn . . . 95
10.3.3. Særligt om institutionsledelse . . . 96
10.4. Konklusion . . . 97
10.5. Udvalgets overvejelser om behovet for ændringer i de gældende bestemmelser om den kommunale administration . . . 98
10.5.1. Indførelse af kompetencebestemmelser for den kommunale administration ... 98
10.5.2. Eventuelle ændringer i lovgivningen i øvrigt vedrørende den kommunale administration . . . 98
10.5.3. Konklusion . . . 99

11. Særligt om magistratskommunerne . . . 100

11.1. Indledning . . . 100
11.2. Kommunalbestyrelsen . . . 101
11.3. De faste udvalg . . . 101
11.4. Magistraten . . . 101

12. Særligt om kommunalbestyrelsens tvangsmidler til sikring af, at kommunalforforvaltningen fungerer . . . 102

12.1. Afgrænsning . . . 102
12.2. Kommunalbestyrelsens eventuelle indgreb gennem anvendelse af særlige tvangsmidler . . . 103

12.2.1. Indgreb på grund af politiske uoverensstemmelser . . . 104
12.2.2. Indgreb på grund af embedsforsømmelse . . . 104
12.2.2.1 Indgreb med hensyn til hvervets udførelse . . . 104
12.2.2.2 Eventuelle yderligere følger af kommunalbestyrelsens indgreb . . . 106
12.2.3. Konklusion . . . 107

13. **Den kommunale** revision . . . 108
13.1. De gældende regler om den kommunale revision . . . 108
13.2. Udvekslingen af synspunkter mellem rigsrevisionen, statsrevisorerne og indenministeren vedrørende den kommunale revision . . . 108
13.3. Udvalgets overvejser . . . 112
13.3.1. Retsgrundlaget for den kommunale revision . . . 112
13.3.2. Adgangen til **økonomisk-kritisk** kontrol . . . 112

Kapitel V. Delegation i kommunerne . . . 114

1. Generelle bemærkninger . . . 114

2. Almindelige regler om intern delegation . . . 115
2.1. Nærmere om begrebet delegation . . . 115
2.2. Mulighederne for delegation . . . 118
2.3. Krav til beslutning om delegation . . . 119
2.4. Retsvirkningerne af delegation . . . 119

3. Forholdet mellem delegationsreglerne og den kommunale styrelsesordning . . . 120

4. Delegationsforbud inden for kommunalforvaltningen . . . 124
4.1. Funktionelle delegationsforbud . . . 124
4.2. Indholdsmæssige delegationsforbud . . . 126

5. Kommunale, kollegiale organers beslutning om delegation . . . 128
5.1. Delegation til et andet kollegialt organ . . . 129
5.2. Delegation til organets formand . . . 130
5.3. Delegation til administrationen . . . 130

6. Kommunalbestyrelsens delegationsmuligheder . . . 132
6.1. Delegation til økonomiudvalget . . . 132
6.2. Delegation til stående udvalg . . . 134
6.3. Delegation til borgmesteren . . . 135
6.4. Delegation til særlige udvalg . . . 136
6.5. Delegation til administrationen . . . 137

7. Økonomiudvalgets delegationsmuligheder . . . 138
7.1. Delegation til stående udvalg . . . 138
7.2. Delegation til underudvalg . . . 139
7.3. Delegation til borgmesteren . . . 139
7.4. Delegation til særlige udvalg . . . 139
7.5. Delegation til administrationen . . . 139

8. De stående udvalgs delegationsmuligheder . . . 140
8.1. Delegation til stående udvalg . . . 140
8.2. Delegation til underudvalg . . . 140
8.3. Delegation til udvalgsformand . . . 140
8.4. Delegation til borgmesteren . . . 140
8.5. Delegation til særlige udvalg . . . 141
8.6. Delegation til adminstrationen . . . 141

9. Borgmesterens delegationsmuligheder . . . 142
10. Administrationens delegationsmuligheder . . . 142
11. Særligt om magistratskommuner . . . 142
12. Udvalgets overvejelser om en lovmæssig regulering af delegation . . . 143
12.1. Generelt . . . 143
12.2. Om delegation til særlige udvalg . . . 144
12.3. Om delegation af bevillingsmyndighed . . . 144
12.4. Om delegation i sager vedrørende garantiforpligtelser . . . 145
12.5. Om delegation i sager med indstillinger fra skolekommissioner, skolenævn m. v. . . . 146

Kapitel VI. Kommunalpolitikernes; arbejdsvilkår . . . 148

1. Generelle bemærkninger . . . 148
2. Kommunale hverv som borgerligt ombiud Ret til frihed fra erhvervsarbejde . . . 149
2.1. Gældende forhold . . . 149
2.1.1. Borgerligt ombud . . . 149
2.1.2. Frihed fra erhvervsarbejde . . . 151
2.2. Udvalgets overvejelser om mulige ændringer i de gældende forhold . . . 151
2.2.1. Pligten til at lade sig vælge til kommunalbestyrelsen . . . 151
2.2.2. Pligten til at lade sig vælge til udvalg m. m. . . . 152
2.2.3. Pligten til at lade sig vælge til formand og næstformand for kommunalbestyreisen . . . 153
2.2.4. Mulighederne for at.trække sig ud af kommunalpolitisk arbejde . . . 154
2.2.5. Mulighederne for at lade sig repræsentere ved stedfortræder . . . 154
2.2.6. Spørgsmålet om forskrifter for udførelsen af særlige hverv . . . 156
2.2.7. Muligheden for indførelse af en ret til frihed fra erhvervsarbejde til udførelse kommunale hverv . . . 157
3. De økonomiske vilkår for hvervets udførelse. Økonomisk støtte til politisk arbejde . . . 158
3.1. Almindelige bemærkninger om vederlæggelse. Mødefastlæggelse . . . 158
3.1.1. Kommunalbestyrelsesmedlemmer . . . 159
3.1.1.1. Gældende forhold . . . 159
3.1.1.2. Udvalgets overvejelser . . . 159
3.1.2. Udvalgsformænd . . . 161
3.1.3. Borgmestre . . . 162
3.1.3.1. Vederlag . . . 162
3.1.3.2. Pension m. v. . . . 163
3.1.4. Næstformand (viceborgmester) . . . 164
3.2. Økonomisk støtte til politisk arbejde . . . 165
3.2.1. Økonomisk støtte til partigrupperne i folketinget . . . 165
3.2.2. Heltidsansatte kommunalpolitikere i Sverige . . . 165
3.2.3. Udvalgets overvejelser . . . 166
4. Arbejdet i de kollegiale organer . . . 167
4.1. Tilrettelæggelsen af møderne . . . 167
4.2. Tilrettelæggelse af sagsbehandlingen . . . 167
4.3. Mødeforberedelse og -ledelse . . . 169
5. Øvrige arbejdsopgaver . . . 169

6. Kommunalpolitikernes kontakt med administrationen. Adgangen til informationer **170**
6.1. Udsendelse af udvalgsdagsordener samt udskrifter af udvalgenes beslutningsprotokoller til alle kommunalbestyrelsesmedlemmer 171
6.2. Medlemmernes adgang til at gøre sig bekendt med eksisterende sagsakter 172
6.3 Medlemmernes krav på udlevering eller udsendelse af oplysninger eller på tilvejebringelse af nye oplysninger. Fastsættelse af informationsniveauet 173
6.4 En ret for kommunalbestyrelsesmedlemmerne til at overvære udvalgsmøder, selv om de ikke er medlemmer af udvalget, dog uden tale- og stemmeret 175
6.5. Medlemmers ret til i kommunalbestyrelsens møder at få drøftet kommunen vedrørende spørgsmål, også selv om de ikke drejer sig om udvalgenes virksomhed 176
6.6. En ret for kommunalbestyrelsesmedlemmer til at rette spørgsmål til udvalg (-sformænd) 177
6.7. Bedre kontakt mellem de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer og administration 177
6.8. Tilvejebringelse af et bedre arbejdsmateriale for kommunalbestyrelsesmedlemmer 178
6.9. Udvalgsformændenes forhold til administrationen 178

7. Kontrol og korrektion af informationer. Revision 179
7.1. Kommunalbestyrelsesmedlemmernes kontrol. Almindelige bemærkninger 179
7.2. Særlige kontrollerende eller rådgivende organer 179
7.3. Revision 180

8. Praktisk støtte og hjælpemidler m. v 180

Kapitel VII. Magistratsstyre og mellemformer 182

1. Generelle bemærkninger 182

2. Lovgivningen om magistratsordninger m. v 183
2.1. Borgmesterloven af 1919 183
2.2. Købstadkommunalloven af 1933 183
2.3. Gennemførelsen af en magistratsordning i Århus 183
2.3.1. Baggrunden for ønsket om en magistratsordning 183
2.3.2. Lovforslag om magistratsordning 184
2.3.3. Magistratsordningens indhold 185
2.4. Den kommunale styrelseslov 185
2.5. Kommuner med magistratsordning 186

3. Styrelsesmæssige forskelle mellem magistratskommuner og udvalgskommuner 187
3.1. Indledning 187
3.2. Styringen af kommunens anliggender 187
3.2.1. Kommunalbestyrelsens opgaver 187
3.2.2. Kommunalbestyrelsens medlemstal 187
3.3. Den umiddelbare forvaltnings udøvelse 189
3.4. Valg af udøverne af den umiddelbare forvaltning (flertalsvalg/forholdstalsvalg) 190
3.5. Koordination og udførelse af kommunalbestyrelsens beslutninger 191
3.6. Administrationen 192

4. Forskelle i kommunalpolitikernes arbejdssituation 192
4.1. De fuldtidsaflønnede politikere 192
4.2. De øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer 193

5. Spørgsmålet om udvidet hjemmel til indførelse af magistratsordninger 194

6. Mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre 196

6.1. Baggrunden for udvalgets drøftelser 196
6.2. Generelle forudsætninger for mellemformsstyre 196
6.3. Udvalgsformændene i en styrelsesmæssig mellemformskommune. Arbejdsvilkår og udpegelse 197
6.4. Varetagelsen af den fornødne koordination i en mellemformskommune 198
6.5. Arbejdsopgaverne for udvalgsformændene i en mellemformskommune 200
6.5.1. Inddragelse af udvalgsformænd i økonomiudvalget 201
6.5.2. Inddragelse af udvalgsformænd i den daglige ledelse 201
6.6. Konklusion. Skabelsen af en hjemmel for mellemformsstyre 202

Kapitel VIII. Udkast til ændringer i lov om kommunernes styrelse 204

Bilag 225

Bilag 1. Beskrivelse af magistratsordningerne i Københavns, Århus, Ålborg og Odense kommuner 227

Bilag 2. Samlet antal ordinære mødetimer pr. måned i de tre kommuner, som har indført magistratsstyre i henhold til styrelseslovens § 64 238

Bilag 3. Samlet antal mødetimer i kommunerne fordelt efter kommunestørrelse 239

Bilag 4. Mødetimer i kommunernes økonomiudvalg fordelt efter kommunestørrelse . . 240

Bilag 5. Mødetimer i kommunernes stående udvalg efter kommunestørrelse 241

Bilag 6. Rapport fra konference afholdt af Kommunernes Landsforening om den enkelte kommunalpolitikers arbejdsvilkår 243

Kapitel I

Indledning

1. Udvalgets nedsættelse

Den 17. august 1978 nedsatte indenrigsministeren et udvalg med den opgave at vurdere det kommunale styrelsessystem på baggrund af de ændringer i kommunernes og kommunalpolitikernes arbejdsopgaver, som er sket siden kommunalreformen blev indledt.

Udvalgets kommissorium blev fastlagt således:

»Udvalget har til opgave at overveje behovet for at søge gennemført ændringer i den kommunale styrelseslovgivnings bestemmelser om udvalgsstyre og magistratsstyre,, herunder spørgsmålet om hvorvidt der måtte være egnede mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre.

I overvejelserne skal blandt andet inddrages spørgsmål om:

I hvilket omfang de gældende bestemmelser tilgodeser hensynet til den enkelte kommunalpolitikers mulighed for deltagelse og indsigt i de kommunale funktioner uden unødig tidsmæssig og arbejdsmæssig belastning.

I hvilket omfang de gældende bestemmelser tilgodeser hensynet til klarhed i kompetence- og ansvarsfordeling mellem de kommunalpolitiske organer (kommunalbestyrelse, økonomiudvalg, stående udvalg, borgmester/rådmænd, udvalgsformænd) og mellem kommunalpolitikere og ansatte, spørgsmålet om kommunalbestyrelsens mulighed for kontrol med og indgriben over for andre kommunalpolitiske organer samt spørgsmålet om koordination mellem forskellige forvaltningsområder.

Adgangen til og formerne for delegation både i relation til kommunalpolitiske organer og i relation til det kommunale forvaltningsapparat.«

Udvalget fik følgende sammensætning:

Formand:

Kontorchef i indenrigsministeriet, dr. jur. Preben Espersen.

Medlemmer:

Kommunaldirektør Søren Christensen, Randers (udpeget af Kommunaldirektørforeningen i Danmark).

Viceamtsborgmester Peter Gorrsen, Gråsten (udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark).

Borgmester Evan Jensen, Lejre (udpeget af Kommunernes Landsforening).

Amtskommunaldirektør Ernst Larsen, Nykøbing F.

Kommunaldirektør Villy Mogensen, Tårnby (udpeget af Kommunaldirektørforeningen i Danmark).

Borgmester Karl Johan Mortensen, Vejle (udpeget af Kommunernes Landsforening).

Amtsborgmester Erling Tiedemann, Vejle (udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark).

Fuldmægtig i indenrigsministeriet Erik Toftgaard.

Sekretærer:

Fuldmægtig i indenrigsministeriet Jørgen Kvist.

Fuldmægtig i indenrigsministeriet Emil 1e Maire.

I udvalgets møder har desuden deltaget direktør Jens M. Nielsen, Amtsrådsforeningen, og kontorchef J. Birch Jensen, Kommunernes Landsforening.

2. Baggrunden for udvalgsarbejdet. Afgrænsning af kommissoriet

2.1. Baggrunden for udvalgets nedsættelse.

Den kommunale styrelseslov fra 1968 er i vid udstrækning en videreførelse af den tidligere gældende kommunale styrelsesordning, navnlig købstadkommunalloven af 1933.

Under arbejdet i kommunallovskommissionen og under forarbejdet til styrelsesloven af 1968 gik man vel ud fra en forudsætning om en væsentlig reduktion af kommunetallet, men man regnede dog ikke med, at inddelingsreformens slutresultat ville blive så lavt et kommunetal, som det der forelå i 1970. Man forudsatte vel også en væsentlig forøgelse af kommunernes og amtskommunernes opgaver, men dog ikke en forøgelse i den størrelsesorden, der er blevet resultatet af de forløbne års opgaveoverførsler og henlæggelser af nye opgaver til kommunerne.

Man kunne på tidspunktet for 1968-lovens tilblivelse naturligvis ikke have noget erfaringsmæssigt grundlag for, om den foreslåede styrelsesordning ville vise sig hensigtsmæssig under en kommunal struktur, der blev ændret meget væsentligt både med hensyn til de kommunale enheders størrelse og arten og omfanget af de kommunale opgaver. Et sådant erfaringsgrundlag må nu i ret vidt omfang siges at foreligge på baggrund af, at opgavefordelingsreformen allerede i nogen tid stort set har kunnet betragtes som afsluttet.

Der har da også fra forskellig side været fremsat ønsker om, at mulighederne for mere hensigtsmæssige styrelsesformer blev undersøgt. Disse ønsker må ikke mindst ses på baggrund af, at den stedfundne udvikling i kommunernes opgaver har medført, at kommunalpolitikernes arbejdsbyrde er forøget i en sådan grad. at deres reelle muligheder for at styre kommunernes virksomhed er blevet forringet.

Amtsrådsforeningen har således peget på, at de amtskommunale udvalgsformænds arbejdsbyrde i forbindelse med opgaveomlægningerne er vokset så meget, at en ændring af amtskommunernes styrelse i retning af en ordning, der er beslægtet med magistratskommunernes, kan blive nødvendig.

Også arbejdsgruppen vedrørende kommunalt nærdemokrati har i sin betænkning (bet. 798/1977, side 49) - under henvisning til, at nærdemokratiet styrkes ved, at det folkevalgte elements stilling styrkes - anbefalet, at hele problemstillingen omkring udvalgsstyre og magistratsstyre blev gjort til genstand for en samlet undersøgelse og udredning, hvorunder det tillige kunne blive undersøgt og vurderet, hvorvidt der måtte være egnede mellemformer mellem det traditionelle udvalgsstyre og magistratsstyre.

Endelig har Kommunernes Landsforening ved flere lejligheder givet udtryk for ønsket om en klargøring af problemerne omkring kompetencefordeling og delegation, der jo i øvrigt også i vidt omfang har sammenhæng med spørgsmålet om udvalgsstyre og magistratsstyre.

2.2. Nærmere om udvalgets kommissorium og sigtet med udvalgsarbejdet.

De vigtigste elementer i den eksisterende kommunale styrelsesmæssige grundstruktur kan sammenfattes i 1) en betydelig lokal indflydelse på den styrelsesmæssige detailnormering gennem styrelsesvedtægterne, 2) kommunalbestyrelsen som kommunens øverste organ, 3) en vidtgående mindretalsbeskyttelse, 4) kommunalbestyrelsens ret til selvstændig at bestemme indretningen af det kommunale administrationsapparat og i forbindelse hermed 5) et grundprincip om, at det kommunalt ansatte personale ikke har nogen selvstændig, d. v. s. af de kommunalpolitiske organer uafhængig, kompetence. Denne grundstruktur, der har rødder langt

tilbage i kommunestyrets historie, og som senest fandt bred tilslutning såvel i kommunallovskommissionen som under folketingsarbejdet med loven om kommunernes styrelse fra 1968, opfattes formentlig såvel af det store flertal af borgere som af kommunalpolitikere som værdifuld.

Således som udvalgets kommissorium er affattet, har det da heller ikke været opgaven at overveje og eventuelt stille forslag om nye grundstrukturer. Udvalget har derfor set det som sin opgave at afdække, i hvilket omfang en række problemer, der stadigt hyppigere fremdrages i den kommunale debat, har sammenhæng med de kommunale styrelsesregler i vid forstand og derfor måske helt eller delvis kan løses ved justeringer eller udbygning af disse regler.

Et meget væsentligt spørgsmål har således været at få belyst, i hvilket omfang og på hvilke måder det kunne gøres muligt at opretholde den antagelse, der er udtrykt i kommunallovskommissionens betænkning (bet. 420/1966, side 139), hvorefter en administrationsordning, der fortsat bygger på de stående udvalg som et centralt led i kommunestyret, i alt væsentligt kan tilgodese såvel hensynet til en effektiv, hurtig og under medvirken af den nødvendige sagkundskab arbejdende administration som ønsket om de folkevalgte medlemmers aktive deltagelse i og ledelse af kommunalforvaltningen.

Det følger direkte af udvalgets kommissorium, at også spørgsmålet om, hvorvidt der måtte være egnede mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre, skulle overvejes, såvel som spørgsmålet om behovet for at søge gennemført ændringer i styrelseslovens bestemmelser om magistratsstyre.

I overenstemmelse med det foran anførte om betydelig lokal indflydelse på den styrelsesmæssige detailnormering, og i overensstemmelse med styrelseslovens gældende bestemmelser om magistratsstyre, har udvalget her taget som udgangspunkt, at indførelse af såvel yderligere magistratsordninger som eventuelle mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre skulle være en frivillig sag for de enkelte kommuner og amtskommuner.

Det er udtrykkeligt fastsat i udvalgets kommissorium, at udvalget skulle overveje, i hvilket omfang de gældende bestemmelser tilgodeser hensynet til den enkelte kommunalpolitikers mulighed for deltagelse og indsigt i de kommunale funktioner. Det synes her klart, at udvalget måtte overveje spørgsmålet om, hvorledes man bedst sikrer den enkelte kommunalpolitikers muligheder for reel deltagelse i eller indsigt i de kommunale beslutningsprocesser, herunder spørgsmålet om forholdet til den kommunale forvaltning, blandt andet i hvilket omfang og på hvilken måde sagsekspeditionen kan delegeres til forvaltningen. Dog synes det også klart, at den arbejdsmæssige belastning, som er forbundet med de funktioner, som det enkelte medlem udfører — herunder også de funktioner som vedrører kontakt med borgerne og borgergrupper - er af væsentlig betydning for den enkelte kommunalpolitikers situation. Her vil f. eks. spørgsmål om informationsadgang og adgang til bistand fra den kommunale forvaltning være af betydning. En nærmere analyse af de forskellige kommunalpolitiske organers funktioner vil endvidere - selvom spørgsmålet om den enkelte kommunalpolitikers økonomiske vederlæggelse i kroner og øre ikke skulle inddrages i udvalgets arbejde - kunne bidrage til et mere nuanceret beslutningsgrundlag for vederlagsspørgsmålet, ikke mindst i forbindelse med spørgsmålet om mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre.

Udvalget har endvidere haft til opgave at overveje, i hvilket omfang de gældende bestemmelser tilgodeser hensynet til klarhed i kompetence- og ansvarsfordeling mellem de kommunalpolitiske organer (kommunalbestyrelse, økonomiudvalg, stående udvalg, borgmester/rådmænd, udvalgsformænd) og mellem kommunalpolitikere og ansatte samt spørgsmålet om koordination mellem forskellige forvaltningsområder.

Med hensyn til spørgsmålet om kompetence- og ansvarsforhold mellem kommunalpolitikere og ansatte har det som foran berørt efter udvalgets opfattelse ikke været opgaven at overveje eller foreslå ændringer i det grundprincip i den gældende styrelsesordning, hvorefter alene de kommunalpolitiske organer, d.v.s. de folkevalgte kommunalpolitikere, er bærere af selvstændig kompetence. Udvalgets overvejelser har derfor drejet sig om, hvorledes arbejdsfordelingen mellem kommunalpolitikere og ansatte bedst kan tilrettelægges, og hvorledes de fornødne kommunikationskanaler bedst kan sikres.

For så vidt angår spørgsmålet om koordination mellem forskellige forvaltningsområder, er navnlig forholdet mellem på den ene side enhedsforvaltning og de i forbindelse hermed stående tværgående funktioner og på den anden side sektorforvaltningerne af interesse. Udvalget har her ikke blot belyst, i hvilket omfang styringsformer som magistratsstyre og eventuelle mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre i sig selv skaber problemer med hensyn til at fastholde enhed og koordination i den kommunale forvaltning, men udvalget har også for så vidt angår de rent udvalgsstyrede kommuner belyst forholdet mellem borgmesterembedet, økonomiudvalget og de stående udvalg samt disses formænd med henblik på at bedømme, hvorledes de enkelte sektorforvaltninger bedst kan koordineres og integreres i en samlet forvaltningsenhed.

Udvalget har endelig efter sit kommissorium skullet overveje adgangen til og formerne for delegation til kommunalpolitiske organer og i relation til det kommunale forvaltningsapparat. Som udgangspunkt for behandlingen af dette spørgsmål har udvalget fundet en afklaring af selve delegationsbegrebet i forhold til den kommunale styrelsesordning påkrævet, herunder en afgrænsning i forhold til på den ene side de beføjelser, der tilkommer de kommunalpolitiske organer udtrykkeligt eller forudsætningsvis efter styrelseslovgivningen, og på den anden side de funktioner, som kommunalt ansatte udfører som et direkte udslag af deres ansættelsesforhold og andre regler for deres virksomhed, som de kommunalpolitiske organer udtrykkeligt eller forudsætningsvis har afgrænset, eller som er fastsat på anden måde.

3. Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 20 møder.

Udvalget har haft løbende kontakt med de kommunale organisationer, og med henblik på en yderligere belysning af styrelsesordningerne har udvalget besøgt Århus og Odense kommuner, og formanden og sekretariatet har herudover besøgt Københavns, Ålborg, Frederiksberg, Greve, Viborg og Frederikssund kommuner samt Nordjyllands amtskommune.

Det har ikke ligget inden for rammerne af udvalgsarbejdet at foretage selvstændige videnskabelige undersøgelser af f. eks. sociologisk, politologisk eller statistisk karakter. Foreliggende forskningsresultater fra universiteter og højere læreanstalter, som har været relevante i forhold til de spørgsmål, som udvalget behandler, er indgået i det materiale, der har dannet grundlag for udvalgets overvejelser.

Herudover har der i grundlaget for udvalgets overvejelser indgået en række henvendelser i form af skrivelser, rapporter og lignende, som fra myndigheder, organisationer og enkeltpersoner er fremsendt til udvalget. Nogle af disse henvendelser er nævnt i betænkningen i den relevante sammenhæng. Kommunernes Landsforening har endvidere fremsendt en rapport fra en konference, afholdt i oktober 1979, omkring emnet: Den enkelte kommunalpolitikers arbejdsvilkår. Rapporten er optrykt som bilag 6.

På foranledning af et spørgsmål fra folketingets kommunaludvalg anmodede indenrigsministeriet i sommeren 1979 samtlige kommuner og amtskommer om at indsende en række oplysninger omkring mødevirksomheden i kommunalbestyrelser og udvalg. Besvarelserne har dannet grundlag for udarbejdelsen af bilag 2 til 5.

Oplysninger om retstilstanden i Norge og Sverige med hensyn til de til udvalgets arbejdsområde svarende forhold har ligeledes indgået i udvalgets overvejelser, idet udvalget blandt andet gennem henvendelser til myndighederne i de to lande har fået tilsendt betænkninger m. v., hvori dels de gældende forhold, dels aktuelle overvejelser om ændringer heri er beskrevet. Der er forskellige steder i betænkningen refereret til disse oplysninger.

Udvalget har tilstræbt at færdiggøre sit arbejde således, at lovforslag på baggrund af det i betænkningen indeholdte udkast til ændringer i den kommunale styrelseslovgivning vil kunne fremsættes i foråret 1980. Dette er sket for at muliggøre, at nye nor-

malstyrelsesvedtægter, herunder normalstyrelsesvedtægter for kommuner, som eventuelt måtte vælge en ny styrelsesform, se kap. VII, vil kunne udsendes til kommunerne i rimelig tid inden næste valgperiodes begyndelse (1. januar 1982), d.v.s. senest 1. januar 1981.

København, den 20. februar 1980.

Søren Christensen	**Preben Espersen** (formand)	**Peter Gorrsen**
Evan Jensen	**Ernst** Larsen	**Villy Mogensen**
Karl Johan Mortensen	**Erling Tiedemann**	**Erik Toftgaard**

Jørgen Kvist

Emil 1e Maire

Kapitel II

Sammenfatning af udvalgets overvejelser

I kapitlerne IV, V, VI og VII er der gjort rede for udvalgets overvejelser vedrørende de problemkomplekser, der er omfattet af kommissoriet.

Som det fremgår af konklusionerne i de enkelte kapitler eller afsnit af kapitler, foreslår udvalget på en række områder ændringer i de kommunale styrelsesregler. De udarbejdede udkast med tilhørende bemærkninger til ændringer i lov om kommunernes styrelse er samlet i kapitel VIII.

Udvalget er herved opmærksom på, at disse ændringer, såfremt de gennemføres, må give anledning til konsekvensændringer i de øvrige kommunale styrelsesregler, som er omtalt i kapitel III, navnlig i kommunernes styrelsesvedtægter. Da der imidlertid netop er tale om konsekvensændringer, er der ikke i betænkningen udformet forslag hertil, men det er forudsat, at sådanne kan udformes af indenrigsministeriet i samarbejde med de kommunale organisationer og de berørte kommuner.

Forinden fremstillingen af de mere indgående beskrivelser og overvejelser, som danner grundlag for de enkelte konklusioner og forslag, er det fundet hensigtsmæssigt at give en kort sammenfatning af de vigtigste af udvalgets overvejelser, synspunkter og konklusioner.

Betegnelserne »kommune« og »kommunalbestyrelse« anvendes i denne betænkning som tillige omfattende »amtskommune« og »amtsråd«, medmindre andet er anført.

»Kompetence- og ansvarsfordelingen i det kommunale styre. Styring og information« (Kapitel IV).

Kapitlet indeholder en gennemgang af de enkelte kommunale organers placering i styrelsessystemet og deres kompetencemæssige afgrænsning i forhold til hinanden. De overordnede organers styringsmuligheder undersøges og drøftes, herunder om informationsudvekslingen mellem organerne og informationsniveauet i det hele taget er tilstrækkeligt til reelt at sikre den fornødne kontrol med og koordination af hele den kommunale virksomhed.

Kommunalbestyrelsen (afsnit 2) er i loven klart markeret som kommunens *overordnede, styrende organ*. Denne tilstand ønskes opretholdt. Selv om det ud fra hensynet til en hensigtsmæssig arbejdsfordeling i den kommunale virksomhed må understreges, at kun de mere betydende sager bør finde vej til kommunalbestyrelsens dagsorden, kan udvalget derfor ikke gå ind for en ordning, som vil indskrænke retten til at forelægge *ethvert kommunen vedrørende spørgsmål* for kommunalbestyrelsen. Tværtimod foreslås denne ret for *ethvert medlem* udtrykkeligt lovfæstet. Der er ejheller ønsker om at begrænse *udvalgsmedlemmernes* ret til at få udvalgets beslutning standset og indbragt for kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen må fortsat have den videst mulige *frihed til at fastlægge informationsniveauet* i den enkelte kommune, dog

med respekt for det enkelte medlems krav på *nødvendige informationer* som grundlag for en forsvarlig beslutningstagen (se også kap. VI).

Kommunalbestyrelsens styringsmuligheder i forhold til de øvrige organer drøftes, og i et særligt afsnit (12) foreslås der hjemlet muligheder for indskriden i form af *sanktioner* over for visse politiske organer i tilfælde, hvor disse benytter sig af deres særlige muligheder for at modarbejde gennemførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger. I øvrigt vurderes *styringsmulighederne som tilstrækkelige.*

Borgmesterembedets (afsnit 3) historiske udvikling gennemgås som baggrund for en analyse af funktionerne som *kommunalbestyrelsens formand,* som *økonomiudvalgets formand* og som *daglig leder af forvaltningen.* Der lægges særlig vægt på en beskrivelse af forholdet til de øvrige organer, ikke mindst til de stående udvalg.

Det er udvalgets opfattelse, at borgmesterembedet er - og fortsat bør være - en væsentlig og nødvendig *garant for opretholdelsen af den kommunale forvaltning som en enhed.* En række af de foreslåede ændringer vedrører de bestemmelser i styrelsesloven, som sikrer borgmesteren de fornødne beføjelser i denne henseende, og har til formål at klargøre og ajourføre disse, f. eks. gennem lovfæstelsen af en ret for borgmesteren til at gribe ind på ethvert stade af en sags behandling og forlange den indbragt for kommunalbestyrelsen.

Bestemmelserne om *næstformanden, viceborgmesteren* (afsnit 4), foreslås ligeledes ændret med henblik på i *højere grad at inddrage denne i arbejdet,* væsentligst dog i sammenhæng med reglerne om vederlæggelse, se nedenfor vedrørende kap. VI.

Reglerne om *økonomiudvalgets* (afsnit 5) størrelse og sammensætning foreslås uændrede. Derimod foreslås *beskrivelsen af økonomiudvalgets myndighedsområde* ændret, således at økonomiudvalgets ansvar for *løn- og personaleforhold* samt *samordning af hele planlægningen* i kommunen trækkes klart frem. Udvalget har herved ønsket, at behovet for en koordinering af den samlede virksomhed også på disse områder klart markeres.

Selv om hensynet til et højt informationsniveau kunne tale for en udvidet adgang til økonomiudvalgets møder for andre kommunalbestyrelsesmedlemmer, f. eks. formændene for de stående udvalg, har udvalget ikke ment at kunne anbefale en sådan. Afvisningen begrundes med, at en sådan udvidelse kan anfægte udvalgets *funktion og effektivitet* og få dets arbejde til at forandre karakter.

I afsnittet om de *stående udvalg* (afsnit 6) foretages en nærmere analyse af karakteren og indholdet af udvalgenes funktion i kommunalforvaltningen, i loven fastsat som varetagelsen af *»den umiddelbare forvaltning«.* Det konkluderes, at kommunalbestyrelsen som det styrende, overordnede organ i princippet er kompetencebærer i kommunalforvaltningen - og derfor i enhver sag kan gribe ind i udvalgenes arbejde - men at der i kraft af den *funktionsdeling,* som er beskrevet og forudsat i lovgivningen, tilkommer udvalgene en *betinget kompetence.* Der tilkommer herved udvalgene en *ret og en forpligtelse til at forvalte deres myndighedsområder inden for rammerne af lovgivningen og kommunalbestyrelsens beslutninger.* Udvalgene vil altså, uden at en delegation fra kommunalbestyrelsen er nødvendig, kunne træffe de fornødne beslutninger inden for de nævnte rammer, herunder den politiske praksis i kommunen.

Udvalgenes kompetenoeudøvelse er således blandt andet begrænset af de rammer, kommunalbestyrelsen fastsætter, samt af kommunalbestyrelsens konkrete indgreb i de enkelte sager.

Der foreslås ikke egentlige ændringer i reglerne om de stående udvalg, men det understreges, at udvalgenes kompetence må *bero på styrelseslovgivningens almindelige regler og principper,* og altså ikke bør fastlægges i speciallovgivningen, idet en sådan udvikling vil kunne true helheden i kommunalforvaltningen.

Derimod foreslås *udvalgsformandens* (afsnit 7) funktioner udtrykkeligt beskrevet i loven. Formålet med denne ændring er dog alene at *tilpasse lovgivningen til udviklingen i praksis,* hvor formanden også varetager andre opgaver end mødeledelsen. Beskrivelsen af formandens opgaver efter forslaget omfatter *almindelige formandsopgaver* såsom forberedelse af møder samt afgørelsen af utvivlsomme eller hastende sager. Beskrivelsen giver stadig mulighed for, at den nær-

mere løsning af opgaverne, f. eks. i forbindelse med mødeforberedelsen, kan *ske under hensyn til forholdene i det enkelte udvalg.*

Det er endvidere foreslået præciseret i loven, at udvalgsformanden ved udøvelsen af sit hverv i enhver henseende er *undergivet udvalgets beslutninger.*

Socialudvalgets og *social- og sundhedsudvalgets* særlige forhold drøftes (afsnit 8), og det understreges, at udvalgenes selvstændige kompetence inden for visse områder *rejser en række væsentlige problemer* for styrelsessystemet. Fastsættelsen af selvstændig kompetence for udvalgene bør derfor *begrænses* til områder, hvor *ganske særlige forhold* begrunder, at afgørelserne ikke bør træffes af kommunalbestyrelsen.

Der foreslås en *klargørelse* af reglerne omkring nedsættelsen af *særlige udvalg* (afsnit 9).

Udviklingen i *den kommunale administrations* omfang og opgaver behandles (afsnit 10) i lyset af udviklingen siden kommunalreformen. Forholdet mellem de ansattes beføjelser og de kompetencebærende (politiske) organers drøftes, blandt andet inden for de områder, hvor *fagskøn* har særlig betydning. Grænserne for det *handleområde,* som må antages at tilkomme administrationen, undersøges, og i den forbindelse vender udvalget sig *imod visse tendenser i speciallovgivningen* til at tillægge de ansatte en selvstændig kompetence.

Udvalget understreger, at selv om lovgivningen må antages at bygge på en forudsætning om, at *langt den største del af afgørelserne træffes i den kommunale administration,* og selv om god forvaltningsskik tilsiger, at alle sager forberedes af administrationen, må det *overordnede ansvar - og derfor også den egentlige kompetence - placeres hos de kommunalpolitiske organer.* Fraviges dette princip, lader den kommunale *enhedsforvaltning* sig ikke længere opretholde.

Udvalget foreslår derfor, at der i de pågældende fagministerier tages initiativ til en *ophævelse af de gældende regler om kompetence til ansatte,* og at der i det lovforberedende arbejde skabes sikkerhed for, at disse hensyn tages i betragtning.

Endelig foreslås en bestemmelse i styrelsesloven, hvorefter *kommunalbestyrelsen drager omsorg for indretningen af administrationen m. v.* Herved markeres administrationens placering i styrelsessystemet.

På visse af de områder, der behandles i kap. IV, gælder der *særlige regler i magistratskommunerne,* og disse omtales i afsnit 11. Afsnit 12 er omtalt ovenfor i forbindelse med *kommunalbestyrelsens styringsmuligheder.* Endelig behandles (afsnit 13) reglerne om den kommunale revision i relation til de af udvalgets kommissorium omfattede strukturelle spørgsmål. Der foreslås en præcisering af revisionens opgaver.

»Delegation i kommunerne« (kapitel V).

Kapitlet indeholder en analyse af delegationsbegrebet samt en fremstilling af behovet for og anvendelsen af delegation i kommunestyret.

I de første afsnit (1 og 2) foretages en *nærmere begrebsmæssig fastlæggelse af delegation,* herunder af *kravene* til og *retsvirkningerne af* en delegationsbeslutning. Det drøftes navnlig, i hvilket omfang den sædvanlige henvisning til delegation, herunder stiltiende delegation og institutionsafgørelser, er *dækkende i kommunalretlige forhold,* hvor *delegation fra kollegiale, politisk sammensatte organer* rejser særlige problemer i denne henseende.

Disse problemer videreanalyseres i de følgende afsnit om forholdet mellem delegationsreglerne og den kommunale styrelsesordning (afsnit 3), om delegationsforbud inden for kommunalforvaltningen (afsnit 4) og om delegationsbeslutningen i kommunale, kollegiale organer (afsnit 5).

Udvalget påpeger, at der i kommunerne, som følge af væksten i opgaver og antal ansatte, er et *udtalt behov for en vidtgående funktionsdeling.* I konsekvens af den i kap. IV foretagne gennemgang af arbejdsdelingen mellem de kommunale organer konstateres imidlertid, at denne funktionsdeling *ikke kan hævdes udelukkende at hvile på delegation,* hvis de almindeligt anerkendte krav til dette retsinstitut skal opfyldes. Derimod må en vis funktionsdeling anses for at være indbygget i det kommunale styrelsessystem, således at der er en *nedre grænse* for området for anvendelse af delegation.

Også den *øvre grænse* for området for anvendelsen af delegation i kommunerne søges fastlagt i form af en gennemgang af de gæl-

dende *delegationsforbud* i henhold til styrelseslovgivningen. Såvel de begrænsninger, der følger af beslutningernes indhold (f. eks. bevillinger), som de, der kan begrundes i den særlige sammensætning af de kommunalpolitiske organer (politiske, kollegiale), drøftes. Udvalget er af den opfattelse, at der som almindelig regel *ikke kan stilles særlige krav til de kollegiale organers beslutninger om delegation,* hvis disse i øvrigt er lovlige. Kun *hvor ganske særlige hensyn til de politiske mindretal* gør sig gældende, kan der stilles krav om enstemmighed.

Derefter gennemgås de *enkelte organers delegationsmuligheder,* nemlig kommunalbestyrelsens (afsnit 6), økonomiudvalgets (afsnit 7), de stående udvalgs (afsnit 8), borgmesterens (afsnit 9) og administrationens (afsnit 10). I afsnit 11 omtales de særlige forhold omkring delegationsinstituttets anvendelse i de *magistratsstyrede kommuner.*

I sin konklusion (afsnit 12) påpeger udvalget de store vanskeligheder og ulemper, der vil være forbundet med en nærmere *lovmæssig regulering* af adgangen til og formerne for delegation i kommunerne. Udvalget foretrækker derfor - trods den store betydning af delegation i kommunalforvaltningen - fortsat i almindelighed at *lade anvendelsen bero på de almindelige, uskrevne retsregler.* Herved opnås større bevægelighed og dermed større muligheder for en tilpasning af delegationsreglerne til *udviklingen og de skiftende behov,* som blandt andet kan være stærkt afhængige af lokale forhold, kommunestørrelse m. v.

Dog har udvalget anbefalet, at der med det formål at aflaste kommunalbestyrelsen for *småsager af økonomisk art* overvejes en opblødning af reglerne om delegationsforbud i bevillings- og garantisager. Navnlig peger udvalget på behovet for, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med regnskabsaflæggelsen kan *efterbevilge mindre budgetoverskridelser.* Da disse spørgsmål imidlertid har en *nær sammenhæng med den løbende revision af bevillings- og regnskabsreglerne* i det hele taget, anbefales det, at reglerne tages op til overvejelse i denne sammenhæng.

»Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår« (kapitel VI).

I kapitlet behandles særligt de problemer, der i kommissoriet omtales som »I hvilket omfang de gældende bestemmelser tilgodeser hensynet til *den enkelte kommunalpolitikers mulighed* for deltagelse og indsigt i de kommunale funktioner uden unødig tidsmæssig og arbejdsmæssig belastning«.

Indledningsvis (afsnit 1) omtales *udviklingen i kommunalpolitikernes opgaver* som følge af kommunalreformen, og det præciseres, at udvalget alene har set det som sin opgave at beskæftige sig med de *overordnede regler,* ikke detaljeret at foreskrive den enkelte kommune, hvorledes sagsbehandlingen skal tilrettelægges. På en række af de berørte områder indskrænker udvalget sig følgelig til at *pege på de løsningsmuligheder,* som de gældende regler åbner for. Udvalget understreger dog vigtigheden af, at man i de enkelte kommuner er opmærksom på spørgsmålet om en *hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem kommunalpolitikere og ansatte,* og udvalget peger på, at der kan være anledning til at behandle fælles spørgsmål i denne forbindelse på kommunale kurser m. v.

Udvalget er af den opfattelse, at udøvelsen af kommunale hverv fortsat bør være pligtmæssig *(borgerligt ombud,* afsnit 2), og udtrykker sympati for en almindelig ret til *frihed for erhvervsarbejde* til varetagelse af disse hverv. Da en sådan regel imidlertid kun kan have karakter af en programerklæring, og samtidig vil rejse en række problemer, som ikke kan finde deres løsning inden for de gældende regler om arbejdsretlige forhold, finder udvalget ikke at burde stille forslag om en lovbestemmelse med dette indhold.

Derimod stiller udvalget forslag om visse præciseringer omkring *pligten til at modtage de kommunale hverv,* ligesom det foreslår lempelser i adgangen til at *indkalde stedfortrædere.* Dels foreslås der en ret til at få indkaldt stedfortrædere til det møde, hvor budgettet underkastes 2. behandling, dels foreslås der en udvidelse af forfaldsgrundene, der kan betinge indkaldelse af stedfortræder, således at disse svarer til betingelserne for udtræden af kommunalbestyrelsen.

Derimod kan udvalget *ikke tilslutte sig* en *mere omfattende* inddragelse af stedfortrædere, selv om en sådan måske i nogle situationer kunne medføre en aflastning af kommunalpolitikerne. Respekten for vælgernes afgørelse, hensynet til erfaring og kontinuitet

i arbejdet samt mulighederne for en sikker ansvarsplacering taler afgørende imod.

Udvalget har drøftet *de økonomiske vilkår for kommunalpolitikerne ud fra principielle synspunkter* (afsnit 3), og har således ikke beskæftiget sig med den konkrete størrelse af vederlag m. v. På baggrund af udviklingen i den arbejdsbyrde, der påhviler kommunalpolitikerne, foreslår udvalget *en række forbedringer* af de økonomiske vilkår for både »almindelige« kommunalbestyrelsesmedlemmer, udvalgsformænd og borgmestre.

Som en principiel nydannelse foreslås, at der fremover - kombineret med mødediæter - skal ydes *alle kommunalbestyrelsesmedlemmer et fast vederlag,* dog således, at medlemmerne kan vælge fortsat i stedet at modtage erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Denne ordning foreslås blandt andet for at opnå en *højere grad af lighed* med hensyn til de forskellige erhvervsgruppers muligheder for deltagelse i kommunalpolitisk arbejde.

Som en anden nydannelse foreslås, at der åbnes mulighed for at tillægge *næstformanden (viceborgmesteren)* et vederlag, betinget af en forpligtelse til at vikariere for borgmesteren i indtil 5 uger pr. år. Dette forslag har særligt til formål i højere grad at *inddrage næstformanden i arbejdet,* blandt andet til aflastning af borgmesteren.

Derimod afvises det, at kommunerne skal kunne yde *støtte til politisk arbejde,* idet udvalget er af den opfattelse, at de herhen hørende problemer i givet fald først må afklares *på landspolitisk plan.*

Udvalget drøfter endvidere tilrettelæggelsen af *kommunalpolitikernes arbejdsopgaver,* dels i *de kollegiale organer* (afsnit 4), dels *de øvrige arbejdsopgaver* (afsnit 5). Der er generelt skepsis over for at regulere disse forhold i styrelsesreglerne, da det inden for meget vide rammer må være *kommunalpolitikerne selv,* som har den afgørende indflydelse på disse forhold, blandt andet fordi der formentlig består en nødvendig *sammenhæng mellem arbejdsindsats og politisk indflydelse.* Der peges på de *muligheder for aflastning,* som er til stede, specielt gennem bedre mødetilrettelæggelse og -ledelse, begrænsning af taletid, uddelegering af politisk mindre betydende hverv og sager til ansatte samt bedre administrativ forberedelse af sager, der skal afgøres på politisk plan.

Af afgørende betydning for varetagelsen af hvervet som medlem af kommunens styrende organ, kommunalbestyrelsen, er endvidere kommunalpolitikernes muligheder for at betjene sig af de ansatte, deres *kontakt til og adgang til at modtage informationer fra administrationen* (afsnit 6).

Udvalget gennemgår de gældende regler på dette område, og peger herunder på de muligheder, som består med hensyn til at *sikre et rimeligt højt informationsniveau* i kommunerne. Af emner som særligt drøftes, kan nævnes *udsendelse af udvalgsdagsordener samt udskrifter af beslutningsprotokoller* til alle kommunalbestyrelsesmedlemmer, adgangen til at gøre sig bekendt med eksisterende sagsakter, adgangen til at kræve yderligere oplysninger tilvejebragt samt medlemmernes ret til at få drøftet alle kommunale spørgsmål i kommunalbestyrelsen.

Som nævnt i omtalen af kap. IV foreslår udvalget *lovfæstet en ret for ethvert medlem af kommunalbestyrelsen til at indbringe ethvert spørgsmål* om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen samt til at fremsætte forslag til beslutninger herom. Medlemmet kan herved tillige stille forslag om tilvejebringelse af bestemte oplysninger, men udvalget kan ikke tilslutte sig, at det enkelte medlem - eventuelt et mindretal af en vis størrelse - skal have *ret til at kræve bestemte oplysninger* tilvejebragt. Da tilvejebringelsen af oplysninger er forbundet med et ressourceforbrug, må det fortsat *være kommunalbestyrelsen,* som også i denne henseende er ansvarlig, der må træffe afgørelsen, dog med respekt for det enkelte medlems krav på tilvejebringelse af et *forsvarligt beslutningsgrundlag.*

Udvalget fastslår i denne forbindelse, at medlemmerne må have adgang til *eksisterende sagsakter,* som beror i administrationen. Dette rejser dog - ligesom kontakten med administrationen i øvrigt - spørgsmål om, *hvorledes kontakten til og betjeningen fra administrationen etableres.* Udvalget peger her på de eksisterende muligheder for orientering i udvalgsmøder, særlige orienteringsmøder, kontaktmænd mellem politikere og administration, adgang til direkte bistand til udarbejdelse af forslag, såvel indholdsmæssigt som teknisk m. v.

Udvalget peger dog samtidig på, at sådanne ordninger indebærer store *risici for konflikter* i forholdet mellem politikere og an-

satte, og at det derfor er vigtigt også i denne henseende at *fastholde borgmesterens placering som administrationens daglige leder.* Endelig peger udvalget på nødvendigheden af at *sortere* informationerne. Det er en af *administrationens vigtigste opgaver* at sørge for, at kommunalpolitikerne modtager *relevant information,* men også i en sådan *form og mængde,* at politikerne ikke overbelastes. Heller ikke dette spørgsmål lader sig imidlertid lovmæssigt regulere, men må *fastlægges af kommunalbestyrelsen.*

Der er ligeledes i det gældende styrelsessystem adgang til at styrke kommunalbestyrelsesmedlemmernes muligheder for *kontrol og korrektion af informationer* (afsnit 7) og til at yde dem *praktisk støtte* af forskellig art (afsnit 8).

Afsnittene 6, 7 og 8 har således i hovedsagen form af en systematisk gennemgang af de muligheder for *støtte i videste forstand,* som er tilstede. Udvalget peger herved på det ønskelige og nødvendige i en sådan støtte, men mener *ikke, at reglerne herom bør lovfæstes.* Også på dette område er det udvalgets opfattelse, at de enkelte kommuners *særlige behov og forudsætninger* bør lægges til grund, og den nærmere udformning må derfor finde sted i kommunalbestyrelserne.

»Magistratsstyre og mellemformer« (kapitel VII).

I kapitlet *sammenholdes udvalgsstyret og magistratsstyret,* og mulighederne for at opstille *styrelsesmæssige mellemformer* drøftes.

Det anføres indledningsvis (afsnit 1), at sammenligningen sker på baggrund af de foregående kapitlers beskrivelser og forslag til ændringer i styrelsessystemet. Endvidere er den baseret på den *beskrivelse af magistratskommunerne,* som findes i bilag 1.

Der foretages en *historisk gennemgang* af magistratsordningernes tilblivelse og lovmæssige grundlag (afsnit 2).

De styrelsesmæssige forskelle (afnit 3) viser sig både i kommunalbestyrelsens arbejde, ved udøvelsen af den umiddelbare forvaltning, i koordineringen af kommunens virksomhed og i administrationens arbejde.

Mindst er forskellen med hensyn til kommunalbestyrelsens arbejde. Det drøftes i denne forbindelse, om arbejdet bør drejes i retning af en mere overordnet, styrende og kontrollerende rolle for kommunalbestyrelsen, således at der samtidig åbnes for en væsentlig *udvidelse af kommunalbestyrelsens medlemstal* med deraf følgende bredere repræsentation.

Der er imidlertid enighed i udvalget om, at kommunalbestyrelsernes rolle som *forvaltningsorganer skal bevares* i alle kommuner, og at funktionelle hensyn derfor afgørende taler for, at kommunalbestyrelserne *fortsat er relativt små.*

Den største forskel mellem udvalgsstyret og magistratsstyret viser sig i reglerne om. *varetagelsen af den umiddelbare forvaltning.* I denne forbindelse drøftes det, om udviklingen i kommunernes opgaver har gjort det hensigtsmæssigt at lade fuldtidslønnede, forholdstalsvalgte rådmænd (borgmestre) afløse udvalgene i denne funktion i en bredere kreds af kommuner. Sammenhængende hermed beskrives *magistratens funktion sammenholdt med økonomiudvalgets* samt de *forskelle i administrationens arbejde,* som tilstedeværelsen af flere politisk valgte forvaltningschefer medfører.

Endelig sammenlignes *kommunalpolitikernes arbejdssituation i de to styreformer* (afsnit 4). Her er det igen tilstedeværelsen af flere fuldtidslønnede kommunalpolitikere i magistratskommunerne med mulighed for tilsvarende større arbejdsindsats, som må sammenholdes med udvalgsstyrets muligheder for nærmere inddragelse af alle kommunalbestyrelsesmedlemmer i forvaltningen.

Udvalget drager konklusionerne af sammenligningerne i forbindelse *med spørgsmålet om indførelse af en udvidet hjemmel til indførelse af magistratsordninger* (afsnit 5). Heri giver udvalget udtryk for den opfattelse, at *udvalgsstyret ud fra en samlet vurdering fortsat må foretrækkes som den almindelige styrelsesordning* i kommunerne. Der lægges navnlig vægt på den *bredere politiske deltagelse* i forvaltningen, som finder sted i de udvalgsstyrede kommuner. Udvalget forudsætter herved, at der sker en hensigtsmæssig *arbejdsdeling mellem politikere og administration* i overensstemmelse med de i de forudgående kapitler beskrevne principper. Udvalget peger dog allerede her på muligheden af en kombination af de to styreformer i amtskommunerne og de største kommuner.

Sådanne *mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre* (afsnit 6) må efter udvalgets opfattelse *bygge på udvalgsstyret,* d.v.s. at udvalgene fortsat skal varetage den umiddelbare forvaltning. En tilnærmelse til magistratsstyret sker derfor gennem en *styrkelse af udvalgsformændene,* ved en mere udførlig beskrivelse af deres *arbejdsopgaver* og samtidig gennem en egentlig vederlæggelsesordning, der sikrer dem mulighed for at varetage disse opgaver. Udvalget gennemgår en række forskellige muligheder og betingelser for at skabe hjemmel for indførelsen af en sådan styrelsesmæssig mellemform.

Som en betingelse fastslås blandt andet, at *udvalgsformændene må vælges ved forholdstalsvalg,* da styrkelsen i modsat fald samtidig vil blive en kraftig styrkelse af flertallet på mindretallenes bekostning.

Dernæst mener udvalget, at den mest hensigtsmæssige mellemform kan etableres ved, at *udvalgsformændene gøres til fødte medlemmer af økonomiudvalget.* Dette må. ske dels for at imødekomme et stigende behov for koordination, der tillige vil vokse, når formændene styrkes og vælges ved forholdstal, dels for at lade dette koordinerende arbejde blive *en del af formændenes opgaver* ved at gøre dem til »bindeled« mellem økonomiudvalg og fagudvalg.

Blandt andet for at undgå en for kraftig koncentration af indflydelse i en sådan mellemformskommune, åbnes der adgang til i styrelsesvedtægten at fastsætte, at *økonomiudvalget suppleres med andre kommunalbestyrelsesmedlemmer,* dog således, at det samlede medlemstal ikke overstiger 7, da det ellers må befrygtes, at økonomiudvalgets funktion og effektivitet forringes.

Derimod mener udvalget ikke, at udvalgsformanden bør inddrages i *den daglige ledelse* af forvaltningen, idet der i så fald opstår fare for, at *enhedsforvaltningen* under borgmesterens daglige ledelse ikke kan opretholdes.

Udvalget foreslår, at den således i styrelsesloven fastlagte styrelsesmæssige mellemform mellem magistratsstyre og udvalgsstyre kan *indføres gennem styrelsesvedtægten* i *amtskommunerne* og øvrige *kommuner med mindst 40.000 indbyggere.*

Det er således - i lighed med hvad der gælder for magistratsstyret - en *frivillig sag* for amtskommunerne og for de store kommuner, om de ønsker at indføre et mellemformsstyre.

Kapitel III

De kommunale styrelsesregler

1. Lov om kommunernes styrelse

Lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse gælder for såvel amtskommuner som samtlige øvrige kommuner med undtagelse af Københavns kommune, jfr. nedenfor afsnit 2. Loven trådte i kraft den 1. april 1970 som en del af den kommunalreform, som påbegyndtes i 60'erne og videreførtes i 70'erne, og som endnu ikke helt kan anses for afsluttet. Kommunalreformen har været en samlebetegnelse for det kompleks af reformer, der er gennemført med den hensigt at indrette kommunestyret i overensstemmelse med samfundsudviklingen og dermed nutidens krav til den offentlige administration. Reformerne vedrørte den kommunale inddeling, opgave- og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne samt den kommunale styrelseslovgivning.

Før 1970 var der to styrelseslove for kommunerne, loven om købstadkommunernes styrelse og loven om landkommunernes styrelse. Der er herved set bort fra den særlige københavnske styrelseslovgivning. Opdelingen af lovbestemmelserne om kommunernes styrelse i to love, med en yderligere opdeling af landkommunalloven i bestemmelser henholdsvis for sognekommuner og amtskommuner, skyldtes de forskelle af retlig og faktisk karakter, der bestod, da kommuneinddelingen blev fastlagt i forrige århundrede.

Der skete imidlertid siden en udvikling i kommunerne og de kommunale opgaver, som gjorde en sondring mellem købstadkommuner og sognekommuner mindre afgørende. I konsekvens heraf havde man i speciallovgivningen i vidt omfang forladt denne sondring og i stedet lagt vægt på f. eks. kommunens indbyggertal eller tilstedeværelsen af en samlet bebyggelse. Sondringen mellem sognekommuner og købstadkommuner havde dog stadig betydning i en række lovbestemmelser som følge af, at købstadkommunerne ikke var omfattet af den amtskommunale inddeling.

Ved en lovrevision i 1933 blev der foretaget en række tilnærmelser mellem styrelsesreglerne i landkommunalloven af 1867 og købstadkommunalloven af 1868, og harmoniseringen af lovbestemmelserne blev fulgt op ved senere lovrevisioner, ligesom der skete en tilnærmelse i de enkelte kommuners styrelsesvedtægter.

Den i 1958 nedsatte kommunallovskommission, der blandt andet havde til opgave at gennemgå de gældende kommunale styrelseslove og fremkomme med forslag til ændringer af disse, fandt det imidlertid hverken nødvendigt eller rimeligt med to styrelseslove. Kommissionen foreslog derfor i sin betænkning (nr. 420/1966, »Kommuner og kommunestyre«), at styrelsesreglerne blev samlet i en fælles styrelseslov, der i videst muligt omfang skulle indeholde ensartede regler for de forskellige kommunetyper. Efter kommissionens udkast var kommunerne inddelt i amtskommuner samt øvrige kommuner, der betegnedes som primærkommuner. De tidligere betegnelser købstadkommuner og sognekommuner blev således opgivet.

Kommunallovskommissionens udkast til styrelseslov byggede i vid udstrækning på de grundlæggende principper i den gældende lovgivning, herunder de kommunale styrelsesvedtægter og tilsynsmyndighedernes praksis. Udkastet blev med visse ændringer fremsat som lovforslag, og - med visse yderligere ændringer - vedtaget af folketinget i 1968.

Den kommunale styrelseslov er senere blevet ændret talrige gange og er nu optrykt som lovbekendtgørelse nr. 399 af 19. juli 1977. Også siden lovbekendtgørelsen er der sket ændringer i loven, således ved lov nr. 655 af 21. december 1977 (ændringer i overensstemmelse med forslag i betænkning nr. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati) og ved lov nr. 128 af 28. marts 1979 (blandt andet om diæter véd siden af erstatning for mistet arbejdsfortjeneste). Ingen af ændringerne har dog været af større omfang, og de har ikke berørt de grundlæggende principper for det kommunale styre.

Den kommunale styrelseslov kan karakteriseres som en art forfatning eller grundlov for kommunerne, idet den - omend i mindre omfang end de tidligere kommunale styrelseslove - stort set kun indeholder de grundlæggende bestemmelser for kommunernes styrelse. Det er således i loven foreskrevet eller forudsat, at mere detaljerede regler, herunder lokalt bestemte regler, fastsættes i en vedtægt for styrelsen af de kommunale anliggender i vedkommende kommune, jfr. nedenfor under afsnit 4.

Den kommunale styrelseslov bygger på en forudsætning om en funktionsdeling mellem kommunalbestyrelsen, udvalgene og administrationen. Den kommunale administration er dog ikke nærmere omtalt i styrelsesloven, som er en lov om de kommunalpolitiske organers sammensætning og virkemåde.

Det er i styrelseslovens § 1, stk. 2, fremhævet, at lovens bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen. Der kræves således sikker lovhjemmel til fravigelse af de almindelige kommunale styrelsesregler, herunder ikke mindst reglerne om kommunalbestyrelsens virksomhed (beslutningsdygtighed, stemmemajoritetskrav, valg m. v.).

2. Lov om Københavns kommunes styrelse

Københavns kommunes styrelsesforhold har altid været særskilt reguleret, og kommunens styrelseslovgivning var derfor heller ikke omfattet af kommissoriet for kommunallovskommissionen, der i 1966 afgav betænkning med styrelseslovudkast for landets øvrige kommuner, jfr. ovenfor afsnit 1.

Der er for nylig foretaget en revision af den københavnske styrelseslovgivning, der er resulteret i lov nr. 274 af 8. juni 1977 om Københavns kommunes styrelse. De indtil da gældende styrelsesregler fandtes i anordning af 1. januar 1840 angående Communalbestyrelsen i Kjøbenhavn, lov af 4. marts 1857 om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender med senere ændringer, navnlig lov nr. 75 af 18. marts 1938. Der var således et behov for at få samlet de københavnske styrelsesregler, ikke mindst da mange af reglerne var utidssvarende.

Sigtet med lovrevisionen var imidlertid ikke blot en ajourføring af reglerne, men tillige at opnå en størst mulig overensstemmelse med styrelsesreglerne i det øvrige land. Gennemførelsen af loven om Københavns kommunes styrelse hår betydet, at styrelsesordningen i det store og hele svarer til den, der er gældende for landets øvrige kommuner med magistratsordning, jfr. nedenfor afsnit 5.

Blandt de væsentligste nydannelser er ændringer i reglerne om magistratens valg og funktioner. Magistraten skal nu vælges af og blandt borgerrepræsentationens medlemmer, og valgene gælder for borgerrepræsentationens funktionsperiode. Endvidere er det, i overensstemmelse med den kompetenceordning der gælder i landets øvrige kommuner, fastslået, at borgerrepræsentationen er kommunens højeste myndighed, over for hvis beslutninger der ikke tilkommer magistraten nogen selvstændig modstående beslutningskompetence.

Den hidtidige organisatoriske adskillelse mellem borgerrepræsentationen og magistraten er dog bibeholdt, idet magistratens

medlemmer efter valget udtræder af borgerrepræsentationen, således at deres stedfortrædere indtræder som medlemmer af borgerrepræsentationen. Dette har blandt andet den konsekvens, at overborgmesteren ikke er formand for borgerrepræsentationen.

Der kan i øvrigt om den københavnske styrelsesordning henvises til bilag 1, hvor der er foretaget en gennemgang af de enkelte magistratskommuners styrelsesforhold.

3. Hovedstadsrådet

Hovedstadsrådet er oprettet i henhold til lov nr. 331 af 13. juni 1973 om et hovedstadsråd. Oprettelsen må blandt andet ses på baggrund af den som led i kommunalreformen gennemførte almindelige inddelingsreform, hvorved der skete en sammenlægning af samtlige kommuneopdelte bysamfund. Uden for denne inddelingsreform blev holdt København og Frederiksberg kommuner og Københavns amtsrådskreds, idet den kommunale inddeling her var særlig problematisk på grund af bysamfundets "udstrækning og den stærke befolkningskoncentration. En anvendelse af kommunalreformens princip om én by - én kommune ville føre til dannelsen af en storkommune for hele området, hvilket ville være lidet stemmende med tanker om et lokalt selvstyre.

Der blev derfor i 1970 i stedet nedsat et hovedstadsreformudvalg, der skulle tilvejebringe et grundlag for samt forslag til en reform for hovedstadsområdet. Hovedstadsreformudvalget foreslog i sin betænkning af 1971, at der som en overbygning over de eksisterende amtskommuner og kommuner skulle etableres et indirekte valgt fælles organ, hovedstadsrådet, geografisk dækkende København og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Hovedstadsrådet skulle efter forslaget varetage nærmere bestemte fælles opgaver for dette område.

Hovedstadsrådsloven bygger i meget vidt omfang på reformudvalgets forslag og indeholder bestemmelser om hovedstadsiådets valg og sammensætning, dets styrelse samt dets opgaver og økonomi.

Lovens bestemmelser om styrelsen af hovedstadsrådets anliggender indskrænker sig stort set til henvisninger til den kommunale styrelseslov, hvilket må ses i sammenhæng med, at rådet i det væsentlige skal varetage opgaver, som i det øvrige land varetages af kommuner og - især - amtskommuner. Der er dog på grund af rådets særlige karakter hjemmel til i rådets styrelsesvedtægt at fravige bestemmelserne i den kommunale styrelseslov, men denne hjemmel er kun i ringe udstrækning udnyttet.

Ændringer af bestemmelserne i den kommunale styrelseslov får således i henhold til hovedstadsrådsloven umiddelbart virkning for hovedstadsrådet, medmindre der er tale om bestemmelser, der er fraveget i rådets vedtægt.

4. Styrelsesvedtægter

Det er i § 2, stk. 2, i den kommunale styrelseslov bestemt, at de nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af indenrigsministeren. Tilsvarende bestemmelse findes i § 2, stk. 4, i lov om Københavns kommunes styrelse og i § 11, stk. 1, i lov om et hovedstadsråd.

Styrelsesloven har lagt rammerne for den kommunale styrelse og virksomhed, og disse rammer må nærmere udfyldes gennem bestemmelser i vedtægten. Det er i en række bestemmelser i styrelsesloven foreskrevet, at der i vedtægten skal optages regler om nærmere angivne forhold, mens det i andre styrelseslovsbestemmelser blot er angivet, at visse nærmere regler kan optages i vedtægten.

En regelfastsættelse gennem styrelsesvedtægten frem for i selve loven gør det dels muligt løbende - og på en lettere måde end

gennem lovgivningsproceduren - at tilpasse de mere detaljerede styrelsesregler til samfundsudviklingen, herunder til ændringer i lovgivningen, dels muligt i et vist omfang at indpasse lokale sædvaner og ønsker i den mere detaljerede regulering.

Det er især sådanne styrelsesregler, der er afhængige af eller forudsættes bestemt af lokale hensyn og forhold, der er henskudt til fastsættelse i styrelsesvedtægten. Dette gælder i første række reglerne om udvalgenes antal og sagsområder, idet disse regler vil blive udarbejdet ud fra kommunens størrelse, administrationens opbygning, traditioner m. v., men det gælder f. eks. også de nærmere regler om borgmesterens funktioner og om kasse- og regnskabsforholdene i kommunen.

I samarbejde med de kommunale organisationer har indenrigsministeriet udarbejdet vejledende normalstyrelsesvedtægter. Normalvedtægten for kommunernes styrelse er i fuldstændigt optryk udsendt med indenrigsministeriets cirkulære nr. 182 af 29. august 1977, og normalvedtægten for amtskommunernes styrelse med indenrigsministeriets cirkulære nr. 181 af 29. august 1977. Disse normalvedtægter følges i meget vidt omfang af kommunerne, og de lokale administrationsforhold samt forskelle af geografisk, erhvervsmæssig eller befolkningsmæssig karakter har således ikke haft større indflydelse på bestemmelserne i vedtægterne.

Det må understreges, at styrelsesvedtægternes bestemmelser ikke må være i strid med lovgivningen, og hvis der er modstrid mellem bestemmelser i en styrelsesvedtægt og lovbestemmelser, er det derfor styrelsesvedtægten, der viger. I forbindelse med lovændringer, der berører styrelsesvedtægtens bestemmelser, anses vedtægtens bestemmelser således umiddelbart for ændret i overensstemmelse med lovændringerne, uanset om der formelt gennemføres styrelsesvedtægtsændringer. Et sådant modsætningsforhold mellem lov og vedtægt vil især kunne tænkes i tilfælde, hvor en kommune har fraveget normalstyrelsesvedtægten, idet indenrigsministeriet ved lovændringer udsender udkast til ændrede affattelser af normalvedtægtens bestemmelser og dertil knytter en forhåndsstadfæstelse. Kommunalbestyrelser, der vedtager bestemmelserne i overensstemmelse med indenrigsministeriets udkast, behøver herefter blot at indsende en meddelelse herom til ministeriet.

Kommunalbestyrelsens vedtagelse er imidlertid nødvendig i tilblivelsesprocessen, og indenrigsministeriet kan således ikke på egen hånd fastsætte vedtægtsbestemmelser, der er bindende for kommunalbestyrelsen. Omvendt kan kommunalbestyrelsen ikke på egen hånd foretage ændringer i den stadfæstede vedtægt eller i øvrigt fravige denne. Når styrelsesvedtægten er stadfæstet, har dens bestemmelser således karakter af retsregler.

Det skal i øvrigt nævnes, at der i hovedstadsrådsloven er hjemmel til i hovedstadsrådets styrelsesvedtægt at fravige den kommunale styrelseslovs bestemmelser, jfr. ovenfor afsnit 3. Denne særlige adgang til i styrelsesvedtægten at fravige lovregler kendes tillige for så vidt angår magistratskommunerne, hvor der i styrelseslovens § 64 på lignende måde er hjemmel til i styrelsesvedtægten at fravige styrelseslovens bestemmelser, jfr. nedenfor afsnit 5.

Det skal endelig bemærkes, at styrelsesvedtægterne ikke indeholder bestemmelser, der er umiddelbart bindende for borgerne.

5. Særligt om magistratskommunernes styrelsesvedtægter

Det er i § 64 i styrelsesloven fastsat, at der i styrelsesvedtægten for Frederiksberg, Odense, Ålborg og Århus kommuner kan træffes bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat. Det er endvidere bestemt, at der i styrelsesvedtægten skal optages bestemmelser om den umiddelbare forvaltning, herunder hvilke forretninger, der henlægges til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar.

Som nævnt i afsnit 4 om de kommunale styrelsesvedtægter gælder der endvidere den særregel for magistratskommunerne, at der i vedtægten kan træffes bestemmelse om de

fravigelser af styrelseslovens indhold, som magistratsordningen gør ønskelig.

Hjemmelen for magistratsordninger er således i styrelsesloven, men hele udformningen af magistratsordningen, herunder de fornødne eller ønskelige fravigelser af styrelsesloven, er henskudt til styrelsesvedtægten. Indholdet af magistratsordningen fastlægges derfor i styrelsesvedtægten, hvis regler dermed - i højere grad end det er tilfældet med styrelsesvedtægtsreglerne i de udvalgsstyrede kommuner - udgør grundlaget for den umiddelbare forvaltnings udøvelse.

Odense, Ålborg og Århus kommuner har alle indført en egentlig magistratsordning, idet den umiddelbare forvaltning i disse kommuner varetages af borgmesteren og et antal rådmænd på eget ansvar.

. Derimod har Frederiksberg kommune ikke noget egentligt magistratsstyre, idet der i forhold til de udvalgsstyrede kommuner i det væsentlige kun er den forskel, at økonomiudvalget betegnes som magistrat, ligesom medlemmerne af økonomiudvalget betegnes som rådmænd. Dog er der tillige - med forbillede i magistratsordningerne - tillagt borgmesteren en erklæringsret i sager vedrørende kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, forinden sagerne forelægges magistraten eller vedkommende udvalg.

Magistratsordningen i Århus blev indført allerede i 1950 i forbindelse med en ændring af købstadkommunalloven. Ved den styrelsesvedtægt, dér efter lovændringens vedtagelse blev stadfæstet af indenrigsministeriet, afskaffedes de stående administrerende udvalg, og den udøvende myndighed blev henlagt til en magistrat bestående af en borgmester og 4 rådmænd.

Styrelsesvedtægten for Århus kommune har senere dannet udgangspunkt for vedtægterne for Ålborg og Odense kommuner, idet den af indenrigsministeriet udsendte normalvedtægt for kommuner nødvendigvis må fraviges meget betydeligt. Blandt andet må normalvedtægtens centrale bestemmelser om udvalgene, deres styrelse og virksomhed, i magistratskommunerne erstattes af regler om magistratens og dennes afdelingers styrelse og virksomhed.

Der er i bilag 1 foretaget en gennemgang af de enkelte magistratsordninger, og som det fremgår heraf, er der betydelige forskelle i vedtægternes affattelse i de tre kommuner. Som det ligeledes fremgår, er der også reelle forskelle mellem magistratsordningernes indhold, og det er klart, at disse forskelle må have baggrund i og fremgå af vedtægterne.

Der er tillige en række rent redaktionelle forskelle i affattelsen af bestemmelserne og i hele vedtægtsopbygningen, hvilket må anses for uheldigt ud fra såvel retstekniske, herunder fortolkningsmæssige, som ordensmæssige grunde. Det bør derfor overvejes at søge vedtægterne affattet i mere ensartet form, således at forskelle i formuleringen også er udtryk for realitetsforskelle. Noget sådant vil imidlertid' forudsætte de pågældende kommuners medvirken, jfr. ovenfor afsnit 4 om vedtægtsproceduren.

6. Særligt om amtskommuner

Som nævnt i afsnit 1 gjaldt der indtil 1970 en særlig styrelseslov for landkommuner, der imidlertid var opdelt i bestemmelser for henholdsvis sognekommuner og amtskommuner. I modsætning til købstadkommunerne var sognekommunerne omfattet af den amtskommunale inddeling, og tilsynsmæssigt var de underlagt amtsrådene. Amtskommunernes hovedopgaver var sygehusvæsen og vejvæsen, og herudover varetog amtskommunerne kun få opgaver.

Kommunalreformen betød imidlertid en fuldstændig omkalfatring af amtskommunerne. Der gennemførtes en ændret amtskommunal inddeling, og amtskommunerne fik en række nye opgaver, ligesom der blev ændret i de bestående opgaver. Der blev endvidere indført amtskommunal indkomstbeskatning, således at der opstod et mere direkte ansvar over for borgerne. Også i styrelsesmæssig henseende skete der betydelige ændringer.

Den væsentligste ændring var, at amtmanden, der hidtil havde været født formand for amtsrådet og daglig leder af den amtskommunale administration, blev afløst af en folkevalgt amtsborgmester. Denne ændring måtte også ses på baggrund af, at amtsrådenes tilsyn med sognekommunerne bortfaldt, således at amtsrådene i højere grad fik status af rene kommunalbestyrelser.

Det var dog ikke muligt på alle punkter at gennemføre ens styrelsesregler for kommuner og amtskommuner. En særskilt lov for amtskommunernes styrelse eller et særligt kapitel for amtskommunerne var dog ikke påkrævet, da særreglerne var få og uden principiel betydning. Særregler er navnlig gennemført i styrelseslovens § 5 (amtsrådenes medlemstal), § 9 (amtsrådenes mødeordning) og § 47 (indenrigsministeriets tilsyn med amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner). Desuden er der enkelte bestemmelser i styrelsesloven, der udtrykkeligt er begrænset til at gælde for (primær) kommuner.

Uanset styrelsesreglerne således i det store og hele er de samme for kommuner og amtskommuner, har det været nødvendigt at udarbejde særlige normalstyrelsesvedtægter for amtskommunerne, jfr. ovenfor afsnit 4. Dette skyldes imidlertid især, at der i styrelsesvedtægterne skal fastsættes regler om udvalgenes sammensætning og myndighedsområde, og da kommunernes og amtskommunernes opgaver er forskellige, må disse bestemmelser nødvendigvis også være forskellige. Det skal i denne forbindelse nævnes, at det i amtskommunerne ikke alene er økonomiudvalget og social- og sundhedsudvalget, der er lovbestemte, men at dette tillige gælder sygehusudvalget.

Den af indenrigsministeriet efter forhandling med Amtsrådsforeningen udsendte normalvedtægt for amtskommuner er med ganske få afvigelser gennemført i samtlige amtskommuner.

7. Forretningsordener

Det er i § 2 i den kommunale styrelseslov fastsat, at kommunalbestyrelsen selv vedtager sin forretningsorden, og forretningsordenen kræver således i modsætning til styrelsesvedtægten ikke stadfæstelse.

Indenrigsministeriet har ved cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 udsendt en normalforretningsorden for (primær) kommuner, og da reglerne om forretningsgangen i de kommunale råd i alt væsentligt er fælles for kommunalbestyrelser og amtsråd, jfr. ovenfor afsnit 6, er der ikke udsendt særlig normalforretningsorden for amtskommunerne. Amtsrådsforeningen har imidlertid i en materialesamling om amtskommunernes forfatningsforhold, »Vedtægter og hverv«, optaget en amtskommunal forretningsorden, der dog bortset fra de særlige amtskommunale benævnelser (amtsråd, amtsborgmester m. v.) på de fleste punkter er identisk med indenrigsministeriets normalforretningsorden for kommunerne.

De kommunale forretningsordener indeholder de bestemmelser om mødeindkaldelse, dagsordensmateriale, mødeledelse, sagsbehandling, afstemninger og andre processuelle forhold, som nødvendigvis må fastlægges, for at et kollegialt organ kan udøve sin virksomhed. En række af bestemmelserne i forretningsordenen uddyber styrelseslovens regler, men såvel for disse bestemmelser som for forretningsordenens øvrige bestemmelser gælder det, at kommunalbestyrelsen i et betydeligt omfang er bundet med hensyn til indholdet af forretningsordenen. Bindingen kan følge af bestemmelser i styrelsesloven eller anden lovgivning, men bindingen kan også bero på almindelige retsgrundsætninger, som netop for så vidt angår kollegiale organers forretningsgang i betydeligt omfang er udviklet gennem teori og praksis, jfr. nedenfor afsnit 8.

8. Almindelige retsgrundsætninger og administrativ praksis

De hidtil omtalte kommunale styrelsesregler har været skrevne regler, fastsat i lov, vedtægt eller forretningsorden. På en række områder har der imidlertid fæstnet sig almindelige grundsætninger for de kommunale organers beslutningsprocedure og virksomhed i øvrigt. Grundsætningerne kan have karakter af egentlige retsregler og dermed være lige så bindende som lovregler.

De almindelige retsgrundsætninger vil ofte have deres oprindelse i en praksis eller sædvane i kommunerne, der eventuelt senere har fundet udtryk i kommunernes styrelsesvedtægter, for derefter eventuelt at blive optaget i den af indenrigsministeriet udarbejdede normalvedtægt. I flere tilfælde er der herefter sket det, at retsgrundsætningerne via vedtægterne er blevet optaget i styrelsesloven. Som eksempler herpå kan nævnes bestemmelserne i §§ 22 og 23 i styrelsesloven om, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen for denne kan indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, samt at ethvert udvalgsmedlem kan standse udførelsen af en udvalgsbeslutning og få sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

Et praktisk eksempel på uskreven ret er reglerne om, i hvilke tilfælde kommunalbestyrelsesmedlemmer på grund af inhabilitet er afskåret fra at deltage i en sags afgørelse. Der er ganske vist i styrelseslovens § 14 en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem haf en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen. Dette er imidlertid alene en procedureregel, idet det ikke i bestemmelsen er angivet, i hvilke tilfælde medlemmer må anses for inhabile. Afgørelsen heraf beror i vidt omfang på almindelige retsgrundsætninger, f. eks. regler om, at et medlem ikke kan deltage i afgørelsen af sin egen sag eller en sag, hvori han har en væsentlig og personlig interesse.

Netop på inhabilitetsområdet er der imidlertid som følge af den manglende lovmæssige regulering tillige en righoldig administrativ praksis. Gennem de kommunale tilsynsmyndigheders afgørelser har der i praksis fæstnet sig visse regler om, i hvilke tilfælde kommunalbestyrelsesmedlemmer må anses for inhabile. Tilsynsmyndighedernes afgørelser har desuden i en række tilfælde været indbragt for folketingets ombudsmand, som gennem sine udtalelser har været med til at præge den videre udvikling i praksis. Netop gennem ombudsmandens virksomhed er der i øvrigt fastslået en række regler for god forvaltningsskik.

I denne forbindelse må det tillige nævnes, at domstolene i et mindre - men stigende - omfang har haft forelagt sager om kommunalretlige spørgsmål, således at der også på dette felt er skabt en vis retspraksis.

Som nævnt kan der i flere tilfælde peges på en udvikling, hvorefter regler, der har udviklet sig og er blevet accepteret i praksis, hen ad vejen er blevet udtrykkeligt formuleret gennem forretningsordener og vedtægter for eventuelt til sidst at vinde indpas i loven.

Det bør dog nævnes, at den uskrevne ret har en betydelig fordel ved netop at være uskreven. Det manglende krav om en eksakt formulering i lovsform betyder, at reglerne ofte vil være mere nuancerede og derfor mere egnede til at dække forskellige konkrete situationer. Tilstedeværelsen af uskreven ret kan således ligefrem være udtryk for, at det ikke er anset for muligt på tilfredsstillende måde at lovregulere et område. Desuden muliggør en uskreven ret en mere smidig tilpasning til ændrede holdninger eller skiftende samfundsforhold.

Kapitel IV

Kompetence- og ansvarsfordeling i det kommunale styre. Styring og information

1. Generelle bemærkninger

Der vil i dette kapitel blive redegjort for kompetence- og ansvarsfordelingen i det kommunale styre samt de kommunalpolitiske organers kontrol med og mulighed for indgriben over for de underordnede organers forvaltning, i almindelighed betegnet som de kommunalpolitiske organers styringsmidler. Der kan imidlertid være grund til at understrege, at der i kapitlet i det store og hele alene vil blive givet en retlig beskrivelse af kompetence- og ansvarsfordelingen, i det væsentligste baseret på den kommunale styrelseslov og de kommunale styrelsesvedtægter. Den nærmere indretning af kommunernes interne organisation, således som den blandt andet kommer til udtryk i organisationsplaner og kompetencefordelingsplaner, der beskriver de enkelte funktioners faktiske placering og udøvelse, vil således kun i begrænset omfang blive behandlet.

Før 1970 var det i vidt omfang muligt for kommunalbestyrelserne selv at træffe beslutning i de anliggender, der var henlagt til dem. I hvert fald var det muligt for kommunalbestyrelserne at træffe hovedbeslutningerne, herunder beslutning om delegation af afgørelsen af bestemte sager til udvalg og administration.

Siden 1970 er kommunalbestyrelsernes sagsantal mangedoblet, dels som følge af kommunesammenlægningerne, dels som følge af den ændrede opgavefordeling mellem stat og kommune. Desuden er der opstået helt nye opgaver, f. eks. inden for miljø- og levnedsmiddellovgivningen, ligesom bestående opgaver er blevet udbygget, f. eks. i medfør af planlovgivningen og sociallovgivningen. Endelig må det understreges, at den lokale udøvelse af forvaltningsmyndighed i forhold til borgerne tidligere i vidt omfang var henlagt til selvstændige, lokale myndigheder og kommissioner, f. eks. bygningskommissionen og sundhedskommissionen.

Henlæggelsen af de betydelige kompetenceområder til kommunalbestyrelserne var uløseligt forbundet med og betinget af en udbygning af administrationen, såvel kvantitativt som kvalitativt. Dette var ikke mindst nødvendigt, fordi der i stor udstrækning var tale om teknisk/administrative sagsområder. Det har således stået kommunalreformens fædre idart, at en række af de nye opgaver nødvendigvis måtte løses i den kommunale administration under ansvar over for og kontrol fra de kommunale råd. En kollegial forsamling ville ikke kunne overkomme at få et så stort sagsantal forelagt og ville ej heller være i stand til at overskue det samlede virkefelt på en sådan måde, at det hen ad vejen ved delegation ville være muligt at overlade opgaverne til udvalg og administration.

Som et led i kommunalreformen blev de kommunale styrelseslove samlet i én lov, lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse, der trådte i kraft den 1. april 1970

(loven er senere ændret flere gange, se nærmere kapitel III, afsnit 1). For Københavns kommune gælder der dog endnu enkelte særlige regler, således at det er anset for mest hensigtsmæssigt fortsat at have en særlig lov om Københavns kommunes styrelse. Endvidere er de styrelsesmæssige regler for hovedstadsrådet samlet i en særlig lov, der dog i vid udstrækning alene henviser til den kommunale styrelseslov, ser herom i det hele kap. III.

Styrelsesloven betegnede ikke det store brud på de hidtil gældende regler om styrelsen af kommunerne.

Der var i første række tale om en kodificering af et stort antal bestemmelser, som hidtil kun havde foreligget i vedtægtsform. Da loven fremtidig skulle gælde for samtlige kommuner, indebar den dog betydelige ændringer i forhold til sognekommunernes styrelsesregler, som var stærkt præget af, at for var tale om små landkommuner med få opgaver.

Omend ikke reelt så dog formelt betød loven en nydannelse på flere punkter. Dette gjaldt ikke mindst udvalgsstyret, som med loven blev knæsat som en art nervesystem i den kommunale struktur. Den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender blev henlagt til de af kommunalbestyrelsen'nedsatte stående udvalg, idet borgmesteren efter loven nu kun varetager den umiddelbare forvaltning af de anliggender, der ikke er henlagt til udvalg. Efter de hidtidige kommunale styrelseslove (lovene af 1867 og 1933 om landkommunernes styrelse, og lovene af 1868 og 1933 om købstadkommunernes styrelse) var ordningen den omvendte, at borgmesteren i almindelighed varetog udførelsen af byrådets beslutninger og den øvrige udøvende myndighed i kommunens anliggender, idet der samtidig var hjemmel til at overlade den umiddelbare forvaltning af enkelte grene af de kommunale anliggender til stående udvalg. Udgangspunktet blev altså ændret med den nye styrelseslov, om end det må tilføjes, at udviklingen i praksis havde ført til samme faktiske tilstand: En lang række udvalg er oprettet og havde fået overladt administrationen af store dele af de kommunale kompetenceområder.

I sammenhæng med at udvalgene fik tillagt udøvende funktioner, som allerede havde udviklet sig til at være meget omfattende, og som måtte forventes i væsentlig grad at øges, skete der ved styrelsesloven ændringer i det hidtidige kasse- og regnskabsudvalgs status. Udvalget blev et økonomiudvalg med den centrale ledelse af kommunens økonomi og med en særstilling som forbindelsesled mellem kommunalbestyrelsen og de øvrige udvalg. Udvalget fik væsentlige og i vidt omfang selvstændige opgaver i den kommunale organisation, og udvalget blev i konsekvens heraf trukket ud af de stående udvalgs kreds.

Med de styrende og koordinerende beføjelser, der er tillagt økonomiudvalget, synes det klart forudsat i styrelsesloven, at væsentlige dele af den kommunale forvaltning i praksis vil blive udøvet af udvalgene. Kun et mindre antal sager forudsættes afgjort i kommunalbestyrelsen, og den fornødne koordination i øvrigt må derfor ske gennem borgmesterembedet og økonomiudvalget. Etableringen af økonomiudvalget må derfor tages som udtryk for et ønske om i videst muligt omfang at forbeholde kommunalbestyrelsen de mere principielle og vidtrækkende sager, herunder ikke mindst det planlæggende og egentlige politiske arbejde.

Efter styrelsesloven skal visse sager afgøres af kommunalbestyrelsen. Først og fremmest er det bevillingssager samt visse andre sager af økonomisk karakter, f. eks. garanti- og kautionssager. I øvrigt kan enhver udvalgsafgørelse af et udvalgsmedlem blive henskudt til kommunalbestyrelsen, ligesom udvalgene i øvrigt er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Bortset fra at træffe de ledende beslutninger, herunder fastlæggelsen af fornødne retningslinier, optræder kommunalbestyrelsen altså som kontrol- og klageorgan i forhold til hele den kommunale organisation.

Uanset det kommunale styre således er søgt indrettet med henblik på kommunernes øgede opgaver, kan den omstændighed, at lovgivningen i næsten alle tilfælde placerer kompetencen hos kommunalbestyrelsen, samt den omstændighed, at de stående udvalgs funktion i styrelsesloven fortsat er beskrevet som en varetagelse af den umiddelbare forvaltning, føre til den antagelse, at det må være et krav, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning i alle sager eller som det mindre ved (udtrykkelig eller stiltiende)

delegation forudgående har overladt afgørelsen til udvalg eller administration. Spørgsmålet er altså, om kommunalbestyrelsen kun kan undlade at træffe afgørelse i et kommunalt anliggende, hvis kommunalbestyrelsen lovligt har delegeret beslutningsretten til andre kommunale organer, herunder den kommunale administration.

Efter den skitserede opfattelse bliver delegationsinstituttet således helt afgørende for udførelsen af de kommunale opgaver. Hvis der ikke kan påvises en foretagen delegation, henhører beslutningsretten under kommunalbestyrelsen. Denne opfattelse er blandt andet kommet til udtryk hos Erik Harder (Dansk Kommunalforvatlning, 3.udg., 1978, side 248) hvor det er udtalt: »Man kan sige, at alle de beslutninger, der træffes i udvalg og administration, hviler på en delegation, og hele den kommunale virksomhed hviler således på en meget udstrakt anvendelse af delegation.«

Dette har også været den almindelige opfattelse af forholdet mellem kommunalbestyrelsen og den øvrige kommunale organisation.

Da der ikke foreligger mere indgående behandlinger af delegationsinstituttet inden for kommunalretten, kan der imidlertid være grund til nærmere at efterprøve nødvendigheden og rimeligheden af denne meget vidtgående henvisning til delegation som grundlag for kompetenceudøvelsen i den kommunale organisation. Af hensyn til kommunestyrets effektivitet er det af afgørende betydning, at der gælder så klare kompetenceregler som muligt, og behovet herfor er selvsagt blevet mere påtrængende på grund af den store stigning i sagsantallet i kommunerne.

En sådan undersøgelse af kompetenceforholdene i kommunerne kan ikke indskrænkes til den kommunale styrelseslovgivnings bestemmelser og forudsætninger, men også speciallovgivningens bestemmelser og forudsætninger om den kommunale sagsbehandling og beslutningsmyndighed må inddrages.

Det er imidlertid her værd at bemærke, at indenrigsministeriet i sin rådgivning af andre ministerier i kommunalretlige spørgsmål har fastholdt, at det kun må være kommunalbestyrelsen, der i loven udpeges som kompetencebærer i kommunale anliggender. Således er lovgivningen da også i det store og hele indrettet. En undtagelse er den sociale lovgivning, hvor kommunalbestyrelsens socialudvalg i vid udstrækning har fået tillagt selvstændige beføjelser. Når indenrigsministeriet har været afvisende over for ønsker om tilsvarende selvstændige kompetencer for andre stående udvalg, skyldes det naturligvis i første række et hensyn til i videst muligt omfang at sikre systemet med kommunalbestyrelsen som det samlende og styrende organ på lokalt plan. Herved opnås blandt andet, at kommunens anliggender kan indgå i en helhed for planlægning og styring. En henlæggelse af helt selvstændige kompetencer til de enkelte stående udvalg vil efter ministeriets opfattelse indebære en meget betydelig risiko for en splittet og ukoordineret administration, og det ville således være i strid med hele tankegangen i kommunalreformen, der netop gik ud på at samle al kompetence i lokale anliggender - alt efter opgavernes karakter og omfang - hos henholdsvis kommunalbestyrelser og amtsråd. Afvisningen af selvstændig kompetence for udvalgene har dog også sammenhæng med et andet bærende hensyn, nemlig hensynet til at de enkelte kommunalbestyrelser og amtsråd selv bør kunne tilrettelægge den mest hensigtsmæssige administration af de kommunale anliggender.

Det er de nævnte hensyn, man har ønsket at tilgodese gennem de fastsatte kompetenceregler, og det fremgår derfor ikke af speciallovgivningen, hvilket kommunalt organ der i det daglige administrerer det pågældende sagsområde. Dette fremgår derimod af den af indenrigsministeriet stadfæstede styrelsesvedtægt for kommunen. I enkelte love har man dog fastslået, at kommunalbestyrelsen skal nedsætte et nærmere bestemt stående udvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af nærmere bestemte opgaver, f. eks. sygehusloven. I andre love har man udtrykkeligt tilkendegivet, at visse beføjelser skal udøves af et enkelt udvalg og således ikke kunne opsplittes på flere udvalg, f. eks. i biblioteksloven.

Kommunalbestyrelsen (amtsrådet og hovedstadsrådet) er således i lovgivningen udpeget som det kompetente organ i kommunale anliggender, selv om det samtidig har stået lovgiver klart, at kommunalbestyrelsen ikke i det daglige skulle eller kunne administrere de mange opgaver, der er blevet ud-

lagt til lokal varetagelse. Den nærmere tilrettelæggelse af administrationen af lovgivningen er blevet overladt til kommunalbestyrelsen og sker ikke mindst i forbindelse med vedtagelsen af kommunens styrelsesvedtægt og indretningen i øvrigt af administrationen.

For så vidt angår kommunens styrelsesvedtægt er der dog den væsentlige indskrænkning i kommunalbestyrelsens frihed til at tilrettelægge administrationen af lovgivningen, at vedtægten skal stadfæstes af indenrigsministeriet, hvorved lovgiver opnår, at centrale, statslige myndigheder får mulighed for at påse, at administrationen tilrettelægges i overensstemmelse med lovgivgivningen og dennes intentioner.

I forbindelse med en gennemgang af kompetence- og ansvarsforholdene i det kommunale styre vil det være naturligt tillige at inddrage spørgsmålet om hvilke styringsmidler, der i det gældende system står til rådighed for de kommunalpolitiske organer - i disses indbyrdes relationer og i relation til den kommunale administration.

I en organisation, hvor det ansvarlige organ ikke har praktisk mulighed for at behandle, endsige træffe afgørelse i langt den største del af de sager, som organisationen behandler, er det af overordentlig stor betydning for det ansvarlige organ at have tilstrækkeligt gode muligheder for at kontrollere og - om nødvendigt - korrigere de beslutninger, der træffes af organisationens andre led.

I denne henseende ligner kommunerne for så vidt en lang række andre, større organisationer, også på det offentlige område, f. eks. ministerierne. I kommunerne komplicceres situationen imidlertid af, at de overordnede organer er kollegiale og politisk valgte, samt at medlemmerne af disse organer - i modsætning til de ansatte i administrationen, som er underordnet disse organer - ikke er uddannet til eller aflønnet for varetagelsen af hvervet.

De politiske grupperinger i flertal og mindretal samt de begrænsede muligheder for arbejdsindsats og specialviden, som kommunalpolitikerne har (og principielt må have), stiller helt særlige krav til de muligheder, som de overordnede organer i det kommunale system må have for kontrol og indgriben. Det må i denne forbindelse erindres, at tilstedeværelsen af muligheder for at gribe ind ikke er tilstrækkelig. Mulighederne for indgriben må kombineres med eller suppleres med ordninger, som giver kommunalbestyrelsesmedlemmerne orientering om de sager, der eventuelt kan give anledning til indgriben.

Der vil i de følgende afsnit blive redegjort for de enkelte kommunalpolitiske organers og administrationens opgaver og kompetencer, samt de til rådighed stående informationskanaler og styringsmidler.

Først vil kommunalbestyrelsens opgaver og kompetence blive omtalt, men da kommunalbestyrelsen som nævnt er det efter lovgivningens kompetenceregler kompetente organ i næsten alle kommunale anliggender, vil der ikke være behov for en detaljeret gennemgang af kommunalbestyrelsens kompetence. I denne sammenhæng synes der alene at være grund til at foretage en gennemgang af de informationskanaler og styringsmidler, der står til rådighed for kommunalbestyrelsen.

Der vil derefter i afsnit 3-10 blive redegjort for de øvrige kommunalpolitiske organers og administrationens opgaver og kompetence samt også disse kommunalpolitiske organers styringsmidler. Det vil herunder blive undersøgt, om den kommunale styrelseslov (og lovgivningen i øvrigt) indeholder bestemmelser om eller bygger på forudsætninger om, at der i det kommunale styre er en funktionsdeling, der kan berettige de enkelte led i organisationen til at træffe beslutninger af en nærmere beskaffenhed. Samtidig vil det blive undersøgt og overvejet, hvorvidt der synes at være behov for ændringer af de gældende regler om kompetence og ansvar, samt hvorvidt de gældende regler sikrer de kommunalpolitiske organer tilstrækkelige styringsmidler.

I afsnit 11 vil de særlige regler i magistratskommunerne blive omtalt, og i afsnit 12 følger en særskilt behandling af spørgsmålet om muligheder for indskriden og anvendelse af tvangsmidler over for visse politiske organer i. tilfælde, hvor disse benytter deres særlige placering i det kommunale system til at modarbejde gennemførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger.

Endelig vil der i afsnit 13 blive redegjort for den kommunale revisions særlige placering og revisionens opgaver.

2. Kommunalbestyrelsen

2.1. Indledning

Ifølge styrelseslovens § 2 styres kommunernes anliggender af kommunalbestyrelser, i amtskommunerne benævnt amtsråd (styrelseslovens § 3).

Med denne helt grundlæggende kompetencefastsættelsesregel - suppleret med regler om kommunalbestyrelsernes valg og virke - har lovgivningsmagten udfyldt grundlovens »løfteparagraf« om kommunalt selvstyre (§ 82).

Tidligere var der i visse kommuner udnævnt kongelige embedsmænd til at tage del i styrelsen, men med borgmesterloven af 1919 og styrelsesloven af 1968 bortfaldt denne ordning, således at styrelsen af kommunerne nu alene ligger i hænderne på folkevalgte.

Kommunalbestyrelsen er herefter i alle kommuner placeret som det styrende, overordnede organ.

Nedenfor skal nærmere undersøges indholdet af kommunalbestyrelsens beføjelser og opgaver samt dens styringsmidler i forhold til den øvrige kommunale forvaltning, og det skal drøftes, om reglerne herom bør ændres eller klargøres. Et særligt aspekt ved denne problemstilling, nemlig kommunalbestyrelsens tvangsmidler til at sikre, at gennemførelsen af forvaltningens opgaver ikke hindres, er omtalt i afsnit **12.**

2.2. Kommunalbestyrelsens kompetence og ansvar.

Kommunalbestyrelsen er med de få begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen, kompetent i ethvert kommunalt anliggende.

Kommunalbestyrelsen er dermed ansvarlig for løsningen af det stadigt stigende antal opgaver, som lovgivningen har lagt ud til lokal varetagelse. Endvidere er kommunalbestyrelsen ansvarlig for løsningen af det lokale fællesskabs egne opgaver. I takt med en tiltagende lovregulering af samfundslivet udviskes dog sondringen mellem hvad man har kaldt egne og statslige opgaver.

En væsentligere sondring, der imidlertid lider under den svaghed at være uskarp, kan drages mellem de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen handler som bestyrer af kommunens økonomi i videste forstand og de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen er indsat som en stedlig forvaltningsmyndighed til at regulere borgernes retsforhold i nærmere angivne relationer, f. eks. bygningslovgivningen, planlovgivningen og miljølovgivningen.

Begge de omtalte tilfældegrupper må i det omfang, der ikke er modstående bestemmelser, anses for omfattet af styrelsesloven, der omhandler de kommunale beslutningers tilblivelse. Der er også i begge tilfælde tale om kommunale aktiviteter, der er dækket af udtrykket »kommunale anliggender«. For så vidt angår udøvelsen af forvaltningsmyndighed, består den kommunale aktivitet i den udførende opgave, der ved loven er henlagt til kommunalbestyrelsen (lovens gennemførelse på lokalt plan).

Det er som nævnt i styrelseslovens § 2 udtalt, at kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen, og det er herved fastslået, at ledelsen af og ansvaret for hele den kommunale organisation ligger hos kommunalbestyrelsen. Styrelsesloven henlægger udtrykkeligt og ufravigeligt en række kompetencer som et led i denne styrende virksomhed til kommunalbestyrelsen, f. eks. vedtagelsen af årsbudgettet og årsregnskabet, vedtagelsen af tillægsbevillinger og anlægsbevillinger, vedtagelsen af låneoptagelser og påtageiser af garantiforpligtelser m. v., jfr. §§ 38, 40, 41 og 45 samt nedenfor kapitel V.

For de kommunale opgaver i øvrigt er det forudsat, at de varetages i en funktionsdeling mellem kommunalbestyrelsen, de øvrige kommunalpolitiske organer og administrationen.

De stående udvalg forestår den umiddelbare varetagelse af opgaverne samt forberedelsen af kommunalbestyrelsens behandling, jfr. §§17, 21 og 31.

Økonomiudvalget har en særlig stilling og udøver et tværgående tilsyn ved at have indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige administrationsområder, jfr. § 18.

Borgmesterens væsentligste funktion er, bortset fra formandskabet i kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget, den daglige ledelse af den kommunale administration, personalemæssigt og organisatorisk, jfr. §§ 30 og 31.

Den kommunale administration er ikke tillagt opgaver eller kompetencer direkte i styrelseslovens bestemmelser, og synes således alene at skulle varetage den mere praktiske side af sagsforberedelse og udførelsen af de af de politiske organer trufne beslutninger.

Som det fremgår, er der i selve den kommunale organisation flere organer, der skal deltage i udøvelsen af kommunalbestyrelsens kompetencer og herunder i et vist omfang træffe afgørelser på kommunalbestyrelsens vegne. Som der nærmere skal redegøres for i de følgende afsnit i dette kapitel, forudsættes der at bestå en organiseret arbejdsdeling i kommunestyret, hvor de forskellige trin i organisationen har hver deres funktion, dog med flydende overgange mellem de enkelte funktioner.

Når kommunalbestyrelsen varetager en opgave, sker det i overensstemmelse med den funktionsdeling, der er fastlagt i den kommunale styrelseslov. Der kan siges at være tale om en intern fordeling af den kompetence, som tilkommer og hviler på kommunalbestyrelsen. Heraf følger tillige, at der ikke opstår spørgsmål om delegation i det omfang den antydede funktionsdeling eller arbejdsgang følges i forbindelse med udførelsen af de kommunale opgaver.

Det skal bemærkes, at den angivne organisation af styret af kommunens anliggender efter styrelseslovens ordlyd at dømme i første række er indrettet på drift og anlæg af kommunale institutioner, veje, anlæg m. v., altså typisk dispositioner af økonomisk karakter. Efter loven er kommunalbestyrelsen det styrende organ og udvalgene de bestyrende organer, og denne karakteristik dækker ikke umiddelbart kommunalbestyrelsens virksomhed som stedlig forvaltningsmyndighed.

Som ovenfor nævnt må det dog antages, at styrelsesloven også finder anvendelse på kommunalbestyrelsens udøvelse af sådanne kompetencer i henhold til speciallovgivningen, der må karakteriseres som udøvelse af forvaltningsmyndighed. Spørgsmålet er derfor alene, om det tillige kan antages, at den angivne funktionsdeling kan udstrækkes til at dække udøvelsen af de nævnte kompetencer. Spørgsmålet vil blive uddybet nedenfor, specielt i forbindelse med omtalen af udvalgenes kompetence, men det skal allerede her understreges, at styrelseslovens regler og den heri indeholdte kompetencefordeling må antages at gælde for udøvelsen af samtlige de kompetencer, der er tillagt kommunalbestyrelsen, medmindre andet fremgår af den pågældende speciallovgivning.

Kompetencer og funktioner for borgmester, udvalg og administration er nærmere gennemgået i de følgende afsnit.

I forhold til den kommunale forvaltning i øvrigt er kommunalbestyrelsens opgave at foretage den fornødne styring, blandt andet ved at føre tilsyn med, *at* styrelsesvedtægtens fordeling af opgaver mellem udvalgene er rimelig og hensigtsmæssig, *at* der er den fornødne koordination mellem udvalgene, *at* udvalgenes sagsmængde og ekspeditionstid er rimelig, *at* administrationen organisatorisk og personalemæssigt fungerer tilfredsstillende såvel udadtil som indadtil; herunder at medarbejderne har de fornødne kvalifikationer, samt *at* administrationens betjening af borgerne er kvalificeret.

Kommunalbestyrelsen skal således træffe de ledende beslutninger, der kan sikre en opfyldelse af de opgaver, der er henlagt eller overladt til kommunen.

2.3. Kommunalbestyrelsens styring af den kommunale virksomhed.

Som nævnt er kommunalbestyrelsen inden for lovgivningens rammer kompetent i ethvert kommunalt spørgsmål. En gennemgang af kommunalbestyrelsens relationer til de øvrige led i den kommunale forvaltning bliver derfor stort set ensbetydende med en gennemgang af dens styringsmidler. En sådan gennemgang er foretaget nedenfor af forholdet til borgmesteren (2.3.1.), udvalgene (2.3.2.), de særlige udvalg (2.3.3.) og administrationen (2.3.4.).

Det skal dog indledningsvis bemærkes, at kommunalbestyrelsens vel nok stærkeste styringsmiddel, bevillingsmyndigheden, retter sig mod alle de øvrige led. Ifølge styrelsesloven udgør de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen har taget bevillingsmæssig stilling, den bindende regel for næste års kommunale forvaltning. Dermed opstiller kommunalbestyrelsen gennem det vedtagne budget nogle rammer for forvaltningen, som kun kommunalbestyrelsen kan dispensere fra gennem tillægsbevillinger og for-

højeiser af rådighedsbeløb. Endvidere indeholder budgettet i bemærkningerne en række bevillingsforudsætninger, som ligeledes af kommunalbestyrelsen kan være gjort bindende for den øvrige kommunalforvaltning.

Endelig fastlægger kommunalbestyrelsen flerårsbudgetter og udbygningsplaner på en række områder. Herved fastlægges ligeledes nogle retningslinier for udviklingen i kommunen, omend de ikke som budgettet er bindende, idet der i reglen først vil blive taget endelig stilling til planerne, efterhånden som de skal realiseres - eventuelt gennem bevillinger.

Det kommunale budget med alle dets bestanddele må således betragtes som kernen i hele styringen af de kommunale aktiviteter, idet budgettet er det primære instrument til løsning af kommunens planlægnings- og prioriteringsopgaver.

Gennem løbende budgetkontrol, regnskabsaflæggelse og revisionsbemærkninger kan kommunalbestyrelsen kontrollere, om de økonomiske rammer overholdes.

2.3.1. Forholdet til borgmesteren. Adgangen til at fastsætte regler for borgmesterens embedsførelse.

Borgmesteren vælges af kommunalbestyrelsen og må derfor formodes at være politisk i overensstemmelse med dennes flertal, men da borgmesteren ikke kan afsættes af kommunalbestyrelsen i valgperioden, kan denne tilstand på grund af forandringer i kommunalbestyrelsens politiske sammensætning ændres i periodens løb.

Som altovervejende hovedregel er borgmesteren i sit arbejde forpligtet til at rette sig efter kommunalbestyrelsens beslutninger.

Dette gælder, hvad enten han handler som kommunalbestyrelsens formand eller i medfør af en af sine øvrige funktioner. Ganske vist er der i styrelsesloven og styrelsesvedtægten tillagt borgmesteren en række selvstændige beføjelser. De er imidlertid af en sådan art, at de ofte kan nærmere normeres af kommunalbestyrelsen (-s flertal), f. eks. gennem forretningsordensbestemmelser, forskrifter for sagsekspedition, økonomiske og faktiske rammer og konkrete beslutninger i enkeltsager. Kommunalbestyrelsen vil dog i reglen være henvist til at fastsætte rammerne for borgmesterens beføjelser - hvor disse ikke er fastlagt i lov eller vedtægt - i form af generelle forskrifter. Antagelsen af en selvstændig kompetence for borgmesteren, udover hvad der følger heraf, vil være i strid med forudsætningerne for de kommunale styrelseslove, idet allerede købstadkommunalloven af 1868 markerede en klar afstandtagen fra en kommunal »to-kammer styrelse«, hvor borgmester eller magistrat på en række områder var sideordnet med kommunalbestyrelsen.

Den afgørende styrke i borgmesterembedet ligger derfor i, at borgmesteren som nævnt forener en række betydningsfulde funktioner, som forudsætter, at han er i løbende kontakt med forvaltningen - og dermed normalt fuldtidsbeskæftiget.

Det følger af sagens natur, at en lang række af de beslutninger, som borgmesteren i denne forbindelse må træffe, af tidsmæssige grunde ikke kan efterprøves af andre kommunalpolitiske organer. Sammen med de beføjelser, som styrelsesloven og styrelsesvedtægten giver borgmesteren, gør dette som fremhævet borgmesterembedet til et meget stærkt organ. Hvis der skal være indhold i grundideen om enhedsforvaltning i kommunerne, er det imidlertid efter udvalgets opfattelse også nødvendigt at have et stærkt organ, som på kommunalbestyrelsens vegne i det daglige arbejde kan varetage den fornødne koordination og påse, at kommunalbestyrelsens rammer for den kommunale forvaltning overholdes.

Dette forhold, sammenholdt med forskellen i arbejdsbetingelser m. v. mellem på den ene side et forholdsvis stort kollegialt organ med 1-2 møder pr. måned og på den anden side en fuldtidsbeskæftiget enkeltperson, giver efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for en almindelig ændring af de gældende regler om kommunalbestyrelsens muligheder for en normering af borgmesterens beføjelser. Disse må formentlig fortsat i de normale tilfælde bestå i muligheden for at fastsætte generelle regler for borgmesterens embedsførelse - med respekt af styrelseslov og -vedtægt - undtagelsesvis at give konkrete direktiver, samt eventuelt efterfølgende at udtale kritik af borgmesterens embedsførelse.

Derimod kan det ikke ganske udelukkes, at der i særlige tilfælde kan være behov for at gøre det muligt for kommunalbestyrelsen

at gribe kraftigere ind over for blandt andet borgmesteren, jfr. nedenfor afsnit 12.

2.3.2. Forholdet til udvalgene.

Regler om kommunalbestyrelsens kontrol med og muligheder for indgriben over for økonomiudvalget og de stående udvalg er givet direkte i styrelsesloven.

2.3.2.1. Forespørgselsretten efter styrelseslovens § 22. Almindelige betragtninger.

Ifølge § 22 kan ethvert medlem af kommunalbestyrelsen for denne indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed. Det foreskrives videre i bestemmelsen, at udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen alle oplysninger, den forlanger, og at de i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Undtaget er alene sager, hvor udvalgenes beslutninger ikke kan indbringes for kommunalbestyrelsen (d. v. s. visse socialudvalgssager).

Bestemmelsen gør det klart, at udvalgene er underordnet kommunalbestyrelsen, ikke blot i den henseende, at kommunalbestyrelsens rammer og overordnede beslutninger skal efterleves af udvalgene, men også således at kommunalbestyrelsen på et hvilket som helst tidspunkt i en konkret sag kan tiltage sig den kompetence, som ellers ville tilkomme udvalget som led i den umiddelbare forvaltning.

Bestemmelsen supplerer de styringsmidler, styrelsesloven og speciallovgivningen i øvrigt tillægger kommunalbestyrelsen i forhold til hele den øvrige kommunale forvaltning. Tilsammen betyder disse bestemmelser en så klar markering af kommunalbestyrelsen som det overordnede organ, at yderligere kontrol- og indgrebsmuligheder over for udvalgene efter udvalgets opfattelse ikke er fornødne.

2.3.2.2. Styrelseslovens § 22 (og § 23 om standsningsret) som en ret for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem.

Indbringelsesretten efter § 22 tilkommer ethvert kommunalbestyrelsesmedlem. Herved bliver bestemmelsen, ligesom bestemmelsen i § 23 om udvalgsmedlemmernes ret til at standse udvalgets beslutninger, en ret for det enkelte medlem, d.v.s. også for politiske mindretal. §§ 22 og 23 bliver dermed til væsentlige mindretalsbeskyttelsesregler i styrelsesloven. I betragtning af den sagsmængde, som lovgivningen i forbindelse med kommunalreformen har pålagt kommunerne, er det udvalgets opfattelse, at et funktionsdygtigt kommunestyre må hvile på en gennemført arbejdsdeling, således at kun en antalsmæssig meget lille del af kommunens sager - i hovedsagen de ledende beslutninger - behandles i kommunalbestyrelsen. På denne baggrund kan man spørge, om ikke mindretalsibeføjelserne i de nævnte bestemmelser er for vidtgående, når blot et enkelt medlem således principielt kan gøre enhver kommunal sag til en kommunalbestyrelsessag. Det må erkendes, at en udstrakt brug (misbrug?) af disse beføjelser kan medføre alvorlige belastninger af kommunens funktionssystem. Ved en vurdering af behovet for indskrænkninger i adgangen til at udnytte de to bestemmelser, træder deres forskelligheder frem.

2.3.2.3. Spørgsmålet om eventuelle ændringer i § 22.

§ 22 giver ikke det enkelte medlem noget krav på, at en sags videre ekspedition standses, eller at sagen underkastes realitetsbehandling i kommunalbestyrelsen. Den giver alene et medlem adgang til at forlange oplysninger om bestemte, nærmere præciserede anliggender inden for et udvalgs virksomhedsområde. Indenrigsministeriet har således antaget, at § 22 hjemler det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem ret til at forlange en redegørelse for et udvalgs forvaltning af et nærmere præciseret anliggende inden for udvalgets virksomhedsområde, medens spørgsmålet om, hvorvidt der af udvalget skal tilvejebringes bestemte oplysninger i sagen, afgøres af kommunalbestyrelsen. Herudover får medlemmet naturligvis mulighed for at gøre offentligheden bekendt med en sags eksistens og at redegøre for sine egne synspunkter. Bestemmelsen kan således siges at være en præcisering i en bestemt henseende af medlemmernes almindelige forslagsret, jfr. normalforretningsordenens § 3, og den er dermed udslag af et grundlæggende princip, som næppe bør indskrænkes. Tværtimod

kan det drøftes, om ikke § 22 formuleringsmæssigt burde udbygges til at hjemle en almindelig ret til at stille spørgsmål vedrørende ethvert kommunen vedrørende forhold. En sådan ret, som formentlig blot er en formalisering af gældende retsopfattelse, kan principielt styrke kommunalbestyrelsens styringsmuligheder, jfr. også kap. VI,. afsnit 6.5., uden i praksis at betyde større tids- og arbejdsmæssige belastninger for systemet. Udvalget har derfor foreslået, at bestemmelsen omformes i overensstemmelse hermed, jfr. kap. VIII, forslaget til ny § 11.

2.3.2.4. Hvilke oplysninger kan kræves i medfør af §22?

I øvrigt kan rækkevidden af § 22 give anledning til tvivl, navnlig i to henseender. For det første kan man spørge, hvilke oplysninger om udvalgenes virksomhed det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem har krav på at få, og for det andet er det næppe ganske afklaret, hvilke begrænsninger lovgivningen fastsætter med hensyn til, at udvalgene er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

Som nævnt ovenfor giver § 22 ikke et kommunalbestyrelsesmedlem ret til at få en sag realitetsbehandlet i kommunalbestyrelsen. På den anden side kan det dog heller ikke antages, at kommunalbestyrelsens flertal kan afskære det enkelte medlem fra at få reelle oplysninger om sagen. Hvis det antages, at medlemmet må nøjes med intetsigende oplysninger fra udvalget, giver § 22 ingen beføjelser til medlemmerne, udover hvad der følger af den almindelige forslagsret, jfr. ovenfor, og bestemmelsen bliver således indholdsløs. Medlemmet må derfor have krav på, at udvalget, normalt gennem sin formand, giver sådanne oplysninger om bestemte, nærmere præciserede anliggender inden for udvalgets virksomhedsområde, at kommunalbestyrelsen (dens enkelte medlemmer) kan tage stilling til, om man finder udvalgets virksomhed i disse anliggender i overensstemmelse med de af kommunalbestyrelsen udstukne rammer og øvrige regler for udvalgets arbejde.

Det må imidlertid erkendes, at der ikke lader sig opstille mere præcise krav til de oplysninger, som enkeltmedlemmer kan kræve i medfør af § 22, og at kommunalbestyrelsen må have ret vide rammer med hensyn til at skønne over, hvornår udvalgets oplysningspligt er opfyldt. Det hænger sammen med, at det er kommunalbestyrelsen, der i første række har rådighed over sagernes oplysningsniveau, d.v.s. bestemmer, hvornår en sag er sådan oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag. Også som almindelig regel kan der her kun antages at tilkomme enkeltmedlemmer nogle minimumskrav, som ikke lader sig præcisere generelt, og det kan næppe antages, at § 22 i denne henseende skulle give medlemmerne en særstilling.

Med andre ord må bestemmelsen give det enkelte medlem en ret til fra udvalget at modtage sådanne oplysninger, at han har et rimeligt grundlag for at skønne over, om udvalget i det pågældende anliggende inden for sit område efter hans opfattelse har handlet i overensstemmelse med rammerne for sin virksomhed. Efter omstændighederne, f. eks. hvis en sag er under forberedelse, må medlemmet lade sig nøje med summariske oplysninger, f. eks. om hvorledes sagen søges oplyst.

Det kan tilføjes, at tavshedspligtreglerne næppe kan være nogen hindring for oplysning af sager, som overhovedet vil kunne behandles i kommunalbestyrelsen, men de kan naturligvis begrunde, at sagen behandles for lukkede døre.

2.3.2.5. Begrænsninger i kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelser over for udvalgene.

På enkelte områder har kommunalbestyrelsen ikke nogen ubetinget adgang til at træffe beslutninger i anliggender, som behandles i udvalg, idet lovgivningen på visse punkter begrænser kommunalbestyrelsens kompetence.

Disse begrænsninger kan være sket ud fra materielle hensyn, således at sagen indholdsmæssigt ikke kan behandles i kommunalbestyrelsen, idet udvalget ifølge loven er den kompetente myndighed på det kommunale plan.

Dette gælder i en række sager inden for det sociale område. Herom henvises i øvrigt til afsnit 8.

Endvidere må der ud fra den funktionsdeling, som styrelsesloven hviler på, være visse

grænser for den ret, som kommunalbestyrelsen har til at gribe ind i udvalgenes arbejde. Kommunalbestyrelsen må således respektere de bindinger med hensyn til udvalgenes funktioner og arbejdsområder, som er indeholdt i styrelseslov og -vedtægt. Det gælder bestemmelserne om økonomiudvalgets særlige opgaver, om de stående udvalgs arbejdsopgaver og -områder, samt om udvalgenes valg af formand og fastsættelse af forretningsorden.

Styrelseslovens § 17, stk. 1., hvorefter udvalgene skal varetage den umiddelbare forvaltning, må således kunne begrænse kommunalbestyrelsens indgreb over for udvalgenes arbejde. Kommunalbestyrelsen vil ikke gennem sine beslutninger generelt kunne fratage et udvalg væsentlige dele af sagsforberedelsen og den løbende administration inden for udvalgets sagsområde. Da udtrykket »umiddelbar forvaltning« imidlertid er uskarpt, kan det være tvivlsomt, hvor grænsen for kommunalbestyrelsens indgreb må fastlægges konkret, jfr. nedenfor afsnit 6. Navnlig i to situationer synes der at kunne opstå tvivl, nemlig ved vedtagelsen af kompetencefordelingsplaner m. v. og ved spørgsmålet om en kommunalbestyrelse i enkeltsager kan undlade at lade disse udvalgsbehandle. Problemerne omkring kompetencefordel ingsplaner m. v. behandles i kapitlet om delegation, kap. V.

Styrelseslovens almindelige beskrivelse af sagsfordelingen, sagsforberedelsen og udvalgenes virksomhed viser klart, at sager inden for et udvalgs område, som kræver kommunalbestyrelsens beslutning, forudsættes behandlet af vedkommende udvalg, forinden kommunalbestyrelsen træffer afgørelse i sagen. Indenrigsministeriet har i en konkret sag antaget, at udvalgsbehandling kun kan undlades, når intet medlem protesterer imod en sådan fremgangsmåde. Ifølge denne opfattelse tilkommer der altså hvert enkelt kommunalbestyrelsesmedlem en ret til at forlange en sag udvalgsbehandlet. Da udvalgsbehandlingen er en (normalt væsentlig) del af en sags oplysning, kan et sådant standpunkt begrundes med, at et medlem som nævnt ovenfor må have visse minimumskrav med hensyn til beslutningsgrundlaget, idet han jo personligt er retlig ansvarlig for sin stillingtagen.

Sammenholdt med den almindelige regel om, at det er kommunalbestyrelsen, som bestemmer sagernes oplysningsniveau, og med kommunalbestyrelsens almindelige ret til at fastsætte rammer og andre generelle forskrifter for udvalgenes virksomhed, forekommer det imidlertid at være en vidtgående regel, i hvert fald hvis den opfattes således, at ethvert medlem kan forlange, at der foreligger en indstilling fra udvalget. En konsekvens af denne opfattelse ville nemlig være, at et modvilligt udvalg ville kunne blokere en kommunalbestyrelsesbeslutning. En sådan konflikt er dog næppe særlig sandsynlig i praksis på grund af den politiske sammensætning af kommunalbestyrelse og udvalg, og det må formentlig under alle omstændigheder antages, at kommunalbestyrelsen måtte kunne fastsætte en rimelig tidsfrist for udvalgsbehandlingen og derefter behandle sagen, såfremt en indstilling ikke foreligger.

Da de foreliggende problemer imidlertid har kunnet finde deres løsning i praksis, finder udvalget ikke, at der er tilstrækkelig behov for at fastlåse disse forhold i en lovregel.

2.3.2.6. Styrelseslovens § 23, og spørgsmålet om eventuelle ændringer heri.

Ifølge § 23 kan ethvert medlem af et udvalg standse udførelsen af en udvalgsbeslutning og kræve sagen »indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.«

Den ret, som § 23 hjemler, er langt mere indgribende over for sagsbehandlingen i kommunen end forespørgselsadgangen i § 22. Den omfatter nemlig, at udførelsen af en udvalgsbeslutning standses, således at kommunalbestyrelsen må tage stilling til sagen. § 23 omfatter naturligvis ikke sager, hvor den endelige afgørelse ifølge lovgivningen er henlagt til udvalget.

Et medlems indgriben efter denne bestemmelse betyder således ikke alene et indgreb i sagsekspeditionen, men tillige åt kommunalbestyrelsen træffer realitetsafgørelse i sagen. At § 23 kun gælder beslutninger i udvalgene, og at den kun kan anvendes af medlemmerne af det pågældende udvalg, ændrer ikke ved det faktum, at en hyppig anvendelse af § 23 kan bringe alvorlige forstyrrelser i en kommunes arbejde. Der bortses herved fra, at der

antages at tilkomme borgmesteren en tilsvarende standsningsret, idet denne er begrundet i en kontrolfunktion på kommunalbestyrelsens vegne, jfr. afsnit 3.2.6.

I tider med politisk polarisering, hvor måske ikke alle grupper i kommunalbestyrelsen altid kan forventes at optræde loyalt over for det kommunale styrelsessystem, må det erkendes, at § 23 i den gældende affattelse kan benyttes til at forårsage store tids- og arbejdsmæssige belastninger for både kommunalpolitikere og administration. Alligevel er det udvalgets opfattelse, at de mindretalsrettigheder, som § 23 rummer, er så væsentlige for det kommunale demokrati, at de bør bibeholdes i loven.

2.3.3. Forholdet til de særlige udvalg.

Særlige udvalg i henhold til styrelseslovens § 17, stk. 4, nedsættes af kommunalbestyrelsen, som i forbindelse med nedsættelsen eller senere kan give udvalget sådanne direktiver og rammer for arbejdet, som kommunalbestyrelsen måtte ønske, dog med respekt af de stående udvalgs områder, jfr. nærmere afsnit 9. Der synes derfor ikke i denne forbindelse at være behov for særlige styringsmidler.

Efter gældende ret er de særlige udvalg formentlig principielt omfattet af §§ 22 og 23, omend § 23 nok vil have mindre betydning for de særlige udvalg, idet de kun i begrænset omfang kan få tillagt egentlige administrative funktioner.

2.3.4. Forholdet til administrationen.

Lovgivningen indeholder kun ganske få regler, som begrænser kommunalbestyrelsens muligheder for at indrette sin administration efter ønske, når de af lovgiver udlagte opgaver i øvrigt varetages på forsvarlig måde, jfr. nedenfor afsnit 10. Inden for de rammer, som lovgivningen og eventuelle overenskomstmæssige aftaler udstikker, vil kommunalbestyrelserne derfor tillige frit kunne fastlægge sådanne retningslinier for sagsbehandlingen, at kravene om politisk styring vil kunne imødekommes. Disse retningslinier vil typisk finde udtryk i organisationsplaner, kompetencefordelingsplaner og stillingsbeskrivelser, som dermed bliver vigtige elementer i forbindelse med fastlæggelsen af de ansattes handleområde. Såfremt der i disse planer og beskrivelser ønskes tillagt de ansatte ret til at udøve kompetence, må der indgå bestemmelser om delegation fra de kommunalpolitiske organer til de ansatte, jfr. herom i kap. V. I denne sammenhæng skal blot fremhæves, at en sådan delegation normalt bør ske i samarbejde med det pågældende udvalg, da den vil berøre dette udvalgs kompetenceområde.

Mens der næppe er behov for ændringer af kommunalbestyrelsens styringsmuligheder over for administrationen på styrelseslovens område, må det som nævnt i afsnit 10 beklages, at der inden for sektorlovgivningen forekommer tendenser i retning af at begrænse kommunalbestyrelsens frihed til at tilrettelægge sin administration som den vil, når blot de opgaver, lovgivningen har pålagt kommunen, bliver løst.

2.4. Informationer som forudsætning for kommunalbestyrelsens styring.

Som nævnt er det en forudsætning for kommunalbestyrelsens og de øvrige kommunalpolitiske organers udnyttelse af styringsmulighederne, at medlemmerne får oplysninger om det arbejde, som foregår i de øvrige dele af den kommunale forvaltning.

2.4.1. Oplysninger til kommunalbestyrelsen vedrørende borgmesterens virksomhed.

Kommunalbestyrelsen har direkte kendskab til en del af borgmesterens embedsudøvelse, nemlig hans funktioner som formand for dette organ og til dels også som formand for økonomiudvalget. Informationer om hans arbejde som daglig leder af administrationen og om administrationens arbejde i øvrigt vil derimod formentlig i praksis stort set være begrænset til de oplysninger, som fremgår af kommunalbestyrelsessagerne, herunder eventuelle klager over administrationen eller borgmesteren.

Som nævnt i kap. VI, afsnit 6.5., må kommunalbestyrelsesmedlemmerne antages at have ret til at stille spørgsmål om alle kommunen vedrørende sager. Herunder må også spørgsmål vedrørende borgmesterens arbejde kunne rejses i kommunalbestyrelsen.

2.4.2. Oplysninger til kommunalbestyrelsen vedrørende udvalgenes virksomhed.

I forholdet mellem kommunalbestyrelsen og udvalgene løses en del af informationsspørgsmålet derved, at udvalgene består af kommunalbestyrelsesmedlemmer, som dels selv eventuelt kan tage sagerne op i kommunalbestyrelsen, dels kan informere de øvrige medlemmer om vigtigere spørgsmål i udvalgets arbejde. I reglen vil denne information finde sted ved partigruppernes drøftelser og lignende. Medlemmer, som ikke orienteres ad sådanne kanaler, f. eks. fordi de udgør enmandsgrupper i kommunalbestyrelsen og kun har plads i et enkelt eller nogle få udvalg, kan føle behov for en regelmæssig orientering om sagsbehandlingen i de øvrige udvalg. Det samme kan tænkes at være tilfældet med medlemmer, som ikke mener, at orienteringen via andre kommunalbestyrelsesmedlemmer er tilstrækkelig. Derfor udsendes i flere kommuner udvalgsdagsordener og/eller udskrifter af beslutningsprotokoller til samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer eller eventuelt til dem, som har fremsat anmodning herom. Det må imidlertid erkendes, at en sådan ordning i væsentlig grad vil forøge papirstrømmen til kommunalpolitikerne med fare for, at overblikket yderligere besværliggøres, således at de reelle muligheder for en politisk styring snarere formindskes. En mulig mellemløsning ville være, at udvalgsdagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller fremlagdes tilgængeligt for alle kommunalbestyrelsesmedlemmer. Udvalget har dog ikke ment, at en sådan ordning bør gøres obligatorisk, se nærmere kap. VI, afsnit 6.1.-og tillige afsnit 6.2., hvor spørgsmålet om medlemmernes adgang til sagernes akter drøftes.

Endvidere har kommunalbestyrelsen en vigtig informationskanal fra udvalgene via sin formand, se herom nedenfor afsnit 3.2.6,,

2.4.3. Generelt om kommunalbestyrelsens adgang til at fastlægge informationsniveauet.

Herudover kan kommunalbestyrelsen i kraft af de styringsmidler, den besidder, jfr. ovenfor, foreskrive en videre orientering. Det kan således i f. eks. kompetencefordelingsplaner være foreskrevet, at afgørelserne i bestemte typer sager skal forelægges kommunalbestyrelsen til orientering. Herigennem kan kommunalbestyrelsen kontrollere, om forvaltningen sker i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens intentioner, eventuelt udtrykt i generelle retningslinier for forvaltningen af bestemte sagstyper. Undertiden ses drøftet en ordning, hvorefter samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer skal orienteres om afgørelserne i bestemte typer sager inden disse udføres, f. eks. således, at udførelsen først kan ske, når ingen af kommunalbestyrelsens medlemmer har reageret inden for en nærmere bestemt frist. Sådanne regler kan virke forsinkende på arbejdsgangen og er, hvis det drejer sig om udvalgsafgørelser, næppe i overensstemmelse med styrelsesloven, som formentlig i § 23 udtømmende har reguleret enkeltmedlemmers muligheder for at standse udførelsen af udvalgsbeslutninger.

Som et hovedsynspunkt må det fremhæves, at den information, som tilgår kommunalpolitikerne i forbindelse med deres kontrol af den øvrige forvaltning, må være begrænset til væsentlig, relevant information. Når udgangspunktet er, at kommunalpolitikernes arbejdsvilkår skal forbedres, blandt andet fordi tidspresset er for stort, må der - også i denne henseende - sorteres kraftigt i informationsmængden (papirstrømmen). En strøm af oplysninger fra udvalg og administration om forvaltningsafgørelser vil ganske vist teoretisk muliggøre en præcis politisk styring, men i praksis vil sådanne ordninger medføre en stor risiko for, at de væsentlige informationer »drukner« - og med dem styringsmulighederne.

En drøftelse af mulighederne for at fastlægge et rimeligt informationsniveau samt af spørgsmålene omkring de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til informationer, specielt fra administrationen, er foretaget nedenfor i kapitel VI, afsnit 6.

3. Borgmesteren

3.1. Borgmesterembedets historiske baggrund.

Der skal i dette afsnit søges skitseret den historiske baggrund for borgmesterembedet som grundlag for den følgende analyse af embedets kompetencer og forhold til de øvrige organer i den kommunale forvaltning. Når det er fundet hensigtsmæssigt med en forholdsvis fyldig gennemgang, skyldes det dels, at borgmesterembedet blev ret summarisk behandlet i kommunallovskommissionens betænkning, dels at embedet på grund af sine berøringsflader med alle øvrige organer i kommunalforvaltningen i vidt omfang er en nøgle til forståelse af den kompetencemæssige opbygning af kommunestyret.

Afsnittet bliver således tillige en præsentation af baggrunden for nogle af de udtryk, som anvendes til at fastlægge de øvrige organers opgaver og kompetencer.

3.1.1. Købstadkommunalloven af 1868.

Ved købstadkommunalloven af 26. maj 1868 § 2 gennemførtes i købstæderne en ordning, hvorefter kommunens anliggender skulle styres af et folkevalgt byråd med en af kongen beskikket borgmester som formand.

Efter lovens § 4 påhvilede udførelsen af byrådets beslutninger og den øvrige udøvende myndighed i kommunens anliggender borgmesteren, eventuelt i forbindelse med borgerlige rådmænd, som byrådet kunne vælge af dets midte til at tage del i den udøvende myndighed efter nærmere regler fastsat i kommunens styrelsesvedtægt. Det påhvilede endvidere efter lovens § 11 borgmesteren at indkalde til og forberede byrådets møder samt lede byrådets forhandlinger og påse, at beslutningerne blev rigtigt indført i forhandlingsbogen. Endelig tilkom der efter lovens § 12 borgmesteren en ret til at sætte byrådsbeslutninger, der var ulovlige eller gik ud på »at træffe en for kommunen fordærvelig foranstaltning« ud af kraft.

Det bestemtes i lovens § 5, at det i styrelsesvedtægten kunne bestemmes, at den umiddelbare forvaltning af enkelte grene af de kommunale anliggender kunne overdrages til stående udvalg.

Hermed åbnedes der mulighed for, at de folkevalgte i kollegiale organer kunne tage del i den umiddelbare forvaltning af kommunen, selv om ordningen stadig var en undtagelse fra den almindelige regel, hvorefter disse opgaver påhvilede borgmesteren (evt. magistraten).

Efter købstadkommunalloven bestod der således mulighed for at lade borgmesteren alene have den udøvende magt, eller at lade ham dele den med enten borgerlige rådmænd eller stående udvalg eller begge.

Loven gav således ikke blot styrelsessystemet en betydelig fleksibilitet, som tillod en aflastning af borgmesteren i større kommuner med en forventelig grundigere sagsbehandling til følge, men gav tillige mulighed for gennem styrelsesvedtægten at beskære borgmesterens kompetence med hensyn til »udførelsen af byrådets beslutninger og den øvrige udøvende myndighed.«

At denne mulighed ikke har været upåagtet ved lovens tilblivelse viser nogle bemærkninger fra indenrigsministeren ved lovens 1. behandling i folketinget (Rigsdagstidende, Folketingets forhandlinger 1867-68, spalte 4261): »... at bestemmelserne ... giver byrådet en temmelig vidtgående magt til at overføre den udøvende myndighed til andre end netop magistraten, det være sig borgmesteren alene, eller en fyldigere magistrat, idet disse bestemmelser ... tillader at beskikke stående eller faste udvalg til visse grene af forretningerne ...«

Udtalelsen er interessant af flere grunde. For det første synes den at vise, at udtrykket »udøvende myndighed« bruges som overbegreb omfattende »udførelsen af byrådets beslutninger og den øvrige udøvende myndighed« og »umiddelbar forvaltning«. Også andre udtalelser under folketingsdebatten viser, at disse udtryk anvendes i realiteten synonymt. Denne sproglige dualisme har i øvrigt haft stor modstandskraft, således genfindes den i styrelsesvedtægten for Århus kommune, jfr. bilag 1.

Sammenholdes dette med indenrigsministerens bemærkninger om, at denne myndighed kan »overføres« til stående udvalg, fremgår det dernæst, at oprettelsen af sådanne udvalg flytter »den udøvende myn-

dighed«, og herunder altså også »udførelsen af byrådets beslutninger« på det pågældende område til udvalget. Disse forhold understreges yderligere, da indenrigsministeren under lovforslagets 2. behandling frafalder kravet om, at borgmester og rådmænd skal have sæde i de stående udvalg. Herved giver 1868-lovens forarbejder et vigtigt fortolkningsbidrag til afgrænsning af kompetenceområderne mellem borgmesteren og de stående udvalg, se nedenfor afsnit 3.2.4.

Endelig kan det af udtalelsen forstås, at indenrigsministeren er indstillet på i »temmelig vidtgående« omfang at »billige« (lovens § 35), at der oprettedes stående udvalg.

Sammenfattende kan der drages den konklusion, at den ordning, som senere skulle blive den normale for købstæderne, nemlig at udvalg af folkevalgte har den umiddelbare forvaltning eller udøvende myndighed i kommunens anliggender, allerede var på vej, mens borgmesteren var kongeligt udnævnt, og at dette forhold har stået lovgiverne klart, omend de naturligvis næppe har kunnet forudse den senere udvikling.

Den nærmere afgrænsning af opgaverne mellem de forskellige kommunale organer var i øvrigt ikke angivet i loven, idet det blev anset for et styrelsesvedtægtsanliggende nærmere at regulere den udøvende myndighed og i enkeltheder tage stilling til, hvorledes opgaverne skulle fordeles mellem borgmester, rådmænd og stående udvalg.

En af indenrigsministeriet udarbejdet normaistyrelsesvedtægt, der blev udsendt med cirkulære af 12. juni 1868, var imidlertid kun en summarisk »rammevedtægt«, der åbnede mulighed for en individuelt præget organisation. Om borgmesterens virksomhed var det i § 10 alene fastsat, at udførelsen af byrådets beslutninger, hvis varetagelse ikke var overdraget til andre (rådmænd, stående udvalg eller særlige dertil udsete mænd) påhvilede borgmesteren, som navnlig også havde at foranstalte de udfærdigelser, som skulle udgå fra byrådet. Om de borgerlige rådmænd var der ikke optaget nærmere: bestemmelser i vedtægten, men der var i vedtægtens § 2 givet plads til fastsættelse af regler om »forretningernes fordeling imellem borgmesteren og rådmændene og om deres samvirken i vigtigere sager.«

3.1.2. Borgmesterloven af 1919.

Ved lov nr. 112 af 1. marts 1919 om ændring i og tillæg til købstadkommunalloven af 1868 (»borgmesterloven«) blev den kongevalgte borgmester efter lovens § 1 afløst af en af byrådet selv udpeget formand, og der blev efter lovens § 5 givet købstæderne adgang til at oprette en særlig magistrat, der skulle deltage i styrelsen af kommunens anliggender. Opgaverne for magistraten blev i grove træk fastlagt i loven, men ligesom for 1868-lovens vedkommende var det tanken, at de detaljerede regler for fordelingen af opgaverne mellem de forskellige organer skulle optages i den kommunale vedtægt.

Den valgte borgmester overtog i det store og hele de hverv, som efter de hidtil gældende regler havde påhvilet den af kongen udnævnte borgmester i hans egenskab af formand for byrådet. Ifølge lovens § 6 skulle borgmesteren lede forhandlingerne og afstemningerne i byrådet, og - hvor ingen magistrat oprettedes - skulle han i øvrigt bevare de hverv, som hidtil havde påhvilet den af kongen udnævnte borgmester som byrådsformand. I de købstæder, hvor der valgtes en magistrat, skulle det derimod i den kommunale vedtægt fastlægges, hvilke af de hidtidige hverv, der påhvilede borgmesteren som by rådsformand, der nu skulle forblive hos formanden, og hvilke der skulle overgå til magistraten.

Det bestemtes yderligere i lovens § 6, at der ved styrelsesvedtægten skulle tillægges borgmesteren et årligt vederlag.

I indenrigsministeriets cirkulære nr. 69 af 9. april 1919 udtaltes det om borgmesterens myndighedsområde, at i købstæder, hvor en magistrat ikke indførtes, påhvilede udførelsen af byrådets beslutninger og den øvrige udøvende myndighed i de anliggender, hvis varetagelse ikke blev overdraget til stående udvalg eller andre, borgmesteren, ligesom det påhvilede denne at fordele sagerne til de stående udvalg og at besørge den almindelige brevveksling på byrådets vegne. Der blev i øvrigt ved 1919-loven ikke ændret ved reglerne om de stående udvalg eller disses forhold til borgmesteren, selv om denne nu blev et af byrådets folkevalgte medlemmer.

Baggrunden for de bestemmelser, der gav købstæderne adgang til at oprette magistrat, var ifølge cirkulæret, at man derved kunne

opnå, at sagerne blev gjort til genstand for den omhyggeligere overvejelse, som behandlingen i magistratsmøder medfører. Endvidere kunne ordningen betyde en aflastning af borgmesterens arbejdsbyrde ved, at administrationen af de enkelte forvaltningsgrene kunne henlægges til de enkelte rådmænd.

3.1.3. Købstadkommunalloven af 1933.

Ved lov nr. 87 af 25. marts 1933 om købstadkommunernes styrelse videreførtes de hidtil gældende regler om borgmesteren i det store og hele uændrede, bortset fra, at der til borgmesterembedet blev henlagt visse »øvrighedsbeføjelser«, der oprindelig havde været udført af de af kongen udnævnte byfogeder (legatbestyrelse, indkvarteringsvæsen, borgerlig ægteforening). Ejheller forholdet til de øvrige kommunalpolitiske organer reguleredes nærmere.

Det udtaltes i lovens § 8, at den nærmere bestemmelse af borgmesterens forretninger skulle ske i styrelsesvedtægten. Borgmesterens funktioner omtales imidlertid praktisk talt ikke i indenrigsministeriets cirkulære om loven (nr. 102 af 1. maj 1933), og der blev kun i yderst sparsomt omfang optaget bestemmelser om borgmesterens forretninger i den nomralstyrelsesivedtægt for købstæder, der blev udsendt med indenrigsministeriets skrivelse af 24. oktober 1933.

5.*1.4. Kommunallovskommissionens betænkning.*

Spørgsmålet om kommunalbestyrelsens formand og borgmesterembedet er kun sparsomt behandlet i kommunallovskommissionens betænkning. I selve betænkningen behandles spørgsmålet side 140–43, men det anførte angår for størstedelens vedkommende spørgsmål om vederlag til formand og næstformand samt formandspension. Det anføres dog, at en række bestemmelser, der hidtil havde haft plads i kommunernes styrelsesvedtægter og forretningsordener, var foreslået lovfæstet. Omvendt var de i købstadkommunallovens § 33 indeholdte bestemmelser, der pålagde borgmesteren opgaver i forbindelse med bestyrelse af legater, indkvarteringsvæsen samt borgerlig ægteforening, ikke foreslået opretholdt, idet disse bestemmelser blandt andet som følge af ændringer i speciallovgivningen fremtidig ville være uden selvstændigt indhold.

I det udkast til lov om kommunernes styrelse, der er optaget i kommunallovskommissionens betænkning, er de bestemmelser, der angår borgmesterens opgaver i forbindelse med forberedelsen og afviklingen af kommunalbestyrelsens møder, stort set en videreførelse af de hidtil gældende bestemmelser.

Med hensyn til borgmesterens administrative beføjelser foreslog kommissionen en bestemmelse, hvorefter borgmesteren drager omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger. Det udtales i bemærkningerne til bestemmelsen, at dette er en videreførelse af landkommunallovens formulering, der ikke ganske svarede til købstadkommunallovens ordlyd. På baggrund af de to loves tilblivelseshistorie måtte man dog antage, at formandens stilling var den samme efter de to love, idet formanden ikke skulle tage sig af de stående udvalgs forretninger. Det siges udtrykkeligt i bemærkningerne, at det ikke var tanken at ændre forholdet mellem formanden og udvalgene, og »udførelsen« vil altså efter omstændighederne kunne bestå i, at sagen ekspederes til vedkommende udvalg til videre foranstaltning.

Med forbillede i den sognekommunale normalvedtægt var der endvidere i kommissionens lovudkast optaget en bestemmelse om, at borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne er berettiget til at ekspedere almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

I kommissionens lovudkast var yderligere optaget en bestemmelse om, at borgmesteren har den daglige ledelse af kommunens administration, og at han fordeler sagerne til de pågældende udvalg og om fornødent udfærdiger forskrifter for sagernes ekspedition. Endvidere drager borgmesteren omsorg for, at sager, hvori kommunalbestyrelsens beslutning udkræves, forelægges denne med eventuelt indhentede erklæringer. Borgmesteren har endvidere den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m. v.

Med hensyn til udtrykket, at borgmesteren har »den daglige ledelse af kommunens administration«, udtales det i bemærkningerne til lovudkastet, at da det ikke var tanken med bestemmelsen at ændre den hidtidige kompetencefordeling mellem de forskellige kommunale organer, havde man ikke ment

direkte til loven at kunne overføre de købstadskommunale og de sognekommunale vedtægters formulering, der tillagde borgmesteren »overledelsen« af kommunens administration og sognerådsformanden »ledelsen af kommunens forvaltning«.

Det udtales videre i lovudkastets bemærkninger, at borgmesterens placering som det samordnende administrative led medfører, at det må påhvile ham at drage omsorg for, at de sager, hvori kommunalbestyrelsens beslutning udkræves, forelægges denne med de fornødne erklæringer, hvorved sigtes til såvel indstillinger fra berørte udvalg som udtalelser fra andre myndigheder.

Borgmesterens koordinerende funktioner blev yderligere understreget dels ved forslag om, at borgmesteren skulle være født formand for økonomiudvalget, dels ved forslag om, at borgmesteren skulle have ret til at overvære forhandlingerne i udvalg, selvom han ikke var medlem.

Kommunallovskommissionen foreslog endvidere, at man videreførte de hidtil gældende regler i købstadkommunalloven, hvorefter der skulle tillægges borgmesteren et vederlag, hvis størrelse skulle fastsættes i styrelsesvedtægten, og hvorefter der i styrelsesvedtægten kunne optages bestemmelser om borgmesterpension. Som en nydannelse foreslog kommissionen, at der i vedtægten skulle kunne optages bestemmelser om efterløn til afgåede borgmestre. Baggrunden herfor var ønsket om at skabe mulighed for en hensigtsmæssig løsning i tilfælde, hvor det under hensyn til funktionstiden som borgmester på den ene side ville være urimeligt at yde livsvarig pension, medens det på den anden side kunne være rimeligt i en vis periode at medvirke til, at vedkommendes økonomiske situation ikke blev forringet væsentligt.

Kommissionen foreslog endelig i sit lovudkast optaget bestemmelser om formandens underskrift på visse dokumenter og om næstformandens funktioner.

3.2. **Borgmesterembedet i dag.**

3.2.1. Indledning. Borgmesteren som kommunalpolitisk organ.

I det lovforslag til ny styrelseslov, som indenrigsministeren fremsatte på grundlag af kommunallovskommissionens betænkning og lovudkast, var kommissionens forslag vedrørende borgmesteren optaget stort set uden ændringer, og der skete ikke under folketingsbehandlingen ændringer i disse bestemmelser.

Efter den gældende styrelseslov og de i tilknytning til denne udarbejdede normalstyrelsesvedtægter, har borgmesteren en række forskellige funktioner og kompetencer. Borgmesteren forbereder og leder kommunalbestyrelsens møder, er formand for økonomiudvalget, er daglig leder af den kommunale administration, kan afgøre visse sager på kommunalbestyrelsens vegne, og har desuden en række koordinerende funktioner, herunder i forhold til udvalgenes virksomhed.

Disse stærke kompetencer må sammenholdes med reglerne om borgmestres vederlæggelse, der som nævnt i kap. VI giver mulighed for en arbejdsindsats på heldagsbasis, samt med reglen i styrelseslovens § 6, hvorefter valget som borgmester har gyldighed for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Kommunalbestyrelsen har derfor ikke mulighed for en uansøgt afskedigelse af borgmesteren i valgperiodens løb.

Borgmesterembedet er således overordentligt centralt placeret i det danske kommunestyre. Ikke mindst må det betegnes som et bemærkelsesværdigt træk, at den politiske ledelse af den kommunale administration er henlagt til en borgmester, der ikke handler under tjenstligt ansvar over for kommunalbestyrelsen, og som ikke er undergivet nogen afskedigelseskontrol fra dennes side. En tilsvarende stærk placering af borgmesteren over for kommunalbestyrelsen kendes vel fra visse udenlandske kommunalordninger, men da på baggrund af at borgmesteren er direkte folkevalgt til embedet, og således har et selvstændigt politisk mandat fra kommunens vælgere.

En nærmere gennemgang af forholdet mellem borgmester og kommunalbestyrelse er foretaget ovenfor i afsnit 2.3.1. og nedenfor i afsnit 12.

På den ene side står det således fast, at borgmesteren ikke har noget tjenstligt ansvar over for kommunalbestyrelsen, og at denne ejheller kan gøre noget »politisk-parlamentarisk« ansvar gældende i form af en udskiftning af borgmesteren. På den anden side står det ligeledes fast, at kommunalbestyrel-

sen er borgmesterens overordnede organ, og at han er pligtig at efterkomme dens beslutninger. Når fastlæggelsen af borgmesterens funktionsperiode begrundes blandt andet i hensynet til ro og kontinuitet i kommunalforvaltningen, ma det samtidig sikres, at eventuelle konflikter mellem kommunalbestyrelsen og borgmesteren kan finde en løsning. Denne problematik er drøftet nedenfor i afsnit 12.

I det følgende skal drøftes en række præciseringer og ændringer af borgmesterens kompetencer i forhold til hans enkelte funktioner. Den foretagne opdeling af funktionsområderne er foretaget ud fra. systematiske kriterier for at lette mulighederne for at overskue og vurdere reglerne. Det siger sig selv, at en skarp sondring mellem de forskellige funktioner, som udføres af borgmesteren, langt fra altid er mulig, i særdeleshed ikke i forhold til en borgmesters konkrete handlinger i praksis.

3.2.2. Borgmesteren som forbereder og leder af kommunalbestyrelsens møder.

Efter styrelseslovens § 30, jfr. normalstyrelsesvedtægtens § 5, forbereder borgmesteren kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse. Borgmesteren skal inden det enkelte møde i videst mulig omfang give medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling, og han skal så vidt muligt sørge for, at sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden mødet. Borgmesteren leder endvidere forhandlingerne og afstemningerne i kommunalbestyrelsens møder og drager omsorg for, at beslutningerne indføres i beslutningsprotokollen.

Bestemmelserne i styrelsesloven og normalvedtægten om borgmesterens mødeforberedelse og mødeledelse suppleres af en række bestemmelser i den af indenrigsministeriet udarbejdede vejledende normalforretningsorden for primærkommuner. Der er heri optaget nærmere regler om frister for udsendelse af dagsorden og sagsmateriale, om mødeledelsen og hævdelse af ro og orden. Der er endvidere i normalforretningsordenen optaget en regel om, at ethvert medlem er forpligtet **til** foreløbig at rette sig efter borgmesterens afgørelse med hensyn til forståelsen af forretningsordenens bestemmelser, dog således at spørgsmålet kan indbringes for kommunalbestyrelsen i dennes næste møde. Sidstnævnte bestemmelse udelukker naturligvis ikke, at spørgsmålet også kan indbringes for tilsynsmyndighed og domstole, og dersom formandens fortolkning findes at være ukorrekt, er det ikke afgørende, at kommunalbestyrelsens flertal har tiltrådt den.

Sammenfattende kan siges om borgmesterens funktioner som mødeforbereder og mødeleder, at reglerne herom i vid udstrækning er en videreførelse af købstadkommunallovens og de tidligere styrelsesvedtægters bestemmelser. Hverken under købstadkommunalloven eller den gældende styrelseslov har reglerne givet anledning til nogen væsentlig fortolkningstvivl, og fortolkningsspørgsmål og klagesager har kun sjældent været forelagt indenrigsministeriet.

På denne baggrund er der efter udvalgets opfattelse ikke behov for at foreslå ændringer i disse regler.

3.2.3. Borgmesteren som formand for økonomiudvalget.

Efter styrelseslovens § 18 er borgmesteren født formand for økonomiudvalget, men der udtales hverken i styrelsesloven eller i normalstyrelsesvedtægterne noget om, hvilke funktioner formandskabet indebærer. Ligesom det også gælder for formændene for de stående udvalg, se afsnit 7, må det efter forholdets natur antages, at det påhviler borgmesteren som formand for økonomiudvalget at forberede og indvarsle udvalgets møder gennem udsendelse af dagsorden m. v., at sørge for at sagerne er tilstrækkeligt oplyst, samt at lede udvalgets møder og sørge for, at dets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen .

Heri svarer hvervet som formand for økonomiudvalget nøje til hvervene som formand for de stående udvalg. De præciseringer af udvalgsformændenes opgaver og kompetencer, som er foreslået i afsnit 7, jfr. kap. VIII, omfatter derfor også borgmesteren som formand for økonomiudvalget.

Økonomiudvalgets særlige myndighedsområde med navnlig dets tværgående tilsyns- og koordineringsbeføjelser, også i forhold til de øvrige udvalg, bringer imidlertid nogle

forskelle frem, også for så vidt angår formandens opgaver.

I forbindelse med en konkret sag har indenrigsministeriet således udtalt, at det efter indenrigsministeriets opfattelse må følge af bestemmelsen i styrelseslovens § 18, stk. 2, 1. pkt. (hvorefter økonomiudvalget skal have indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder), at der påhviler en (amts)borgmester som formand for økonomiudvalget en pligt til at holde udvalget underrettet om forhold, som kan sikre udvalgets indseende, herunder om undersøgende skridt, som han har iværksat på udvalgets vegne. Indenrigsministeriet udtalte samtidig, at der efter indenrigsministeriets opfattelse måtte tilkomme (amtsborgmesteren i dennes egenskab af formand for økonomiudvalget en almindelig adgang **til** at iværksætte undersøgelser inden for (amts)kommunens område med henblik på oplysning eller forberedelse af sager vedrørende (amts)kommunens økonomiske eller administrative forhold.

Udtalelsen illustrerer ikke blot, at formandéiis opgaver bli ver af en særlig art på grund af økonomiudvalgets specielle ansvarsområde, **men** forklarer også en del af baggrunden for, at det er fundet hensigtsmæssigt at lade borgmesteren være såvel formand for det koordinerende, politiske organ som leder af den samlede administration. Kun gennem formandens indblik i kommunens hele forvaltning, erhvervet gennem daglig kontakt med administrationen, bliver økonomiudvalget i stand til fuldt ud at varetage sine opgaver.

Økonomiudvalgets formand bliver derfor - i modsætning til formændene for de stående udvalg - via sin rolle som administrationsleder udvalgets »øje og øre indadtil« i kommunen. Og økonomiudvalgets opgaver: forvaltningsmæssige, organisatoriske forhold, personaleforhold samt økonomisk og planlægningsmæssig koordinering er netop 4 vidt omfang indadrettet. En nærmere gennemgang af økonomiudvalgets sagsområde er foretaget nedenfor i afsnit 5, hvor der tillige er drøftet mulighederne for en bedre retlig beskrivelse af sagsområdet.

Som nævnt må det antages, at økonomiudvalgets formand må have »en almindelig adgang til at iværksætte undersøgelser .. . vedrørende kommunens økonomiske eller administrative forhold«. Denne adgang, som ikke kan antages at tilkomme formændene for de stående udvalg, kan efter omstændighederne vedrøre et eller flere af de stående udvalgs områder, f. eks. opbygningen af en forvaltningsafdeling. En udvalgsformand, som ønsker sådanne undersøgelser foretaget, må altså henvende sig til økonomiudvalget eller dets formand. Afhængigt af styrelsesvedtægtens nærmere beskrivelse af myndighedsområderne vil det stående udvalg dog formentlig også selv kunne iværksætte visse af de herhen hørende undersøgelser. Der ses således ikke at være noget til hinder for, at et udvalg beslutter at iværksætte en undersøgelse, f. eks. vedrørende økonomiske forhold, som udelukkende falder inden for udvalgets område. Beslutningen må dog endvidere have som forudsætning, at undersøgelsen kan udføres inden for rammerne af de personelle og økonomiske ressourcer, som er stillet til rådighed for det pågældende udvalg. Hvor en sådan undersøgelse imidlertid kan foretages inden for rammerne af den bestående organisation, kan den efter omstændighederne ligefrem anses for at være et naturligt led i varetagelsen af den »umiddelbare forvaltning«, og dermed en pligt for udvalget. Eksempelvis hvor et udvalg har konstateret en pludselig vækst i vedligeholdelsesudgifterne på de under udvalget hørende institutioner. Selv i sådanne tilfælde kan formanden for det pågældende udvalg imidlertid ikke antages normalt selv at kunne iværksætte en undersøgelse, jfr. beskrivelsen af udvalgsformændenes kompetenceområde i afsnit 7. Om afgrænsningen af økonomiudvalgets myndighedsområde over for de stående udvalg henvises i øvrigt til afsnit 5.

Det må endvidere antages, at økonomiudvalget kan vedtage at pålægge formanden at drage omsorg for, at nærmere angivne undersøgelser foretages, at udkast til reglementer udarbejdes o. s. v.

Det må erindres, at de beføjelser, der tilkommer borgmesteren som formand for økonomiudvalget, må anses for udøvet på udvalgets vegne, d. v. s. at de ikke er af samme selvstændige natur som hans beføjelser som leder af administrationen (nedenfor 3.2.4.). Økonomiudvalget må kunne give borgmesteren generelle instrukser for udøvelsen af beføjelser som udvalgets formand

- i det omfang disse ikke er fastlagt i lovgivningen - og også gennem konkrete beslutninger påvirke disse. F. eks. må udvalget kunne beslutte at indstille en undersøgelse, som borgmesteren har indledt. På den anden side må det antages, at lovgivningsmagten ved at gøre netop borgmesteren til økonomiudvalgets uafsættelige formand har givet dette udvalgs formandskab en sådan selvstændighed, at økonomiudvalget ikke i væsentligt omfang kan beskære borgmesterens formandsbeføjelser, selv om de ikke er nøje fastlagt i styrelsesreglerne.

Også sådanne spørgsmål må imidlertid kunne indbringes for kommunalbestyrelsen, jfr. nedenfor afsnit 3.2.6.

Som nævnt vil ændringer af beskrivelsen af økonomiudvalgets myndighedsområde og udvalgsformandens kompetencer blive drøftet nedenfor i henholdsvis afsnit 5. og 7. Derimod synes der ikke at være behov for en nærmere lovmæssig fastlæggelse af specielt økonomiudvalgsformandens opgaver.

3.2.4. Borgmesteren som daglig leder af kommunens administration.

Efter styrelseslovens § 31, stk. 2, har borgmesteren den daglige ledelse af kommunens administration.

Hvilke nærmere beføjelser, der tilkommer borgmesteren som daglig leder, behandles kun yderst sparsomt i styrelsesloven. Det siges i § 31, stk. 2, *(fa* borgmesteren fordeler sagerne til de pågældende udvalg og (om) fornødent udfærdiger forskrifter for sagernes ekspedition. DSt siges videre i bestemmelsen, at borgmesteren drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer, jfr. § 18, stk. 2, og at borgmesteren har den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m. v. Det udtales endelig i § 31, stk. 3, at de nærmere regler om borgmesterens forretninger fastsættes i styrelsesvedtægten.

Heller ikke kommunallovskommissionens betænkning eller bemærkningerne til forslaget til lov om kommunernes styrelse indeholder mere omfattende bidrag til nærmere belysning af indholdet af borgmesterens beføjelser som forvaltningsleder, og i de vejledende normalstyrelsesvedtægter er kun optaget ganske få supplerende bestemmelser om borgmesterens forretninger. Det fastsættes således i normalstyrelsesvedtægternes § 7, at borgmesteren drager omsorg for, at sagerne fordeles til vedkommende udvalg og kommunalt ansatte, at borgmesteren påser, at ingen sag lider utilbørligt ophold, og at udvalgene er pligtige at meddele ham oplysning om de dem underlagte sager og deres ekspedition. Det fastsættes videre, at borgmesteren påser, at enhver under et udvalgs område hørende sag sendes til udvalget forinden sagens behandling i kommunalbestyrelsen.

3.2.4.1. Særligt om forholdet til fagforvaltningerne (og de stående udvalg).

Lovgivningen og dens motiver giver således ikke sikre holdepunkter for som almindelig regel at beskrive forholdet mellem borgmesteren og den kommunale administration som et særegent over/underordnelsesforhold. Medmindre der på de enkelte sagsområder er holdepunkter for en anden opfattelse, må der følgelig tillægges borgmesteren sådanne beføjelser i forhold til administrationen, som normalt følger af et over/underordneisesforhold i dansk forvaltningstradition. I den forvaltningsretlige teori antages dette forhold typisk at medføre en ret for den overordnede myndighed til at føre tilsyn med den underordnede, at afkræve den de hertil fornødne oplysninger, at give tjenestebefalinger samt at ophæve og omgøre den underordnede myndigheds afgørelser og beslutninger, efter klage eller af egen drift.

For så vidt angår de førstnævnte beføjelser, tilsyn og oplysningsadgang, synes det almindelige udgangspunkt at svare udmærket til de funktioner, som tillægges borgmesterembedet, ikke mindst formandskabet i økonomiudvalget (ovenfor 3.2.3.) og i kommunalbestyrelsen (nedenfor 3.2.6.).

Med hensyn til de øvrige beføjelser, der omfatter en almindelig instruktionsbeføjelse og omgørelsesret, såvel med hensyn til formelle som indholdsmæssige spørgsmål, kan disse ikke fuldt ud forenes med det kommunale styrelsessystem. Kommunernes særegne opbygning med en række kollegiale politiske organer, udvalgene, som varetager den umiddelbare forvaltning af størstedelen af kommunens sagsområder, bevirker, at borgmesterens ledelsesbeføjelser i indholdsmæssige spørgsmål indskrænkes meget væ-

sentligt. Dette er en naturlig følge af, at borgmesterembedet ikke har nogen indholdsmæssig kompetence i sager, som henhører **under de stående** udvalg. Når borgmesteren ikke kan afgøre sager, som henhører under de stående udvalg, f. eks. byggetilladelser eller dispensationer fra miljølovgivningen, bør han heller ikke kunne påvirke disse afgørelser ved at diktere eller omgøre indholdet af administrationens eventuelle indstilling til eller forelæggelse af sagen for udvalget.

Denne begrænsning er endvidere i overensstemmelse med styrelseslovens motiver, nemlig bemærkningerne til bestemmelserne om, at borgmesteren »drager omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger« . Heri hedder det, at det »ikke har været tanken med bestemmelsen at ændre forholdet mellem borgmesteren og udvalgene, og at borgmesterens »udførelse« af kommunalbestyrelsens beslutninger efter omstændigheder vil kunne bestå i, at sagen ekspederes til vedkommende udvalg til videre foranstaltning«. I udtalelsen om, at det ikke har været tanken at ændre forholdet mellem borgmester og udvalg må også ligge, at ejheller bestemmelsen om, at borgmesteren har den daglige ledelse af kommunens administration, giver borgmesteren nogen adgang til at gøre indgreb i udvalgenes materielle (saglige) kompetence. Dette er tillige udtrykkeligt anført i bemærkningerne til bestemmelsen, hvor det udtales, at det ikke er tanken med bestemmelsen at ændre den nuværende kompetencefordeling mellem de kommunalpolitiske organer. Dette synes at måtte føre til, at borgmesteren heller ikke kan gøre krav på at være den, der drager omsorg for udførelsen af udvalgets beslutninger, jfr. ordene »sagen ekspederes til vedkommende udvalg til videre foranstaltning«.

Sammenholdes disse bemærkninger med det ovenfor i 3.1.1. refererede fra I868-I0-vens tilblivelse om udvalgenes kompetence, giver den gældende styrelseslovgivnings motiver således gode holdepunkter for, at borgmesterens almindelige ledelsesfunktion i forhold til administrationen ikke giver ham nogen ret til at gribe ind i udvalgenes materielle sagsområde, se derimod nedenfor under 3.2.6. om borgmesterens indgrebsmuligheder som kommunalbestyrelsens formand.

Endvidere må borgmesteren på eget initiativ over for udvalget eller over for kommunalbestyrelsen kunne kommentere eller supplere sagsakterne, jfr. også det ovenfor anførte om tilsyns- og oplysningsbeføjelser. I denne forbindelse kan det særligt fremhæves, at borgmesteren ofte i kraft af sine funktioner vil have kendskab til eller kunne lade udarbejde materiale, som kan være af betydning for alle led i den kommunale forvaltning, f. eks. tværgående oversigter, opgørelser eller prognoser. Hvis borgmesteren således bliver opmærksom på, at et udvalg er i færd med at træffe beslutning på et grundlag, som efter hans opfattelse strider herimod, må det være hans pligt at gøre opmærksom derpå i form af supplement til det af fagforvaltningen fremstillede materiale, eller at gribe ind ad de kanaler, hans embede i øvrigt har til rådighed, jfr. 3.2.6.

3.2.4.2. Særligt om den »daglige ledelse«.

Det volder således betydelige vanskeligheder nærmere at præcisere indholdet af borgmesterens ledelsesfunktioner. Styrelsesloven indskrænker sig stort set til at fastslå, at ansvaret for, at det kommunale administrationsapparat er funktionsdygtigt, er hos borgmesteren. Dog er det som nævnt i loven supplerende udtalt, at borgmesteren fordeler sagerne til udvalgene, om fornødent udfærdiger forskrifter for sagernes ekspedition samt sørger for, at sager til kommunalbestyrelsen forelægges med eventuelle erklæringer. Desuden varetager borgmesteren den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke henhører under udvalg m. v.

Det må understreges, at denne beskrivelse af borgmesterens virksomhed naturligvis ikke skal tages som udtryk for, at de nævnte forretninger personligt skal udføres af borgmesteren. I dette spørgsmål er borgmesteren principielt ligestillet med andre indehavere af offentlige embeder, f. eks. politimesteren. Der er i sådanne forhold alene tale om en retlig beskrivelse af borgmesterens ledelsesfunktion og dermed en fastlæggelse af borgmesterens ansvarsområde som daglig leder. Borgmesteren er ansvarlig for, at der tilrettelægges en hensigtsmæssig og forsvarlig sagsbehandling, og i almindelige spørgsmål, f. eks. arbejdstilrettelæggelse, har borgmesteren den overordnede ledelse af de ansatte.

Indenrigsministeriet har da også udtalt,

at den forberedende sagsbehandling, så som indhentelse af udtalelser m. v. almindeligvis foretages af forvaltningen, og at det må anses for ganske normalt, at det er den pågældende forvaltnings ansatte, der underskriver sådanne henvendelser.

Klager over ansatte i den kommunale forvaltning eller over det kommunale administrationsapparat i øvrigt kan indbringes for borgmesteren, men sådanne klager kan naturligvis også rejses i kommunalbestyrelsen. Klage over en kommunalbestyrelses foranstaltninger eller manglende sådanne i anledning af en klage over den kommunale administration kan indbringes for den kommunale tilsynsmyndighed.

Det er således et spørgsmål, om lovens udtryk »daglig ledelse« er et adækvat udtryk for borgmesterens funktioner. Det bør efter udvalgets opfattelse overvejes at ændre udtrykket til »øverste daglige ledelse«, jfr. kap. VIII, forslaget til § 31, stk. 2. Herved præciseres, at borgmesterens ledelse er af overordnet karakter med ansvar over for kommunalbestyrelsen. Udvalget ønsker imidlertid samtidig at understrege, at der ikke herved er tilsigtet nogen svækkelse af borgmesterens ret til og muligheder for at gribe ind i administrationen, men at meningen alene er at anvende et udtryk, som ikke leder tanken hen på afdelingslederfunktioner, men netop på et overordnet ansvar, omfattende hele den kommunale administration.

Bortset fra de områder, hvor borgmesteren tillige har den umiddelbare forvaltning, jfr. styrelseslovens § 31, stk. 2, 4. punktum, vil den daglige ledelse foruden i personaleadministration således i det væsentlige bestå i at påse sagernes ekspedition, herunder at drage omsorg for, at kommunalbestyrelsens beslutninger føres ud i livet. Desuden er borgmesteren ansvarlig for de formelle forhold omkring sagsbehandlingen, f. eks. tidsfrister, høringsforskrifter og lign., og kan evt. udfærdige instrukser herom, konkrete eller generelle, jfr. også § 31, stk. 2, 2. punktum.

3.2.4.3. Særligt om borgmesterens koordination af administrationens arbejde.

Den således beskrevne ledelse af den kommunale administration rejser imidlertid klare krav om en koordination af hele kommunens virksomhed, princippet om den kommunale enhedsforvaltning. Dette princip har været et af de bærende ved udformningen af de kommunale styrelsesregler. Borgmesterembedet er fortsat en nødvendig krumtap i denne koordination. Hans stilling som formand for kommunens overordnede, styrende organ, kommunalbestyrelsen, som formand for økonomiudvalget med dets tværgående funktioner, og som fuldtidsaflønnet forvaltningsleder, der i praksis normalt er den eneste politiker med reelle muligheder for at følge med i hele den kommunale forvaltnings »dagligdag«, placerer ham klart i denne rolle.

Lovgivningen udstyrer da også borgmesteren med en række beføjelser til at varetage en koordinerende funktion, se nedenfor 3.2.6. Det er udvalgets opfattelse, at det yderligere bør lovfæstes, at borgmesteren som kommunalbestyrelsens formand modtager dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller, og at han tillægges en indgrebsret over for de sager, der hører under udvalgene. Det er ikke en betingelse for udøvelsen af borgmesterens ret til at gribe ind, at det pågældende udvalg har truffet beslutning i sagen.

Som formand for økonomiudvalget må borgmesteren endvidere som nævnt under 3.2.3. uden begrænsninger kunne benytte sin viden om de sager, der behandles i forvaltningen, til at forelægge spørgsmål af interesse for økonomiudvalget, typisk i dettes rolle som koordinator af kommunens samlede planlægning samt administrative forhold. I vidt omfang må dette ligefrem være en pligt for borgmesteren. Det kan ikke være en betingelse for at rejse en sådan sag i økonomiudvalget, at spørgsmålet er færdigbehandlet i det pågældende stående udvalg, da hensynet til en koordination ofte må tilsige, at sagen drøftes udvalgene imellem inden færdigbehandling.

Disse beføjelser, som borgmesteren som formand for henholdsvis kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget har i forhold til de stående udvalg, har han tilsvarende i sager, der efter delegation afgøres i administrationen, typisk af en tjenestegrenchef. I det omfang, der i sådanne sager forekommer borgmesteren at være overordnede, tværgående o.s.v. hensyn at tage, må han på samme måde kunne indbringe dem for kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget. Dette vil

føre **til,** at sagerne forelægges udvalget, jfr. nedenfor under 3.2.6.

Når udvalgsformanden efter forslaget til en ny § 22, stk. 2, jfr. kap. **VIII,** i loven tillægges kompetence til at afgøre visse sager på udvalgets vegne, må borgmesteren også have mulighed for tilsvarende indseende med og indgriben over for disse afgørelser.

Borgmesteren kan således i forhold til udvalgene optræde i flere forskellige »roller«, som næppe lader sig klart afgrænse.

Heller ikke grænsen mellem udvalgenes materielle sagsområde og borgmesterens formelle administrationsledelse lader sig som ovenfor beskrevet aftegne skarpt. Udtrykket »drager omsorg for udførelsen af .... beslutninger«, synes at bidrage til usikkerheden, blandt andet fordi det sammenholdt med de under 3.2.4.1. nævnte lovforarbejder kan give anledning til tvivl om, hvorvidt borgmesteren overhovedet har beføjelser ved udvalgsbeslutninger eller ved kommunalbestyrelsiesbeslutninger, der videreekspederes til udvalgene. Udvalget har derfor ment det hensigtsmæssigt, at dette udtryk udelades af lovteksten. I stedet foreslås en bestemmelse, hvorefter borgmesteren »påser sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor«, jfr. kap. **VIII,** forslaget til ny § 31, stk. 2.

Hermed klarlægges det, at borgmesterens funktion som administrationsleder ikke er indskrænket til at sørge for, at kommunalbestyrelsens beslutninger bliver iværksat, men at dette principielt gælder enhver beslutning, der træffes i den kommunale organisation. Det må herved bemærkes, at retstilstanden for så vidt angår udvalgsbeslutningers iværksættelse efter den gældende lovgivning næppe er ganske sikker, omend det i teorien er antaget, at det påhviler udvalgsformanden at drage omsorg for udførelsen af udvalgets beslutninger (jfr. Harder: Dansk Kommunalforvaltning, 3. udg., side 324). Såfremt »udførelsen« af beslutningerne ikke strækker sig ud over det ekspeditionsmæssige, må det imidlertid være en administrativ ledelsesfunktion at foranledige eller påse beslutningernes iværksættelse, og borgmesteren bør formentlig også være ansvarlig for dette led af sagsekspeditionen.

Disse forhold understreges ved den foreslåede formulering.

3.2.4.4. Særligt om borgmesterens underskriftskompetence.

Det må følge heraf, at det også fortsat tilkommer borgmesteren at underskrive udgående skrivelser, omend dette betyder, at den materielle beslutningsret og den formelle underskriftsret herved vil blive udøvet af forskellige organer. Udvalget er opmærksom på, at en sådan regel endvidere betyder en begrænsning af udvalgenes umiddelbare kompetence. Udvalgene ville ellers være kompetente til selv at sørge for ekspedition og underskrift, medmindre der af kommunalbestyrelsen var grebet ind, f. eks. gennem en beslutning om at underskriftskompetencen skulle udøves af borgmesteren.

Når det alligevel ikke synes urimeligt, at underskriftskompetencen kan være adskilt fra den materielle beslutningsret, skyldes det ikke mindst borgmesterens ansvar for, at der sker den fornødne sagsmæssige koordination. Desuden er det borgmesteren, der har det almindelige ansvar for kommunens administrativ/tekniske sagsbehandling, og borgmesteren må i den anledning sørge for, at der er fastsat tilstrækkelige regler for sagsbehandlingen, og at der føres et fornødent tilsyn med disse reglers overholdelse samt administrationens forhold i øvrigt. Borgmesteren bør derfor til enhver tid - også på underskriftsstadiet - kunne kræve sig en sag forelagt, medmindre sagen er under behandling i det pågældende udvalg, idet borgmesteren i så fald må indskrænke sig til at udbede sig udvalgets erklæring om sagen.

Samtidig må det understreges, at borgmesteren ved udøvelsen af sine funktioner som daglig leder af administrationen principielt må følge kommunalbestyrelsens beslutninger, jfr. afsnit 2.3.1. Kommunalbestyrelsen har blandt andet herved mulighed for, eventuelt i en kompetencefordelingsplan, at fastsætte regler for, hvilke sager der skal forelægges borgmesteren til underskrift. Dette sikrer på den ene side muligheden for koordination og tilsyn med forvaltningsudøvelsen, og på den anden side muligheden for en smidig administration, hvor skrivelser kan underskrives på et lavere niveau.

Da borgmesteren som nævnt er ansvarlig for, at det kommunale administrationsapparat er funktionsdygtigt, og at arbejdet i hele den kommunale forvaltning koordineres,

kunne det overvejes enten at tillægge ham en selvstændig ret til - også i modstrid med kommunalbestyrelsen - at kræve enhver sag forelagt til underskrift eller at pålægge kommunalbestyrelsen at høre borgmesteren i sager om fordeling af underskriftskompetence. En lovfæstelse af en sådan ubetinget underskriftskompetence eller udtalelsesret for borgmesterembedet ville tjene koordinationshensynet på yderst effektiv måde, og ville kunne begrundes med, at borgmesteren må underskrive eller dog have mulighed for at få kendskab til udgående skrivelser som kvittering eller garanti for, at koordinationshensynet er blevet tilgodeset. Den blotte risiko for, at dette på urimelig måde kan hæmme administrationens sagsbehandling, taler imidlertid for, at der ikke således kræves to underskrifter (materielt og koordinationsmæssigt). Uanset at borgmesteren naturligvis ikke personligt behøvede at udøve sin underskriftskompetence, måtte det forekomme at være en tung procedure at kræve to underskrifter på enhver udgående skrivelse.

Hertil kommer - som en afgørende faktor - at borgmesterens ansvar for koordination og funktionsdygtighed ikke er eller bør være et ansvar, som er uafhængigt af kommunalbestyrelsen. Også i disse spørgsmål må kommunalbestyrelsen være det overordnede, styrende organ. Borgmesterens ansvar er et ansvar »inden for rammerne af kommunalbestyrelsens beslutninger«. Hvis kommunalbestyrelsen på trods af borgmesterens (og evt. økonomiudvalgets) rådgivning bemander eller indretter sin forvaltning eller administration utilstrækkeligt, må det være kommunalbestyrelsens (ret og) ansvar. Eksistensen af en selvstændig ret for borgmesteren til at afvise kommunalbestyrelsesbeslutninger ville være et brud på princippet om den kommunale enhedsforvaltning, og på grundsætningen om, at kompetence og ansvar skal følges. Borgmesterens ansvar for koordination og funktionsdygtighed er nemlig udelukkende et ansvar indadtil, d.v.s. i forhold til kommunalbestyrelsen, idet vælgerne (det politiske ansvar) og andre myndigheder (det retlige ansvar) udelukkende kan gøre et ansvar gældende over for kommunalbestyrelsen.

Udgangspunktet med hensyn til fastlæggelsen af underskriftsretten må herefter efter udvalgets opfattelse være, at borgmesteren kan kræve enhver sag forelagt til underskrift, ikke med henblik på umiddelbar ændring eller rettelse i øvrigt, men med henblik på overvejelse af spørgsmålet om koordination og indgrebsret, jfr. afsnit 3.2.6. og normalvedtægtens § 7, stk. 1. Hvis f. eks. et udvalg finder, at udøvelsen af underskriftskompetencen praktiseres på en utilfredsstillende måde, må en sådan konflikt finde sin løsning i kommunalbestyrelsen, og dennes afgørelse må respekteres af alle led i den kommunale forvaltning.

I mange kommuner er det praksis, at en ansat, ofte en tjenestegrenschef, medunderskriver skrivelser, som efter lovgivningen eller praksis kræver politikerunderskrift. En sådan underskrift vil typisk være udtryk for en administrativ indestående for skrivelsens fagmæssige indhold. En underskrift kan efter omstændighederne være en tjenstlig forpligtelse for den ansatte, og kan eventuelt pådrage ham et tjenstligt ansvar, se nedenfor under afsnit 10, særligt 10.3.2. Der er derimod ikke tale om nogen rettighed for den ansatte, og medunderskriften påvirker ikke skrivelsens gyldighed, medmindre dette særligt er bestemt, jfr. styrelseslovens § 32.

I konsekvens af, hvad der ovenfor er antaget om underskrift i almindelighed, må borgmesteren i kraft af sine administrative ledelsesbeføjelser kunne fastsætte de nærmere regler om ansattes medunderskrift, dog med respekt af eventuelle kommunalbestyrelsesbeslutninger.

3.2.5. Borgmesterens adgang til at afgøre visse sager på kommunalbestyrelsens vegne.

Forekomsten af kollegiale forvaltningsorganer er ingenlunde noget særegent for den kommunale sektor. Også inden for statsforvaltningen forekommer der en lang række kollegiale organer.

Selv om de kollegiale organer i forvaltningen er yderst forskellige i henseende til opgaver og udpegelsesmetode m. v., er det et almindeligt træk, at formanden kan afgøre visse sager på kollegiets vegne. En sådan bemyndigelse for formanden er normalt knyttet til hastende sager, hvor det kollegiale organ ikke eller kun vanskeligt kan samles, og rutinesager, hvor formanden på grundlag af praksis m. v. kan forudse, hvorledes afgørelsen vil falde ud, og hvor der følgelig er

mindre grund til at ulejlige alle kollegiets medlemmer. Bemyndigelsen kan således normalt siges at være udsprunget af de praktiske vanskeligheder, som er forbundet med en kollegial arbejdsform (indkaldelsesfrister, mødeforberedelse o.s.v.) og kan have forskellig form og indhold.

For borgmesteren som formand for kommunalbestyrelsen er disse beføjelser reguleret i styrelsesloven.

Ifølge styrelseslovens § 31, stk. 1, 2. pkt. kan borgmesteren »på kommunalbestyrelsens vegne afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.«

Som påvist i den kommtmalretlige teori er denne kompetence for borgmesteren så snævert afgrænset, at den næppe er i overensstemmelse med praksis i kommunerne. En borgmester vil efter bestemmelsen kun kunne afgøre en hastende sag, såfremt det tillige er en »almindelig løbende sag« og kun såfremt det sker »på kommunalbestyrelsens vegne«, d.v.s. såfremt den (ellers) skulle have været behandlet i kommunalbestyrelsen. Disse to betingelser kombineret er med til at fratage bestemmelsen betydning i praksis. Det skyldes at kommunalbestyrelsen sjældent behandler almindelige løbende sager, idet disse normalt afsluttes af administrationen eller udvalgene (jfr. Harder, Dansk kommunalforvaltning, 3. udg., side 155 f).

Styrelseslovens § 31, stk. 1, 2. punktum, er derfor i virkeligheden en indsnævring af borgmesterens kompetence i forhold til de beføjelser til at afgøre sager, som ville tilkomme ham i kraft af almindelige, ulovbestemte regler om formandsbeføjelser i kollegiale organer (jfr. Bent Christensen: Nævn og Råd, side 275 f). Som anført er bestemmelsen formentlig heller ikke i overensstemmelse med praksis i kommunerne, f. eks. ved hastende sager. Ud fra styrelseslovens motiver kan det endvidere næppe antages, at denne indsnævring er sket bevidst.

Begrænsningerne får naturligvis mindre betydning, såfremt borgmesterens beføjelser kan udvides ved delegation. Her bevirker kommunalbestyrelsens særlige status som politisk valgt organ med mindretalsbeskyttelse m. v. samt kommunernes særlige opbygning med stående udvalg som indehaver af den umiddelbare forvaltning imidlertid, at mulighederne for en sådan delegation er meget begrænsede. Herom henvises nærmere til kap. V, hvor der tillige i afsnit 6.3. er omtalt borgmesterens muligheder for sammen med udvalgsformanden at ekspedere hastende sager.

Meget taler således efter udvalgets opfattelse for en udvidelse af formandens ret til at handle på det kollegiale organs vegne, således at denne uden yderligere betingelser omfatter såvel utvivlsomme sager som hastende sager. Det vil altid i første omgang være formandens skøn, hvornår disse betingelser er opfyldt. Det forudsættes, at der (fortsat) i styrelsesvedtægten vil være mulighed for at foreskrive, at borgmesterens afgørelser i henhold til denne bestemmelse skal forelægges kommunalbestyrelsen til efterretning, således at en sådan ordning bliver frivillig for kommunerne, jfr. normalstyrelsesvedtægternes § 6, stk. 2, sidste pkt.

Det er derfor i kap. VIII foreslået, at borgmesterens beføjelser til at handle på kommunalbestyrelsens vegne fremover omfatter såvel sager »som ikke tåler opsættelse« som sager »der ikke giver anledning til tvivl«.

Betingelsen om, at sagerne skal afgøres på kommunalbestyrelsens vegne, foreslås opretholdt, og bestemmelsen giver derfor næppe anledning til afgrænsningsvanskeligheder i forhold til andre kommunalpolitiske organer.

I øvrigt må bestemmelsen skønnes - selv med de foreslåede ændringer - at have begrænset betydning i praksis, først og fremmest på grund af den begrænsning i dens område, som udvalgenes kompetenceområde angiver.

3.2.6. Borgmesterens rolle som koordinator, særligt i forhold til de øvrige kommunalpolitiske organer.

3.2.6.1. Borgmesterens kompetencer. Lovfæstelse af en »indgrebsret«.

Styrelsesloven tillægger borgmesteren visse kompetencer, som viser, at der også påhviler borgmesterembedet en pligt til at sørge for en koordination af den virksomhed, som udøves af de øvrige kommunalpolitiske organer.

Det bestemmes således i styrelseslovens § 31 og normalstyrelsesvedtægternes § 7, at

borgmesteren fordeler sagerne til de pågældende udvalg, og at det påhviler borgmesteren at påse, at enhver under et udvalgs område hørende sag sendes til udvalget forinden sagens behandling i kommunalbestyrelsen.

Det bestemmes endvidere i styrelseslovens § 20, jfr. normalstyrelsesvedtægternes § 14, at borgmesteren har ret til at overvære forhandlingerne i udvalg, selv om han ikke er medlem, og at borgmesteren skal underrettes om tidspunktet for udvalgsmøderne og modtage dagsorden, hvis en sådan udsendes til medlemmerne, samt udskrift af beslutningsprotokollen for hvert møde.

Endelig bestemmes i normalstyrelsesvedtægternes § 7, stk. 4, at borgmesteren kan sammenkalde medlemmerne af to eller flere udvalg til samlet drøftelse af foreliggende sager af fælles interesse.

De nævnte bestemmelser om borgmesterens funktioner som daglig leder af forvaltningen med de i forbindelse hermed store kontaktflader til udvalgsformænd og ledende tjenestemænd giver borgmesteren mulighed for en vidtgående indsigt i udvalgenes virksomhed. Endvidere vil borgmesteren, som normalt tilhører den største eller en af de større grupper i kommunalbestyrelsen, der vil være repræsenteret i samtlige udvalg, gennem gruppedrøftelser være bekendt med alle større eller mere principielle sager, der er under behandling i udvalg. Spørgsmålet er herefter, hvilke beføjelser borgmesteren kan udøve på grundlag af denne indsigt.

Det har aldrig givet anledning til tvivl, at borgmesteren har ret til at få ordet i forbindelse med overværelse af udvalgsmøder eller i forbindelse med indkaldelse af flere udvalg til fælles drøftelser, og en betydelig grad af koordination vil formentlig i praksis kunne tilvejebringes i enighed som følge af gensidig informationsudveksling, ikke mindst under hensyn til at den eller de grupper, som borgmesteren støtter sit valg på, også normalt vil udgøre flertallet i de enkelte udvalg.

Der kan imidlertid opstå tilfælde, hvor enighed om, hvorledes koordination skal tilvejebringes, ikke kan opnås, eller hvor borgmesteren er af den opfattelse, at afgørelse ikke bør træffes på udvalgsplan, eller dog først efter at kommunalbestyrelsen har haft lejlighed til at drøfte sagen. Det er her nærliggende at antage, at borgmesterens koordinerende beføjelser er tillagt ham i hans egenskab af formand for kommunalbestyrelsen, og at han derfor ikke kan være ringere stillet end ethvert medlem af de stående udvalg, der efter styrelseslovens § 23 kan forlange udførelsen af en udvalgsbeslutning standset og sagen indbragt til kommunalbestyrelsens afgørelse. Dette er da også antaget i den kommunalretlige teori (jfr. således Harder, Dansk Kommunalforvaltning, hvor det side 262, i forbindelse med borgmesterens ret til at overvære udvalgsmøder, modtage udskrifter af udvalgenes beslutningsprotokoller og adgang til at sammenkalde flere udvalg til fælles drøftelser, udtales: »Man må anse disse beføjelser for at være tillagt borgmesteren i hans egenskab af formand for kommunalbestyrelsen, således at han under sin koordinerende virksomhed respekterer det organ, der skal træffe beslutning, hvis en konflikt ikke kan udjævnes ved hans medvirken. Borgmesteren må derfor også kunne standse en sags behandling i et udvalg, hvis han ønsker at forelægge den i kommunalbestyrelsen til beslutning, og han må herved kunne støtte sig til den udtrykkelige bestemmelse om, at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutning.«)

Borgmesterens ret til at standse en sags behandling i et udvalg er næppe - sådan som det er tilfældet med det enkelte medlems ret - betinget af, at standsningen sker i udvalgsmødet. Det enkelte udvalgsmedlem må gøre sig sin stilling klar i udvalgsmødet, mens borgmesterens behov for standsning meget vel kan tænkes først at blive aktuelt, når borgmesteren har modtaget udskrifter, også af andre udvalgs beslutningsprotokoller. Da der er tale om udøvelse af en kontrol- og koordineringsfunktion på kommunalbestyrelsens vegne, synes der ej heller at være noget betænkeligt i en anerkendelse af, at borgmesteren, der oftest ikke vil være til stede i udvalgsmøderne, kan udøve sin standsningsret, indtil beslutningen har antaget en bindende karakter (bekendtgjort for adressaten).

Det kan herefter konkluderende anføres, at borgmesteren såvel forudgående (gennem sagsfordeling og sagsforskrifter) som efterfølgende (gennem udøvelse af standsningsret) har mulighed for at påse, at sager, der efter hans opfattelse kræver beslutning i

kommunalbestyrelsen, bliver forelagt denne.

Det må imidlertid forekomme hensigtsmæssigt, at bestemmelserne om disse meget centrale beføjelser for borgmesterembedet bliver samlet, præciseret og udtrykt direkte i lovteksten, blandt andet ud fra ønsket om en styrkelse af koordinationen i kommunen, som der har været enighed om i udvalget. En bestemmelse af dette indhold er derfor foreslået i kap. VIII, forslag til ny § 32, stk. 3.

Det må understreges, at borgmesteren tillægges disse kompetencer for at kunne varetage sit ansvar over for kommunalbestyrelsen for en samordning af hele den kommunale virksomhed. Bestemmelsen skal med andre ord medvirke til at sikre et af styseslovgivningens grundprincipper, enhedsforvaltningen, hvilket er blevet særligt nødvendigt som følge af stigningen i sagsantallet, blandt andet på grund af udlægningen af de mange nye opgaver til kommunerne.

Bestemmelsen viser således borgmesteren i hans egenskab af repræsentant for kommunalbestyrelsen, den samlede kommunale virksomheds overordnede og styrende organ, herunder det organ, som inden for styrelseslovgivningens rammer må løse eventuelle kompetenceafgrænsningsproblemer mellem de øvrige kommunalpolitiske organer. Denne optræden af borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne er af afgørende betydning for sidstnævntes muligheder for en effektiv styring af kommunen, fordi borgmesteren gennem sine øvrige beføjelser og rettigheder, navnlig den daglige ledelse af administrationen og sin fuldtidsaflønning, som nævnt har langt bedre mulighed for at overskue den samlede virksomhed end kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

Sager, hvor udvalget ifølge lovgivningen er tillagt afgørelsen (visse sociale sager), er undtaget fra borgmesterens ret til indgreb, ligesom de er undtaget fra standsningsretten ifølge styrelseslovens § 23.

3.2.6.2. Udnyttelsen af en »indgrebsret« for borgmesteren.

Når borgmesteren benytter sine beføjelser i medfør af de foreslåede bestemmelser, sker det således som kommunalbestyrelsens formand, selv om hans kendskab til de sager, der behandles, kan henføres til hans virksomhed som daglig leder af administrationen. Dette medfører naturligvis ikke, at enhver sag, som indeholder spørgsmål, der giver borgmesteren anledning til at varetage koordinerende og lignende hensyn, skal behandles i kommunalbestyrelsen. I langt de fleste tilfælde vil spørgsmålene blive afklaret ved uformelle forhandlinger, i et udvalgsmøde eller ved drøftelse mellem to eller flere udvalg - eventuelt også uden borgmesterens direkte medvirken. Særligt bemærkes, at økonomiudvalget i medfør af sit særlige myndighedsområde, jfr. afsnit 5, formentlig ofte vil medvirke ved en afklaring af sådanne spørgsmål.

Den hidtil antagne beføjelse for borgmesteren, som efter udvalgets opfattelse bør komme direkte til udtryk i styrelsesloven, er en ret til at »standse behandlingen« af en sag, d.v.s. til at gribe ind på et hvilket som helst tidspunkt fra sagens opståen til den eventuelle beslutnings udførelse. Retten omfatter enhver »under et udvalgs myndighedsområde hørende sag«, uanset om den skal videre til kommunalbestyrelsen, skal afgøres i udvalget, hører til udvalgsformandens kompetenceområde, eller efter delegation kan afgøres af administrationen. Da præcise procedureforskrifter i sådanne bestemmelser vil være af stor vigtighed, har udvalget endvidere foreslået, jfr. kap. VIII, at det i den pågældende bestemmelse kræves, at borgmesteren udøver sin ret skriftligt. Skriftlighedskravet vil være opfyldt, såfremt borgmesteren, når hans indgreb sker i et udvalgsmøde, lader dette indføre i udvalgets beslutningsprotokol.

Når indgrebsretten er udøvet, påhviler det udvalget straks at forelægge sagen for kommunalbestyrelsen. Sådanne sager skal altså, uanset på hvilket stadium i behandlingen de standses, passere vedkommende udvalg. Er det en sag, som vedrører økonomiudvalgets sagsområde, skal den tillige passere dette. Udvalgene må - ligesom borgmesteren - have rimelig tid til at udtale sig om sagen, forinden dennes behandling i kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen kan vælge at realitetsbehandle sagen eller hjemvise den til fornyet behandling i udvalget - eventuelt efter nærmere angivne retningslinier. Borgmesteren har således intet krav på, at kommunalbestyrelsen realitetsbehandler sagen.

Når et udvalgsmedlem i henhold til styrel-

seslovens § 23 standser udførelsen af en udvalgsbeslutning ved en erklæring om, at han ønsker den indbragt for kommunalbestyrelsen, antages det, at udvalget ikke nødvendigvis skal rejse sagen i kommunalbestyrelsen. Udvalget kan i stedet opgive beslutningen og indføre beslutningen om dens bortfald i beslutningsprotokollen. Hvis et medlem af kommunalbestyrelsen desuagtet ønsker sagen drøftet her, kan det ske i medfør af bestemmelsen i styrelseslovens § 22, se ovenfor afsnit 2.3.2.2.

Antagelsen om, at beslutningen ikke nødvendigvis skal drøftes i kommunalbestyrelsen, kan begrundes med, at det må forekomme at være en overflødig belastning af dennes dagsorden, når udvalgets flertal ikke vil fastholde beslutningen.

Denne begrundelse må tillige efter udvalgets opfattelse gælde, hvor indgrebsretten udøves af borgmesteren, selv om der her typisk er tale om uenighed mellem to kommunalpolitiske organer, mens der ved anvendelsen af § 23 er tale om intern uenighed i udvalget.

Hvis udvalgets flertal derfor selv ønsker at standse sagens behandling, og beslutningen herom meddeles borgmesteren - og om fornødent indføres i beslutningsprotokollen - skal sagen ikke nødvendigvis indbringes for kommunalbestyrelsen. Dette kan dog ikke generelt gælde sager, som det påhviler udvalget at fremme.

Endvidere vil det i alle tilfælde stå ethvert kommunalbestyrelsesmedlem, herunder borgmesteren eller et udvalgsmedlem, frit for at rejse sagen i kommunalbestyrelsen, jfr. styrelseslovens § 22, og udvalgets forslag til ny § 11,jfr. kap. VIII.

Udvalget ser først og fremmest bestemmelsens betydning deri, at den i lovsform giver præcise regler for løsning af en vanskelig konflikt, og dermed eventuelt kan bidrage til at hindre dens opståen. Udvalget forventer følgelig ikke, at bestemmelsen får stor betydning i praksis i form af hyppig anvendelse.

3.2.7. Borgmesterens faktiske muligheder for indgriben. Informationer.

Borgmesteren mangler næppe muligheder for i praksis at etablere tilstrækkelige informationskanaler fra den øvrige del af den kommunale forvaltning.

Hans centrale placering som formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget, som daglig leder af forvaltningen - herunder som den instans, der fordeler sagerne til udvalg o.s.v. - sammenholdt med borgmesterens adgang til udvalgsmøder samt ret til at modtage dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller giver borgmesteren midler i hænde til at sikre sig de oplysninger, som er fornødne til embedets varetagelse. Da borgmesteren tillige er fuldtidsaflønnet, har han såvel reelt som formelt muligheder for at holde sig velorienteret om kommunens sager.

Det kan tilføjes, at kommunalbestyrelsen ikke, f. eks. gennem kompetencefordelingsplaner, kan beskære borgmesterens informationsadgang, idet den er fastlagt i eller følger af lovgivningen.

4. Næstformanden (viceborgmesteren)

4.1. Valg af næstformand.

Ifølge styrelseslovens § 6 vælger kommunalbestyrelsen umiddelbart efter valget af formand (borgmester) en næstformand (viceborgmester) til at fungere i formandens forfald. Valget foregår som et selvstændigt valg efter samme regler som formandsvalget og har ligeledes gyldighed for kommunalbestyrelsens valgperiode. Ligesom med hensyn til formandshvervet er hvervet som næstformand pligtigt, og der gælder de samme fritagelsesregler.

Styrelseslovens regler om valg af en næstformand er indholdsmæssigt ganske svarende til reglerne i borgmesterloven fra 1979.

I den gældende styrelseslov er der imidlertid i § 6, stk. 6, hjemmel til, at der i styrelsesvedtægten kan optages bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen vælger en 1. og en 2. næstformand, og i så fald foretages valget under ét efter forholdstalsvalgmåden. Anvendelsen af forholdstalsvalg betyder, at 1. og 2. næstformand typisk vil tilhøre to forskellige grupper, og det indebærer altså.

at en »mindretalsmand« kan komme til at fungere i formandens forfald.

I kommunallovskommissionens betænkning (Bet. 420/1966) er anvendelsen af forholdstalsvalg, ved valg af to næstformænd ikke nærmere begrundet. Der kan rejses spørgsmål om det logiske i forholdstalsvalgmådens anvendelse, idet næstformanden og formanden principielt ikke skal optræde samtidig, men netop skal afløse hinanden. Meningen med at vælge en stedfortrædende næstformand må være, at det fraværende medlem erstattes af et medlem tilhørende samme gruppe. Sådan er reglerne i andre tilfælde, hvor der vælges medlemmer og stedfortrædere.

Forholdstalsvalgmåden anvendes normalt kun, hvor der skal vælges to eller flere medlemmer til samtidig at fungere (i et organ). I øvrigt er bestemmelsen om valg af to næstformænd ufuldstændig, idet den ikke angiver, hvorledes der skal forholdes i tilfælde af, at en af næstformændene dør, udtræder eller fritages for sit hverv. Ganske vist er det i § 7 fastsat, at der skal foretages nyt valg efter reglerne i § 6, men det vil næppe være rimeligt således at forlange nyvalg af begge næstformænd efter forholdstal.

Er der tale om 1. næstformanden er problemet ikke så stort, idet den pågældende er »flertalsmand«, og flertallet blot påny kan vælge 1. næstformanden. Er der derimod tale om 2. næstformanden, vil det ikke være i overensstemmelse med forholdstalsvalget at overlade det til flertallet at nybesætte pladsen. Indenrigsministeriet har antaget, at kommunalbestyrelsen, når der er valgt 2 næstformænd, alene skal foretage nyvalg til det ledigblevne hverv, og således at det i overensstemmelse med princippet i styrelseslovens § 28, stk. 1, om besættelse af ledige udvalgspladser, tilkommer den gruppe, der har udpeget den pågældende næstformand, at udpege den nye næstformand.

Formelt logiske betragtninger kunne således tale for, at næstformænd, også hvor der valgtes to, blev valgt ved selvstændige valg (flertalsvalg).

I Norge og Sverige vælges formand og næstformænd i kommunale råd under ét efter forholdstal, og dette gælder også folketingets præsidium. Det må dog erindres, at formændene i Norge og Sverige ikke som her i landet tillige har den daglige ledelse af administrationen. Generne ved et formandsskift er derfor langt mindre end her i landet, og det uanset suppleanten eventuelt tilhører en anden gruppe. For så vidt angår folketingets præsidium må det nævnes, at der her er tale om en særlig form for forholdstalsvalg, idet intet parti kan have mere end ét medlem i præsidiet. Denne regel må ses i sammenhæng med præsidiets særlige funktioner, som ikke genfindes i et særligt formandskab i kommunestyret.

Ud fra en samlet vurdering finder udvalget ikke at burde foreslå en ændring fra forholdstalsvalg til flertalsvalg, når der vælges to næstformænd. Udvalget har herved også taget i betragtning, at reglerne ikke synes at have givet anledning til problemer i praksis, og at forholdstalsvalg gennem sin hensyntagen til mindretal formentlig forekommer mere demokratisk.

Derimod kan udvalget tilslutte sig indenrigsministeriets ovenfor refererede opfattelse af reglerne om nybesættelse af hvervet som 2. næstformand, og det skal derfor foreslås, at denne retstilstand finder udtryk i styrelsesloven gennem en tilføjelse til § 7, stk. 3, om, at nyvalg, når der er valgt to næstformænd, foretages efter reglerne i § 28, stk. 1, jfr. nærmere udvalgets forslag i kap. **VIII.**

4.2. Næstformandens funktioner, når borgmesteren ikke har forfald.

Selvstændige funktioner for næstformanden (næstformændene) i den forstand, at de er uafhængige af formandens forfald, kendes ikke i styrelsesloven. Som nedenfor nævnt skal næstformanden fungere i formandens forfald, og efter loven træder den pågældende således kun i funktion, når formanden har forfald (eller hvis der er tale om 2. næstformanden, kun når både formanden og 1. næstformanden har forfald).

I praksis har næstformanden imidlertid i nogle kommuner overtaget visse af borgmesterens funktioner, formentlig hovedsagelig af repræsentativ art.

Det påhviler borgmesteren i en mangfoldighed af situationer at optræde udadtil på kommunens vegne. Det kan være over for borgerne og pressen, eller det kan være i forbindelse med forhandlinger med andre myndigheder eller private. Det forventes også,

at borgmesteren udfører en række repræsentative hverv og funktioner. Endvidere må borgmesterens deltagelse i borgermøder, vælgerforeningsmøder, foredragsvirksomhed og lignende arrangementer ofte anses for en naturlig del af borgmesterhvervet, således at det kan være vanskeligt at undslå sig for medvirken.

Varetagelsen af de her nævnte funktioner er imidlertid stærkt tidkrævende og medfører ofte et betydeligt fravær fra rådhuset. Der kunne derfor, da den pågældende mødevirksomhed i de senere år har været stærkt tiltagende, rejses spørgsmål om muligheden af i videre omfang at inddrage næstformanden i varetagelsen af nogle af disse udadvendte funktioner.

I mange tilfælde vil der imidlertid som nævnt være forventninger om, at kommunens borgmester optræder ved sådanne lejligheder, og det er derfor næppe muligt at fastsætte regler herom. En eventuel arbejdsdeling mellem borgmester og næstformand må udvikle sig i praksis afhængigt af forholdene i den enkelte kommune. Blandt andet for at forbedre mulighederne for således at inddrage næstformanden i arbejdet i et vist omfang, har udvalget nedenfor i kap. VI, afsnit 3, drøftet mulighederne for en vis, fast vederlæggelse af næstformanden, jfr. også kap. VIII, forslaget til ny § 35, stk. 2.

Det må imidlertid understreges, at udvalget ikke hermed har anbefalet en inddragelse af næstformanden i den daglige ledelse af administrationen, da der dermed opstår risiko for en svækkelse af enhedsforvaltningen. Normalt vil der formentlig heller ikke være noget behov for næstformandens deltagelse i den daglige ledelse, men også dette forhold må overlades til praksis, ikke normeres gennem centralt fastsatte regler.

4.3. Næstformandens funktioner som stedfortrædende borgmester.

Styrelseslovens bestemmelser om næstformandens funktioner, § 33, er sålydende: »Når kommunalbestyrelsens næstformand fungerer i formandens forfald, overtager han samtlige opgaver, der er pålagt formanden ved denne lov og kommunens styrelsesvedtægt.«

Bestemmelsen svarer nøje til den tilsvarende bestemmelse i kommunallovskommissionens lovudkast. I kommissionens betænkning (Bet. 420/1966, side 225) er bestemmelsens forhistorie og indhold omtalt således:

»Bestemmelsen præciserer næstformandens beføjelser og pligter, dels i relation til kommunalbestyrelsen, dels i relation til den kommunale forvaltning.

I henhold til forslagets § 6, stk. 5, vælger kommunalbestyrelsen en næstformand »til at fungere i formandens forfald«. Denne formulering svarer til de gældende love, jfr. købstadkommunallovens § 4, stk. 2, og landkommunallovens § 4, stk. 3. Det følger af disse regler, at næstformanden skal varetage formandskabet i kommunalbestyrelsens møder i tilfælde, hvor formanden har midlertidigt forfald, og det antages, at næstformanden altid kan udføre ekspeditioner i forbindelse med kommunalbestyrelsens møder, f. eks. underskrive skrivelser, hvis indhold er besluttet i et møde.

Derimod har der hersket usikkerhed med hensyn til næstformandens stilling i relation til den kommunale forvaltning. Der er dels spørgsmålet om, hvorvidt næstformanden i givet fald skal træde i funktion også som forvaltningsleder, dels om næstformanden, når han fungerer, overtager samtlige formandens funktioner, herunder navnlig hans plads som født medlem af (formand for) udvalg og kommissioner, hans adgang til at overvære møder i udvalg, beføjelsen til at ekspedere visse sager på kommunalbestyrelsens vegne og hans adgang til at underskrive visse dokumenter.

Spørgsmålet om, hvornår næstformanden overhovedet skal træde i funktion, kan ikke afgøres generelt, men må helt bero på de konkrete forhold, og der må på dette område herske en betydelig frihed. Formålet med den foreslåede bestemmelse er alene at slå fast, at den, der i givet fald træder i formandens sted, samtidig - så længe han fungerer - står som leder af kommunens forvaltning og overtager formandens plads i udvalg, kommissioner m. v., som formanden er født formand for eller medlem af.«

Selvom bestemmelsen efter sin ordlyd er ret klar, er dens rækkevidde i praksis behæftet med betydelig usikkerhed. De citerede bemærkninger viser, at forslagsstillerne har været klar over denne usikkerhed. Næstformandens træden i funktion »må helt bero

på de konkrete forhold, og der må på dette område herske en betydelig frihed.« Bestemmelsen skal altså ikke ganske »tages på ordet«. Der må ved fortolkningen for så vidt underforstås. et »om fornødent«, idet formandsfunktioner kun overgår til næstformanden i det omfang, det er nødvendigt.

Mødeledelsen i kommunalbestyrelsen går (nødvendigvis) over til næstformanden i og med, at formanden har forfald ved mødet i kommunalbestyrelsen. Derimod betyder dette ikke, at også funktionen som administrationsleder overgår til næstformanden. Om dette er tilfældet, beror som anført på den konkrete situation, og det tilkommer derfor borgmesteren og i sidste instans kommunalbestyrelsen at træffe afgørelse om, hvornår borgmesteren skal substitueres i ledelsen af kommunens administration. Det er altså et spørgsmål om, hvornår forfaldet har en sådan varighed, at instruktioner og beføjelser til administrationen ikke længere er tilstrækkelige.

Borgmesteren må altid sikre ledelsen af administrationen og sagsbehandlingen under sit fravær, men er fraværet af længere varighed, eller skal der udføres administrative funktioner, der rækker ud over de bemyndigelser, som er givet til administrationen, må næstformanden overtage formandens ledelsesfunktion.

I hvilket omfang næstformanden som fungerende borgmester i praksis overtager administrationsledelsen lader sig i øvrigt næppe beskrive generelt. Det kan tænkes at variere fra funktion til funktion og fra kommune til kommune. Fraværenes forventede længde, mængden og karakteren af de sager, som er til behandling i kommunen i den pågældende periode, kan betinge betydelige variationer.

Næstformandens inddragelse i arbejdet, også når borgmesteren ikke har forfald, jfr. ovenfor 4.2, vil desuden have stor betydning for hans muligheder for hurtigt og mere indgående at deltage i og lede det daglige arbejde. Endelig er traditionerne med hensyn til næstformandens opgaver - også når han fungerer som borgmester - formentlig meget forskellige fra kommune til kommune.

Det må dog ikke overses, at virkningen af § 33 - når næstformanden fungerer - for så vidt er klar, nemlig at han i så fald indtræder i alle borgmesterens kompetencer. Når det således - eventuelt gennem en kommunalbestyrelsesbeslutning - er klarlagt, at næstformanden fungerer som borgmester, må hans kompetencer i denne henseende, f. eks. hans adgang til alle udvalgsmøder, se ovenfor 3.2.6., respekteres af de øvrige kommunalpolitiske organer og af administrationen.

Et fingerpeg om, inden for hvilke tidsmæssige rammer en funktion er rimelig, kan måske udledes af reglerne om hans vederlæggelse.

Det er i lovens § 34, stk. 2, fastsat, at kommunalbestyrelsen, hvor forholdene taler derfor, med tilsynsmyndighedens samtykke kan vedtage at yde næstformanden et vederlag for udførelsen af formandsopgaver i et længere tidsrum på grund af formandens sygdom, ferie eller fravær af anden årsag. Funktionshonoraret kan således efter bestemmelsens ordlyd kun ydes i særlige tilfælde. I en cirkulæreskrivelse af 7. marts 1978 har indenrigsministeriet fastsat, at der - uden forelæggelse for tilsynsrådet i det enkelte tilfælde - kan ydes funktionshonorar, når funktionen har haft en uafbrudt varighed af mindst 2 uger.

Der kan i denne forbindelse tillige være grund til at pege på bestemmelsen i styrelseslovens § 15, stk. 4, om kommunalbestyrelsens udpegning af en formand eller en næstformand i tilfælde, hvor stedfortræderen for en af de pågældende er indtrådt som følge af et forfald af mindst 1 måneds varighed. Har formanden (forventet) forfald i mindst 1 måned, således at hans eller hendes stedfortræder skal indkaldes, er det altså ensbetydende med, at den pågældendes hverv ikke overtages af næstformanden. Kommunalbestyrelsen skal i stedet efter samme regler som formandsvalget på det konstituerende møde udpege et medlem til i formandens fravær at varetage dennes funktioner.

Næstformandens egentlige funktionsperioder vil formentlig normalt ligge inden for de ret snævre tidsmæssige rammer, der således er angivet, omend det må bemærkes, at 2-ugers reglen efter sit indhold alene vedrører vederlæggelsesgodkendelsen. Det er i øvrigt et spørgsmål, om rammerne ikke er for snævre. Spørgsmålet om grænsen på 14 dage vil ikke længere bestå, hvis udvalgets forslag om et fast vederlag til næstformanden, jfr. kap. VI, afsnit 3, og kap. VIII, forslaget til § 35, stk. 2, gennemføres, og kommunerne indfører

det faste vederlag, idet en funktionsperiodes begyndelse herefter alene vil være betinget af det arbejdsmæssigt hensigtsmæssige. Det må fortsat forventes, at næstformanden normalt først vil overtage administrationsledelsen, når borgmesterens fravær er af en vis længde. Der består endvidere stadig et vederlæggelsesspørgsmål i kommuner, der ikke indfører det faste vederlag, jfr. kap. VIII, forslaget til § 35, stk. 4. Udvalget er her af den opfattelse, at et kortere fravær, f. eks. i 1 uge, i visse situationer, således når der ikke er muligheder for hurtig kontakt til borgmesteren, bør kunne begrunde funktionsvederlag.

Maksimumsgrænsen på 1 måned - der efter loven direkte angår funktionen - bør efter udvalgets opfattelse ligeledes ændres. Grænsen blev nedsat ved den lovændring, som trådte i kraft pr. 1. april 1979, og hvorved adgangen til indkaldelse af stedfortræder blev lempet, jfr. kap. VI, afsnit 2. Der er i lovens forarbejder intet, der tyder på, at man samtidig har villet forkorte næstformandens »automatiske« funktionsperiode til 1 måned. Da der således formentlig er tale om en utilsigtet refleksvirkning, og da man i praksis formentlig aldrig ville ønske at vælge ny, fungerende borgmester for en periode på 5 eller 6 uger, hvis næstformanden er i stand til at fungere, skal det foreslås, at den øverste grænse for næstformandens »automatiske« funktionsperiode igen fastsættes til 2 måneder, jfr. kap. VIII, forslaget til § 15, stk. 4.

Derimod er udvalget ligesom kommunallovskommissionen af den opfattelse, at spørgsmålet om, hvornår og i hvilket omfang næstformanden skal træde i funktion, må bero på de konkrete forhold, og derfor ikke bør nærmere reguleres i lovgivningen.

5. Økonomiudvalget

5.1. Indledning.

I det udkast til lov om kommunernes styrelse, der var optaget i kommunallovskommissionens betænkning, var i § 18 foreslået en bestemmelse, hvorefter der i alle kommuner (bortset fra magistratskommuner) skulle nedsættes et økonomiudvalg til varetagelse af den centrale ledelse af kommunens økonomi. Disse obligatoriske økonomiudvalg skulle fra 1970 afløse de kasse- og regnskabsudvalg, der efter den tidligere lovgivning var obligatoriske i købstæder, hvor der ikke fandtes magistrat, samt i alle sognekommuner. For amtskommunernes vedkommende fandtes der ikke tidligere noget krav om kasse- og regnskabsudvalg.

Det siges i kommunallovskommissionens betænkning, at forskriften om, at den centrale ledelse af kommunens økonomi skulle samles hos et økonomiudvalg, var i overensstemmelse med en tendens, der i de senere år havde gjort sig gældende i kommunernes forslag til styrelsesvedtægtsændringer, og at økonomiudvalgets særlige placering kommer til udtryk derved, at det skal have indseende med alle områder, der berører kommunens økonomi eller almindelige administration samt have lejlighed til at udtale sig om alle sager, der vedrører disse forhold.

Det siges endvidere i bemærkningerne til det i kommunallovskommissionens betænkning indeholdte udkast til lov om kommunernes styrelse og i bemærkningerne til det fremsatte forslag til lov om kommunernes styrelse, at det var i overensstemmelse med de gældende styrelsesvedtægter, at man foreslog, at kommunalbestyrelsens formand skulle være udvalgets formand, og at man tillige havde overvejet, om også kommunalbestyrelsens næstformand (næstformænd) burde være født medlem af økonomiudvalget. Man fandt det dog rigtigst, at det var overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre, om næstformanden (næstformændene) skal være medlem, og der blev derfor ikke optaget nogen bestemmelse herom i forslaget.

I det fremsatte forslag til lov om kommunernes styrelse, var endvidere optaget en regel om, at der i styrelsesvedtægten kunne fastsættes regler, hvorefter mindst et af økonomiudvalgets medlemmer skulle indvælges i hvert af de stående udvalg. Denne bestemmelse udgik imidlertid under folketingsbehandlingen under henvisning til blandt an-

det de valgtekniske vanskeligheder, bestemmelsen kunne give anledning til.

Bestemmelsen i lovudkastets § 18 om økonomiudvalget blev i øvrigt uden realitetsændringer gentaget i det fremsatte forslag og undergik ikke ændringer under folketingsbehandlingen.

Hverken kommunallovskommissionens betænkning eller forslaget til loven om kommunernes styrelse indeholder i øvrigt nærmere beskrivelser af baggrunden for etableringen af obligatoriske økonomiudvalg eller af denne ordnings nærmere indhold.

5.2. Økonomiudvalgets nedsættelse og sammensætning

Efter styrelseslovens § 18, stk. 1, som ændret ved lov nr. 125 af 25. marts 1970, skal økonomiudvalget bestå af kommunalbestyrelsens formand, der tillige er formand for udvalget, samt 2, 4 eller 6 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

Det folketingsudvalg, der behandlede ændringslovforslaget, henstillede imidlertid i sin betænkning af 12. marts 1970, at indenrigsministeriet i forbindelse med godkendelsen 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, at kommuner med mindst 10.000 indbyggere kan have økonomiudvalg på i alt 7 medlemmer, medens kommuner under dette indbyggertal fortsat højst kan have 5 medlemmer i økonomiudvalget, jfr. indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 27. maj 1970.

I modsætning til de tidligere kasse- og regnskabsudvalg henregnes økonomiudvalget ikke til kommunalbestyrelsens stående udvalg og omfattes således ikke af den særlige regel i styrelseslovens § 27 om en samlet fordeling af pladserne i disse udvalg. Valg af medlemmer til økonomiudvalget sker altså ved et selvstændigt forholdstalsvalg. Da borgmesteren er født medlem af økonomiudvalget, finder reglen i styrelseslovens § 25, stk. 2, anvendelse, således at borgmesterens plads regnes som den ene af de pladser, der kan tilkomme hans gruppe i kommunalbestyrelsen.

Der har ikke i praksis fæstnet sig retningslinier for sammensætningen af økonomiudvalget. En af udvalget foretaget undersøgelse har således vist, at økonomiudvalgets sammensætning i forhold til de stående udvalg varierer betydeligt fra kommune til kommune, og fra valg til valg. Specielt for så vidt angår spørgsmålet om medlemskab af økonomiudvalget for de stående udvalgs formænd har undersøgelsen godtgjort, at der i kommunerne følges en højst forskellig praksis. Der er kommuner, hvor ingen udvalgsformænd har sæde i økonomiudvalget, og der er kommuner, hvor udvalget udelukkende består af udvalgsformænd samt borgmesteren. I langt de fleste kommuner er der blandt økonomiudvalgets medlemmer udvalgsformænd, men de udgør normalt under halvdelen af økonomiudvalgets medlemmer.

5.3. Økonomiudvalgets opgaver.

5.3.1. Økonomiudvalgets lovbestemte opgaver.

Det er i styrelseslovens § 18, stk. 2, fastsat, at økonomiudvalget i overensstemmelse med styrelsesvedtægtens bestemmelser forestår kommunens kasse- og regnskabsvæsen og har indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder. Udvalgets erklæring indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

Denne mere almindelige beskrivelse af økonomiudvalgets opgaver suppleres af en række andre bestemmelser om økonomiudvalget i loven.

Det bestemmes således i lovens § 37, stk. 1, at økonomiudvalget inden hvert års 1. september over for kommunalbestyrelsen skal fremkomme med forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår ledsaget af budgetoverslag for en flerårig (3-årig) periode. Kommunalbestyrelsen kan således ikke overdrage budgetforslagets eller budgetoverslagenes udarbejdelse til noget andet organ.

Efter lovens § 40 angiver årsbudgettet i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning. De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets

vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, afgiver tillige den bindende regel for næste års kommunale forvaltning. Det er derfor af stor betydning, at økonomiudvalget ved forslagets udarbejdelse kan tage alle forhold af betydning for kommunens økonomi i betragtning. Økonomiudvalget tillægges da også efter lovens § 21, stk. 2, ret til at pålægge kommunalbestyrelsens øvrige udvalg at fremkomme med bidrag til årsbudgettet og budgetoverslagene.

Det påhviler endvidere efter lovens § 45, jfr. bekendtgørelse nr. 552 af 12. november 1975, økonomiudvalget at aflægge kommunens årsregnskab til kommunalbestyrelsen inden udgangen af maj måned i det følgende regnskabsår. Regnskabet skal i fornødent omfang være ledsiaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb.

Styrelsesloven foreskriver i § 41, at blandt andet beslutning om kommunens påtagelse af garantiforpligtelser skal træffes af kommunalbestyrelsen, d.v.s. at det er udelukket at overlade til udvalg eller kommunalbestyrelsens formand at træffe sådanne beslutninger. Der gøres imidlertid i bestemmelsen en undtagelse fra dette princip. Det fastsættes nemlig, at kommunalbestyrelsen kan bemyndige økonomiudvalget - men altså ikke andre - til inden for betingelser og grænser, der skal fastsættes af kommunalbestyrelsen, at træffe beslutning i det enkelte tilfælde om afgivelse af garanti for visse lån til grundejere.

5.3.2. Økonomiudvalgets opgaver i henhold til normalstyrelsesvedtægterne.

Det bestemmes i styrelseslovens § 46, at der i styrelsesvedtægten skal fastsættes nærmere regler om blandt andet affattelsen af årsbudgettet, behandlingen af tillægsbevillingssager og om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, herunder bestemmelser om anvisning og om økonomiudvalgets kontrol med ind- og udbetalinger.

I de vejledende normalstyrelsesvedtægter har indenrigsministeriet imidlertid udvist ret stor tilbageholdenhed med hensyn til den nærmere fastsættelse af økonomiudvalgets opgaver. Bortset fra nogle regler om anbringelse af driftsmidler og sikring af omsætningspapirer m.v., indeholder normalvedtægterne i alt væsentligt kun en supplering af lovens bestemmelser med hensyn til anvisning og økonomiudvalgets budgetkontrol samt en fastlæggelse af visse tilsynsfunktioner.

Med hensyn til anvisning er det således i normalvedtægternes § 23 fastsat, at borgmesteren over for økonomiudvalget har ansvaret for, at ethvert beløb, der passerer til indtægt eller udgift ved kommunens kasse, er bogført i kommunens regnskaber, og at beløbet har hjemmel i årsbudgettet eller anden gyldig beslutning.

Med hensyn til budgetkontrol bestemmes i normalvedtægternes § 23, stk. 2, at økonomiudvalget skal kontrollere de på årsbudgettet meddelte bevillinger og rådighedsbeløb samt at de ved særlig beslutning bevilgede beløb ikke overskrides uden kommunalbestyrelsens samtykke. Hertil slutter sig en bestemmelse i § 23, stk. 3, om, at økonomiudvalget skal fastsætte de regler, hvorefter den kommunale administration skal give det underretning med henblik på udvalgets udøvelse af budgetkontrollen.

Endelig pålægges der i normalstyrelsesvedtægternes § 24 økonomiudvalget en række tilsynsopgaver. Det fastsættes således, at økonomiudvalget skal føre tilsyn med forvaltningen af kommunens kasser og bogføring, og at det skal påses, at kommunens indtægter indgår til rette tid, og at eventuelle tilgodehavender inddrives. Endvidere skal økonomiudvalget føre tilsyn med, at kommunens adkomstpapirer, kontrakter og andre dokumenter opbevares forsvarligt og med iagttagelse af god orden, og at der føres nøjagtig fortegnelse derover. Endelig fastsættes, at økonomiudvalget skal føre tilsyn med, at kommunens arkivalier opbevares på betryggende måde.

Der er således i normalstyrelsesvedtægterne for henholdsvis kommuner og amtskommuner kun i mindre omfang foretaget en uddybning af styrelseslovens bestemmelser om økonomiudvalgets opgaver. I normalstyrelsesvedtægten for kommunerne er der ej heller henlagt opgaver til økonomiudvalget, der rækker udover de lovbestemte. Dette er derimod tilfældet for så vidt angår normalstyrelsesvedtægten for amtskommunerne, således som denne er ændret i 1977 og 1979.

I § 19 i normalstyrelsesvedtægten for amtskommuner er det således fastsat, at øko-

normudvalget bistår de stående udvalg med tilvejebringelsen af det for udvalgenes planlægningsopgaver fornødne grundlag og har ansvaret for regionplanlægningen, for fredningsplanlægningen, for planlægningen af den lokale og regionale kollektive personbefordring og for en samordnet løsning af amtsrådets øvrige planlægningsopgaver. Udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører amtskommunens planlægningsopgaver, forinden sagen forelægges amtsrådet til beslutning.

Det er endvidere i § 19 udtrykkeligt fastsat, at økonomiudvalget varetager sager vedrørende løn- og personaleforhold inden for samtlige amtskommunens administrationsområder. Dette svarer dog til, hvad der, også uden vedtægtsbestemmelser herom, antages at gælde for kommunernes vedkommende.

Endelig er det i § 19 fastsat, at økonomiudvalget behandler sager vedrørende generelle beskæftigelsesmæssige og lignende spørgsmål, samt sager vedrørende den lokale og regionale kollektive personbefordring, dennes organisation og de spørgsmål vedrørende dens nærmere tilrettelæggelse, der henhører under amtsrådet. Der er herved til økonomiudvalget henlagt visse administrerende funktioner, der imidlertid har nøje sammenhæng med udvalgets lovbestemte opgaver, jfr. nedenfor om indenrigsministeriets stadfæstelsespraksis med hensyn til bestemmelser, der henlægger administrerende opgaver til økonomiudvalget.

5.3.3. Indenrigsministeriets stadfæstelsespraksis med hensyn til vedtægtsbestemmelser om økonomiudvalget.

Den omstændighed, at økonomiudvalgets opgaver er angivet i selve loven, kunne føre til en antagelse om, at økonomiudvalget alene bør udøve disse lovbestemte, meget centrale opgaver. Også de særlige regler om økonomiudvalgets valgmåde og sammensætning, som adskiller sig fra reglerne for de stående udvalg, jfr. ovenfor, kunne tale for, at økonomiudvalget alene er forudsat at udøve de særligt opregnede funktioner. Ved at henlægge almindelige administrerende funktioner til økonomiudvalget opstår der tillige en risiko for, at økonomiudvalget kan komme til at forsømme varetagelsen af den centrale økonomiske ledelse og planlægning samt ikke mindst de koordinerende opgaver.

Indenrigsministeriet har imidlertid ikke været totalt afvisende over for vedtægtsforslag, hvorefter der henlægges visse administrerende funktioner til økonomiudvalget. Indenrigsministeriet har udtrykkeligt udtalt, at styrelseslovens angivelse af økonomiudvalgets opgaver ikke kan anses for udtømmende, men at det på den anden side må kræves, at de yderligere opgaver, der ønskes henlagt til økonomiudvalget, har en klar sammenhæng med udvalgets lovbestemte funktioner, jfr. ovenfor om normalvedtægten for amtskommuner. Indenrigsministeriet har endvidere udtalt, at der er grænser for, hvor omfattende administrative funktioner, der kan henlægges, uden at dette indebærer en risiko for en forringet varetagelse af økonomiudvalgets lovbestemte funktioner.

Det er således ret små modifikationer, der kan accepteres i styrelseslovens sondring mellem de stående udvalg som administrerende udvalg og økonomiudvalget som et planlæggende og koordinerende udvalg. Et vedtægtsforslag om, at anliggender, der ikke er henlagt til noget andet udvalg m. v., skulle henhøre under økonomiudvalget, er da også blevet afvist, omend afvisningen her kunne begrundes med, at dette allerede er i strid med styrelseslovens § 31, hvorefter den angivne beføjelse tilkommer borgmesteren. Også ønsker om at henlægge administrationen af miljø- og levnedsmiddellovgivningen til økonomiudvalget har indenrigsministeriet afvist, ligesom dette gælder et vedtægtsforslag om, at økonomiudvalget skulle forestå driften af de kommunen tilhørende ejendomme m. v., der ikke var henlagt under et af de stående udvalgs områder.

Indenrigsministeriet har dog efter omstændighederne anerkendt, at administrationen af enkelte ejendomme m. v., som ikke med rimelighed kan henføres til et stående udvalgs forretningsområde, henlægges til økonomiudvalget, dog uden optagelse af bestemmelse herom i vedtægten.

De hyppigst forekommende tilfælde af administrerende beføjelser, der er ønsket henlagt til økonomiudvalget, har vedrørt opgaver i forbindelse med den fysiske planlægning og med køb og salg af fast ejendom. Da den fysiske planlægning er nøje forbundet med den økonomiske planlægning, har indenrigsministeriet imødekommet kommu-

nernes ønske om en fælles varetagelse af disse opgaver i økonomiudvalget. Også sagerne om køb og salg af fast ejendom blev vurderet som tilstrækkeligt sammenhængende med økonomiudvalgets lovbestemte funktioner, hvortil kommer, at henlæggelsen til økonomiudvalget i en række tilfælde har været begrundet med et ønske om at undgå oprettelsen af et ejendomsudvalg for derved at holde antallet af stående udvalg nede.

Indenrigsministeriet har imidlertid generelt været yderst tilbageholdende med at stadfæste bestemmelser i styrelsesvedtægter, der henlægger rent administrerende funktioner til økonomiudvalget. Indenrigsministeriet har herved lagt afgørende vægt på, at den organisatoriske adskillelse mellem økonomiudvalg og de stående udvalg, som repræsenterende henholdsvis kommunens indtægts- og udgiftsside, ikke på nogen måde udviskes. Desuden er der et væsentligt hensyn til de mindre grupper i kommunalbestyrelsen, som ikke bør berøves indflydelsen på den administrerende virksomhed.

5.3.4. Nærmere karakteristik af økonomiudvalgets virksomhed.

Den umiddelbare forvaltning af de kommunale opgaver ligger hos de stående udvalg, som herigennem virker som de ressourceforbrugende organer. Som modstykke til denne »udgiftsbestyrelse« har økonomiudvalget »indtægtsbestyrelsen« eller ansvaret for kommunens aktiver og indtægter. De nedenfor under afsnit 6.4.2.3. anførte betragtninger om udvalgenes funktioner og den hertil knyttede kompetencefastlæggelse gælder også for økonomiudvalget, når udvalget bestyrer kommunale anliggender. Herudover gælder der imidlertid som nævnt en række særregler for økonomiudvalget i sammenhæng med, at udvalget er den kommunale organisations centrale udvalg, hvorigennem alle spørgsmål, der vedrører kommunens forvaltningsmæssige og økonomiske forhold, koordineres, enten med henblik på beslutning i økonomiudvalget eller med henblik på beslutning i kommunalbestyrelsen.

Økonomiudvalgets funktion er altså i vidt omfang rettet indadtil imod organisationen og vedrører såvel de økonomiske som de forvaltningsmæssige forhold inden for kommunen. Økonomiudvalget varetager herved funktioner, der svarer til de styrende funktioner, som kommunalbestyrelsen skal udøve, men alligevel vil det ikke være korrekt generelt at betragte økonomiudvalget som optrædende på kommunalbestyrelsens vegne i disse spørgsmål vedrørende den kommunale økonomi og organisation. Det hænger sammen med, at økonomiudvalget i mange tilfælde kun udøver en rådgivende funktion over for kommunalbestyrelsen, således at der i højere grad er tale om en særlig foreskrevet procedure, der sikal sikre en afbalancering af ønsker om udgifter med indtægter og dermed tjene til at give kommunalbestyrelsen det bedst mulige beslutningsgrundlag.

Dog må det tilføjes, at den noget uklare bestemmelse i styrelseslovens § 18 om, at økonomiudvalgets erklæring skal indhentes i enhver sag om kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold inden forelæggelsen for kommunalbestyrelsen, ikke betyder, at kommunalbestyrelsen skal inddrages i alle de omhandlede sager. Bestemmelsen betyder alene, at *hvis* kommunalbestyrelsen skal have sagen forelagt, *skal* der forinden være indhentet en erklæring fra økonomiudvalget, altså netop den omtalte procedure med henblik på en afvejning af de implicerede interesser. Bestemmelsen fastslår således ikke så meget hvilke sager, der skal forelægges for kommunalbestyrelsen, men mere økonomiudvalgets erklæringsret eller kompetence som udtalelsesberettiget.

Hvilke sager, der af økonomiudvalget skal forelægges for kommunalbestyrelsen, fremgår af andre bestemmelser i styrelsesloven (f. eiks. budget- og bevillingssager), og herudover må det bero på kommunalbestyrelsens tilkendegivelser herom. En modsat forståelse af bestemmelsen ville ikke alene medføre, at kommunalbestyrelsen blev overbebyrdet med sager om administrative forhold, men det ville tillige betyde en væsentlig indskrænkning i det forudgående punktum i bestemmelsen, hvor det er fastsat at økonomiudvalget har indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder.

Økonomiudvalget har væsentlige kontrollerende og koordinerende funktioner og skal i det hele påse, at den kommunale forvalt-

ning i enhver henseende handler økonomisk og forvaltningsmæssigt forsvarligt. Til opfyldelse heraf er der i styrelsesvedtægten blandt andet fastsat regler om anvisning og om økonomiudvalgets kontrol med ind- og udbetalinger. Samtidig skal det nævnes, at indseendet med de forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder tillige betyder, at det er økonomiudvalget, der må anses for umiddelbart ansvarlig for personalefunktionen.

Det kan således fastslås, at økonomiudvalget udøver visse helt selvstændige funktioner samt er ansvarlig for kommunens almindelige finansielle og forvaltningsmæssige forhold. De her nævnte funktioner adskiller oig fra de stående udvalgs myndighedsområder ved at være fastsat i selve loven, og det indebærer, at funktionerne skal udøves af økonomiudvalget, således at kommunalbestyrelsen er afskåret fra at henlægge dem til noget andet udvalg. I øvrigt må det fastslås, at økonomiudvalget i forhold til kommunalbestyrelsen er umiddelbart ansvarlig for et område - kommunens finansielle og forvaltningsmæssige forhold - på samme måde som de stående udvalg er det med hensyn til deres sagsområder, jfr. nedenfor afsnit 6, især pkt. 6.4.2.3. Det er kommunalbestyrelsen, der i sidste instans er ansvarlig for den kommunale organisations indretning og funktion.

5.3.5. Forholdet mellem økonomiudvalget og de stående udvalg.

En egentlig kompetence i forhold til de stående udvalg har økonomiudvalget i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag. Økonomiudvalget har ret til at indkræve bidrag hertil fra de stående udvalg og kan fastsætte en frist for afgivelsen heraf, jfr. styrelseslovens §21,stk. 2.

Bortset fra denne væsentlige undtagelse kan det imidlertid fastslås, at økonomiudvalget og de stående udvalg principielt er organisatorisk sideordnede, og at de derfor ikke har egentlige styringsmidler i forhold til hinanden.

Som ovenfor nævnt har økonomiudvalget imidlertid i henhold til styrelseslov og -vedtægt koordinerende opgaver, som i en lang række vigtige sager gør økonomiudvalget til en »mellemstation« mellem de stående udvalg og kommunalbestyrelsen. Økonomiudvalget har en ret til at udtale sig om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning. Denne ret er dog ikke ensbetydende med, at økonomiudvalget har en ret til f. eks. at standse sagen eller sende den tilbage til det stående udvalg med anmodning om ændringer. Da en tilbagesendelse vil være i det stående udvalgs egen interesse, idet udvalget herved får mulighed for at vurdere sagen på grundlag af økonomiudvalgets synspunkter, er dette dog almindelig praksis. Principielt er der imidlertid kun tale om, at økonomiudvalget har en ret (og pligt) til at rådgive kommunalbestyrelsen i disse sager.

Ejheller bestemmelsen om, at økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, medfører noget egentligt overordnelsesforhold for økonomiudvalget i forhold til de stående udvalg. Der er således ikke i den pågældende bestemmelse taget stilling til, i hvilket omfang der påhviler udvalgene en pligt til at orientere økonomiudvalget om økonomiske og administrative forhold inden for de sagsområder, der henhører under udvalgene. Det er fast antaget, at udvalgene har pligt til at besvare spørgsmål herom fra økonomiudvalget. Derimod er det ikke muligt nærmere at afgrænse de tilfælde, hvor det må påhvile udvalgene på eget initiativ at orientere økonomiudvalget.

For så vidt angår almindelige administrative forhold må det dog understreges, at det ikke tilkommer de stående udvalg at træffe beslutning i sager herom, idet spørgsmål vedrørende den kommunale organisation og den administrative struktur er et forvaltningsområde, der henhører under økonomiudvalget. Heraf må tillige følge visse pligter for udvalgene til at underrette økonomiudvalget om forhold, der kan tænkes at få indvirkning på organisationen, f. eks. vedtagelser af nye arbejdsrutiner eller delegationer til administrationen. På samme måde kan det i visse tilfælde være af betydning, at økonomiudvalget af et fagudvalg orienteres om, at udvalget agter at afholde større udgifter, som vel er optaget i årsbudgettet, men som

det måske af likviditetsmæssige grunde kan være mindre hensigtsmæssigt at afholde på det pågældende tidspunkt. En egentlig pligt til at forelægge sådanne dispositioner for økonomiudvalget kan der imidlertid normalt kun gælde i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen udtrykkeligt har foreskrevet en forelæggelse for økonomiudvalget, jfr. kap. V, afsnit 6.1, om kommunalbestyrelsens delegation til økonomiudvalget.

Økonomiudvalgets særlige sagsområde kan imidlertid på grund af sin tværgående karakter give anledning til afgrænsningsproblemer i forhold til de stående udvalg, ikke blot indbyrdes, men også i forholdet til administrationen. Der tænkes her på økonomiudvalgets rolle som »personaleudvalg« - en væsentlig del af det område, styrelsesloven beskriver som »almindelige administrative forhold«. Hvis forholdet blot er, at økonomiudvalgets erklæring indhentes over en udvalgsindstilling, giver spørgsmålet for så vidt ikke anledning til særlige problemer. Dette er tilfældet i en lang række personalesager inden for de stående udvalgs områder, f. eks. forfremmelses-, ansættelses- og afskedigelsessager, som skal til kommunalbestyrelsen (de kan efter den enkelte kommunes praksis eventuelt afgøres på lavere niveau, og i så fald opstår spørgsmålet slet ikke). Her er situationen ganske parallel med de øvrige sager, hvor økonomiudvalgets erklæring skal indhentes.

Vanskeligere bliver det imidlertid i sager af mere generel karakter, f. eks. ved forhandlinger med fagforbund om ændringer i stillingsnormeringen, i spørgsmål om tilrettelæggelse af arbejdstiden og i spørgsmål om organisationsændringer, som rækker ud over en enkelt afdeling. Ofte vil sådanne forhandlinger blive ført af økonomiudvalget, eventuelt ved dets formand eller sekretær. I sager, der berører såvel økonomiudvalget som et eller flere af de stående udvalg samt borgmesterembedet (daglig leder af administrationen) , er en klar fastlæggelse af kompetencen under kommunalbestyrelsesoiveau ikke altid mulig. Sådanne sager må behandles i samarbejde mellem de berørte parter, og det må formentlig være borgmesterens opgave at søge at etablere dette samarbejde, jfr. princippet i normalstyrelsesvedtægtens § 7, stk. 4, hvorefter borgmesteren kan sammenkalde medlemmerne af to eller flere udvalg til samlet drøftelse af foreliggende sager af fælles interesse. I sidste instans må kommunalbestyrelsen inden for styrelseslovens og -vedtægtens rammer kunne fastlægge den nærmere procedure ved behandlingen af disse sager.

Økonomiudvalget kan således ikke i almindelighed betegnes som et overudvalg i forhold til de stående udvalg, men økonomiudvalgets sagsområder af tværgående karakter vedrørende økonomi og almindelige administrative forhold betyder, at økonomiudvalget er ansvarligt for, at der for samtlige kommunens administrationsområder er fastsat fornødne regler om disse forhold, og herigennem udøver økonomiudvalget også en regulerende virksomhed over for udvalgene. Økonomiudvalget kan dog ikke uden særlig hjemmel på egen hånd pålægge de øvrige udvalg pligter eller i øvrigt gribe ind i deres afgørelser. Økonomiudvalget må derfor søge sine ønsker over for de øvrige udvalg realiseret gennem kommunalbestyrelsens beslutning, hvis der ikke kan opnås enighed med det stående udvalg.

5.4. Udvalgets overvejelser.

5.4.1. Vedrørende økonomiudvalgets medlemstal og sammensætning.

Det er udvalgets opfattelse, at styrelseslovens bestemmelser om økonomiudvalgets medlemstal og indenrigsministeriets praksis med hensyn til stadfæstelse af styrelsesvedtægter, hvorefter kun kommuner med mindst 10.000 indbyggere kan have økonomiudvalg på 7 medlemmer, ikke har givet anledning til vanskeligheder i praksis. Der synes på denne baggrund ikke at være anledning til at foreslå ændringer i bestemmelserne om økonomiudvalgets medlemstal.

Udvalget har endvidere drøftet spørgsmålet om, hvorvidt pladserne i økonomiudvalget burde indgå i den fordeling af samtlige pladser under ét, der foretages i henhold til styrelseslovens § 27. Reglerne i § 27 er begrundet i hensynet til de mindste grupper i kommunalbestyrelsen, der herved sikres medlemskab af ét eller flere udvalg. Selvom økonomiudvalget blev medregnet ved opgørelsen, ville det dog ikke være ensbetydende med, at de mindste grupper fik repræsentation i økonomiudvalget, idet de (større) grupper, der efter den samlede opgørelse

skal afgive pladser, selv bestemmer i hvilke udvalg, de ønsker at afgive disse.

Derimod kunne en medtagelse af økono miudvalgspladserne i den samlede fordeling totalt set give en nøjagtigere og dermed forholdsmæssig mere retfærdig fordeling af udvalgspladserne. Dette vil dog ejheller med sikkerhed føre til, at en lille gruppe får en yderligere udvalgsplads. Det kan også være en af de større grupper, der herved opnår en plads mere. Denne tilfældighed er dog ikke så afgørende. Derimod kan en medtagelse af økonomiudvalget få den konsekvens, at økonomiudvalgets medlemstal må forøges. Dette følger af reglerne i § 27, hvorefter en gruppe, der ved afgivelse af udvalgspladser mister flertallet i et udvalg, kan udpege et så stort antal overtallige medlemmer af vedkommende udvalg, som er nødvendigt for at bevare flertal i dette. Denne konsekvens kunne dog imødegås ved en bestemmelse om, at reglerne om udpegelse af overtallige medlemmer ikke finder anvendelse på økonomiudvalget.

Udvalget må dog ud fra en helhedsbetragtning bedømme de eventuelle fordele ved den her omtalte ændring som så små og usikre, at udvalget ikke finder det anbefalelsesværdigt at foreslå styrelsesloven ændret på dette punkt. Der er i denne forbindelse også grund til at nævne, at økonomiudvalgets særlige, centrale placering i det kommunale styre gør det rimeligt, at udvalgspladserne fordeles ved et selvstændigt forholdstalsvalg, hvorved der sikres udvalget den bedst mulige overensstemmelse med kommunalbestyrelsens sammensætning.

Udvalget har overvejet spørgsmålet om etablering af personsammenfald for så vidt angår medlemskab af økonomiudvalget og andre kommunale funktioner. Som foran nævnt blev det allerede under forarbejdet af forslaget til styrelsesloven overvejet, om også kommunalbestyrelsens næstformand burde være født medlem af økonomiudvalget, uden at man dog fandt anledning til at indføre reglen. For en sådan regel kunne tale, at næstformanden, når han fungerer i borgmesterens forfald, efter styrelseslovens § 33 skal overtage samtlige borgmesterens opgaver, altså også formandskabet i økonomiudvalget. Det ville for udøvelsen af denne funktion naturligvis være en fordel, om næstformanden i forvejen altid var medlem af udvalget. Næstformanden skal imidlertid kun overtage borgmesterens administrative funktioner, herunder hans formandskab i økonomiudvalget, når borgmesterens fravær er af en sådan varighed eller situationen i øvrigt er af en sådan karakter, at der skal udføres administrative funktioner, der går ud over de bemyndigelser, som er givet kommunens administrative personale under borgmesterens fravær, jfr. ovenfor i afsnit 4.3. Det er på denne baggrund, og af hensyn til smidighed med hensyn til kommunalbestyrelsens konstituering, formentlig mest nærliggende, at det fortsat overlades til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre, om næstformanden skal være medlem af økonomiudvalget.

Som også foran berørt var der i forslaget til loven om kommunernes styrelse optaget en bestemmelse om, at der uanset bestemmelserne i lovens §§ 24, 25 og 27 i styrelsesvedtægten skulle kunne fastsættes regler, hvorefter mindst et af økonomiudvalgets medlemmer skulle indvælges i hvert af de stående udvalg. En sådan bestemmelse vil give anledning til meget store valgtekniske vanskeligheder, og det var da også blandt andet under henvisning til sådanne vanskeligheder, at bestemmelsen udgik under folketingsbehandlingen. Der synes fortsat ikke at være anledning til at foreslå en sådan regel.

Man kan rejse det spørgsmål, om samtlige udvalgsformænd burde være medlemmer af økonomiudvalget. Herved ville der naturligvis skabes et forum, der ville muliggøre en høj grad af koordination af udvalgenes arbejde. På den anden side ville noget sådant medføre, dels at udøvelsen af økonomiudvalgets funktioner ville skifte karakter, dels en betydelig magtkoncentration hos et forholdsvis begrænset antal af kommunalbestyrelsens medlemmer, der tilmed normalt vil tilhøre flertallet. Det ville derfor i så fald være rimeligt samtidig at foreskrive forholdstalsvalg af udvalgsformænd. En sådan ordning ville have et betydeligt slægtskab med magistratsordninger, og ordningen vil blive drøftet nedenfor i kap. VII i forbindelse med spørgsmålet om mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre. Efter udvalgets opfattelse anbefaler ordningen sig imidlertid ikke som en obligatorisk løsning for almindelige udvalgsstyrede kommuner.

Det kunne som det mindre overvejes, om

der burde tillægges de udvalgsformænd, som ikke er medlemmer af økonomiudvalget, adgang til at overvære møderne samt taleret. En sådan ordning, der eventuelt kunne være frivillig, ville sikre gode, ligeligt fordelte kommunikationskanaler mellem økonomiudvalget og de stående udvalg. Der er imidlertid også knyttet meget betydelige betænkeligheder til en sådan ordning. Først og fremmest ville det medføre, at deltagerkredsen i økonomiudvalgets møder ville vokse ret væsentligt. For effektiviteten af udvalgets møder er det formelle medlemskab af udvalget næppe så afgørende .Det væsentligste er, at »observatørerne« på lige fod med udvalgsmedlemmerne kan fremføre deres synspunkter. Da der tillige er tale om udvalgsformænd, der som følge af deres honorarer kan hellige sig det kommunale arbejde bedre end de menige medlemmer, kan det føre til, at de menige medlemmer vil føle sig trykket og fortrængt. Reelt vil en sådan adgang for udvalgsformændene til at deltage i økonomiudvalgets møder være meget lig med en udvidelse af medlemstallet. Der vil herved opnås et medlems ret uden et medlems ansvar for de trufne beslutninger, og udvalget kan derfor ikke anbefale en sådan ordning.

Det skal i denne forbindelse yderligere nævnes, at en egentlig observatørordning uden taleret næppe er praktisk mulig at gennemføre, idet det vil føles vanskeligt at afskære udvalgsformændene fra at fremkomme med deres bemærkninger.

5.4.2. Vedrørende økonomiudvalgets opgaver.

Udvalget har lagt vægt på, at økonomiudvalget af koordinationshensyn er udstyret med stærke beføjelser, da det ellers kan befrygtes, at der sker en for kommunestyret meget uheldig udvikling i retning af et sektoropdelt styre. Det er vigtigt, at der i økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen sikres et overblik over de mange kommunale opgaver og dermed reelle muligheder for en prioritering og styring af opgaverne.

Det er udvalgets opfattelse, at de gældende bestemmelser om økonomiudvalgets opgaver i meget vidt omfang opfylder forudsætningerne for en sådan central prioritering, styring og koordination af de kommunale opgaver. Udvalget har derfor kun på få, men dog væsentlige, punkter foreslået ændringer af styrelseslovens bestemmelser om økonomiudvalget, jfr. kap. VIII.

Det første punkt vedrører økonomiudvalgets varetagelse af løn- og personaleforhold. Som ovenfor nævnt er der i normalstyrelsesvedtægten for amtskommuner for nylig blevet indføjet en bestemmelse om, at sager vedrørende løn- og personaleforhold varetages af økonomiudvalget. En tilsvarende bestemmelse er endnu ikke blevet optaget i normalstyrelsesvedtægten for kommuner, men det antages dog, at økonomiudvalget også her varetager løn- og personalesager, medmindre andet er fastsat i styrelsesvedtægten.

Der har imidlertid i praksis været tvivl om mulighederne for i styrelsesvedtægten at fastsætte regler om, at et andet udvalg end økonomiudvalget varetager personalefunktionen eller dele deraf. Blandt andet er det et spørgsmål, om det i så fald må kræves, at personalefunktionen funktionelt er adskilt, således at sagerne må henlægges til et udvalg, der ikke samtidig har andre administrerende opgaver. Mere principielt kan der imidlertid rejses det spørgsmål, om en henlæggelse af personaleforvaltningen til et andet udvalg kan anses for forenelig med styrelseslovens bestemmelse om økonomiudvalgets indseende med de forvaltningsmæssige forhold.

Udvalget finder, at varetagelsen af personaleforvaltningen er en så betydningsfuld funktion, at den udtrykkeligt bør være reguleret i styrelsesloven. Dermed afskæres også tvivl om lovmæssige bindinger eller forudsætninger i øvrigt vedrørende denne funktions varetagelse. Udvalget har derfor foreslået, at det - i lighed med bestemmelsen i normalstyrelsesvedtægten for amtskommuner - i styrelsesloven fastslås, at økonomiudvalget varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens løn- og personaleforhold.

Henlæggelsen af den umiddelbare forvaltning af personaleanliggender til økonomiudvalget betyder naturligvis ikke, at kommunalbestyrelsen dermed er afskåret fra at tage stilling til sager vedrørende disse spørgsmål. Kommunalbestyrelsen kan, dersom den ønsker det, forbeholde sig at træffe den endelige beslutning i alle sager om ansættelse, forfremmelse og afskedigelse af personer i kommunens tjeneste eller i visse nærmere

angivne kategorier af sådanne sager. Det skal herved tillige bemærkes, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om, at økonomiudvalget generelt eller i et konkret tilfælde skal følge en bestemt fremgangsmåde, f. eks. i ansættelsessager. Desuden må ansættelse og afskedigelse af kommunaldirektør og tjenestegrenschefer anses for så vidtrækkende beslutninger, at beslutning herom må antages alene at kunne træffes af kommunalbestyrelsen, og økonomiudvalgets funktion som personaleudvalg bliver i sådanne spørsmål alene af indstillende karakter.

Henlæggelsen af personaleforvaltningen til økonomiudvalget betyder ejheller, at udvalget er afskåret fra at overlade det til borgmesteren eller administrationen at træffe visse særlige kategorier af afgørelser. Der skal i denne forbindelse peges på, at borgmesteren dels er formand for økonomiudvalget, og dels er den daglige leder af administrationen, og ikke mindst i sidstnævnte egenskab tilkommer det borgmesteren at træffe afgørelse i almindelige løbende sager om personaleforhold. Dog må borgmesteren her følge økonomiudvalgets beslutninger og retningslinier.

Derimod vil økonomiudvalget ikke kunne overlade personalefunktionen eller dele af denne til et stående udvalg, idet der i loven udtrykkeligt vil være gjort op med den udvalgsmæssige placering af denne funktion. Det må dog understreges, at dette ikke er ensbetydende med, at de berørte stående udvalg afskæres fra indflydelse på personalesagerne. Er en personalesag af væsentligere betydning for et stående udvalg, må det pågældende udvalg have lejlighed til at udtale sig. Dette følger af almindelige forvaltningsprincipper og er blandt andet kommet til udtryk i bestemmelsen i § 26, stk. 2, i normalstyrelsesvedtægten for kommuner og i den tilsvarende vedtægt for amtskommuner, hvor det er fastsat, at et udvalg, der agter at foretage dispositioner, der direkte berører et andet udvalgs område, forinden skal forhandle med det pågældende udvalg herom.

Økonomiudvalget vil endvidere kunne fastlægge en ordning, hvorefter det i sådanne tilfælde, hvor der foreligger en indstilling fra et stående udvalg, overlades til formanden (borgmesteren) at træffe afgørelse.

Der vil således kunne tilrettelægges procedurer, der sikrer de stående udvalg en betydelig indflydelse, men det er efter udvalgets opfattelse betydningsfuldt i loven at få fastslået, at økonomiudvalget er personaleudvalg. Økonomiudvalget bliver dermed over for kommunalbestyrelsen generelt ansvarligt for personaleforvaltningen, og det gælder uanset en eventuel delegation af beføjelser til borgmesteren eller administrationen. En lovmæssig fastlæggelse af økonomiudvalget som personaleudvalg vil endvidere betyde, at det ejheller er muligt for kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om henlæggelse af personaleforvaltningen eller visse dele heraf til et andet udvalg.

Bortset herfra er der imidlertid ikke tale om nogen selvstændig kompetence for økonomiudvalget, idet kommunalbestyrelsen som nævnt kan træffe afgørelse i enhver personalesag, ligesom det tilkommer kommunalbestyrelsen at fastlægge regler for personaleforvaltningen, f. eks. vedrørende ansættelsesprocedurer, tjenestefrihed m. v.

Udvalget har desuden drøftet økonomiudvalgets rolle i forbindelse med kommunens fysiske og funktionelle planlægning (areal- og sektorplanlægning). Økonomiudvalget er i styrelsesloven tillagt kompetencen til at udarbejde kommunens budgetforslag samt flerårige budgetoverslag på grundlag af bidrag fra de enkelte stående udvalg. En tilsvarende kompetence har økonomiudvalget ikke efter styrelsesloven med hensyn til kommunens øvrige planlægning.

Som ovenfor nævnt er det i normalstyrelsesvedtægten for amtskommunerne fastsat, at økonomiudvalget bistår de stående udvalg med tilvejebringelsen af det for udvalgenes planlægningsopgaver fornødne grundlag og har ansvaret for regionplanlægningen og for en samordnet løsning af amtsrådets øvrige planlægningsopgaver. Desuden er det udtrykkeligt fastslået, at økonomiudvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører amtskommunens planlægningsopgaver, forinden sagen forelægges amtsrådet til beslutning. Økonomiudvalgets varetagelse af samordningsfunktionen betyder ikke, at det er økonomiudvalget, der forestår udarbejdelsen af de enkelte planforslag. Det er de stående udvalg, der hvert inden for deres område udarbejder planforslagene, men det skal ske i et nært samarbejde med økonomi-

udvalget. Det er økonomiudvalget, der sørger for fælles planlægningsforudsætninger og sikrer, at planerne indbyrdes er afstemt.

Udvalget er bekendt med, at en række kommuner i deres styrelsesvedtægter har fået optaget bestemmelser, der svarer til den ovenfor omtalte bestemmelse i normalstyrelsesvedtægten for amtskommuner. Efter udvalgets opfattelse må det også anses for bedst stemmende med styrelsesloven og mest rimeligt, at økonomiudvalget varetager denne koordinationsfunktion. Økonomiudvalget er ved sin centrale placering med hensyn til kommunens økonomiske og administrative forhold særligt skikket til at varetage en koordinerende virksomhed, og dette er da også forudsat i styrelsesloven. Derimod er der ikke i styrelsesloven tillagt noget stående udvalg koordinerende funktioner i forhold til andre stående udvalg, og der er ej heller gennem særlige procedureregler forudsætningsvist tilkendegivet noget herom. En sådan fortrinsstilling for et enkelt stående udvalg ville heller ikke harmonere med de stående udvalgs opgaver som administrerende udvalg.

Udvalget har overvejet, hvorvidt der i styrelsesloven burde tillægges økonomiudvalget en kompetence til at udarbejde fysiske og funktionelle planer svarende til økonomiudvalgets kompetence med hensyn til den økonomiske planlægning. Der skulle således også i forbindelse hermed tillægges økonomiudvalget en beføjelse til at indkræve bidrag fra det eller de pågældende stående udvalg, der varetager de sagsområder, som omfattes af planerne. Udvalget har imidlertid ment, at en sådan regel vil være for vidtgående. Udarbejdelse af planforslag må anses for et naturligt led i forvaltningen af de anliggender, der er henlagt til de enkelte stående udvalg, og samtidig er det en af udvalgenes væsentligste funktioner. Desuden ville en henlæggelse af kompetencen til økonomiudvalget kunne medføre, at økonomiudvalgets samlede opgaveområde blev for omfattende, således at en deling af økonomiudvalget eller en nedsættelse af underudvalg ville blive nødvendig.

Hertil kommer, at der ved den fysiske og funktionelle planlægning ikke er helt det samme behov for en henlæggelse af kompetencen til økonomiudvalget. Økonomiudvalget har i forbindelse med udarbejdelsen af budgetforslaget den særlige funktion at afstemme de stående udvalgs udgiftsønsker med kommunens ressourcer og herunder foretage den fornødne prioritering af de forskellige udvalgs udgiftsønsker. Budgetforslaget kan derfor kun udarbejdes af ét organ. Også ved udarbejdelsen af fysiske og funktionelle planer må der naturligvis ske en indpasning i kommunens samlede ressourcer og dermed også oftest en prioritering, men med de fornødne direktiver vil det stående udvalg være i stand til at udarbejde forslaget, som netop oftest kun vedrører én sektor.

Det kan på denne baggrund fastslås, at økonomiudvalget nødvendigvis må tillægges koordinerende funktioner med hensyn til den fysiske og funktionelle planlægning, hvorimod der næppe er grund til at henlægge kompetencen til at udarbejde sådanne planforslag til økonomiudvalget.

Udvalget foreslår herefter, at det i styrelsesloven fastsættes, at økonomiudvalget forestår samordningen af kommunens planlægning. Hermed fastslås det samtidig, at det principielt må være vedkommende fagudvalg, der udarbejder planerne og indstiller dem til kommunalbestyrelsen. Det er alene samordningen eller koordinationen, som økonomiuduvalget har til opgave at sikre. Dette kan ske forudgående gennem fastsættelse af generelle forskrifter om planernes tilvejebringelse og oplysningsgrundlag, sideløbende gennem forhandlinger med det pågældende udvalg og efterfølgende gennem økonomiudvalgets indstillinger eller bemærkninger til kommunalbestyrelsen.

Bortset fra enkelte, mindre ændringer, mest af redaktionel karakter, i de gældende bestemmelser om økonomiudvalgets opgaver, hvorom der henvises til kap. VIII, har udvalget i øvrigt ikke fundet anledning til at foreslå ændringer i styrelsesloven for så vidt angår økonomiudvalget.

Som tidligere nævnt er det i styrelsesloven fastsat, at de nærmere bestemmelser om økonomiudvalgets opgaver fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Der er i praksis ikke alene variationer med hensyn til fastlæggelsen af økonomiudvalgets vedtægtsbestemte funktioner, men formentlig også meget betydelige variationer med hensyn til hvilke spørgsmål, der løses af økonomiud-

valget selv, og hvilke spørgsmål kommunalbestyrelsen inddrages i. På baggrund af de meget store forskelligheder med hensyn til danske kommuners størrelse og struktur synes det ikke at være hensigtsmæssigt at foreslå en mere detaljeret regulering af økonomiudvalgets opgaver i lovsform. Det må forekomme mere hensigtsmæssigt, at den nærmere fastlæggelse af økonomiudvalgets opgaver fortsat henvises til styrelsesvedtægten og kommunalbestyrelsens beslutninger.

Det må i denne forbindelse også understreges, at normalstyrelsesvedtægterne kun er vejledende, og at den enkelte kommunalbestyrelse kan foreslå optaget bestemmelser i sin styrelsesvedtægt, der udbygger og supplerer normalvedtægtens bestemmelser om administrationens og de stående udvalgs pligter til at forsyne økonomiudvalget med informationer, der gør det muligt for økonomiudvalget at have et mere dybtgående indseende i almene forvaltningsspørgsmål samt at føre en tættere budget- og koordineringskontrol. Sådanne vedtægtsbestemmelser vil klart falde inden for det opgaveområde, lovgiver har ønsket henlagt til økonomiudvalget, og der ses ikke her - som tilfældet er med mere eller mindre administrerende opgaver - at være grundlag for at indenrigsministeriet som stadfæstende myndighed skulle indtage en principielt restriktiv holdning.

Kommunalbestyrelsen vil i øvrigt også uden optagelse af bestemmelser herom i styrelsesvedtægten kunne give administrationen og de stående udvalg pålæg om tilvejebringelse af informationer til økonomiudvalget. Sådanne pålæg vil kunne gives i det i styrelseslovens § 42 foreskrevne regulativ for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, i organisations- og kompetencefordelingsplaner eller simpelthen ved en almindelig kommunalbestyrelsesvedtagelse.

Hvad enten et forhøjet informationsniveau for økonomiudvalget institueres ved vedtægtsbestemmelser eller på anden måde, er det kommunalbestyrelsen selv, der afgør, i hvilket omfang de etablerede informationsstrømme skal viderekanaliseres til kommunalbestyrelsen.

6. De stående udvalg

6.1. Indledning.

Som nævnt ovenfor i afsnit 3.1.1. var der allerede i købstadkommunalloven af 1868 en bestemmelse om, at det i styrelsesvedtægten kunne bestemmes, at den umiddelbare forvaltning af enkelte grene af de kommunale anliggender kunne overdrages til stående udvalg. Efter loven kunne den udøvende myndighed varetages af flere organer: Borgmesteren, borgerlige rådmænd eller stående udvalg, og der var ikke i loven foretaget en afgrænsning af disse organers opgaver. Det blev anset for et styrelsesvedtægtsanliggende at organisere den udøvende myndighed og i enkeltheder tage stilling til, hvorledes opgaverne skulle fordeles mellem de omtalte organer, jfr. indenrigsministeriets cirkulære af 12. juli 1868.

En tilsvarende lovbestemmelse om adgang til nedsættelse af stående udvalg i sognekommuner var der ikke i landkommunalloven af 1867. I de mindre landkommuner var der ejheller det samme behov for en aflastning af sognerådsformanden. Først i landkommunalloven af 1933 indførtes der udtrykkelig hjemmel til nedsættelse af stående udvalg i sognekommuner, men der var dog allerede på det tidspunkt mange sognekommuner, der med hjemmel i de af amtsrådene stadfæstede styrelsesvedtægter havde oprettet stående udvalg.

For så vidt angår amtskommunerne var der i landkommunalloven af 1867 hjemmel til, at der i vedtægten kunne optages bestemmelser om stående udvalg til, alene eller i forening med amtmanden, på rådets vegne at afgøre visse sager. På grund af amtsrådenes ringe mødehyppighed var der et behov for, at mindre betydningsfulde eller hastende sager kunne afgøres af sådanne stående udvalg.

Generelt kan det fastslås, at oprettelsen og anvendelsen af stående udvalg varierede fra kommune til kommune, og en del små sognekommuner benyttede kun i ringe udstrækning stående udvalg.

Efterhånden som sagsantallet i kommunerne steg, øgedes behovet for stående udvalg, og i styrelsesloven af 1968 blev det fastslået, at der til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunernes anliggender skulle nedsættes stående udvalg. Fra at være organer, der skulle nedsættes til at bistå ved varetagelsen af den umiddelbare forvaltning, har de stående udvalg udviklet sig til at blive organer, der skal nedsættes som primære organer til den umiddelbare forvaltnings varetagelse. Kun derved har det været muligt fortsat at sikre de folkevalgte en nær kontakt med administrationen af de mange kommunale sagsområder.

I enkelte kommuner var sagsantallet blevet så betydeligt, at udvalgsstyret i dets traditionelle form ikke kunne overkomme den umiddelbare forvaltning, hvilket gav anledning til oprettelse af magistrater med rådmænd som forvaltende på eget ansvar. Et sådant magistratsstyre blev der i 1950 skabt lovhjemmel til oprettelse af i Århus, og senere er der i den kommunale styrelseslov tilvejebragt hjemmel for, at også Frederiksberg, Odense og Ålborg kan oprette magistrater. Kun Frederiksberg har ikke benyttet denne adgang til oprettelse af et egentligt magistratsstyre. Københavns kommune har fra tidlig tid haft en magistratsordning, og denne er senest videreført i den københavnske styrelseslov fra 1977.

Som fremhævet ovenfor i afsnit 3.1.1. blev der allerede i forbindelse med den første lovfæstelse af stående udvalg anvendt skiftende betegnelser for udvalgenes funktioner. Der blev benyttet begrebet »udøvende myndighed«, begrebet »udførelsen af byrådets beslutninger og den øvrige udøvende myndighed« og begrebet »umiddelbar forvaltning«. Ingen af disse begreber er særligt klare, og i nyere tid har fastlæggelsen af begrebernes indhold og dermed udvalgenes kompetence da også givet anledning til nogen tvivl.

Det skal dog i denne forbindelse nævnes, at det i bemærkningerne til styrelsesloven er angivet, at der ikke i købstadkommunalloven var en nærmere afgrænsning af begrebet »den udøvende myndighed«, og at afgrænsningen derfor først og fremmest måtte søges negativt i de regler i købstadkommunalloven, der fastslog, at visse anliggender, navnlig bevillinger og valg m. v., var byrådsanliggender. Det er endvidere tilføjet, at en positiv beskrivelse af, hvad der henhører under den udøvende myndighed må findes i de købstadkommunale styrelsesvedtægter.

Det kan endvidere anføres, at der i den tidligere københavnske styrelseslov benyttedes betegnelsen »den administrative myndighed« om magistratens kompetence som modsætning til borgerrepræsentationens »beslutende myndighed«. For at afskære fortolkningstvivl og skabe overensstemmelse med den kompetencefordeling, der gælder i landets øvrige kommuner, blev det i lov om Københavns kommunes styrelse præciseret, at borgerrepræsentationen styrer kommunens anliggender, mens magistraten varetager forvaltningen. Det tilføjedes dog i lovforslagets bemærkninger, at denne kompetencefordeling ikke udelukker, at sagsforberedelse og den løbende ekspedition af sager, som efter deres rækkevidde og indhold ikke giver anledning til borgerrepræsentationens stillingtagen, varetages af magistraten i overensstemmelse med styrelsesvedtægtens bestemmelser.

Som det fremgår, er der historisk sket en udvikling i retning af, at de stående udvalg (og magistraten) er blevet centrale organer, som på kommunalbestyrelsens vegne varetager forvaltningen. Udviklingen siden kommunalreformen, der blandt andet resulterede i en meget betydelig udbygning af de kommunale administrationer, har dog ført til, at udvalgene har kunnet - og også måttet - overlade flere og flere beslutninger til administrationen. Der synes tillige at kunne spores visse tendenser til, at udvalgene ud over deres sagsforberedelse til kommunalbestyrelsen i stigende grad koncentrerer sig om styrings-, koordinations- og planlægningsvirksomhed, altså mere generelle funktioner, samt klagesagsbehandling.

Der vil i det følgende blive redegjort for reglerne om de stående udvalgs nedsættelse, sammensætning, forretningsgang og opgaver. Der vil herunder blive foretaget en undersøgelse af grundlaget for de stående udvalgs kompetenceudøvelse, idet der som nævnt på dette punkt synes at herske en vis tvivl og usikkerhed. Endvidere vil udvalgenes styringsmidler blive omtalt og endelig vil afsnittet blive afsluttet med udvalgets overvejelser.

6.2. Udvalgenes nedsættelse og sammensætning.

Antallet af stående udvalg samt deres sagsområder er ikke angivet i den kommunale styrelseslov, idet dette på uhensigtsmæssig måde ville kunne hæmme opbygningen og indretningen af de kommunale administrationer. I stedet er det i styrelsesloven fastsat, at der i kommunens styrelsesvedtægt skal optages bestemmelser herom. En fuldstændig frihed i denne henseende gælder der dog ikke for kommunerne, idet vedtægterne skal stadfæstes af indenrigsministeriet. Af samme grund har ministeriet som vejledning for kommunerne og amtskommunerne udsendt normalstyrelsesvedtægter.

Der er i normalstyrelsesvedtægten for amtskommunerne angivet følgende stående udvalg: Sygehusudvalget, social- og sundhedsudvalget, udvalget for teknik og miljø samt undervisnings- og kulturudvalget. Alle amtskommuner har fulgt normalvedtægten på dette punkt.

Der er i normalstyrelsesvedtægten for kommuner angivet følgende stående udvalg: Det sociale udvalg, udvalget for tekniske anliggender, udvalget for faste ejendomme, udvalget for kulturelle anliggender samt havneudvalget (for kommuner med selvejende havne). De fleste kommuner har fulgt normalvedtægten og oprettet 4-5 stående udvalg, men adskillige kommuner har dog 6-7 udvalg.

Der er ejheller i styrelsesloven bestemmelser om de stående udvalgs medlemstal, men det normale er, at udvalgene har 5 eller 7 medlemmer.

Derimod indeholder styrelsesloven regler om valg til de stående udvalg. Det er fastsat, at kommunalbestyrelsen på det konstituerende møde vælger udvalgenes medlemmer blandt sine medlemmer. Kun for havneudvalget gælder der den særregel, at der kan indvælges personer, der ikke er kommunalbestyrelsesmedlemmer, dog således at flertallet af udvalgets pladser altid skal beklædes af kommunnalbestyreisesmedlemmer. Alle valg har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Hvert af de stående udvalg vælges ved forholdstal, men efterfølgende opgøres udvalgspladsernes fordeling under ét. Har en gruppe ved fordelingen af pladserne således ikke fået så mange pladser i de stående udvalg, som den ville have fået ved en samlet fordeling under ét, har gruppen ret til at få det manglende antal pladser anvist.

Disse valgbestemmelser må ses i sammenhæng med den placering, loven har tillagt de stående udvalg. Der udøves forvaltning på kommunalbestyrelsens vegne, og det udøvende organ må derfor være i overensstemmelse med kommunalbestyrelsen, såvel personelt som forholdsmæssigt. Især bestemmelserne om den samlede fordeling af udvalgspladser er udtryk for, at der er tillagt udvalgene væsentlige beføjelser. Dette er udtrykkeligt fremhævet i kommunallovskommissionens betænkning (nr. 420/1966, side 135), hvor det er udtalt:

»Disse bestemmelser er givet af hensyn til de små grupper i byrådet, som ikke bør berøves adgangen til at deltage i den betydelige del af byrådets virksomhed, der - som følge af lovens kompetencefordeling - varetages af de stående udvalg. Også disse bestemmelser kan ses som udtryk for den stilling, som loven har tillagt de stående udvalg i forhold til byrådet.

Reglen om besættelse af de faste udvalgspladser under ét efter forholdstalsvalgmåden gælder ikke for de »lovpligtige« kommissioner eller de særlige udvalg; for de sidstnævntes vedkommende er det en naturlig følge af, at sådanne udvalg ikke *ved loven* er forlenet med nogen andel af byrådets kompetence.«

6.3. Udvalgenes forretningsgang.

Det er i styrelsesloven fastsat, at udvalgene udøver deres virksomhed i møder. Denne bestemmelse antages dog ikke at udelukke, at sager kan afgøres ved cirkulation blandt medlemmerne, når der er enighed herom. Det er endvidere i bemærkningerne til loven udtalt, at hverken denne bestemmelse eller bestemmelsen i § 21 om udvalgenes opgaver, jfr. nedenfor, tager sigte på et udvalgs adgang til gennem generelle eller konkrete bemyndigelser at overlade til formanden, enkelte medlemmer eller personer i kommunens tjeneste udadtil at optræde på udvalgets vegne. Det er i bemærkningerne tilføjet, at dette er i overensstemmelse med et i dansk ret almindeligt anerkendt princip om,

at overdragelse af beføjelser inden for forvaltningen er ulovbestemt.

Det skal understreges, at udvalgenes møder ikke er offentlige. Den manglende adgang for offentligheden må ses i sammenhæng med de særlige funktioner, som udvalgene udøver som forvaltningsorganer. I udvalgene er det ikke alene politiske drøftelser, der finder sted, men i lige så høj grad forvaltningssaglige forhandlinger. Ved den nære berøring med et bestemt og afgrænset sagområde opnår udvalgene en sagkundskab, der er af væsentlig betydning for såvel retssikkerheden som effektiviteten i forvaltningsudøvelsen.

Der er på to væsentlige punkter tillagt udvalgene en ubetinget selvstændighed med hensyn til tilrettelæggelsen og udførelsen af udvalgsarbejdet. Det er i styrelseslovens § 20 fastsat, at udvalgene selv vælger deres formand og selv fastsætter deres forretningsorden. Der er ikke i loven fastsat nogen valgperiode for udvalgsformanden, og udvalgene er derfor berettigede til når som helst at vælge ny formand.

For så vidt angår udvalgenes adgang til selv at fastsætte deres forretningsorden bemærkes det dog, at styrelsesloven indeholder udtrykkelige bestemmelser om udvalgenes beslutningstagen. Udvalgene er beslutningsdygtige efter samme regler som for kommunalbestyrelsen, og beslutningerne, der skal indføres i en af kommunalbestyrelsens formand autoriseret protokol, træffes ligeledes ved stemmeflertal. Under hensyn til styrelseslovens regler om, at kommunalbestyrelsen styrer kommunens anliggender, og at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, må udvalgenes adgang til selvstændigt at fastsætte deres forretningsorden i øvrigt fortolkes snævert som alene omfattende forretningsordensspørgsmål, der ikke påvirker kommunalbestyrelsens ansvar for og mulighed for at styre den samlede kommunale organisation.

6.4. Udvalgenes opgaver.

6.4.1. Styrelseslovens bestemmelser.

I kommunallovskommissionens betænkning er det udtalt, at udvalgenes opgaver »ifølge lovgivningen, vedtægterne og fast praksis består i *at* forberede kommunalbestyrelsens behandling af sagerne og *at* administrere bestemte sagområder og i denne forbindelse bringe kommunalbestyrelsens beslutninger til udførelse og eventuelt selv træffe sådanne afgørelser og beslutninger, som er et naturligt led i den administrerende virksomhed«.

Udvalgenes virksomhed er knap så klart udtrykt i styrelsesloven, men ved at tage udgangspunkt i denne beskrivelse i kommunaUovskommissionens betænkning samt de ovenfor refererede andre passager fra betænkningen vedrørende udvalgenes placering i den kommunale organisation og styrelseslovens tidligere omtalte funktionsdeling er det muligt at opnå en større forståelse af lovens bestemmelser om udvalgenes opgaver.

De stående udvalgs funktioner i det kommunale styre er især angivet i styrelseslovens § 17, stk. 1, og § 21, stk. 1.

§ 17, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten.«

§ 21, stk. 1, er sålydende:

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

Af andre bestemmelser i styrelsesloven, f. eks. § 31 om borgmesterens fordeling af sagerne til udvalgene og om forelæggelse for kommunalbestyrelsen, samt ikke mindst af styrelsesvedtægten fremgår det, at udvalgene tillige udøver en væsentlig funktion som forberedende organer for kommunalbestyrelsen.

Det er alene udvalgenes funktioner, der er angivet i styrelsesloven, hvorimod funktionsområderne efter loven skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Loven taler om udvalgenes »myndighedsområde«, og det må forstås som et område, hvor udvalgene i

medfør af loven er »bemyndiget« til at varetage den umiddelbare forvaltning. Fastlæggelsen af udvalgenes »myndighedsområder« (opgaver) i styrelsesvedtægten har den virkning, at udvalgene i *medfør af loven* varetager den umiddelbare forvaltning inden for disse områder.

6.4.2. Forsøg på nærmere bestemmelse af udvalgenes »umiddelbare forvaltning«.

Det helt centrale spørgsmål bliver, hvad udtrykket »den umiddelbare forvaltning« dækker over. En fastlæggelse af dette begreb er nødvendig for at fastslå rækkevidden af den kompetence, som loven har tillagt udvalgene.

Hvis det havde været fastsat, at udvalgene »varetager forvaltningen«, kunne dette have været udtryk for, at kompetencen måtte være selvstændig - og uangribelig fra kommunalbestyrelsens side. Dette ses også af styrelseslovens § 19, stk. 2, hvor det er fastsat, at der nedsættes et socialudvalg »til forvaltning af sociale anliggender i kommunen«. Socialudvalget har en selvstændig kompetence først og fremmest i medfør af bistandsloven, og udtrykket forvaltningen dækker derfor de selvstændige kompetencer, som udvalget udøver i henhold til lovgivningen. Derimod har socialudvalget kun den umiddelbare forvaltning af kommunens øvrige sociale anliggender, og denne dualisme burde nok have været klart udtrykt i loven. At det ikke er tilfældigt, at betegnelsen »forvaltning« er benyttet om socialudvalget, ses også af samme paragrafs næste stykke om havneudvalget, der nedsættes «til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af havnens anliggender«.

Uanset at det af flere bestemmelser i styrelseslovens kapitel III om udvalg m. v. fremgår, at udvalgene træffer beslutninger, er det således sikkert, at udvalgene ikke udøver en selvstændig kompetence, d. v. s. en kompetence hvori kommunalbestyrelsen ikke kan gøre indgreb. Hvis der - i større eller mindre grad - var tale om en selvstændig kompetenceudøvelse, ville det som nævnt være ensbetydende med, at der var visse anliggender eller sager, som ikke kunne rejses i kommunalbestyrelsen. Således er eksempelvis retstilstanden i Sverige med hensyn til forholdet mellem kommunalbestyrelsen og dennes udvalg. Dette er ikke tilfældet i det danske kommunestyre, og det ses tydeligt af bestemmelsen i styrelseslovens § 22, hvori det er fastsat, at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Der kan ligeledes henvises til bestemmelsen i § 23, hvorefter enhver afgørelse, der er truffet i et udvalg, af et udvalgsmedlem kan forlanges forelagt kommunalbestyrelsen til afgørelse, jfr. i øvrigt afsnit 2.3.2., hvor disse bestemmelser i styrelsesloven nærmere er omtalt.

Kommunalbestyrelsen er således det kompetente organ, der kan træffe beslutning i enhver sag, og som i enhver henseende har en overordnet stilling i forhold til udvalgene. De stående udvalg har ingen selvstændig kompetence, men det er almindeligt antaget, at de af kommunalbestyrelsen kan få overladt beslutningsret i nærmere bestemte sager inden for deres sagsområder. Det må herved understreges, at styrelsesvedtægtens fordeling af sagsområderne mellem udvalgene ikke kan tages som udtryk for en henlæggelse af kompetence til udvalgene, men kun en afgrænsning af de sagsområder, som de enkelte udvalg skal beskæftige sig med. Hvorvidt der tilkommer udvalgene en beslutningsret i de sager, som udvalgene får forelagt, eller alene en indstillingsret til kommunalbestyrelsen, beror følgelig på kommunalbestyrelsens bestemmelse.

I praksis udøves beslutningsret i meget vidt omfang af udvalgene, og dette udtrykkes ved, at der er sket en henlæggelse af beslutningsret eller delegation til udvalgene. Delegationen kan være udtrykkelig, men vil i mange tilfælde kun være stiltiende. Udvalgenes kompetenceudøvelse accepteres, eventuelt i forbindelse med at visse mere principielle sager eller klagesager forelægges for kommunalbestyrelsen. Hvilke krav der må stilles, for at der kan antages at foreligge en stiltiende delegation, er ikke afklaret, men det må dog på den ene eller anden måde kunne fastslås, at beslutningsretten er overført til udvalgene.

Denne opfattelse af, at udvalgene som udgangspunkt er uden enhver kompetence, men at de ved delegation kan få overført kompetence (beslutningsret) har været almindeligt accepteret i teori og praksis. Den stemmer godt overens med det faktum, at

det er kommunalbestyrelsen, der er den øverste og kompetente myndighed i kommunale anliggender. Alligevel kan der, ikke mindst på baggrund af udviklingen i kommunestyret siden kommunalreformen, være grund til nærmere at overveje rigtigheden og rimeligheden af denne antagelse om delegation som eneste grundlag for udvalgenes kompetenceudøvelse.

Dog skal der ikke på dette sted, men først i det følgende kapitel, blive foretaget en mere udførlig gennemgang af reglerne om delegation. En samlet fremstilling af delegationsinstituttet synes mest hensigtsmæssigt, idet anvendelsen af delegation ikke er noget særegent for forholdet mellem kommunalbestyrelsen og de stående udvalg, men generelt gælder inden for hele den kommunale organisation.

I det følgende vil det alene for så vidt angår de stående udvalg blive undersøgt, om kompetenceforholdene og kompetencefordelingen i større eller mindre udstrækning kan beskrives på en anden måde end ved delegation. Udgangspunktet vil her være, om den tidligere påviste funktionsdeling i det kommunale styre med deraf flydende opgaver kan antages at rumme en vis form for kompetence for udvalgene.

Ganske vist er kommunalbestyrelsen det kompetente, overordnede organ, men denne omstændighed fører ikke nødvendigvis til en fuldstændig frakendelse af enhver form for kompetence for udvalgene. Kompetencen kan blot ikke være ubetinget, sådan som det også fremgår af betegnelsen »umiddelbar forvaltning«. Det er dette begreb, der fortsat må være genstand for undersøgelse. Hvilke beføjelser er der hermed i loven tillagt udvalgene? Er det kun iværksættelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger, således at en egentlig beslutningsret må tillægges udvalgene ved delegation fra kommunalbestyrelsen, eller har udvalgene videregående beføjelser?

6.4.2.1. Økonomiske dispositioner samt bestyrelse af kommunale institutioner og anlæg.

Det er fastslået, at der med betegnelsen den umiddelbare forvaltning er indføjet et forbehold og et afhængighedsforhold, således at udvalgene i deres forvaltning er underkastet de rammer, som kommunalbestyrelsen fastlægger. Dette er klart udtrykt med lovens ord om, at de »*bestyrer* de anliggender, der (i styrelsesvedtægten) er underlagt dem, *inden for rammerne* af det vedtagne årsbudget i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de reglementer m. v. der er udstedt af kommunalbestyrelsen.«

Det er hermed udtrykkeligt fastslået, på den ene side at kommunalbestyrelsen kan og i et vist omfang skal fastsætte rammer og retningslinier for udvalgene, og på den anden side at udvalgene herefter og her indenfor har en ret til at bestyre og administrere de kommunale anliggender. Udvalgenes funktion er således ikke alene at behandle sager med henblik på forelæggelse for kommunalbestyrelsen samt at udføre kommunalbestyrelsens beslutninger, men udvalgene har den videregående beføjelse, der ligger i bestyrelsesfunktionen. Der er tale om en art lovbestemt stillingsfuldmagt, hvor udvalgene må varetage de kommunale anliggender i bedst mulig overensstemmelse med kompetenceindehaverens udtrykkelige forskrifter samt stiltiende forudsætninger og intentioner.

Umiddelbart synes situationen ligeledes at kunne beskrives således, at udvalgene handler i henhold til nogle givne bemyndigelser, af snævrere eller videre omfang. De beslutninger, som udvalgene træffer i forbindelse med bestyrelsen af de kommunale institutioner m. v. og rådigheden over bevillinger i øvrigt, kunne siges at hvile på *bemyndigelser*, indeholdt i det vedtagne budget kombineret med kommunalbestyrelsens vedtagelser i forbindelse hermed. Denne beskrivelse ville imidlertid næppe være fuldt dækkende, da bestyrelsen er lovfæstet. Det synes derfor mere korrekt at beskrive forholdet således, at kommunalbestyrelsen gennem budgettet, reglementer og andre vedtagelser *afstikker de indholdsmæssige grænser for udvalgenes bestyrelse.* Der fastlægges grænser under hensyn blandt andet til opgavens økonomiske betydning og karakter, og når disse grænser er fastlagt, bestyrer eller (umiddelbart) forvalter udvalgene.

Kommunalbestyrelsen udøver således begrænsende og instruktoriske funktioner over for udvalgene. Der er i disse tilfælde ikke tale om delegation, men man kan - snarere

tværtimod - rejse spørgsmål om, hvor langt kommunalbestyrelsen kan gå i sin begrænsning af udvalgenes lovbestemte funktion. Givet er det, at kommunalbestyrelsen inden for meget vide grænser kan udvide og indsnævre udvalgenes adgang til forvaltning (der bliver tale om en art »gummibold-situation«). Hvis detaljeringsgraden i det af kommunalbestyrelsen vedtagne årsbudget er ringe, er råderummet for udvalgenes lovbestemte bestyrelse af de af budgettet omfattede kommunale anliggender automatisk tilsvarende stort, for så vidt kommunalbestyrelsen ikke i forbindelse med budgettet har vedtaget eller forudsat særlige begrænsninger i rådigheden over budgettets poster. At beskrive dette forhold som en større eller mindre grad af delegation synes hverken nødvendigt eller naturligt.

Mange beslutninger vedrørende driftsmæssige forhold træffes af udvalgene som et led i bestyrelsen, f. eks. beslutninger om iværksættelse af mindre reparationsarbejder og deres nærmere gennemførelse, naturligvis forudsat at de kan rummes inden for rammerne af budgettet. For så vidt angår bevillinger til egentlige anlægsarbejder gælder det, at disse må vedtages af kommunalbestyrelsen ved en beslutning enten i forbindelse med årsbudgettets vedtagelse eller umiddelbart forud for arbejdets igangsættelse. Bevillingen til et bestemt anlægsarbejde er knyttet til de beløbsmæssige og materielle forudsætninger, som kommunalbestyrelsen tager stilling til i forbindelse med behandlingen af anlægsarbejdet, og herved er de minimale rammer og retningslinier for udvalgenes videre forvaltning fastlagt. Beslutninger, der herefter er nødvendige i forbindelse med anlægsarbejdets udførelse, kan træffes af udvalget, og udvalget handler i så fald ikke i henhold til delegation, men som det umiddelbart forvaltende organ. Har kommunalbestyrelsen eksempelvis truffet beslutning om anlæg af en ny vej, kan udvalget herefter træffe de videre og væsentlige beslutninger med hensyn til antagelse af arbejdskraft, indkøb af materialer, fordeling af grundejerbidrag m. v., medmindre kommunalbestyrelsen har forbeholdt sig at ville træffe beslutninger herom.

Hvor langt kommunalbestyrelsen kan gå i sin begrænsning af udvalgenes funktion som umiddelbart forvaltende er vanskeligt at fastslå. Både styrelsesloven og styrelsesvedtægten indeholder bindinger og forudsætninger med hensyn til udvalgenes funktion, og det er ikke mindst denne omstændighed, der viser, at der ikke er tale om egentlig delegation, der ville forudsætte en tilbagekaldelsesret. Spørgsmålet om den nedre grænse er imidlertid næppe særlig praktisk.

Det væsentligste må på den ene side være at fastslå, at kommunalbestyrelsen altid selv kan tage en sag op til behandling. Dette følger dels af bestemmelsen i § 2 i styrelsesloven om, at kommunalbestyrelsen er kommunens styrende organ, dels af bestemmelsen i § 22 om, at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, og dels af at kommunalbestyrelsen i særlovgivningen normalt vil være udpeget som det kompetente organ.

På den anden side kan der altså fastslås den udfyldende regel, at i det omfang kommunalbestyrelsen ikke træffer nærmere beslutning, påhviler det udvalgene at træffe de beslutninger, der er fornødne eller i øvrigt naturlige i forbindelse med forvaltningen af de pågældende anliggender.

Denne udfyldende regel gælder dog ikke i de tilfælde, hvor det af lovgivningen fremgår, at det skal være kommunalbestyrelsen selv, der træffer beslutning. I sådanne tilfælde vil udvalget være inkompetent. Eksempelvis kan nævnes styrelseslovens § 21, stk. 1, hvor det er fastslået, at udvalgene gennem økonomiudvalget skal foretage indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis yderligere bevillinger er ønskelige eller fornødne.

En forelæggelse for kommunalbestyrelsen vil herudover ske i de tilfælde, hvor udvalgets flertal indstiller en sag til afgørelse af kommunalbestyrelsen samt i de tilfælde, hvor et mindretal, herunder blot et enkelt medlem, begærer udvalgets beslutning indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

De stående udvalg kan således træffe beslutning i sager, når dette enten er et nødvendigt eller naturligt led i forvaltningen af de pågældende sagsområder. Omvendt følger heraf, at udvalgene ikke i medfør af loven er bemyndiget til at træffe beslutninger, der rækker herudover, d. v. s. beslutninger der ikke har et sådant forvaltnings- eller bestyrelsespræg. I sådanne tilfælde må

udvalgene forelægge sagerne for kommunalbestyrelsen, eventuelt med det resultat, at kommunalbestyrelsen for den konkrete sag eller tillige for fremtidige lignende sager bemyndiger det pågældende udvalg til at træffe afgørelse.

Helt uden betydning bliver delegationsinstituttet således ikke i forholdet mellem kommunalbestyrelsen og udvalgene, men i størstedelen af sagerne vil udvalgenes umiddelbare beslutningsret dog følge af lovens kompetencefordeling. Er der imidlertid tale om sager af større rækkevidde eller af et indhold, der går ud over det forvaltende, må kommunalbestyrelsen inddrages, medmindre kommunalbestyrelsen har delegeret beslutningsretten til udvalgene.

Det kan også (i sjældne tilfælde) udtrykkeligt være fastslået i lovgivningen, at kommunalbestyrelsen kan overlade det til udvalg at træffe bestemte beslutninger. I sådanne tilfælde følger det af loven, at det påhviler kommunalbestyrelsen selv at træffe afgørelse, i det omfang afgørelserne ikke i medfør af hjemmelen er henlagt til udvalget. Her kræver loven således, at kommunalbestyrelsen enten træffer afgørelsen eller - som det mindre - træffer beslutning om delegation af beslutningsretten.

Til illustration kan nævnes bestemmelsen i § 41, stk. 4, i lov om Københavns kommunes styrelse om, at borgerrepræsentationen - i styrelsesvedtægten, og dermed under forudsætning af indenrigsministeriets godkendelse - kan bemyndige et af sin midte udpeget udvalg til at meddele samtykke til mindre afvigelser fra budgettet eller til afholdelse af udgifter uden for samme. Der er hermed hjemmel til at fravige bestemmelsen i stk. 2 i samme paragraf om, at bevillingsmyndigheden er hos borgerrepræsentationen. Som det fremgår, har det pågældende udvalg ikke på forhånd nogen form for kompetence, og dets beslutningsret er i det hele afledt og afhændig af den bemyndigelse, som borgerrepræsentationen med indenrigsministeriets samtykke kan udstyre udvalget med.

Som et andet eksempel, der imidlertid ej heller vedrører et stående udvalg, kan nævnes bestemmelsen i styrelseslovens § 41, 2. pkt., hvorefter økonomiudvalget kan bemyndiges til at træffe beslutning om visse garantier, der ellers skulle være besluttet af kommunalbestyrelsen.

6.4.2.2. Udøvelsen af forvaltningsmyndighed.

Når der er tale om udøvelse af forvaltningsmyndighed i forbindelse med administration af lovgivning, der regulerer borgernes retsforhold, f. eks. bygningslovgivningen eller miljølovgivningen, finder der ikke på samme måde en rammefastlæggelse sted i kommunalbestyrelsen, sådan som det er tilfældet i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, og området for udvalgenes umiddelbare forvaltning kunne derfor synes vanskeligere at fastslå. På den anden side vil forvaltningsopgaverne i disse tilfælde normalt være fastlagt i lovgivningen. Undertiden vil der være forudsat visse igangsættende beslutninger, f. eks. i forbindelse med administrationen af planlovgivningen, men sædvanligvis vil lovgivningen umiddelbart kunne administreres.

Om udvalgene kan antages uden delegation at have beslutningsret i sager, hvor der træffes afgørelser i forhold til den enkelte borger, må derfor bero på karakteren og indholdet af den lovgivning, der regulerer borgernes retsforhold. Styrelseslovens kompetencefordeling vil normalt føre **til,** at udvalgene har en beslutningsret, ikke alene vedrørende lovbestemte tilladelser og forbud, men også med hensyn til dispensationer. Dog må det være en forudsætning, at der i lovgivningen er fornødne retningslinier for administrationen, samt at der ikke er tale om særligt indgribende eller betydningsfulde afgørelser, f. eks. ekspropriationer.

Behovet for kommunalbestyrelsens rammefastlæggelse er særlig klart i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen i henhold til lovgivningen kan fastsætte generelle retsregler, f. eks. lokalplaner, vej vedtægter m. v., ligesom dette gælder de såkaldte anstaltsanordninger, som kommunalbestyrelsen udfærdiger i sin egenskab af institutionsindehaver (svømmehaller, elværker m. v.). Her kan udvalgene ikke umiddelbart forvalte, uden at de fornødne regler og rammer er fastlagt, men når reglerne er vedtaget og derefter administreres, sker det ikke i henhold til delegation, men på grundlag af styrelseslovens kompetencefordeling. Udvalgene kan derimod kun i henhold til delegation selv fastlægge regler for borgernes benyttelse af kommunale institutioner.

Udøvelse af forvaltningsmyndighed vil således normalt falde ind under adgangen til umiddelbar forvaltning, men delegation er som nævnt nødvendig, hvis udvalgene skal træffe mere indgribende afgørelser eller fastsætte generelle regler.

Ej heller når udvalgene træffer afgørelse i forvaltningsanliggender, der vedrører de enkelte borgere, er det således i almindelighed nødvendigt at støtte sig på delegationssynspunkter. I magistratskommunerne, hvor det politiske og det administrative element endog kan siges at være tættere sammenvævet som følge af fraværet af en administrerende politisk kollegial forsamling på udvalgsplan, ville det også synes unaturligt og misvisende, hvis man fastslog, at borgmesteren eller rådmanden inden for de områder, hvor de efter styrelsesloven og styrelsesvedtægten udøver forvaltningskompetence på eget ansvar, alene handler i kraft af en delegation fra kommunalbestyrelsen. Der er tale om en lov- og vedtægtsbestemt funktion. Desuden må selv en stiltiende delegation forudsætte, at det kompetente organ kan anses for bekendt med, at der i de pågældende anliggender handles på dets vegne.

Ligesom ovenfor beskrevet med hensyn til dispositioner over kommunens ressourcer må det tilføjes, at lovgivningen i visse tilfælde må forstås således, at det kun er kommunalbestyrelsen, der er berettiget til at træffe afgørelse. Dette gælder f. eks. med hensyn til oprettelse af kommunale registre i henhold til loven om offentlige myndigheders registre, jfr. i øvrigt nedenfor i kapitel V, afsnit 4.2., om indholdsmæssige delegationsforbud.

6.4.2.3. Konkluderende bemærkninger om »umiddelbar forvaltning«.

Kommunalbestyrelsens udvalg er i den kommunale organisation tillagt en funktion og en kompetence, der formentlig mest dækkende kan betegnes som en *betinget kompetence*, altså i modsætning til socialudvalgets ubetingede og uangribelige kompetence i sager vedrørende enkeltpersoner. Kommunalbestyrelsen er som kommunens styrende organ kompetencebærer, men *i henhold til styrelsesloven* varetages kompetenceudøvelsen af forskellige organer inden for den kommunale organisation. Udvalgene må siges at optræde på kommunalbestyrelsens vegne, men på eget ansvar, omend dette naturligvis ikke som modstykke indebærer, at kommunalbestyrelsen er uden ansvar for forvaltningen.

Netop den omstændighed, at kommunalbestyrelsen er kompetencebærer, har den konsekvens, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at forvaltningen sker på forsvarlig måde, og kommunalbestyrelsen må gennem forespørgsler til udvalgene, klagesagsbehandling m. v., sikre sig, at forvaltningen sker i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens intentioner. I praksis vil kommunalbestyrelsens kontrol i vidt omfang blive udøvet af kommunalbestyrelsens formand, der i styrelsesloven er tillagt den daglige ledelse af administrationen og herunder adgang til om fornødent at udfærdige forskrifter for sagernes ekspedition, jfr. ovenfor afsnit 3.2.4.2. samt afsnit 3.2.4.3. om henholdsvis borgmesterens daglige ledelse og borgmesterens rolle som koordinator, særligt i forhold til de øvrige kommunalpolitiske organer.

Kommunalbestyrelsen kan desuden som nævnt inden for visse grænser betinge og begrænse kompetenceudøvelsen, og også her vil det i praksis ofte være borgmesteren, der i forbindelse med fordelingen af sagerne til de enkelte udvalg og gennem eventuelle forskrifter for sagernes ekspedition har indseende med og foreskriver, hvilke sager der skal forelægges for kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget, eventuelt med henblik på at borgmesteren selv på økonomiudvalgets eller kommunalbestyrelsens vegne kan træffe afgørelsen.

Når forholdet ikke bør beskrives som en lovbestemt delegationsadgang skyldes det, at »delegationen« er forudsat til stede, og at *begrænsning* af forvaltningsadgangen kræver en aktiv indsats fra kommunalbestyrelsens side. Udvalgene udøver forvaltningen i det omfang, det ikke er eller - i visse tilfælde - skal være kommunalbestyrelsen, der udøver forvaltningen. Den omstændighed, at udvalgsmøderne ikke er offentlige, angiver også forudsætningsvis noget om udvalgenes opgaver, der bortset fra det sagsforberedende for kommunalbestyrelsen særlig består i den mindre politisk prægede, saglige administration af kommunale beføjelser i specialovgivningen - ofte implicerande personlige

oplysninger - samt bestyrelsen af kommunale institutioner i vid forstand.

Af det anførte følger endvidere, at der i relationen kommunalbestyrelse-udvalg kun i ringe omfang synes at være et behov for egentlige delegationer eller bemyndigelser. I praksis ser man dog ofte delegationer uden **for** de tilfælde, hvor delegation efter det ovenfor anførte må anses for nødvendig. Dette kan være udtryk for manglende opmærksomhed på den her omtalte i den kommunale struktur og styrelseslovgivning indbyggede arbejdsdeling, men bemyndigelserne vil i øvrigt ofte netop være den form, hvorunder kommunalbestyrelsen afgrænser og nærmere regulerer eller normerer området for udvalgenes forvaltning.

En anerkendelse af, at udvalgene udøver denne betingede kompetence, betegner derfor reelt ikke noget større brud på hidtidig opfattelse af udvalgenes rolle. Der er mere tale om en ændret beskrivelse af baggrunden **for** udvalgenes kompetenceudøvelse, hvorved der ikke alene skabes større harmoni med lovteksten og senere lovgivning i øvrigt, men tillige bedre overensstemmelse med de faktiske forhold. Der skulle således være tale om en mere træffende beskrivelse, der afklarer udvalgenes forhold til kommunalbestyrelsen. Konstateringen af, at udvalgene i henhold til styrelsesloven er udstyret med kompetence, hvis kommunalbestyrelsen ikke griber ind eller i øvrigt inden for de af kommunalbestyrelsen afstukne rammer, medfører, at der ikke - som ved delegation - opstår spørgsmål om forsvarligheden af, at udøvelsen af beføjelser forskydes nedad i systemet. Lovgiver har på forhånd accepteret udvalgene som kompetenceudøvende.

Også psykologisk kan en anerkendelse af udvalgenes betingede kompetence være betydningsfuld, idet kommunalbestyrelsen kan tænkes at være tilbageholdende med delegation, fordi delegation begrebsmæssigt er udtryk for, at udøvelsen af en kompetence overlades til et andet organ end det, der i lovgivningen er udpeget som det kompetente. Hertil kommer, at der som grundlag for udvalgenes kompetenceudøvelse i mange tilfælde har måttet henvises til stiltiende delegationer, uden at det har været muligt at påvise nogen form for accept af den herved udøvede virksomhed, og der har således været tale om noget rent fiktivt.

Der kan dog være grund til at understrege, at der i det foregående alene er foretaget en retlig beskrivelse af kompetenceforholdene, og der er således ikke på nogen måde taget stilling til den interne organisation, idet denne må overlades til og overvejes i de enkelte kommunalbestyrelser. Det, der er taget stilling til, er virkningen af en manglende aktivitet fra kommunalbestyrelsens side med hensyn til forvaltningsudøvelsen, nemlig at dette ofte vil betyde kompetence for udvalgene. Behovet for en konkret fastlæggelse af de forskellige niveauer for kompetenceudøvelsen er således uændret.

6.4.3. Udvalgenes styringsmidler.

Inden for de sagsområder, hvor udvalgene i henhold til styrelseslov og -vedtægt har den umiddelbare forvaltning, vil der normalt være en eller flere administrationsgrene, som varetager det daglige arbejde. I de spørgsmål, som behandles af de ansatte, og som skal eller vil kunne behandles af udvalgene, må udvalgene antages at have en almindelig instruktionsbeføjelse og omgørelsesadgang. Udvalgsstyringen vil ofte ske i form af generelle rammer for administrationen, fastsat gennem budgetudfyldning, gennem organisationsplaner, kompetencefordelingsplaner og stillingsbeskrivelser eller i forbindelse med konkrete delegationsbeslutninger. Udvalget vil tillige kunne træffe den umiddelbare beslutning om, hvordan det ønsker at blive orienteret fra administrationen om dennes daglige arbejde.

Udvalget fastlægger således beslutnings- og informationsniveauet inden for sit område i forholdet til administrationen, men det må understreges, at denne udvalgsstyring må ske med respekt af kommunalbestyrelsens beslutninger samt økonomiudvalgets og borgmesterens beføjelser med hensyn til tilrettelæggelsen af administrationens arbejde.

Udvalgenes forskrifter til administrationen kan vedrøre krav om forelæggelse af afgørelserne til orientering, eventuelt et vist antal dage før afgørelserne meddeles eller bringes til udførelse. Der kan også tænkes foreskrevet en stikprøvevis orientering, f. eks. et vist antal sager pr. måned, udvalgt fra hele det pågældende udvalgs arbejdsområde. Desuden vil udvalget i kraft af almindelige forvalt-

ningsretlige regler fungere som første klageinstans i forhold til administrationens afgørelser, og må i denne egenskab formodes at **blive** orienteret om administrationens brug af eventuelle beføjelser til afslag på ydelser, tilladelser, bevillinger o.s.v. til borgerne. Administrationens imødekommelser af borgernes ansøgninger vil udvalget kunne holde sig underrettet om f. eks. gennem periodevise oversigter. Udvalget vil i øvrigt have en almindelig ret til at få sager oplyst gennem spørgsmål til administrationen, i praksis i reglen gennem spørgsmål til de ledende embedsmænd, som deltager i udvalgsmøderne.

I det omfang der er behov for information udvalgene imellem, og dette behov ikke dækkes gennem kommunalbestyrelsens virksomhed, gennem visse sagers behandling i økonomiudvalget eller gennem andre direkte kontakter mellem udvalgene, f. eks. kontaktudvalg, er det borgmesterens pligt at sørge **for** den fornødne koordination i sager af fælles interesse, jfr. principperne i styrelseslovens § 31, stk. 2 (fordeling af sager til udvalg, fastsættelse af forskrifter for ekspeditionen) og styrelsesvedtægtens § 7, stk. 4 (sammenkaldelse af to eller flere udvalg til fællesmøder). Oprettelse af yderligere informationskanaler mellem udvalgene er næppe påkrævet.

Initiativet til udveksling af information og/eller koordinering af sagsbehandlingen kan naturligvis komme fra ethvert udvalgsmedlem på baggrund af oplysninger, som han har fået ad andre kanaler, jfr. herved ovenfor i afsnit 2.4. om kommunalbestyrelsens og dens enkelte medlemmers informationsadgang. De enkelte medlemmers informationsret kunne muligvis styrkes, men fastlæggelsen af et højt informationsniveau rejser tilsvarende tids- og arbejdsmæssige problemer som for kommunalbestyrelsen. Herom kan tillige henvises til kapitel VI om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår.

6.5. Udvalgets overvejelser.

Udvalget har drøftet spørgsmålet om, hvorvidt der - i større eller mindre udstrækning - burde tillægges de stående udvalg en selvstændig kompetence, ligesom det i dag er tilfældet for så vidt angår socialudvalget. Som der nedenfor i afsnit 8 vil blive redegjort for, er udvalget opmærksomt på en række principielle betænkeligheder ved socialudvalgets selvstændige kompetenceudøvelse, idet denne er forbundet med et økonomisk ansvar for kommunalbestyrelsen. Udvalget er dog opmærksomt på de særlige grunde, der kan tale for socialudvalgets selvstændighed, især de mange personsager med fortrolige oplysninger. Bortset fra skattesager, som netop er henlagt til en selvstændig kommission, behandles der imidlertid ikke i den kommunale forvaltning sager af en sådan karakter som de sager, der er omfattet af socialudvalgets selvstændige kompetence.

Udvalget lægger vægt på, at det må være et absolut krav for at anerkende en lignende selvstændighed for andre stående udvalg, at administrationen af det pågældende område er uden væsentligere sammenhæng med andre kommunale administrationsområder, samt at administrationen ikke influerer på kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed. Opfyldelsen af dette krav er af fundamental betydning for varetagelsen af de koordinerende funktioner, der er henlagt til kommunalbestyrelsen, og dermed for at undgå en uheldig sektoropsplitning.

Et sådant område, der naturligt kan udskilles til selvstændig administration, er det næppe muligt at pege på. Tværtimod er tendensen gået i modsat retning. Det kan eksempelvis nævnes, at de politisk-sagkyndigt sammensatte bygningskommissioner ved byggeloven for købstæderne og landet af 1960 blev ophævet, og bygningsmyndigheden i stedet henlagt til kommunalbestyrelsen for at sikre en samling af ansvaret for administrationen af byggeloven og byplanloven.

Planlægnings-, styrings- og ansvarssynspunkter taler meget stærkt for en enhedsforvaltning, og udvalget kan derfor fuldt ud tilslutte sig de bestræbelser, som indenrigsministeriet i forbindelse med det lovforberedende samarbejde med andre ministerier udøver med henblik på, at lokale beføjelser samles hos kommunalbestyrelser og amtsråd (hovedstadsrådet), herunder en afstandtagen fra at de stående udvalg opnår en selvstændig, kommissionslignende status.

Udvalget må ligeledes tage afstand fra, at de stående udvalgs opgaver beskrives i lovgivningen, det være sig i den kommunale styrelseslov eller i speciallovgivningen. Hovedsynspunktet må her være, at opgavefor-

delingen inden for det kommunale styre er et vedtægtsanliggende og dermed et anliggende, der kan løses på forskellig måde i de enkelte kommuner og amtskommuner, alt efter kommunestørrelse, forvaltningsopbygning, traditioner m. v. Særlige ønsker fra centralt hold må finde udtryk i den af indenrigsministeriet udsendte normalstyrelsesvedtægt samt i ministeriets stadfæstelsespraksis.

Der kan således efter udvalgets opfattelse også rejses spørgsmål om rimeligheden af bestemmelsen i styrelsesloven om, at der i kommuner, hvor kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse, skal nedsættes et havneudvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af havnens anliggender. Dette krav om nedsættelse af et havneudvalg gælder kun for kommuner, der har selvejende havne under kommunalbestyrelsens bestyrelse, og der er her stort set alene tale om de tidligere købstadkommunale havne. Disse havne er fra gammel tid undergivet et tilsyn, der i dag er af begrænset omfang og udøves af ministeriet for offentlige arbejder. Der er blandt andet krav om, at havnens midler regnskabsmæssigt skal være adskilt fra kommunens midler og kun må anvendes til havneformål. Dette krav synes imidlertid efter den betydelige opgaveoverførelse til kommunerne ikke at kunne begrunde, at der tillige stilles krav om oprettelse af et stående udvalg alene med opgaver vedrørende havnen. Det burde efter udvalgets opfattelse være muligt, også hvor der er tale om en selvejende havn, at henlægge den umiddelbare forvaltning af havnens anliggender til et af de øvrige stående udvalg. Det er tillige uhensigtsmæssigt med et stående udvalg med et så snævert sagsområde, og udvalget skal derfor henstille, at spørgsmålet tages op til overvejelse af indenrigsministeriet og ministeriet for offentlige arbejder som havnetilsynsmyndighed.

Det skal ikke på dette sted drøftes, om der er behov for ændringer i den sagsfordeling mellem udvalgene, der er foretaget i normalstyrelsesvedtægten. Spørgsmålet er derimod, om der mere generelt kan peges på et behov for en ændring i de bestemmelser i den kommunale styrelseslov, der omhandler de stående udvalgs funktioner og kompetence. Det er på dette punkt udvalgets opfattelse, at der med den ovenfor foretagne fastlæggelse af udvalgenes umiddelbare forvaltning er tilvejebragt et grundlag af en sådan klarhed, at der ikke i praksis vil opstå væsentlige fortolkningsspørgsmål. Den nye beskrivelse af de stående udvalgs kompetenceforhold, som bygger på styrelseslovgivningen og bedre harmonerer med praksis i kommunerne, synes på tilfredsstillende måde at placere udvalgene som vigtige forvaltningsorganer på kommunalbestyrelsens vegne, d.v.s. fuldt og helt underlagt de kommunale råds styring, såvel generelt som konkret.

Udvalget er dog opmærksomt på, at der med antagelsen af en betinget kompetence for de stående udvalg kan være en fare for en selvstændiggørelse af udvalgene og dermed en vis sektoropsplitning. Udvalget anser dog denne fare for ringe. Man har herved lagt vægt på den samtidige understregning af kommunalbestyrelsens overordnede funktioner samt borgmesterens og økonomiudvalgets koordinerende funktioner.

Det må derfor forventes, at den nye beskrivelse af forholdet mellem kommunalbestyrelsen og de stående udvalg vil medvirke til at skabe en påkrævet afklaring af kompetence- og ansvarsforholdene. Ved at fastslå, at udvalgene umiddelbart er udstyret med en vis kompetence, opnås det samtidig, at et større antal sager må forventes at finde deres afgørelse på udvalgsplan. Det bliver således i mange tilfælde ufornødent at drøfte delegation i kommunalbestyrelsen, og - hvad der er lige så vigtigt - det bliver ufornødent at indfortolke delegationer i udvalgenes kompetenceudøvelse.

Der har endvidere i udvalget været rejst spørgsmål om, hvorvidt der burde tillægges repræsentanter for det kommunalt ansatte personale medlemskab af de respektive stående udvalg. Det er imidlertid fundet afgørende at bevare de stående udvalg som udelukkende politisk sammensatte organer, hvis medlemmer har mandater fra vælgerne. Medlemskab for personalet er ejheller anset for foreneligt med udvalgenes funktioner som styrings- og kontrolorganer over for den kommunale administration.

For så vidt angår udvalgets overvejelser om, hvorvidt der burde tillægges administrationen en ret til at overvære udvalgenes møder og dermed en adgang til at sikre sig, at deres synspunkter — såvel sagligt som per-

sonalemæssigt - bliver fremført, henvises til afsnit 10.5.3.

Endelig finder udvalget, at bestemmelsen i styrelseslovens § 20, stk. 3, om at udvalgenes beslutningsprotokoller skal autoriseres af kommunalbestyrelsens formand, bør udgå, da bestemmelsen i praksis har mistet sin betydning.

7. De stående udvalgs formænd

7.1. Udvalgsformandens valg og opgaver.

Ifølge styrelseslovens § 20, stk. 1, vælger udvalgene selv deres formand. Der er ikke herudover bestemmelser om udvalgsformandens valg, og i mangel af enighed må formanden derfor vælges ved flertalsvalg i udvalget. Det er ikke fastsat, at valget gælder for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, sådan som tilfældet er med hensyn til borgmesterens valg, og udvalget kan således til enhver tid udskifte udvalgsformanden.

Der er ikke i styrelsesloven eller styrelsesvedtægten bestemmelser om valg af næstformand i udvalget. Udvalget kan imidlertid optage bestemmelser herom i udvalgets forretningsorden, og udvalget kan også i øvrigt selv afgøre, hvorvidt det i påkommende tilfælde ønsker at vælge en næstformand eller vil indskrænke sig til at udpege en mødeleder.

Udvalgsformandens funktioner er hverken beskrevet i styrelsesloven eller styrelsesvedtægten. Det må dog i denne forbindelse nævnes, at det i styrelseslovens § 16, stk. 5, er fastsat, at der, »når ganske særlige hensyn taler derfor«, kan tillægges udvalgsformanden et honorar for hans hverv. Styrelseslovens udgangspunkt er således, at hvervet som udvalgsformand er ulønnet, d.v.s. at udvalgsformanden alene modtager diæter efter samme regler som de øvrige udvalgsmedlemmer. Dette har imidlertid i praksis udviklet sig anderledes, og i dag modtager næsten alle udvalgsformænd honorarer. Det er derfor begrænset, hvor meget der kan udledes af den pågældende bestemmelse i styrelsesloven for så vidt angår udvalgsformandens funktioner, og det må under alle omstændigheder formodes, at udvalgsformandens funktioner er blevet og har måttet blive mere omfattende, end lovgiver umiddelbart havde forestillet sig, jfr. nærmere i kap. VI, afsnit 3.

Styrelseslovgivningens tavshed om udvalgsformandens opgaver og beføjelser har ført til den antagelse, at udvalgsformanden har sådanne funktioner, som normalt følger af et formandshverv.

Det påhviler herefter formanden at forberede udvalgets møder samt foretage indkaldelse hertil. Endvidere varetager formanden mødeledelsen samt drager omsorg for, at udvalgets beslutninger bliver indført i beslutningsprotokollen og bragt til udførelse. Med hensyn til iværksættelsen af udvalgets beslutninger bemærkes det dog, at der på dette punkt hersker nogen usikkerhed, jfr. nærmere herom i afsnit 3.2.4.3. om borgmesterens administrationsledelse. Som det der er påvist, må borgmesterens administrationsledelse også omfatte udvalgsbeslutningers iværksættelse, såfremt der kun er tale om mere ekspeditionsmæssige foranstaltninger.

Det antages endvidere, at udvalgsformanden må kunne træffe afgørelse i sager, der er hastende, og hvor det ikke er muligt at få sammenkaldt udvalget.

Derimod er der næppe grundlag for at antage, at der tilkommer formanden en adgang til at træffe afgørelse i »almindelige, løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl«, jfr. borgmesterens kompetence i den henseende. En beføjelse til at træffe afgørelse i sådanne tilfælde kan formentlig ikke som en almindelig regel indlægges i formandsbeføjelserne, og en delegation fra udvalget må derfor anses for påkrævet, hvis formanden ønskes tillagt en beslutningsret i disse situationer. Normalt vil rutinesager dog ikke komme op på udvalgsplan, men blive afgjort i administrationen i henhold til delegation.

Der er utvivlsomt store variationer fra kommune til kommune, og fra udvalg til udvalg, med hensyn til hvilke beføjelser udvalgsformændene udøver. Det er imidlertid lige så utvivlsomt, at udvalgsformændene - navnlig i amtskommunerne og de større kommuner - har overtaget en række arbejds-

opgaver, ud over hvad der er forudsat i styrelseslovgivningen. Det drejer sig navnlig om, at formanden i meget vidt omfang er blevet inddraget i det daglige arbejde i de forvaltningsgrene, som henhører under udvalget - eventuelt i henhold til udtrykkelig eller stiltiende delegation fra udvalget.

Udvalgsformanden fremstår også i betydeligt omfang som det pågældende forretningsområdes talsmand og kontaktperson over for offentligheden, i pressen og ved besvarelse af klager og andre henvendelser fra borgere. Dette gælder ikke mindst formanden for det sociale udvalg, som i en række kommuner har fast træffetid i den sociale forvaltning til modtagelse af klienter. Det er ligeledes praksis i mange kommuner, at der mellem udvalgsformand og forvaltningsgrenchefer er en regelmæssig kontakt om tilrettelæggelsen og behandlingen af mere betydningsfulde sager, forberedelsen af sager og dagsordensmateriale til udvalgsmøder og lignende.

7.2. Udvalgets overvejelser.

Udgangspunktet for udvalgets drøftelser har været, om den ovenfor beskrevne udvikling af udvalgsformandens funktioner, som har gjort særlige formandshonorarer til den normale ordning i praksis, tillige har medført et behov for en nærmere lovregulering af formandens beføjelser, dels for at afklare formandens kompetencemæssige placering i styrelsessystemet, dels for at skabe rimelige arbejdsvilkår for formændene.

Udvalget har ikke ment, at der er behov for at tillægge udvalgsformændene yderligere beføjelser end dem, som de i praksis har overtaget og udøver i en række kommuner. Det er således udvalgets opfattelse, at der ikke bør tillægges udvalgsformændene nogen andel i borgmesterens administrationsledelse, idet dette på uheldig måde kunne føre til en sektoropsplitning samt skabe risiko for konflikter med hensyn til den daglige ledelse.

Principielt bør udvalgsformanden derfor kun varetage sædvanlige formandsfunktioner, og det er en ajourføring af styrelsesloven på dette punkt, som udvalget har tilstræbt med sine ændringsforslag til styrelsesloven, jfr. kap. VIII. Som det fremgår af ændringsforslagene giver en sådan ajourføring imidlertid anledning til en samtidig præcisering af udvalgets beføjelser over for formanden samt af borgmesterens stilling i forhold til udvalgsformanden.

Udvalget har således foreslået det lovfæstet, at udvalgsformanden forbereder udvalgets møder» indkalder medlemmerne til møderne, leder forhandlingerne samt drager omsorg for, at udvalgsbeslutningerne indføres i beslutningsprotokollen, jfr. forslaget til § 22, stk. 1. Mødeforberedelsen kan dække et bredt spektrum af opgaver, lige fra godkendelse af dagsordenen til inddragelse i den daglige sagsbehandling, og udvalget har ikke ønsket i denne henseende nærmere at fastlægge eller fastlåse formandens arbejdsopgaver. Det må understreges, at der ikke med den foreslåede bestemmelse gøres indgreb i borgmesterens kompetence, idet denne som anført ovenfor i afsnit 3.2.4.1. er begrænset i forhold til udvalgenes sagsområder og således ikke omfatter udvalgenes materielle (saglige) kompetence.

Ejheller med den foreslåede bestemmelse om, at udvalgsformanden på udvalgets vegne kan afgøre sager, som ikke tåler opsættelse samt sager, der ikke giver anledning til tvivl, har udvalget tilsigtet indsnævringer af borgmesterens kompetence. Formandens beføjelser gælder kun for så vidt angår sager, som i øvrigt skulle have været forelagt udvalget, og formanden tillægges således ikke nogen form for daglig ledelse af en gren af administrationen. Grænsedragningen mellem borgmesterens og udvalgets områder, jfr. afsnit 3.2.4.1., er upåvirket af, at udvalgsformanden får visse beføjelser på udvalgets vegne.

Når det i bestemmelsen er tilføjet, at udvalgsformandens afgørelse træffes efter forudgående underretning til borgmesteren, medmindre der er tale om afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget, er det også netop udtryk for en hensyntagen til borgmesterens meget betydningsfulde koordinerende funktioner.

Bestemmelsen skal sikre, at borgmesteren kan gøre brug af sine beføjelser til varetagelse af disse funktioner, idet han i »formandssager« ikke orienteres gennem modtagelsen af dagsordener, jfr. kap. VIII, forslaget til ny § 32.

Det er ejheller tilsigtet at udvide borgmesterens kompetenceområde i forhold til de stående udvalg. Der er derfor i bestemmelsen udtrykkeligt henvist til den i afsnit

3.2.4.3. foreslåede bestemmelse om en ret for borgmesteren til at gribe ind i behandlingen af sager under et udvalgs myndighedsområde (indgrebsret), idet en benyttelse af denne ret kan blive nødvendig i en eventuel konfliktsituation. Da der som tidligere omtalt for en række kommuners vedkommende kun er tale om en lovmæssig fastlæggelse af gældende praksis, synes udvalgsformandens beføjelser på dette punkt dog ikke at give anledning til større vanskeligheder.

Hvordan samarbejdet mellem borgmesteren og udvalgsformændene i øvrigt praktisk skal tilrettelægges, må fastlægges i de enkelte kommuner. Ved udformningen og fortolkningen af dette regelsæt må det haves for øje, at der skabes en rimelig balance mellem udvalgenes bestyrelse og deres myndighedsområde og hensynet til den fornødne koordination af kommunens virksomhed. Det må i denne forbindelse erindres, at borgmesterens koordinerende funktioner som oftest varetages uformelt gennem det daglige arbejde i kommunen, og at han formentlig meget sjældent vil benytte sin formelle indgrebsret. Varetagelsen af udvalgenes sagsområde kræver derfor altid et mere eller mindre fastlagt samvirke mellem udvalg, borgmester og administration.

Kan borgmester og udvalgsformand ikke blive enige om afgørelsen af en sag, må den afgøres af udvalget, medmindre borgmesteren som nævnt benytter sin ret til at pålægge udvalget at indbringe den for kommunalbestyrelsen, eller udvalget »sender den videre«. I så fald ligger afgørelsen hos kommunalbestyrelsen. Er sagen af hastende karakter, således at den ikke kan afvente udvalgsbehandling, vil borgmesteren efter forslaget til § 31, stk. 1, kunne afgøre den på kommunalbestyrelsens vegne, jfr. afsnit 3.2.5.

Som det fremgår, og som det tilligeudtrykkeligt er foreslået lovfæstet, er udvalgsformanden i enhver henseende undergivet udvalgets beslutninger, altså også med hensyn til de kompetencer, som foreslås tillagt ham i loven, jfr. kap. VIII, forslaget til ny § 22, stk. 3. Det er ikke tanken med lovændringerne at ændre ved udvalgsstyrets principielle opbygning, d.v.s. formanden er undergivet udvalget, som er undergivet kommunalbestyrelsen.

Bestemmelsen om formandens adgang til at træffe afgørelser på udvalgets vegne berører således heller ikke udvalgets adgang til at give formanden videre beføjelser, ligesom den ikke er til hinder for, at udvalget bemyndiger administrationen til at afgøre visse sager eller sagstyper.

Udvalget har i øvrigt overvejet, hvorvidt der i loven burde optages en bestemmelse om, at de af formanden afgjorte sager skal forelægges udvalget til orientering. Der ville herigennem være mulighed for en kontrol med, hvorledes formanden udøver sine beføjelser, og udvalget ville således kunne tage stilling til, om det måtte ønske at give formanden direktiver for udøvelsen. For at undgå en unødig overbelastning af udvalgenes dagsordener skulle der imidlertid samtidig åbnes mulighed for, at udvalgene helt eller delvis kunne fraskrive sig denne ret. En bestemmelse af dette indhold synes det dog mest hensigtsmæssigt at placere i styrelsesvedtægten, således at den enkelte kommune selv kan vurdere, om den ønsker bestemmelsen indført, jfr. den tilsvarende bestemmelse i normalstyrelsesvedtægtens § 6, stk. 2, om borgmesterens afgørelser på kommunalbestyrelsens vegne.

Generelt skal man herefter anføre, at de foreslåede ændringer, der må ses i sammenhæng med begrundelsen for de eksisterende regler om honorar til udvalgsformænd, i det store og hele kun vil bringe lovteksten i overensstemmelse med den praksis, som har udviklet sig. Udvalgsformanden tillægges nogle ret sædvanlige formandsbeføjelser, som udvalget har en forholdsvis let adgang til at kontrollere. Formandens ret til at træffe visse afgørelser på udvalgets vegne kan desuden føre til, at udvalget undgår at blive belastet med mere oplagte sager, uden at dette samtidig medfører, at det politiske element kobles ud af beslutningerne.

Udvalget har overvejet, hvorvidt der i styrelsesloven burde fastsættes regler om valg af næstformand til at varetage formandens funktioner i dennes forfald. Den foreslåede lovmæssige fastlæggelse af udvalgsformandens funktioner kunne tale for, at der allerede i forbindelse med konstitueringen blev udpeget et medlem, der kunne varetage udvalgsformandens funktioner i tilfælde af dennes forfald. Da udvalgsformanden imidlertid ikke er udstyret med ledelsesbeføjelser i forhold til administrationen, synes der

næppe at være et tilstrækkeligt behov for en sådan formalisering af forholdet, som tillige vil kunne give anledning til problemer om, hvorvidt næstformanden i formandens midlertidige fravær kan udøve beføjelser, som af udvalget er delegeret til denne.

Udvalget har derfor fundet, at det fortsat bør være en frivillig sag for udvalget, om det ønsker fra begyndelsen at konstituere sig med en næstformand eller vil afvente situationer, hvor det måtte være påkrævet. Under hensyn til de ret betydelige opgaver, som det påhviler udvalgsformanden at udføre, finder man imidlertid, at der i styrelsesloven bør åbnes adgang for, at der i styrelsesvedtægten kan fastsættes regler om ydelse af honorar til medlemmer, der under formandens sygdom, ferie eller fravær af anden årsag fungerer som formand. Der henvises i øvrigt til kap. VI og VIII, hvor den foreslåede bestemmelse nærmere vil blive omtalt.

8. Særligt om socialudvalget

8.1. Socialudvalgets særlige kompetence.

Som nævnt i afsnittet om de stående udvalg (afsnit 6) adskiller socialudvalget sig fra de øvrige stående udvalg ved i henhold til sociallovgivningen dels at være lovpligtigt, dels i et vist omfang at være udstyret med en helt selvstændig kompetence. I det omfang socialudvalget handler inden for sin selvstændige kompetence, er udvalget således ikke som de øvrige udvalg i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutning.

Man kan derfor rejse det spørgsmål - som også tidligere er blevet rejst - om socialudvalget med rette bør henregnes til de stående udvalg. Det kunne hævdes, at udvalget burde betragtes som en selvstændig kommission, svarende til de øvrige kommissioner og nævn, der er nedsat i henhold til særlige love og vælges af kommunalbestyrelsen. Sådanne kommissioner, hvoraf der i dag kun er få tilbage, f. eks. skolekommissionen og ligningskommissionen, varetager i henhold til særlovgivningen bestemte opgaver uafhængigt af kommunalbestyrelsen.

Til forskel fra socialudvalget består kommissionerne imidlertid sædvanligvis af medlemmer, der er valgt såvel inden for som uden for kommunalbestyrelsens medlemskreds, og de varetager alene de i den pågældende særlovgivning fastsatte opgaver. Socialudvalget derimod varetager på kommunalbestyrelsens vegne den umiddelbare forvaltning af en række sociale anliggender, blandt andet udbygningsplaner, boligsikring og plejehjem, og udvalget indtager således en central stilling inden for kommunalforvaltningen.

Socialudvalgets særlige stilling har i den kommunale styrelseslov givet sig udslag i, at der flere steder i loven er indeholdt undtagelser for så vidt angår udvalgets udøvelse af selvstændige kompetencer i henhold til lovgivningen. Det gælder udvalgsmedlemmernes adgang til at henskyde udvalgets beslutninger til kommunalbestyrelsens afgørelse, kommunalbestyrelsesmedlemmers ret til at rejse spørgsmål om udvalgenes virksomhed samt, som nævnt, bestemmelsen om, at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. For så vidt angår dets særlige kompetenceområde kan socialudvalget således ej heller af kommunalbestyrelsen pålægges at udsende dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokollen til samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Socialudvalgets dobbelte funktion skaber styrings- og koordinationsmæssige problemer, som det dog i praksis i vidt omfang har været muligt at løse. Tilbage står imidlertid det for kommunalbestyrelsen noget utilfredsstillende, der ligger i, at den blot må bevilge de udgifter, som socialudvalget beslutter at afholde. Socialudvalget har således nok ansvaret for, at de afgørelser, der træffes, er sagligt rigtige, men det økonomiske ansvar hviler på kommunalbestyrelsen, der er uden hertil svarende kompetence og indflydelse.

Det er desuden ikke blot socialudvalget, der giver anledning til styrings- og koordinationsmæssige problemer, men tillige den særlige sociale forvaltning, der i henhold til § 9 i den sociale styrelseslov skal oprettes for de anliggender, som henhører under social-

udvalget. Lovens bestemmelse er ikke begrænset til de anliggender, inden for hvilke socialudvalget udøver en selvstændig kompetence, og dette lovmæssige krav om en samling af alle socialudvalgsanliggender i en særlig administrativ enhed har ikke noget sidestykke i lovgivningen i øvrigt.

På den anden side må det anføres, at socialudvalgets ret til selvstændigt og uafhængigt af kommunalbestyrelsen at træffe afgørelser i det store antal sager vedrørende enkeltpersoner betyder, dels at det er lettere at bevare fortroligheden omkring arbejdet, dels at afgørelserne kan træffes mere smidigt og hurtigt. Det er formentlig disse omstændigheder, der har kunnet begrunde fravigelsen af det grundlæggende princip om, at kompetence og økonomisk ansvar skal være forenet.

Inden for begrænsede områder er der også tillagt amtskommunernes social- og sundhedsudvalg en selvstændig kompetence. Dette er tilfældet med hensyn til en række afgørelser vedrørende ydelser efter sygesikringsloven, og det er ligeledes her det særlige sagsområde med dets krav til fortrolighed, der har kunnet begrunde denne særstilling for udvalget.

Endelig skal det nævnes, at socialudvalget, når det handler inden for sit selvstændige lovbestemte kompetenceområde, ejheller er omfattet af bestemmelsen i styrelseslovens § 61 om annullation af kommunalbestyrelsens beslutninger. Der er imidlertid et særligt socialt ankesystem, således at socialudvalget på denne måde kan siges at være del af et yderligere hierarki. Hermed er de tilsynsmæssige problemer med hensyn til socialudvalgets selvstændige kompetenceudøvelse dog ikke helt løst. På den ene side er det klart, at udvalgets selvstændige afgørelser kun kan indbringes for de sociale ankemyndigheder. På den anden side er det lige så klart, at klager over de ansatte i socialforvaltningen henhører under borgmesteren og kommunalbestyrelsen, ligesom sådanne spørgsmål vil kunne forelægges tilsynsrådet. Vanskeligere er det at afgøre, hvilken instans der skal træffe afgørelse i sager, hvor der klages over formelle forhold, f. eks. sagsbehandlingen, spørgsmål vedrørende aktindsigt m. v. eller socialudvalgets beslutningsdygtighed, f. eks. påstand om inhabilitet.

Når der i disse tilfælde kan være tvivl om, hvorvidt socialudvalget tilsynsmæssigt henhører under de almindelige tilsynsråd eller de særlige sociale ankeinstanser, skyldes det, at socialudvalget ved behandlingen af sager på kommunalbestyrelsens vegne på sædvanlig måde henhører under det almindelige kommunale tilsyn. Tilsynsrådene er desuden vant til at tage stilling til klager over inhabilitet, procedurefejl m. v., mens de sociale ankemyndigheder særligt er indrettet på at efterprøve den indholdsmæssige side af afgørelserne. Det er imidlertid også på dette punkt socialudvalgets dobbelte status, der giver anledning til problemer, idet det f. eks. med hensyn til ligningskommissionen er sikkert, at klager over kommissionens afgørelser, herunder også klager vedrørende sagsbehandlingsfejl og lignende, ikke henhører under de kommunale tilsynsmyndigheder.

8.2. Udvalgets overvejelser.

Udvalget har drøftet de styrelsesmæssige og tilsynsmæssige problemer, som det kommunale socialudvalgs og det amtskommunale social- og sundhedsudvalgs særlige stilling giver anledning til.

Det er efter udvalgets opfattelse først og fremmest et spørgsmål, om der fortsat er tilstrækkeligt grundlag for at opretholde socialudvalgets og social- og sundhedsudvalgets selvstændige kompetencer. Udvalget har herved lagt vægt på, at sigtet med de betydelige opgaveoverførsler til kommunalbestyrelser og amtsråd blandt andet har været styrings- og koordinationsmæssigt at få samlet lokale opgaver, og udvalget finder, at dette hensyn på uhensigtsmæssig måde brydes ved socialudvalgets selvstændige status. For så vidt angår kravet om oprettelse af en særlig forvaltning til varetagelse af socialudvalgsanliggender gælder desuden, at dette er et brud på hidtidige principper om, at det tilkommer de kommunale råd selv at træffe afgørelse om indretningen af den kommunale administration, og bestemmelsen bør derfor ophæves.

Udvalget finder endvidere, at det er uheldigt, at det ikke klarere af sociallovgivningen fremgår, i hvilket tilfælde socialudvalget og social- og sundhedsudvalget udøver selvstændige kompetencer.

Endvidere vil udvalget pege på, at socialudvalgets og social- og sundhedsudvalgets dobbelte status giver anledning til problemer i forbindelse med udvalgenes selvstændige kontakt til statslige styrelser (socialstyrelsen, sikringsstyrelsen og sundhedsstyrelsen) uden om kommunalbestyrelsen, respektive amtsrådet. I forhold til borgerne er der desuden de ovenfor nævnte tilsynsmæssige problemer i forbindelse med en splittet klageadgang.

Udvalget må derfor generelt anføre, at socialudvalgets og social- og sundhedsudvalgets selvstændige kompetenceudøvelse rejser betydelige og vanskelige problemer, og den selvstændige kompetenceudøvelse bør derfor være begrænset mest muligt. Udvalget må endvidere lægge vægt på, at den selvstændige kompetenceudøvelse udtrykkeligt er afgrænset og præciseret i loven.

Udvalget er opmærksom på, at socialudvalgets selvstændighed kan være begrundet i tilfælde, hvor der er skærpede krav til fortrolighed, eller hvor der typisk meget hurtigt skal træffes en afgørelse, men desuagtet må udvalgets særlige status give anledning til betydelige betænkeligheder. Udvalget er dog tillige opmærksom på, at den særlige ordning har rødder langt tilbage i tiden og blandt andet er lagt til grund i socialreformkommissionens betænkninger samt i den sociale struktur, som den i dag er fastlagt ved den sociale styrelseslov af 1970. Udvalget har på denne baggrund ikke ment at burde foreslå ændringer i socialudvalgets selvstændige stilling.

9. Særlige udvalg

9.1. Særlige udvalgs opgaver.

I henhold til styrelseslovens § 17, stk. 4, kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedertde eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Til sådanne udvalg kan der vælges såvel personer inden for som uden for kommunalbestyrelsens medlemskreds. Herved adskiller de særlige udvalg sig fra underudvalg, som kun kan nedsættes med medlemmer valgt blandt udvalgets medlemskreds. Underudvalg kan desuden kun tillægges forberedende eller rådgivende funktioner, jfr. i det hele nedenfor i kap. V, afsnit 4.1.

Der er ikke i øvrigt i styrelsesloven eller normalstyrelsesvedtægten bestemmelser om særlige udvalg. Derimod er der i § 7 i den af indenrigsministeriet udsendte normalforretningsorden for kommuner optaget en bestemmelse om, at det særlige udvalg selv vælger sin formand. I den af Amtsrådsforeningen i Danmark udarbejdede normalforretningsorden er der til forskel herfra indføjet et forbehold om, at amtsrådet kan udpege formanden.

Af den i afsnit 6.2. citerede udtalelse fra kommunallovskommissionens betænkning fremgår det, at reglen om besættelse af udvalgspladserne under ét ikke gælder for de særlige udvalg, idet disse ikke som de stående udvalg »ved loven er forlenet med nogen andel af byrådets kompetence«.

Det er i kommunallovskommissionens betænkning (side 134) endvidere anført, at de særlige udvalg er tænkt nedsat med henblik på en nærmere undersøgelse og redegørelse for et bestemt spørgsmål, kommunalbestyrelsen måtte ønske behandlet, men at der i praksis også nedsættes særlige udvalg, der tillægges administrerende myndighed. Sådanne administrerende særlige udvalg, udtales det videre, adskiller sig fra de stående udvalg ved, at de er tidsbegrænsede, og at deres beføjelser i det hele er afledt af den bemyndigelse, kommunalbestyrelsen har givet dem, mens de stående udvalg er faste udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde er fastsat i kommunens styrelsesvedtægt.

Det er således her udtalt, at kommunalbestyrelsen ikke alene træffer beslutning om nedsættelsen af særlige udvalg og deres opgaver, men tillige kan bemyndige de særlige udvalg til at udføre visse administrerende funktioner. Det er i bemærkningerne til bestemmelsen i § 17, stk. 4, dog tilføjet, at hvis et udvalg skal have »en mere almindelig kompetence, for så vidt angår kommunalbestyrelsens udøvende myndighed, bør det oprettes som et stående udvalg efter reglerne herfor«.

I nærdemokratiarbejdsgruppens redegørelse om kommunalt nærdemokrati (betænkning nr. 798/1977) er nedsættelse af særlige udvalg tillagt en meget væsentlig betydning som ea måde, hvorpå kommunalbestyrelsen kan tilføres sagkundskab og inspiration udefra. I betænkningens afsnit om brugerdemokrati og om lokale råd er det således nævnt, at særlige udvalg kan tilgodese henholdsvis brugerinteresser og kontakt fra og til kommunens enkelte områder.

Det er i nærdemokratibetænkningen endvidere nævnt, at de særlige udvalg normalt vil være nedsat under et stående udvalg, således at det herefter påhviler det stående udvalg at føre tilsyn med og indhente udtalelser fra det særlige udvalg i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens bestemmelse. Indstillinger fra de særlige udvalg må i øvrigt altid betragtes som sager, der indkommer til kommunalbestyrelsen, og de må derfor på sædvanlig måde undergives behandling i det pågældende stående udvalg.

Det er i nærdemokratibetænkningen tillige udtalt, at det er muligt at overlade beslutningsret i forbindelse med administrationen af institutioner, anlæg m. v. til såvel særlige udvalg nedsat af kommunalbestyrelsen som særlige brugerorganer nedsat på anden måde. Det fremgår derimod ikke, hvorvidt overladeisen af sådanne administrerende beføjelser skal besluttes af kommunalbestyrelsen eller - såfremt der er tale om et område, der henhører under et stående udvalg - af det pågældende stående udvalg.

Kommunallovskommissionens betænkning fastslog som nævnt, at de særlige udvalgs beføjelser i det hele er afledt af den bemyndigelse, kommunalbestyrelsen har givet dem, men der kan rejses spørgsmål om rækkevidden af denne udtalelse. Indenrigsministeriet har for nylig i forbindelse med en konkret sag udtalt, at kommunalbestyrelsen kun kan overlade det særlige udvalg en beslutningsret for så vidt angår et bestemt hverv, idet det samtidig er en forudsætning, at det særlige udvalg ikke herved får overladt beføjelser, som henhører under økonomiudvalget eller et af de stående udvalg.

Indenrigsministeriet tilføjede i den pågældende sag, at den i styrelsesloven og styrelsesvedtægten fastlagte ansvars- og kompetencefordeling efter ministeriets opfattelse dog ikke kunne udelukke, at et stående udvalg i visse tilfælde på nærmere vilkår traf beslutning om at henlægge afgrænsede administrative funktioner til særlige udvalg, således at funktionsudøvelsen sker under ansvar over for det stående udvalg, som må fastsætte de fornødne retningslinier for administrationen samt tilrettelægge den fornødne kontrol med udøvelsen af de herved overladte funktioner. Efter ministeriets opfattelse måtte det dog tillige være en betingelse for overladelse af sådanne administrerende funktioner, at det særlige udvalg repræsenterede kommunens beboeres interesser med tilknytning til en bestemt kommunal institution eller et bestemt lokalområde, samt at det særlige udvalg måtte betragtes som repræsentativt for de særlige interesser, der er involveret.

Der gælder således betydelige modifikationer i den i øvrigt anerkendte ret til at overlade beslutningsret til særlige udvalg. Det vil i øvrigt normalt være rigtigst, om det pågældende stående udvalg forelægger spørgsmålet om delegation til det særlige udvalg for økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen. Det er kommunalbestyrelsen, der har nedsat det særlige udvalg, og kommunalbestyrelsen bør derfor også have mulighed for at vurdere forsvarligheden af delegationen, herunder mulighed for eventuelt at træffe beslutning om særlige forholdsregler.

De særlige udvalg kan således efter omstændighederne være kompetenceudøvende, men sædvanligvis vil udvalgene alene have rådgivende funktioner. Betydningen heraf må dog, som det udtales i nærdemokratibetænkningen, ikke undervurderes, idet udvalgene i praksis kan have en større faktisk indflydelse på kommunalbestyrelsen (og dens udvalg) end deres status giver indtryk af.

9.2. Udvalgets overvejelser.

Udvalget er bekendt med, at der i kommunerne har været en stigende anvendelse af særlige udvalg, hvilket dels må ses i sammenhæng med iværksættelsen af nærdemokratiske foranstaltninger, f. eks. brugerorganer i institutioner, dels i forbindelse med den stadige forøgelse af de kommunale opgaver, f. eks. særforsorgen, ledighedsbekæmpelsen, informationskrav i lovgivningen o.s.v.

Ud over i de her nævnte motiver kan en

nedsættelse af særlige udvalg også ofte være begrundet i et ønske om at få inddraget særlig sagkundskab i forvaltningen af et område eller et ønske om at få nogle bestemte opgaver eller områder koordineret.

De særlige udvalg kan derfor tjene meget væsentlige formål, men det er efter udvalgets opfattelse vigtigt tillige at være opmærksom på de betydelige betænkeligheder, der kan være knyttet til en for udstrakt anvendelse af særlige udvalg. Den største betænkelighed ligger i, at en oprettelse af for mange udvalg kan føre til uoverskuelighed og dermed virke hæmmende ved styringen af kommunalforvaltningen.

Der kan herved være grund til at pege på, at der i henhold til speciallovgivningen er nedsat en række råd, nævn, kommissioner og andre organer, der også på forskellige måder skal inddrages i beslutningsprocessen som repræsentanter for særlige interesser, der skal koordineres, særlig sagkundskab, klienter inden for bestemte forvaltningsgrene, brugere af institutioner m. v., hvortil kommer kommunens egne samarbejdsorganer.

Et stort antal særlige udvalg kan føre til, at beslutningsprocessen bliver langvarig og uigennemsigtig. Det er således uheldigt ud fra såvel effektivitetshensyn som retssikkerhedshensyn. Dette sidste vil naturligvis i særlig grad gøre sig gældende, hvis der i vidtgående omfang sker en henlæggelse af beslutningsret til de særlige udvalg eller andre nævn og råd, der er nedsat med medlemmer uden for kommunalbestyrelsens midte. Dette kan føre til en ansvarsforflygtigelse, f. eks. i forbindelse med etablering af styringsgrupper for de enkelte institutioner.

Udvalget vil i denne forbindelse erindre om, at indførelsen af magistratsordningen i Århus i 1950 var begrundet i, at den udøvende myndighed i kommunens anliggender var fordelt mellem borgmesteren og 26 stående udvalg, hvortil kom 4 kommissioner og 10 administrerende udvalg m. v. i henhold til speciallovgivningen eller byrådsbeslutning. Det er i kommunallovskommissionens betænkning (side 135) herom anført, at »denne vidtgående decentralisering, som var en følge af en almindelig tendens til at henlægge administrationen af de mange nye kommunale opgaver til stadig flere nye stående udvalg, havde imidlertid vist sig at medføre betydelige ulemper, som f. eks. fare for forhaling af sagernes ekspedition, kompetencestridigheder mellem de forskellige udvalg m. v. og manglende ensartethed og fasthed i kommunens administration«.

Det må naturligvis anføres, at der er en væsentlig forskel på et stort antal stående udvalg, der skal varetage administrerende opgaver, og et stort antal særlige udvalg, der som udgangspunkt kun skal virke som rådgivende organer. Til trods herfor kan der meget vel opstå lignende ulemper ved formaliserede høringsprocedurer i forhold til en lang række af kollegiale organer.

En vis tilbageholdenhed med hensyn til nedsættelse af særlige udvalg kan derfor synes nødvendig, og samtidig bør der sikres kommunalbestyrelsen den bedst mulige styring af de særlige udvalg. Det har på baggrund heraf været overvejet i udvalget, hvorvidt bestemmelsen i styrelseslovens § 17, stk. 4, om særlige udvalg burde udbygges og præciseres. Overvejelserne herom må også ses i sammenhæng med, at bestemmelsen i styrelseslovens § 17, stk. 4, oprindelig synes at have haft et snævrere anvendelsesområde for øje, særligt varetagelsen af tidsbegrænsede opgaver.

Tilstedeværelsen af en tidsbegrænset, eventuelt overgangsbetonet, opgave er fortsat et væsentligt motiv til nedsættelse af særlige udvalg. Som et illustrerende eksempel herpå kan nævnes de særlige udvalg vedrørende ledighedsbekæmpelse, der i en række kommuner blev nedsat med repræsentanter fra kommunalbestyrelsen, den kommunale administration samt arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer. Ved nedsættelsen af et særligt udvalg opnår kommunalbestyrelsen at få inddraget sagkyndige og interesserepræsentanter i et nært samarbejde omkring løsningen af en konkret, presserende opgave, som kommunalbestyrelsen nærmere har fastlagt og givet retningslinier for.

Der er imidlertid efter udvalgets opfattelse også et behov for en mere almindelig inddragelse af kommunens beboere i det kommunale arbejde, og dette kan som fremhævet i betænkningen om kommunalt nærdemokrati også ske ved en nedsættelse af særlige udvalg. Blot må man samtidig være opmærksom på og sikre, at der ikke skabes vanskeligheder for en effektiv styring og koordination af de kommunale anliggender.

Udvalget finder, at der på baggrund af den stigende anvendelse af særlige udvalg er et betydeligt behov for en præcisering og udbygning af bestemmelsen i § 17, stk. 4. Dette gælder både med hensyn til udvalgenes nedsættelse og virksomhed. Det bør således klarere fremgå af loven, at det er kommunalbestyrelsen, der nedsætter de særlige udvalg samt fastsætter deres sammensætning og opgaver, jfr. udvalgets ændringsforslag i kap. VIII. Der henvises tillige til kap. V, afsnit 6.4., om kommunalbestyrelsens delegation til særlige udvalg samt afsnit 12.2. om udvalgets overvejelser om en lovmæssig afklaring af mulighederne for at overlade beslutningsret til særlige udvalg.

10. Den kommunale administration

10.1 Indledning.

Et af de grundlæggende formål bag kommunalreformen var at skabe større og mere bærekraftige kommuner, således at en udlægning af opgaver fra staten til kommunerne var administrativt mulig og forsvarlig (se kommunallovskommisionens betænkning, Kommuner og Kommunestyre, 420/1966, side 11 f.). Kommissionen anså de nye og større kommuner, der blev resultatet af inddelingsreformen med dens mange sammenlægninger, for langt bedre egnede til løsning af opgaver af lokal karakter end de daværende kommuner.

Kommunalreformen var således i høj grad også en reform af kommunernes rolle som arbejdsgivere, idet den direkte tilsigtede at gøre det muligt for alle kommuner at ansætte et kvantitativt og kvalitativt passende administrativt personale til varetagelse af de opgaver, som forventedes overført fra staten, samt de nye opgaver, som måtte blive dem pålagt.

Udviklingen i de kommunale opgaver igennem 70'erne har understreget denne del af kommunalreformen på en særdeles kraftig; måde, idet antallet af ansatte i kommuner og amtskommuner er steget voldsomt, således at kommunerne nu er Danmarks største arbejdsplads (i 1980 er antallet af ansatte ifølge de kommunale personaleoversigter ca. 420.000).

Denne voldsomme udvikling må nødvendigvis have stor interesse ved en gennemgang af kommunernes styrelsessystem. Det gælder med henblik på en fastlæggelse af kompetenceforholdene, herunder spørgsmålene om delegation til og styring af en stor administration, og det gælder med henblik på de ændringer i de folkevalgtes arbejdsvilkår, som i vidt omfang er en følge heraf.

Mulighederne for delegation til administrationen er behandlet i kap. V, spørgsmålene omkring kommunalpolitikernes arbejdsvilkår i kap. VI. Nedenfor er foretaget en gennemgang af kompetence- og ansvarsforholdene i den kommunale administration, således som de aftegnes i lovgivningen m. v. Det bemærkes, at beskrivelsen - ligesom betænkningen i øvrigt - ikke gennemgår spørgsmålet om borgernes og den øvrige »omverdens« forhold til kommunen, det vil i denne forbindelse sige de ansattes muligheder for at forpligte kommunen udadtil.

10.2. Administrationens opgaver.

Der er ovenfor i afsnit 5. og 6. redegjort for økonomiudvalgets og de stående udvalgs adgang til at træffe beslutninger på kommunalbestyrelsens vegne, og det er nævnt, at denne beslutningsret normalt ikke kan antages at hvile på delegation fra kommunalbestyrelsen, uanset at denne konkret kan tiltage sig kompetencen.

Herefter er det nærliggende at spørge, om der ud fra tilsvarende betragtninger må antages at tilkomme administrationen kompetencer, som ikke udtrykkeligt eller stiltiende beror på en delegation fra de kommunalpolitiske organer. Den retlige beskrivelse af det almindeligt forekommende forhold, at ansatte træffer afgørelse i kommunale anliggender, har været, at disse handler efter udtrykkelig eller stiltiende delegation (eventuelt fastlagt gennem administrativ praksis) fra kommunalpolitiske organer, (se f. eks. Harder, Dansk Kommunalforvaltning, 3. udg., side 248).

Formen for delegationer eller bemyndigelser - eller måske rettere formaliseringsgraden af forskrifterne for administrationens arbejde - varierer uhyre meget fra kommu-

ne til kommune. I nogle kommuner er der fastsat overordentligt detaljerede regler, oftest i form af omfattende kompetencefordelingsplaner og/eller stillingsbeskrivelser, i andre er administrationens kompetence- og arbejdsfordeling fastlagt gennem praksis, eventuelt formet via enkeltbemyndigelser fra de kommunalpolitiske organer. I de fleste kommuner er disse forhold formentlig fastlagt gennem en blanding af skrevne og uskrevne regler.

Uanset formen og detaljeringsgraden af reglerne om administrationens kompetence- og arbejdsfordeling, kan disse ikke besvare de grundlæggende retlige spørgsmål om tilladeligheden (kan der delegeres?) og nødvendigheden (i hvilket omfang kan de ansatte handle uden delegation?) af de givne bemyndigelser.

Det førstnævnte spørgsmål er behandlet i kapitel V, det sidstnævnte i det efterfølgende.

10.2.1. Lovgivningen om kompetence i kommunale anliggender.

Styrelsesloven, som er den grundlæggende lov om fordeling af kompetencer i kommunale anliggender, omtaler kun forudsætningsvis et personale i kommunal tjeneste, se således § 67 om godkendelse af løn- og ansættelsesvilkår for administrationens ansatte.

Heller ikke i anden lovgivning, som sektorvis fastsætter regler for varetagelsen af de kommunale opgaver, kan der - bortset fra helt enkeltstående undtagelser, se nedenfor under 10.5 - findes holdepunkter for at tillægge administrationen nogen selvstændig kompetence i kommunens anliggender.

Selv hvor lovgiver pålægger kommunerne forvaltningen af områder, hvor det ud fra sagernes art og antal er klart, at afgørelserne ikke alene kan træffes af de kommunalpolitiske organer, f. eks. bygnings- og sociallovgivningen, er kompetencen tillagt disse.

Nogen selvstændig kompetence for ansatte kan således ikke udledes af styrelsesloven eller andre lovfæstede kompetenceregler.

10.2.2. Lovgivningen i øvrigt.

Også uden for de egentlige kompetenceregler er lovregler om de ansatte i den kommunale administration forholdsvis sjældne. Der findes dog spredt i speciallovgivningen regler, som fastsætter en pligt for kommunerne til at oprette bestemte forvaltninger (f. eks. socialstyrelsesloven, hvorefter der skal være en social- og sundhedsforvaltning og skolestyrelsesloven, hvorefter der skal være en administrativ og pædagogisk leder af hver selvstændig kommuneskole), og som undertiden direkte påbyder kommunerne at ansætte personale med bestemte uddannelser til varetagelse af bestemte opgaver (f. eks. skolelægeloven, hvorefter kommunerne skal ansætte skolelæger, sundhedsplejersker og sygeplejersker, og børnetandplejeloven, hvorefter kommunerne skal ansætte tandlæger).

Selv uden sådanne direkte påbud i lovgivningen må det fastslås, at en lang række af de store opgaver, som kommunerne har overtaget i forbindelse med kommunalreformen, ikke kan varetages uden at kommunalbestyrelsen ansætter en passende stor, faguddannet administration, jfr. tillige forudsætnings vis normalstyrelsesvedtægternes § 7, stk. 1, om borgmesterens fordeling af sager til »kommunalt ansatte«. Det har været en klar forudsætning for lovgiver, at kommunerne - også uden direkte påbud herom i lovgivningen - sørger for de fornødne personalemæssige ressourcer til løsning af opgaverne inden for f. eks. sygehus- og sundhedsvæsen, miljøkontrollen og vejvæsenet. Kommunerne kan derfor ikke siges at have varetaget disse opgaver i overensstemmelse med lovgivningen, såfremt de ikke sørger for ansættelsen af et tilstrækkeligt, faguddannet personale. Der vil med andre ord direkte eller forudsætningsvis fra lovgivningen kunne udledes visse minimumskrav til størrelsen og den fagmæssige sammensætning af kommunens personale inden for en række større områder.

Endvidere må det være en »indbygget« forudsætning, at de politiske organer benytter denne sagkundskab. Sagerne må derfor som altovervejende hovedregel behandles i forvaltningen før de afgøres af de politiske organer, jfr. 10.2.3. om sagkyndig rådgivning.

Heller ikke af disse regler kan der imidlertid udledes nogen selvstændig kompetence for de kommunalt ansatte, ligesom det inden for vide grænser vil tilkomme kommunalbestyrelsen at skønne, hvornår administrationen er passende bemandet.

10.2.3. Adminitrationens arbejde.

Den voldsomme udvikling i de kommunalt ansattes antal og fagmæssige sammensætning kan imidlertid som nævnt ikke undgå at afspejle sig **i** kommunernes faktiske beslutningsstruktur, selv om den er stort set uændret beskrevet i lovgivningen.

Kun en meget lille del af de beslutninger som træffes i kommunerne vil - i hvert fald i de større kommuner - i praksis blive truffet af de kommunalpolitiske organer. Langt størstedelen af beslutningerne træffes således af de ansatte.

Det gælder beslutninger, som forudsætter faglig viden, f. eks. lægens og tandlægens valg af behandlingsmetoder, miljøteknikerens valg af analysemetoder, gartnerens valg af beskæringstidspunkter og vejmandens indstilling af saltsprederen. De kommunalpolitiske organer kan påvirke disse beslutninger ved at ændre rammerne for dem, f. eks. anskaffe nyt apparatur, bedre lokaler eller antage flere folk, men de har hverken tids- eller fagmæssige forudsætninger for at gribe ind i de konkrete beslutninger.

Tilsvarende gælder for den store mængde beslutninger, der træffes som led i forvaltningernes daglige arbejde uden forelæggelse for de kommunalpolitiske organer - ikke fordi de kræver særlige fagkundskaber, men fordi de er af mindre betydning og/eller ikke giver anledning til tvivl.

Men også beslutninger, som er af mere »politisk« karakter, må de ansatte forudsættes at træffe i meget vidt omfang. Således; f. eks. når et udvalg beder om alternative: forslag til løsning af en eller anden opgave: af fysisk og/eller økonomisk art. Udvælgelsen af de 2-3 forslag, som skal forelægges udvalget, vil påhvile den pågældende tjenestegrenschef. I den udelukkelsesproces, som udvælgelsen af et forslag reelt er, er det således i administrationen, at langt det største antal mulige løsninger udelukkes. De kommunalpolitiske organer vil imidlertid også her direkte eller indirekte være rammen skabende og retningsbestemmende, idet administrationen ved sin udvælgelse må respektere forhåndstilkendegivelser fra politikerne og således vil koncentrere sig om forslag, der ligger inden for de af politikerne udstukne rammer, eller - hvis der ikke direkte er fastsat rammer - om forslag, der kan forventes ikke straks at blive udelukket fra de politiske overvejelser.

Disse forhold har lovgiver som tidligere anført naturligvis været klar over, da kommunalreformen blev gennemført og opgaverne fastlagt. I denne situation er det næppe rammende at beskrive beslutningsstrukturen således, at samtlige afgørelser træffes af eller efter udtrykkelig eller stiltiende delegation fra de kommunalpolitiske organer, blandt andet med den virkning, at disse organer kunne tilbagekalde delegationen og overtage samtlige beslutninger. Det synes i langt bedre overensstemmelse med praksis i den kommunale forvaltning, som den fremtræder i dag med sine mangeartede opgaver og sin komplicerede opbygning, og med lovgivers forudsætninger ved opgavefordelingen at betragte de ansatte som den del af beslutningsstrukturen, hvor langt de fleste afgørelser træffes - og skal træffes - inden for de rammer, som lovgivningen og de øvre led i strukturen, de kommunalpolitiske organer, udstikker.

Ligesom i forholdet mellem kommunalbestyrelsen og udvalgene, henholdsvis borgmesteren, synes der følgelig i den funktionsdeling, som lovgivningen lægger til grund, at være forudsat et vist handleområde for de ansatte i den kommunale administration.

Dog er det ikke, sådan som tilfældet er med hensyn **til** udvalgenes funktioner, muligt at påvise nogen form for kompetence for de ansatte, når udtrykket kompetence anvendes i retlig betydning som i denne betænkning. Alligevel synes det muligt at udskille visse områder, hvor administrationen på baggrund af lovgivningens forudsætninger, herunder funktionsdelingen i det kommunale styre, kan anses for umiddelbart i stand til at handle, og hvor det ikke synes rimeligt at beskrive forholdet som en (stiltiende) delegation, jfr. kapitel V.

Der er altså ikke for de ansattes vedkommende tale om områder, hvor de er bærere af egentlig kompetence, og de har over for de kommunalpolitiske organer ingen konkurrerende og uantastelige beføjelser, se dog nedenfor om egentlige fagskøn.

10.3. Indholdet af administrationens beføjelser.

De nærmere grænser for det handleområde, som kan siges at være tillagt de ansatte, må

fastlægges ved en vurdering af lovgivningen og dens forudsætninger, overenskomster og andre faglige aftaler og normer, stillingsbeskrivelser, kompetencefordelingsplaner m.v., sammenholdt med administrativ praksis i kommunerne på det pågældende område.

En analyse af de beføjelser, som tilkommer en ansat i den kommunale administration, retter sig således mod en række normer af forskellig art og styrke, og med et indhold, som i denne relation ofte ikke er entydigt. Normernes forskellighed vil blandt andet få betydning i forholdet til de kommunalpolitiske organer, idet disse ved tilrettelæggelsen af arbejdet (rammerne for virksomheden) vil være bundet ikke alene af lovgivningen, men i vidt omfang tillige af faglige aftaler og normer.

De ansattes handleområde, som kan udledes af disse bindende normer, og som derfor er den egentlige genstand for overvejelserne i dette afsnit, vil som altovervejende hovedregel være rådgivning af de kommunalpolitiske organer samt adgang til at træffe de - i reglen fagmæssigt prægede - del- og enkeltbeslutninger, som er et led i denne rådgivning eller i det daglige arbejde inden for de af lovgivningen og de kommunalpolitiske organer udstukne rammer, d.v.s. beslutninger af den art, som er nævnt ovenfor under 10.2.3.

Undtagelsesvis er beføjelserne direkte nævnt i lovgivningen. Det gælder således i skattestyrelsesloven, hvorefter den kommunale skatteadministration skal udarbejde forslag til ligningskommissionens afgørelser. Men selv uden sådan direkte lovhjemmel må det antages, at lovgivningen som almindelig regel forudsætter, at de ansatte forbereder sagerne til de kommunalpolitiske organer, og herunder kan stille forslag til beslutninger, se således normalstyrelsesivedtægtens § 7, stk. 1, hvorefter borgmesteren blandt andet drager omsorg for, at sagerne fordeles til (vedkommende udvalg og) kommunalt ansatte. I hvert fald hvor lovgivningen direkte påbyder kommunen at ansætte personer med særlig uddannelse, kan de kommunalpolitiske organer næppe undlade at lade disse udtale sig i forbindelse med afgørelser, som direkte griber ind i deres arbejde f. eks. anskaffelse af specialudstyr til klinikker, laboratorier o.s.v. Også herudover må det som nævnt som altovervejende hovedregel antages, at sagerne må behandles i forvaltningerne, inden de afgøres af de politiske organer. Den beføjelse, som kan udledes heraf, er imidlertid ikke nogen selvstændig beslutningskompetence i almindelig forstand. Selv om de sagkyndiges råd kan have stor betydning for valg af anlæg eller udstyr, for udformningen af planer eller budgetter eller for afgørelsen af, om en retssag skal føres, ligger kompetencen til at træffe den endelige beslutning hos de kommunalpolitiske organer. Det, som i disse situationer pålægges de kommunalpolitiske organer, er altså sagkyndig rådgivning - i praksis naturligvis efter deres ønske - ikke bestemte beslutninger.

Den omstændighed, at den sagkyndige rådgivning som ovenfor skitseret kan indeholde en række delbeslutninger - som ofte er af meget væsentlig betydning for sagens udfald - ændrer ikke ved dette forhold. Det kompetencebærende organ vil nemlig ikke være forpligtet til at følge rådgivningen, end ikke selv om det efter omstændighederne kan betyde, at beslutningen bliver ulovlig, f. eks. hvis et udvalg eller en kommunalbestyrelse trods administrationens råd og forslag undlader at opfylde forpligtelser, som lovgivningen pålægger kommunen, eller gør sig skyldig i magtfordrejning.

Når det således må antages, at de kommunalpolitiske organer ikke er forpligtet til at følge den sagkyndige rådgivning, selv om denne er pålagt dem i lovgivningen, er det en konsekvens af, at de kommunalpolitiske organer ifølge lovgivningen er indehavere af beslutningskompetencen og dermed retligt og politisk ansvarlige for afgørelserne, mens de ansatte som hovedregel alene har et tjenstligt ansvar »indadtil«. De kan således normalt ikke »udadtil« drages til ansvar for en kommunalbestyrelse eller et udvalgs eventuelle ulovlige beslutninger.

I enkelte grupper af tilfælde kan det dog drøftes, om der kan tænkes at tilkomme de ansatte særlige beføjelser til at træffe beslutninger. Det drejer sig om helt regelbundne afgørelser, om fagskøn og om institutionsledelse.

10.3.1. Særligt om regelbundne afgørelser i løbende sager.

I visse løbende sager er beslutningerne så at sige givet allerede i og med lovgivningen

eller kommunalbestyrelsens (og eventuelt udvalgenes) reglementer og vedtagelser, således at der er tale om regelanvendelse uden et egentligt skønsmæssigt element. I sådanne sager kan der anføres gode grunde for at antage, at det påhviler administrationen umiddelbart at træffe de fornødne afgørelser. En sådan handlen, der kan foretages, uden at der indgår politiske vurderinger, gør ikke indgreb i de politiske organers kompetence. Desuden bevarer de politiske organer naturligvis deres ret til når som helst at gribe ind og kræve sagerne forelagt.

Det må erkendes, at der kan være forskellige opfattelser af, om en afgørelse følger klart og utvetydigt af lovgivningen (fuldt lovbundne) eller kommunalbestyrelsens og udvalgenes vedtagelser. Er en tilladelse for eksempel betinget af fast bopæl i kommunen, kan det i visse tilfælde være helt utvivlsomt, at betingelsen er opfyldt, men afgørelsen af, om bopælskravet er opfyldt, kan også i mange tilfælde bero på en yderst konkret og skønsmæssig vurdering. Som et andet eksempel kan nævnes debatten om kommunernes pligt til at indberette CPR-numre til socialstatistikken. I det store flertal af kommuner sker indberetningen automatisk på administrativt niveau. Der er nærmest tale om en manuel funktion, og det er netop denne parallellisering med noget rent manuelt og praktisk, der kan synes at berettige (og forpligte) administrationen til at ekspedere sager af den omhandlede karakter. Dog kan kommunalbestyrelsen, som ovenfor nævnt, til enhver tid gribe ind i administrationens udførende funktioner, og har kommunalbestyrelsen grebet ind og truffet beslutning, må administrationens forpligtelse til at udføre lovgivningens krav anses for ophørt. Forpligtelsen (kompetencen) er netop betinget af, at der ikke fra oven gribes ind.

Med disse forbehold synes beføjelserne dog ikke at have et videre omfang end inden for det ovenfor omtalte handleområde, og de regelbundne afgørelser synes derfor systematisk at kunne henføres til dette.

10.3.2. Særligt om fagskøn.

Som nævnt er det med udvidelsen af kommunernes størrelse og arbejdsområde forudsat, i et vist omfang ligefrem stillet krav i lovgivningen om, at kommunerne ansætter særligt sagkyndige på en række områder.

Disse ansatte vil i forbindelse med deres daglige arbejde ofte være udsat for at skulle træffe beslutninger, som beror på faglige skøn, se ovenfor under 10.3. om beslutninger, som forudsætter faglig viden.

Der er altså her tale om beslutninger, hvor der stilles særlige krav til viden og kunnen, og hvor det derfor forekommer naturligt, at de ansatte må have en vis uafhængighed af de kommunalpolitiske organer. Det er dog overordentlig vanskeligt at trække grænserne for den grad af uafhængighed, som udøvelse af fagskøn kan give. Problemstillingen kan skitseres ved hjælp af nogle eksempler.

De mest oplagte af disse kan hentes fra områder som f. eks. valg af lægelige behandlingsmetoder og valg af beregningsmetoder for brokonstruktioner. De vil til gengæld ikke volde problemer i praksis, idet de kommunalpolitiske organer formentlig aldrig vil blande sig i disse afgørelser, når blot de holder sig inden for rammerne af lovgivningen samt de ydre rammer (lokaler, udstyr, driftsbevillinger), som de kommunalpolitiske organer har stillet til rådighed.

Tvivlsomt kan det være, om en juridisk chef kan nægte at følge en kommunalbestyrelses beslutning om salg af byggegrunde på ulovlige vilkår.

Derimod er det antaget i retspraksis, at et flertal i et kommunalpolitisk organ kan diktere et biblioteks bogvalg, såvel gennem generelle retningslinier som i det konkrete valg af bøger, blot afgørelsen i øvrigt er lovlig, og ikke f. eks. er et udslag af magtfordrejning (UfR 1979, 798 V).

Som ovenfor nævnt må sammenhængen mellem kompetence og ansvar som altovervejende hovedregel føre til, at der ikke kan anerkendes begrænsninger i kommunalbestyrelsens beslutningsret. Disse betragtninger fører dog næppe i alle tilfælde til tilfredsstillende resultater i de netop anførte eksempler; ej heller i de to sidstnævnte eksempler, hvis der foreligger klare tilfælde af politisk magtmisbrug (diktat om udelukkende køb af ensidig politisk litteratur eller salg af byggegrunde til halv pris til kommunalbestyrelsesmedlemmer.) Der må gøres den begrænsning i kommunalbestyrelsens kompetence, at den ikke kan omfatte klart ulovlige beslutninger, ligesom visse etiske betragtninger, som blandt andet kan være

præget af fagmæssigt opstillede normer, f. eks. den internationale lægeforenings normer, formentlig må kunne danne grundlag for begrænsninger. Således vil det næppe være acceptabelt for den almindelige retsbevidsthed, at de kommunalpolitiske organer mod de sagkyndiges advarsler kan gennemtrumfe en beslutning, som f. eks. en forkert dimensioneret bro eller en klart utilstrækkelig medicinsk behandling, blot med en henvisning **til,** at de har ansvaret.

I hvert fald må den ansatte kunne nægte at medvirke til eller at foretage handlinger, som kan pådrage den pågældende et retligt ansvar. Et sådant ansvar vil efter omstændighederne netop kunne baseres på fagmæssigt opstillede normer, f. eks. når sundhedsmyndighederne fratager en læge retten til at udøve lægegerning. En sådan ret til at nægte at medvirke ved klart ulovlige beslutninger må gælde alle personalekategorier, også i de ovenfor nævnte tilfælde, og kan eksempelvis finde udtryk i nægtelse af medunderskrift, se herom i øvrigt ovenfor under 3.2.4. I visse tilfælde vil et ansvar også kunne pådrages ved undladelser, og i sådanne tilfælde må den ansatte kunne handle for at undgå dette ansvar, f. eks. en læge, som foretager en hasteoperation eller en kommuneingeniør, som lader foretage en hastende afstivning af en bro. Bortset fra sådanne helt specielle tilfælde synes det dog vanskeligt at pege på områder, hvor der må antages at tilkomme ansatte en beslutningsret, der kan »konkurrere« med de kommunalpolitiske organers.

Selv inden for fagskønnets område synes man at måtte koncentrere sig om de selvstændigt ansvarspådragende handlinger, d.v.s. at ansvar også på disse områder er snævert forbundet med kompetence, og derfor i reglen kun giver den ansatte en ret til at nægte at udføre eventuelle klart retsstridige beslutninger.

Hvor utilfredsstillende det end er, synes det i øvrigt ikke muligt at beskrive det retlige grundlag for den selvstændige faglige skønsudøvelse på anden måde end ved henvisning til forholdets natur. Hjemmelen må altså søges i det forhold, at et specifikt teknisk/fagligt skøn ikke kan og ej heller bør kunne efterprøves af et organ uden tilsvarende fagkundskaber. Hvilke faglige skøn, der har integritet over for de kommunalpolitiske organer, er vanskeligt at beskrive generelt, men netop da retsgrundlaget er at finde i forholdets natur, giver disse tilfælde normalt ikke anledning til konflikter eller tvivl i praksis, ganske enkelt fordi de kommunalpolitiske organer normalt ikke »blander sig« i denne del af beslutningsproceduren.

Selv om det således må antages, at der **i** en række tilfælde udøves et rent fagskøn, som må anses for selvstændigt og uangribeligt fra kommunalbestyrelsens side, vil det nok kun i meget begrænset omfang omfatte beslutningskompetence i egentlig forstand (ovenfor 10.3.). Der synes snarere at være tale om, at det handleområde for ansatte, som ovenfor antages at bestå med hensyn til at rådgive de kommunalpolitiske organer samt til at træffe de - i reglen fagmæssigt prægede - del- og enkeltbeslutninger, som er et led i denne rådgivning eller i det daglige arbejde inden for de af lovgivningen og de kommunalpolitiske organer udstukne rammer, i et vist omfang er udvidet inden for disse fagligt prægede områder.

Det kan endelig nævnes, at det faglige skøn ikke altid fører til entydige resultater, og at der derfor undertiden kan være tale om, at de politiske organer skal vælge en løsning mellem flere indbyrdes modstridende forslag, som måske alle er baseret på faglige skøn. En nogenlunde tilsvarende situation, hvor politiske organer skal prioritere forslag, som kan være baseret på faglige skøn, vil ofte foreligge ved planlægningen af kommunens ressourceforbrug og serviceniveau. Sådanne situationer falder imidlertid klart uden for det ovenfor beskrevne udvidede handleområde, idet der typisk er tale om beslutninger, som ganske vist ofte er baseret på faglig rådgivning, men hvor det politiske element - ikke mindst i form af ansvaret for ressourceforbruget - er fremherskende. I sådanne situationer må det være de politiske organer, som i kraft af deres overordnede ansvar bestemmer, på hvilken måde og i hvilket omfang den sagkyndige rådgivning skal lægges til grund.

10.3.3. Særligt om institutionsledelse.

Det må antages, at der typisk vil være pålagt personalet og ikke mindst ledelsen i en kommunal institution en pligt og dermed også en adgang til en vis grad af selvstændig tilrettelæggelse af den daglige drift af de på-

gældende institutioner, det være sig hospitaler, plejehjem, skoler, daginstitutioner, biblioteker, svømmehaller, vandværker, elværker m. v. Driften vil være fastlagt i kommunalbestyrelsens årsbudget samt i regulativer eller andre former for generelle regler, men selve tilrettelæggelsen og udførelsen af det daglige arbejde vil sjældent give anledning til indgriben fra de kommunalpolitiske organer.

Denne beføjelse må formentlig ses i sammenhæng med, at det er muligt at foretage en ret nøjagtig beskrivelse af institutionsledelsens generelle funktioner. Stillingsbeskrivelsen må derfor for så vidt angår institutionslederen, og i øvrigt også andet institutionspersonale, antages at indeholde et handleområde for så vidt angår institutionsdriften.

Det bemærkes, at arbejdet i kommunernes og amtskommunernes institutioner ofte vil være præget af fagskøn, se ovenfor under 10.3.2.

10.4. Konklusion.

Efter en samlet vurdering af lovgivning, praksis m. v. for det kommunale område synes det, som gennemgået ovenfor, i dårlig overensstemmelse med en hensigtsmæssig fastlæggelse af delegationsbegrebet at hævde, at alle beslutninger i administrationens daglige arbejde træffes ifølge delegation fra de kommunalpolitiske organer. Tværtimod må lovgiver som omtalt have forudsat, at langt størstedelen af de kommunale beslutninger træffes af de ansatte. En beføjelse for de ansatte til at handle på kommunens vegne og herunder træffe beslutninger ligger ikke blot i det forberedende arbejde, men også i udførelsen af de overordnede beslutninger og i det daglige arbejde med de løbende sager.

Lovgivningen må således antages at bygge på en funktionsdeling, hvorefter den kommunale forvaltning varetager sine mange, forskelligartede opgaver med de folkevalgte organer som de styrende og kontrollerende, og med de ansatte som de, der forbereder og udfører. De beslutninger, som naturligt hører til sidstnævntes arbejde, kan ikke siges at bero på delegation. De ansatte har således i og med deres ansættelse i den kommunale forvaltning fået tillagt et vist handleområde. De nærmere grænser for dette område er omtalt ovenfor, og må iøvrigt bedømmes konkret fra ansættelsesforhold til ansættelsesforhold. Kun i det omfang, de ansatte herudover ønskes tillagt adgang til at træffe beslutninger, er delegation fornøden.

Der er ovenfor redegjort for, at udvalgene har en vis kompetence, som ikke hviler på en delegation fra kommunalbestyrelsen. De ansattes beføjelser har lighedspunkter med udvalgenes kompetence derved, at indholdet er afhængig af kommunalbestyrelsens beslutninger, idet denne direkte og indirekte kan regulere udøvelsen (f. eks. gennem budgetter og kompetencefordelingsplaner) samt i vidt omfang kan tiltage sig beføjelserne og udøve dem selv (f. eks. detailbeslutninger i konkrete sager).

I modsætning til de øvrige kommunalpolitiske organer har de ansatte imidlertid som altovervejende hovedregel ikke beføjelser, der er immune over for indgreb, jfr. 10.3., men inden for områder, som kræver særlig faglig indsigt, jfr. 10.3.2., kan de ansattes beføjelser dog konkret have en større integritet.

Hertil kan føjes, at et meget væsentligt styringsmiddel, afskedigelsesretten, alene består over for de ansatte. Udvalgene og borgmesteren er valgt for hele kommunalbestyrelsens valgperiode. I forhold til administrationens personale har kommunalbestyrelsen derimod en diskretionær afskedigelsesret, alene begrænset af lovgivning, aftaler m. v. inden for det arbejdsretlige område.

Det bør ikke overses, at der består en meget snæver sammenhæng mellem arten af de styringsmidler, kommunalbestyrelsen kan bringe i anvendelse, og graden af den integritet, de underordnede led i kommunens forvaltning i praksis kan gøre gældende. Et styringsmiddel, der er af så indgribende art over for den enkelte, som en afskedigelse er, vil normalt få denne til at udvise betydelig tilbageholdenhed med hensyn til at afprøve lovligheden og sagligheden af trufne afgørelser med henblik på eventuelt at nægte at medvirke ved udførelsen. Skulle der bestå nogen pligt for kommunalt ansatte til at efterprøve lovligheden - eller ud fra fagmæssige vurderinger - sagligheden i de afgørelser, som træffes af de kommunalpolitiske organer, måtte denne nødvendigvis kombineres med en tilsvarende uafhængighed i an-

sættelsesforhold. Udvalget er bekendt med, at synspunkter herom er fremført i forbindelse med et udvalgsarbejde under Jurist- og Økonomforbundet i 1975, men da de herved fremdragne spørgsmål falder uden for udvalgets kommissorium, jfr. kap. I, afsnit 2.2., har udvalget for sit vedkommende afstået fra en nærmere gennemgang heraf.

Ud fra styrelsesmæssige og funktionelle betragtninger er det dog vigtigt at fastslå, at en sådan kontrolpligt for de ansatte (modsat en rådgivningspligt) ikke består i det gældende kommunestyre. De kommunalpolitiske organer er alene ansvarlige for den kommunale forvaltning, og kontrollen med denne tilkommer tilsynsmyndigheden og de øvrige organer, der fører kontrol med forvaltningen. De ansattes pligt er derimod en pligt til at rådgive de ansvarlige organer, d.v.s. en pligt indadtil, som i givet fald kan pådrage dem et tjenstligt ansvar. Udvalget er i konsekvens heraf af den opfattelse, at der for ansattes vedkommende højst bør kunne blive tale om et ansvar ved selvstændigt ansvarspådragende handlinger eller undladelser, typisk ved medvirken ved udformningen af grundlaget for og senere eventuelt ved udførelsen af beslutninger, hvis ulovlighed må have stået den pågældende klart. Også i denne forbindelse må området for et selvstændigt ansvar for de ansatte formentlig være lidt bredere med hensyn til fagskøn, hvor den ansatte sidder inde med en særlig viden og derfor må antages bedre at kunne bedømme lovligheden af beslutningerne. Der er imidlertid her under alle omstændigheder tale om situationer, som uhyre sjældent foreligger i praksis, og hvor et behov for en nærmere regulering derfor efter udvalgets opfattelse ikke er til stede.

10.5. Udvalgets **overvejelser om behovet for** for **ændringer i** de **gældende bestemmelser om den kommunale administration.**

10.5.1. Indførelse af kompetencebestemmelser for den kommunale administration.

Der er i udvalget enighed om, at der ikke i lovgivningen bor tillægges den kommunale administration kompetence, først og fremmest fordi sådanne regler vil antaste den folkevalgte kommunalbestyrelses overordnede ansvar for kommunens forvaltning, og dermed tillige dens muligheder for at tilrettelægge kommunens samlede virksomhed ud fra helheds- og enhedssynspunkter.

Hertil kommer, at sådanne regler, der som gennemgået ovenfor må kombineres med ansvars- og uafhængighedsbestemmelser, i høj grad vil komplicere kompetence- og ansvarsfordelingen, herunder de interne »kommandoveje« i kommunalforvaltningen.

Princippet om enhedsforvaltning, som udvalget ser det som en væsentlig opgave at styrke, vil derfor klart tale imod indførelsen af sådanne regler.

En beslutningsret for de ansatte, som går ud over det i de foregående afsnit beskrevne handleområde, bør derfor efter udvalgets opfattelse fortsat hvile på en delegation fra de kommunalpolitiske organer. En sådan delegation kan ske i form af enkeltbeslutninger, kompetencefordelingsplaner, stillingsbeskrivelser o. s. v., og den kan ske såvel udtrykkeligt som stiltiende. Spørgsmålene om grænserne for det lovlige omfang af sådanne delegationer, og om hvilke organer det tilkommer at delegere, er drøftet i kap. V.

10.5.2. Eventuelle ændringer i lovgivningen i øvrigt vedrorende den kommunale administration.

Som nævnt omtaler lovgivningen kun undtagelsesvis og i reglen kun forudsætningsvis de kommunalt ansatte.

I nogle nyere love har der imidlertid været en tendens i reining af at omtale administrationen og dens opgaver.

Ovenfor er nævnt skattestyrelseslovens § 2, hvorefter »den kommunale skatteadministration yder sekretariatsbistand ti! ligningskommissionen«, skal »være repræsenteret ved ligningskommissionens møder« og »udarbejder forslag til alle ligningskommissionens afgorelser«.

I folge social styrelseslovens § 9 oprettes i hver kommune en særlig forvaltning for de anliggender, der henhorer under det sociale udvalg. Tidligere var der i loven en bestemmelse (§ 3) om udarbejdelse af et regulativ for denne særliee forvaltning. men bestemmelsen er nu ophævet.

Naturfredningslovens § 65c påbyder amtsrådene (hovedstadsrådet i hovedstads-

området) at oprette »en fredningsadministration under en amtsfredningsinspektør eller tilsvarende stilling«, som skal »bistå« rådet i forbindelse med sager vedrørende naturfredningsspørgsmål.

Som det mest vidtgående eksempel kan nævnes bestemmelserne om amtskommunernes socialcentre. Disse skal oprettes i medfør af socialstyrelseslovens § 17, stk. 2, idet de skal »yde kommunernes socialforvaltning« m. v. »fornøden bistand og i øvrigt varetage sådanne opgaver, som pålægges centrene i medfør af lovgivningen«. I henhold til bistandslovens § 12 yder centrene »de sociale udvalg« vejledning. Endelig pålægger bistandslovens § 98 socialcentrene at føre pædagogisk tilsyn med døgninstitutioner for børn og unge i amtskommunen.

Denne tendens kan ses som udtryk for lovgivers erkendelse af, at en veludbygget kommunal administration er en nødvendighed for at løse de mange opgaver, som i dag påhviler kommunerne. Som nævnt ovenfor er særlige lovbestemmelser imidlertid unødvendige for at fastslå dette. Når lovgiver pålægger kommunerne (amtsråd og kommunalbestyrelser) en opgave, pålægges der samtidig disse myndigheder en pligt til at sikre, at der ansættes det fornødne personale, og at der institueres en fagligt forsvarlig arbejdsgang til løsning af opgaverne.

Hertil kommer, at en sektorvis fastlåsning af kommunernes administrative opbygning efter udvalgets opfattelse er klart uhensigtsmæssig ud fra en helhedsbetragtning. Det uheldige heri understreges yderligere, når der i administrative regler, som udfærdiges med hjemmel i sektorlovgivningen, direkte gribes ind i den administrative procedure i kommunerne. Når opgaverne ønskes placeret hos kommunerne, og kommunerne er opbygget som stedlige, generelt kompetente forvaltningsmyndigheder med politisk og økonomisk ansvar over for den lokale befolkning, må det være overladt til kommunerne at fastlægge den praktiske varetagelse af opgaverne.

Udvalget er opmærksom på, at det på nye opgaveområder, hvor arbejdet hidtil har været stærkt præget af sektorinteresser - også i den administrative opbygning - kan være forbundet med vanskeligheder at tilpasse dem til varetagelse i en kommunal enhedsforvaltning. En tilpasning er imidlertid nødvendig, såfremt kommunerne fortsat skal fungere som en enhed med kommunalbestyrelsen som den ansvarlige for den samlede kommunale forvaltning.

10.5.3. Konklusion.

Udvalget ønsker på denne baggrund at understrege vigtigheden af, at det undgås, at der i sektorlovgivningen stilles bestemte krav til indretningen af den kommunale administration samt de kommunalt ansattes placering og opgaver. Sådanne krav kan være til hinder for kommunernes muligheder for at tilrettelægge administrationen på den ud fra en helhedsbetragtning mest hensigtsmæssige måde. Kun hvor kravene er begrundet i ganske særlige omstændigheder, f. eks. hvor en bestemt fagindsigt ønskes knyttet direkte til kommunen (sundhedsplejersker, børnetandlæger o. l.), vil dette princip kunne fraviges, og selv i sådanne tilfælde ikke i form af kompetenceregler, jfr. 10.5.1. Hvor sådanne er indført i lovgivningen, bør de ophæves.

Til sikring af disse hensyn skal det anbefales, at indenrigsministeriet inddrages i forberedelsen af enhver lovgivning, som berører kommunernes styrelse eller funktionelle opbygning. Herved sikres der mulighed for, at der allerede ved den departementale planlægning af ny lovgivning m. v. tages hensyn til kommunernes funktionelle og styrelsesmæssige opbygning. Vigtigheden af en sådan koordination blev i øvrigt understreget allerede af kommunallovskommissionen (bet. 420/1966, side 19 f.).

Såfremt der i lovgivningen skal indføres regler om den kommunale administration og de ansattes forhold, bør det efter udvalgets opfattelse ske i styrelsesloven. Herved markeres, at administrationen er en enhed i styrelsessystemet med kommunalbestyrelsen som overordnet organ. Udvalget vil derfor foreslå, at den kommunale administration omtales direkte i styrelsesloven. Af de ovenfor anførte grunde bør det dog ske, uden at der herved tillægges de ansatte kompetence uafhængigt af de kommunalpolitiske organer. Udkast til en sådan bestemmelse er omtalt i kapitel VIII.

Det har i forbindelse med udformningen af dette udkast tillige været drøftet, om der burde sikres de ansatte en ret til at afgive

indstilling i sager til de kommunalpolitiske organer, eventuelt at være til stede ved møderne, særligt i udvalgene, jfr. skattestyrelseslovens § 2, omtalt ovenfor afsnit 10.5.2. Til fordel for sådanne rettigheder kunne tale, at kommunalpolitikerne således blev sikret en faglig behandling af sagerne samt en mulighed for under sagsbehandlingen at få sagerne belyst gennem spørgsmål til de tilstedeværende ansatte. Som ovenfor nævnt må det anses for god forvaltningsskik, som normalt følges i kommunerne, at sager forberedes af administrationen, og som nærmere drøftet i kap. VI, afsnit 6, er det normalt, at ansatte deltager i udvalgsmøderne. Praksis vil derfor som altovervejende hovedregel svare til den tilstand, som en sådan regel ville påbyde. Når udvalget til trods herfor alligevel ikke kan anbefale sådanne lovfæstede rettigheder for de ansatte, skyldes det også her et ønske om ikke at antaste og begrænse de kommunalpolitiske organers muligheder for at tilrettelægge møde- og sagsbehandlingsprocedurer, herunder eventuelt at fravige de normale fremgangsmåder, når særlige hensyn efter de folkevalgtes opfattelse taler herfor. Det må også i denne sammenhæng erindres, at disse udadtil alene bærer ansvaret for kommunens forvaltning. Tilstedeværelsen af ansatte må derfor være en ret for de politiske organer, ikke en ret for de ansatte, jfr. tillige forslaget til ny § 20, stk. 3 og bemærkningerne hertil (kap. VIII). Da disse hensyn gælder tilsvarende for ligningskommissionens arbejde, er skattestyrelseslovens § 2 ligeledes omfattet af udvalgets opfordring til ophævelse af regler om den kommunale administration i sektorlovgivningen.

Afslutningsvis skal det fremhæves, at bevarelsen af den kommunale administration som en enhed under kommunalbestyrelsen er så meget mere nødvendig som administrationen efter styrelsesloven i reglen vil have flere af de øvrige kommunalpolitiske organer som overordnede. En fagforvaltning vil således normalt have et stående udvalg som overordnet i materielle spørgsmål, økonomiudvalg og borgmester i almindelige administrative spørgsmål. Disse »dobbelte kommandoveje«, som er begrundet dels i kommunalbestyrelsesmedlemmernes varetagelse af den umiddelbare forvaltning, dels i mulighederne for den fornødne koordination, kan i sig selv give anledning til vanskelige kompetenceafgrænsninger, se ovenfor, specielt afsnit 3.2.4.

Indbygges der imidlertid i dette styrelsessystem bindinger og kompetencer på et underordnet niveau, som berøver kommunalbestyrelsen dens sædvanlige styringsbeføjelser, herunder gennem økonomiudvalg og borgmester, er risikoen for manglende koordination og uløselige konflikter åbenbar.

11. Særligt om magistratskommunerne

11.1. Indledning.

Ovenfor i kap. III, afsnit 1, 2 og 5, er der nærmere redegjort for retsgrundlaget for de eksisterende magistratsordninger såvel i som uden for København. Der er tillige omtalt den historiske baggrund for reglerne og deres udvikling.

Den væsentligste forskel mellem magistratskommunerne og de udvalgsstyrede kommuner består i, at den umiddelbare forvaltning, som i de udvalgsstyrede kommuner påhviler de stående udvalg, i magistratskommunerne er tillagt et antal enkeltpersoner, som tilsammen udgør magistraten. I København består magistraten af en overborgmester og 6 borgmestre, i de øvrige magistratskommuner af en borgmester og 4 rådmænd. Dette medfører, blandt andet fordi borgmestre "ådmænd er fuldtidsaflønnede, en række torskelle i politikernes arbejdsvilkår i de to styreformer, jfr. herom nedenfor i kap. VI. En mere omfattende sammenligning mellem de to styreformer er i øvrigt foretaget i kapitel VII.

En nærmere beskrivelse af de enkelte magistratsordninger findes i bilag 1, hvortil i det hele henvises.

I nærværende afsnit er foretaget nogle tilføjelser til den foranstående gennemgang af kompetence- og ansvarsfordelingen m. v., for så vidt den i magistratskommunerne afviger fra det beskrevne.

11.2. Kommunalbestyrelsen.

Ligesom i de udvalgsstyrede kommuner er kommunalbestyrelsen i de magistratsstyrede kommuner det overordnede, styrende og kontrollerende organ. Kompetencer og styringsmidler for kommunalbestyrelsen (i København borgerrepræsentationen) er i retsreglerne beskrevet på stort set samme måde i alle kommuner. Specielt bemærkes, at alle magistratsordningerne indeholder bestemmelser, som svarer til styrelseslovens § 22, hvorefter ethvert kommunalbestyrelsesmedlem kan indbringe ethvert spørgsmål om magistratens eller dennes afdelingers virksomhed for kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsens styring af den umiddelbare forvaltnings udøvelse retter sig dog efter ordlyden af lovgivningen om magistratskommunerne mod den samlede magistrat, ikke mod de enkelte borgmestre/rådmænd, modsat udvalgsstyrede kommuner, hvor den rettes mod de enkelte stående udvalg. Forskellen er dog nok rent formel, idet kommunalbestyrelsens beslutninger typisk vil vedrøre anliggender fra de enkelte rådmænds afdelinger, hvorefter det er deres ansvar at efterkomme dem. Eksistensen af magistraten som et særligt koordinerende organ for den umiddelbare forvaltning letter imidlertid kommunalbestyrelsens særlige styringsmuligheder, herunder den situation, at den umiddelbare forvaltning ikke varetages efter kommunalbestyrelsens ønske, jfr. nedenfor afsnit 12. På den anden side er det givet, at uoverensstemmelser mellem kommunalbesityrelsen(-sflertal) og indehavere af den umiddelbare forvaltning lettere opstår, når de - som i magistratskommunerne - på grund af forholdstalsvalg kan være politiske modstandere, jfr. nedenfor kap VII.

Selv om retsreglerne således er ensartede, kan det spørgsmål rejses, om kommunalbestyrelserne i magistratskommunerne i praksis i højere grad end i andre store kommuner koncentrerer sig om kontrollerende opgaver, idet de fuldtidsaflønnede magistratsmedlemmer hver for sig og som kollegium kan afgøre forholdsmæssigt flere sager, specielt med »politisk« indhold. For en umiddelbar betragtning synes der dog i praksis ikke at vise sig nogen klar tendens i den retning.

11.3. De faste udvalg.

De faste udvalg er særegne for magistratskommunerne. De har især til opgave at underkaste forslag som byrådet videresender til dem, en nærmere prøvelse. Der er normalt nedsat et udvalg for hver magistratsafdeling.

Udvalgene behandler altså kun særligt udvalgte forslag, og de kan normalt ikke selv anmode om at få forslag til behandling hverken fra kommunalbestyrelsen eller fra magistraten. Når de har fået et forslag til behandling, skal magistratens medlemmer stå til disposition for udvalgene med enhver oplysning, som udvalget forlanger om sagen.

Magistratsordningen i Odense indeholder en særlig variant, idet den politiske chef for dem pågældende magistratsafdeling er formand for udvalget, som skal »erklære sig over alle sager, som den pågældende rådmand fremsender til byrådet«. Udvalget får herigennem en mere aktiv rolle i det løbende arbejde end i de øvrige magistratskommuner.

Udvalgenes opgave er i alle magistratskommunerne at afgive en skriftlig beretning om de henviste forslag til byrådet. Herudover har udvalget ingen kontrollerende funktioner, ligesom udvalgene ikke har nogen beslutningskompetence i kommunale anliggender.

11.4. Magistraten.

Magistraten har i magistratskommunerne overtaget de kompetencer, som i de udvalgsstyrede kommuner tilkommer økonomiudvalget, de stående udvalg samt - med visse undtagelser - borgmesteren.

Sagsområderne er gennem bestemmelser i styrelsesvedtægterne fordelt mellem magistratsmedlemmerne til varetagelse på »disses eget ansvar« inden for rammerne af byrådets beslutninger.

Således som reglerne praktiseres i magistratskommunerne, varetager borgmestre/rådmænd inden for hver deres afdeling, hvis område er fastlagt i styrelsesvedtægterne, såvel den umiddelbare forvaltning som den daglige ledelse af forvaltningen. Dermed er der for så vidt i magistratskommunerne opnået en systematisk klarere opdeling af de kommunalpolitiske organers kompetence, idet navnlig de afgrænsningsproblemer, som består i udvalgsstyrede kommuner mellem stående udvalg og borgmestre, jfr.

ovenfor afsnit 3.2.4.1., ikke består her.

Dog kan der i forholdet mellem det enkelte magistratsmedlems beføjelser og den samlede magistrats samt borgmesterens (i København overborgmesterens) tværgående, koordinerende beføjelser, opstå lignende problemer.

Den samlede magistrat forbereder de sager, der forelægges byrådet, udfører byrådets beslutninger og er ansvarlig for udarbejdelsen af årsbudgettet. Hermed bliver magistraten et vigtigt og nødvendigt organ til koordinering af kommunens forvaltning, herunder til at påse, at de enkelte afdelinger forvalter kommunalbestyrelsens beslutninger korrekt. Selv uden udtrykkelig hjemmel må der antages at bestå en pligt for det enkelte magistratsmedlem til at levere den samlede magistrat de oplysninger om sager fra hans afdeling, som er fornødne til varetagelse af magistratens koordination. I en konkret sag har indenrigsministeriet endvidere antaget, at magistraten kan overtage et af medlemmernes pligt (og kompetence) til at udføre en byrådsbeslutning inden for hans afdeling, idet han havde nægtet at udføre den pågældende beslutning (skrivelse af 5. juli 1979).

Magistratens beføjelser som kollegium må sammenholdes med de beføjelser, som dens formand, borgmesteren/overborgmesteren har af tværgående art. Han har for det første i sin afdeling den økonomiske forvaltning, og skal derfor udtale sig om enhver sag, som i en udvalgsstyret kommune skal passere økonomiudvalget. Herudover kan han nårsomhelst forlange sig meddelt oplysninger om alle kommunens sager, og han kan indbringe enhver sag for magistraten. I en enkelt af magistratskommunernes styrelsesregler er det endvidere foreskrevet, at han har den »øverste ledelse af kommunens administration«. Det er ikke ganske klart, hvorledes grænsen mellem hans »øverste ledelse« og magistratens kompetence går, ikke mindst fordi borgmesterens/overborgmesterens eneste »sanktion« formentlig er at indbringe sagen for magistraten. Tilsvarende problemer gør sig for så vidt gældende i en anden magistratskommune, hvor det er foreskrevet, at borgmesteren har »den daglige ledelse af kommunens administration«. I begge tilfælde synes der at være tale om en overførelse af regler fra de udvalgsstyrede kommuner, som formentlig passer mindre godt på magistratsstyrede kommuner, fordi praksis i magistratskommunerne som nævnt er, at de enkelte borgmestre/rådmænd virker som ledere af hver deres afdeling, og at eventuelle indgreb i deres ledelsesfunktioner - - udover kommunalbestyrelsens indgreb - sker efter forhandlinger i magistraten. Magistraten er derfor klart markeret som det organ, der - hvis sagen ikke bringes op i kommunalbestyrelsen - må afgøre eventuelle konflikter vedrørende den umiddelbare forvaltnings og den administrative ledelses udøvelse. Bestemmelserne om borgmesterens »ledelse« af administrationen i visse magistratskommuner synes følgelig uden selvstændigt indhold, idet den kun kan effektueres gennem magistraten.

Forstået på denne måde synes reglerne om kompetenceafgrænsningen vedrørende udøvelsen af den umiddelbare forvaltning og den daglige ledelse i magistratskommunerne forholdsvis klare, specielt kan det nævnes, at der næppe kan opstå tvivl om, at underskriftskompetencen for sager, der afsluttes i den enkelte magistratsafdeling, tilkommer den pågældende borgmester eller rådmand.

Udvalget skal dog henstille, at de nævnte forhold søges klargjort i forbindelse med fremtidige ændringer af magistratskommunernes vedtægter, jfr. også nedenfor kap. VII, afsnit 6.5.2.

12. Særligt om kommunalbestyrelsens tvangsmidler til sikring af, at kommunalforvaltningen fungerer

12.1. Afgrænsning.

Som der er redegjort for i afsnit 2, er kommunalbestyrelsen det overordnede, styrende organ for den samlede kommunalforvaltning. Når der bortses fra ganske enkelte, lovbestemte undtagelser (særligt på det sociale område, jfr. afsnit 8) er kommunalbestyrelsen udadtil ansvarlig for den kommunale forvaltnings udøvelse.

Dette overordnede ansvar har dels en po-

litisk side - forholdet til vælgerne - dels en retlig - forholdet til borgerne, andre myndigheder m. v. En nærmere drøftelse af ansvaret udadtil, d.v.s. den samlede kommunalbestyrelses ansvar, falder uden for rammerne af udvalgets kommissorium. Det er derimod af direkte betydning for styrelsessystemet, hvorledes relationerne indadtil i kommunen giver kommunalbestyrelsen mulighed for at leve op til ansvaret, d.v.s. hvilke muligheder den har for at sikre, at forvaltningen fungerer i overensstemmelse med lovgivningen og forskrifterne, herunder kommunalbestyrelsens beslutninger.

For en stor del er dette spørgsmål besvaret i de forudgående afsnit, ikke mindst afsnit 2.3. om kommunalbestyrelsens styring af den kommunale virksomhed. Som det fremgår heraf, har kommunalbestyrelsen en lang række styringsmidler til rådighed i forhold til de øvrige kommunalpolitiske organer.

I forhold til udvalgene er disse for så vidt tilbundsgående, idet kommunalbestyrelsen om fornødent kan »overtage« udvalgenes beslutninger i medfør af styrelseslovens §§ 22 og 23. Da udvalgsformændene i enhver henseende er underlagt udvalgenes beslutninger, og til enhver tid kan afsættes af udvalgene, jfr. afsnit 7, vil der ejheller kunne opstå problemer i denne henseende. Særligt bemærkes, at kommunalbestyrelsen formentlig om fornødent (gennem sin formand) vil kunne indkalde til udvalgsmøde.

Også i forholdet til de ansatte er der tilstrækkelige styringsmidler, idet disse som den yderste sanktion vil kunne afskediges og retsforfølges, jfr. tillige afsnit **10.**

Et eventuelt behov for yderligere sikring af kommunalbestyrelsens overordnede stilling synes derfor alene at kunne opstå i forhold til borgmesteren, dels fordi kommunalbestyrelsen ikke har mulighed for at overtage dennes beslutninger, jfr. afsnit 2.3.1., dels fordi borgmesteren ikke kan afsættes i valgperioden. Tilsvarende betragtninger gør sig gældende for borgmestre og rådmænd i de magistratsstyrede kommuner, se afsnit 11 og kap. **VII,** og her er behovet for indgrebsmuligheder desuden typisk større, jfr. straks nedenfor under 12.2.

Endelig er borgmestre og rådmænd fuldtidslønnede - et forhold, som gor f. eks. nægtelsen af at udføre det kommunale hverv yderlieere graverende.

Skal der indføres supplerende indgrebsmuligheder for kommunalbestyrelsen i form af særlige tvangsmidler over for andre organer i kommunalforvaltningen, kan sådanne derfor begrænses til borgmestre og rådmænd. I kommuner, som eventuelt indfører den foreslåede styrelsesmæssige mellemform mellem udvalgsstyre og magistratsstyre, som omtales i kap. VII, jfr. kap. VIII, forslaget til ny § 65, bør tilsvarende regler dog gælde udvalgsformændene. Ganske vist kan behovet her ikke i samme grad begrundes i hensynet til, at kommunen kan fungere, idet også disse udvalgsformænd er undergivet deres udvalgs beslutninger, men begrundelsen er her, at de af mangel på sanktionsmuligheder og på grund af uafsættelighed vil kunne obstruere udvalgsarbejdet samt kunne modtage betydelige vederlag trods forsømmelighed i deres kommunale hverv.

Indenrigsministeren har på baggrund af en konkret sag, se afsnit 11.4., udtrykkelig anmodet udvalget om at inddrage disse spørgsmål i dets overvejelser. Udvalget har i det følgende nærmere drøftet, under hvilke betingelser sådanne tvangsmidler skal kunne anvendes, og hvilken form de kan have. Udvalget ønsker imidlertid at udtale, at der her er tale om et regelsæt, der omhandler en situation, som hidtil kun har foreligget i et enkeltstående tilfælde, og at det for så vidt må beklages, at udviklingen i en magistratskommune har aktualiseret problemstillingen.

12.2., Kommunalbestyrelsens eventuelle indgreb gennem anvendelse af særlige tvangsmidler.

Da borgmester og kommunalbestyrelse (-sflertal) normalt må formodes at være i politisk overensstemmelse, og derfor i stand til at skabe det fornødne samarbejde omkring løsningen af de kommunale opgaver, vil det sikkert ret sjældent forekomme, at kommunalbestyrelsen føler behov for at give borgmesteren nærmere forskrifter for udførelsen af arbejdet, jfr. afsnit 2.3.1.

Endnu sjældnere vil det være tilfældet, at en kommunalbestyrelse ønsker at gribe konkret ind over for en borgmester, hvad enten grunden er politiske uoverensstemmelser, eller at han efter kommunalbestyrelsens opfattelse forsømmer sit embede, f. eks. undlader at varetage sin del af udførelsen af

kommunalbestyrelsens beslutninger. Da en sådan situation dog ikke ganske kan udelukkes, opstår imidlertid det spørgsmål, hvorledes et sådant indgreb kan finde sted.

Det er klart, at situationen lettere kan tænkes at opstå, hvis borgmestre, rådmænd eller udvalgsformænd er valgt ved forholdstalsvalg, og derfor kan tilhøre en anden politisk gruppe end flertallet. Ønsket om et indgreb vil således - hvis det overhovedet bliver aktuelt - typisk rette sig mod sådanne mindretalsvalgte.

Af fremstillingstekniske grunde er der i det følgende af mangel på en egnet samlebetegnelse anvendt betegnelsen borgmester som dækkende såvel borgmestre, rådmænd som udvalgsformænd.

I det følgende vil blive drøftet dels indgreb på grund af politiske uoverensstemmelser (12.2.1.) dels indgreb på grund af embedsforsømmelser (12.2.2.).

12.2.1. Indgreb på grund af politiske uoverensstemmelser.

Hvis der i valgperiodens løb opstår egentlige, konkrete politiske uoverensstemmelser mellem borgmester og kommunalbestyrelsesflertal, synes en afsættelse af borgmesteren for en umiddelbar betragtning vel nok at være den mest nærliggende løsning.

En ret for kommunalbestyrelsen til at skifte borgmester i løbet af perioden vil imidlertid medføre en betydelig fare for kontinuiteten i kommunestyret, både på grund af udskiftningen af den daglige leder, og fordi en sådan ændring synes at måtte give anledning til overvejelser om en fuldstændig nykonstituering. Gevinsten ved større politisk bevægelighed på denne måde står derfor næppe mål med de ulemper, som ret dybtgående ændringer i de kommunale forvaltningsorganer på tilfældige tidspunkter i valgperioden medfører. En sådan udskiftningsret, parlamentarisme, kendes fra lovgivende organer, hvor kravene om fleksibilitet i form af tilpasning til skiftende flertal i den valgte forsamling imidlertid også vejer tungere end kravene om kontinuitet.

Et kontinuitetsbrud er ikke mindst uheldigt, fordi den kommunale forvaltning i høj grad er tilrettelagt ud fra på forhånd fastlagte budgetterings- og planlægningsperioder. Under alle omstændigheder synes en udskiftning derfor at burde sammenkædes med budgetperioderne, hvorfor en forkortelse af valgperioderne synes at være at foretrække, såfremt der ønskes større politisk bevægelighed. En sådan ordning giver dog ikke muligheder for umiddelbar indskriden fra kommunalbestyrelsens side, hvortil kommer, at manglende stabilitet og kontinuitet i de kommunalpolitiske organer under alle omstændigheder må forventes at medføre en forrykkelse af indflydelsen i den kommunale forvaltning til ugunst for de folkevalgte. Hyppigere udskiftninger og ændringer i de politiske organer vil medføre, at disse i højere grad må støtte sig til viden hos og rådgivning fra de ansatte, som i denne situation bliver alene om at repræsentere kontinuiteten i kommunalforvaltningen.

Nogenlunde tilsvarende betænkeligheder gør sig for så vidt gældende ved en ret for kommunalbestyrelsen til af politiske grunde at overlade borgmesterens ekspedition af bestemte sager til andre.

Hvor der er tale om forholdstalsvalg (valg af rådmænd og udvalgsformænd, i København borgmestre) vil et sådant indgreb vel typisk ikke være så dybtgående, idet det kun vedrører den enkelte afdeling eller det enkelte udvalg. Til gengæld vil det ikke nødvendigvis fjerne et modsætningsforhold, idet en nybesættelse af stillingen af hensyn til opretholdelsen af den politiske balance må ske fra samme mindretal (-sgruppe).

Udvalget er følgelig af den opfattelse, at politiske uoverensstemmelser, som ikke fører til embedsforsømmelser fra borgmesterens side, se herom straks nedenfor, må finde en afklaring ad veje, som ikke forudsætter indgreb af den omhandlede art.

Hvis borgmesteren ønsker at blive på sin post trods det politiske modsætningsforhold og loyalt udfører kommunalbestyrelsens beslutninger, synes et sådant modsætningsforhold ejheller at frembyde afgørende vanskeligheder for det kommunale styrelsessystem.

12.2.2. Indgreb på grund af embedsforsømmelse.

12.2.2.1. Indgreb med hensyn til hvervets udførelse.

Borgmesterens uafsættelighed i valgperioden er ovenfor foreslået bevaret ud fra et hensyn til ro og kontinuitet i den kommunale for-

valtning. Hvis et modsætningsforhold mellem kommunalbestyrelse og borgmester imidlertid giver sig udslag i, at borgmesteren ikke loyalt varetager sine funktioner, herunder ved udførelsen af kommunalbestyrelsesbeslutningerne, men måske tværtimod obstruerer disse, er uafsætteligheden omvendt en medvirkende faktor til en løbende konfliktsituation, som i høj grad vil true netop ro og kontinuitet i kommunen.

Med andre ord er den ovenfor anførte argumentation for borgmesterens uafsættelighed ikke længere relevant, hvis borgmesteren af den ene eller anden grund direkte forsømmer sine embedsfunktioner.

En sådan konflikt anfægter klart effektiviteten i det kommunale styrelsessystem, og den må derfor kunne finde sin løsning inden for lovgivningens rammer.

En sådan løsning må i første række sikre, at kommunalbestyrelsens beslutninger føres ud i livet, hvad enten de drejer sig om kommunens interne, arbejdsmæssige forhold eller om de øvrige anliggender, som kommunalbestyrelsen behandler. Det er her som i øvrigt i forbindelse med kompetencefastlæggelsen i kommunestyret vigtigt at fastslå, at det tilkommer kommunalbestyrelsen at træffe beslutning i ethvert kommunalt spørgsmål, medmindre andet undtagelsesvis fremgår af lovgivningen. Bortset fra klart ulovlige beslutninger kan der følgelig ikke antages at tilkomme organer eller personer i kommunen ret til at nægte at efterkomme kommunalbestyrelsens beslutning. En sådan »vetoret« er fremmed for det kommunale styrelsessystem i nyere tid, se ovenfor i afsnit 2.3.1. og 3.2.4.4., og synes uforenelig med kommunernes gældende organisatoriske opbygning.

En umiddelbar sikring af ekspeditionen og udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger synes kun at kunne opfyldes gennem en ret for kommunalbestyrelsen til at indsætte andre til at udføre beslutninger, som borgmesteren efter kommunalbestyrelsens opfattelse forsømmer.

Som det mindste indgreb i denne situation må kommunalbestyrelsen derfor tillægges en ret til at bestemme, at nærmere bestemte beslutninger skal ekspederes af andre end borgmesteren.

Herefter opstår det spørgsmål, hvem ekspedionen kan overlades **til.** At overlade de opgaver, der påhviler borgmesteren ved udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger til ansatte, er ikke en tilfredsstillende løsning. Dels ville dette placere de pågældende ansatte i et kompetenceforhold i konkurrence med kommunalpolitiske organer, dels ville det gøre dem til kastebold i en strid mellem disse, som i denne særlige situation måtte rejse spørgsmål om en langt stærkere sikring af de pågældendes ansættelsesforhold.

Interessen må derfor koncentrere sig om de øvrige kommunalpolitiske organer. I magistratskommunerne er løsningen nærliggende, idet magistraten over for byrådet er ansvarlig for udførelsen og derfor, hvis en borgmester eller rådmand undlader at udføre beslutninger, vil kunne overlade et andet af sine medlemmer at gøre det i stedet, jfr. ovenfor afsnit 11.2. og 11.4. Som anført dér har indenrigsministeriet i en konkret sag antaget, at magistraten således kan overtage et af medlemmernes pligt til at udføre en kommunalbestyrelsesbeslutning, som det pågældende medlem havde nægtet at udføre.

I udvalgsstyrede kommuner synes udvalgene mindre egnet til varetagelse af denne opgave, dels fordi der ikke altid vil være et udvalg på området, dels fordi udvalgene ligesom kommunalbestyrelsen er kollegiale organer af ulønnede politikere, som i mere ekspeditionsmæssige spørgsmål ikke er egnede til at erstatte en fuldtidsaflønnet borgmester. En mulighed synes det derimod at være at lade viceborgmesteren indtræde i disse bestemte sager på tilsvarende måde som ved borgmesterens forfald, jfr. styrelseslovens §33.

Da der imidlertid under alle omstændigheder er tale om en ekstraordinær situation, er udvalget af den opfattelse, at det må overlades til kommunalbestyrelsens flertal at udpege et af sine medlemmer til at varetage denne bestemte opgave. Derved sikres kommunalbestyrelsen de efter omstændighederne bedste muligheder for en løsning af problemet.

En sådan erstatningsordning sikrer umiddelbart ekspeditionen af kommunalbestyrelsens beslutninger, men den kan af andre årsager føles utilstrækkelig. Det hænger sammen med, at den ikke fastholder borgmesteren på hans embedsopgaver, men måske

tværtimod gør det lettere for ham at overlade politisk ubehagelige beslutningers gennemførelse til andre. Hvis det ikke fastholdes, at ekspeditionen af alle kommunalbestyrelsens beslutninger henhører under borgmesterens embedspligter (evt. kun som en videresendelse til udførelse af et stående udvalg, jfr. ovenfor under 3.2.4.1.), kan det derfor medføre en uheldig ansvarsforflygtigelse og i værste fald betyde, at kommunalbestyrelsesbeslutninger ikke kan udføres (hvis også de alternativt udførende organer eller personer svigter). Det forekommer nødvendigt for styrelsessystemets effektivitet, at en undladelse af at udføre borgmesterhvervet, i hvert fald hvis der ikke er tale om en helt særlig situation, kan medføre sanktioner for den pågældende.

Det må derfor tillige drøftes, hvilke andre følger borgmesterens forsømmelser med hensyn til embedsførelsen kan få. I denne sammenhæng kan suspension, afsættelse, straf og lignende eventuelt komme på tale. Hvis borgmesterens embedsforsømmelse ikke er begrænset til en enkelt sag, kan det næppe være rimeligt, at kommunalbestyrelsen sag for sag skal tage stilling til, om borgmesterens opgaver skal overdrages til andre. Det må her være en rimeligere løsning, at borgmesteren generelt erstattes af en anden.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at der ved grov eller gentagen forsømmelighed må kunne ske en egentlig afsættelse af borgmesteren, i første omgang gennem en suspension, således at kommunalbestyrelsen indtil videre udpeger et af sine medlemmer til at fungere i borgmesterens sted. Også i denne situation, hvor der sker en udskiftning, synes en sikring af styrelsessystemets effektivitet at tale for, at kommunalbestyrelsesflertallet udpeger afløseren - uanset om det er en mindretalsvalgt, der skal erstattes.

Suspension er en foreløbig afsættelse af borgmesteren, og suspensionen må således begrebsmæssigt følges op af en prøvelse af, om der er grundlag for at fratage borgmesteren hans embede eller iværksætte andre sanktioner.

Suspension, eventuelt efterfulgt af en endelig afsættelse af borgmesteren, er imidlertid et så væsentligt og dybtgående indgreb i kommunestyret, såvel ud fra demokratiske som styrelsesmæssige betragtninger, at det må omgærdes med betydelige retsgarantier.

Det må først og fremmest sikres, at dei ikke sker en fjernelse af borgmesteren af politiske årsager, jfr. ovenfor. Dette sker formentlig bedst derved, at udenforstående myndigheder med retlig sagkundskab efterprøver kommunalbestyrelsens beslutning om suspension. To myndigheder synes i denne sammenhæng at kunne komme på tale, nemlig tilsynsmyndigheden og domstolene.

Til fordel for tilsynsmyndigheden taler muligheden for en hurtig sagsbehandling. Det kan endvidere anføres, at tilsynsmyndigheden i denne sammenhæng kunne placeres hos indenrigsministeren, således at der hermed vil blive tale om et direkte parlamentarisk ansvar over for den lovgivende forsamling.

Til fordel for domstolene taler mulighederne for en grundigere og mere dybtgående prøvelse - f. eks. gennem bevisførelse. Hertil kommer, at domstolenes grundlovssikrede uafhængighed kan findes at rumme væsentlige fordele, når sagen skal finde sin endelige løsning.

Meget taler således for, at såvel kommunalbestyrelse, indenrigsminister som domstole inddrages i en suspension eller afsættelse af en borgmester. Indgrebets særdeles alvorlige karakter tilsiger, at det foregår på en måde, som rummer de størst mulige garantier for en prøvelse af dets saglige grundlag. Det må således - også fordi det formentlig vil forekomme yderst sjældent - tillægges mindre vægt, at proceduren frem til en endelig afslutning bliver forholdsvis tung og besværlig.

12.2.2.2. Eventuelle yderligere følger af kommunalbestyrelsens indgreb.

Fratages borgmester, rådmand eller udvalgsformand således sit hverv helt eller delvist, rejser sig naturligt spørgsmålet om en tilsvarende reduktion af vederlæggelsen til hvervsindehaveren.

En sådan reduktion må efter udvalgets opfattelse ske ved kommunalbestyrelsens foranstaltning, da denne bedst kan skønne over størrelsen af en rimelig reduktion. Af hensyn til risikoen for politisk misbrug bcr indenrigsministeren dog også godkende en eventuel beslutning om en sådan reduktion.

Som ovenfor antydet kunne endvidere strafferetlige sanktioner komme pa tale ved

borgmestres embedsforsømmelser, idet borgmestrene herigennem klarest fastholdes på deres embedspligter.

Udvalget er derfor opmærksom på den sammenhæng, der består mellem det her drøftede regelsæt (se kap. VIII med hensyn til den nærmere udformning) og straffeloven.

I betragtning af udvalgets kommissorium og sammensætning mener man sig imidlertid ikke i stand til at gennemgå og stille forslag vedrørende et strafferetligt sanktionssystem. Dog skal det anbefales, at den usikkerhed omkring straffelovens anvendelighed, som den ovenfor omtalte konkrete sag afslørede, under alle omstændigheder søges afklaret.

12.2.3. Konklusion.

Som det fremgår af ovenstående, bør der efter udvalgets opfattelse ikke indføres en ret for kommunalbestyrelsen til at afsætte borgmesteren, hverken for resten af valgperioden, for et vist kortere tidsrum eller ved udførelse af enkelte beslutninger, hvis indgrebet alene ønskes foretaget på grund af politiske uoverensstemmelser mellem borgmester og kommunalbestyrelse(-sflertal).

Hvis borgmesteren derimod gør sig skyldig i forsætlige embedsforsømmelser, f. eks. hvis en politisk uoverensstemmelse giver sig udslag i, at kommunalbestyrelsens beslutninger ikke føres ud i livet, er det af afgørende betydning for det kommunale styrelsessystems effektivitet, at der kan gribes ind.

Angår borgmesterens vægring alene en enkelt sag, kan udvalget tiltræde, at kommunalbestyrelsen sikres en mulighed for at få ekspederet sine beslutninger trods eventuel modstand fra borgmesteren derved, at kommunalbestyrelsen får mulighed for, når sådanne særlige omstændigheder foreligger, at overlade borgmesterens ekspedition af bestemte kommunalbestyrelsesbeslutninger til. andre.

Udvalget henstiller, at denne adgang fastsættes i styrelseslovgivningen, jfr. kap. VIII, forslaget tii ny § 66.

Hvis der er tale om grov eller gentagen vægring, bør der efter udvalgets opfattelse gives kommunalbestyrelsen en mulighed for at suspendere borgmesteren, således at den pågældende fratages samtlige embedsforretninger indtil videre.

Da et sådant indgreb imidlertid er af over ordentlig alvorlig karakter, er det udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsens beslutning straks bør forelægges indenrigsministeren til stadfæstelse. En bestemmelse herom må efter udvalgets opfattelse gå ud på, at indenrigsministeren udøver et selvstændigt skøn med hensyn til, om suspension efter de foreliggende omstændigheder kan og bør gennemføres. Suspensionen kan først træde i kraft efter indenrigsministerens stadfæstelse.

Der bør endvidere efter udvalgets opfattelse bestå en pligt for kommunalbestyrelsen til herefter at indbringe spørgsmålet om suspension for domstolene, med henblik på en efterprøvelse af, om borgmesterens forsømmelighed har været af en sådan karakter, at suspension har været berettiget. I forbindelse med reglerne om suspension må der tillige tilvejebringes den fornødne hjemmel til, at domstolsprøvelsen kan have til resultat, at borgmesteren fritages fra sit embede, hvis suspensionen findes at have været berettiget.

For den borgmester, som rammes af suspension, vil en sådan pligt tillige sikre ham en retlig efterprøvelse af suspensionen samt en afklaring af hans embedsforhold. Hvor kommunalbestyrelsens indgreb ikke har været en suspension, men blot bestået i, at borgmesterens eller rådmandens funktioner i en sag er overdraget til andre, har den pågældende naturligvis også en mulighed for på eget initiativ at få dette spørgsmål afklaret ved en domstolsprøvelse af kommunalbestyrelsens beslutning. Kommunalbestyrelsens beslutning vil endvidere kunne indbringes for tilsynsmyndigheden, som i medfør af styrelseslovens § 61 eventuelt vil kunne sætte beslutningen ud af kraft.

Udtrykket borgmester omfatter som nævnt i dette afsnit tillige rådmænd og, som en særlig gruppe, udvalgsformænd i de kommuner, som eventuelt indfører den styrelsesmæssige mellemform mellem udvalgsstyre og magistratsstyre, som omtales i kap. VII, jfr. kap. VIII, forslaget til ny § 65. Hvis en afsættelse således rammer en hvervsindehaver, valgt ved forholdstalsvalg, må den permanente nybesættelse ske således, at den politiske balance bevares, d.v.s. som ved udskiftning af forholdstalsvalgte i øvrigt.

Endelig må der, når der foreligger forsømmelighed fra hvervsindehaverens side, efter

nærmere fastsatte regler kunne ske en afkortning af vederlaget.

Udvalgets udkast til ny § 66 er i overensstemmelse hermed, jfr. kap. VIII.

Derimod finder udvalget som nævnt, at det ligger uden for dets kommissorium at stille forslag om egentlige strafferetlige sanktioner over for indehavere af kommunale hverv.

13. Den kommunale revision

13.1. De gældende regler om den kommunale revision.

Efter den kommunale styrelseslovs § 42 skal enhver kommune have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Kommunalbestyrelsens afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke, og kommunalbestyrelsen skal meddele de oplysninger, der er fornødne for revisionens virksomhed. Det fastsættes endvidere i bestemmelsen, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige skal optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Regulativet skal tilstilles den kommunale revision, som tillige skal underrettes om alle ændringer af regultativet, før de sættes i kraft.

Efter lovens § 45 afgiver kommunalbestyrelsen kommunens årsregnskab til revisionen. Efter at revisionens bemærkninger til årsregnskabet har været meddelt økonomiudvalget - og for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget - tillige den pågældende kommunale myndighed til besvarelse, træffer kommunalbestyrelsen i et møde afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger.

Efter lovens § 54 skal kommunens årlige regnskab tillige med revisionsberetningen og kommunalbestyrelsens i forbindelse hermed trufne afgørelser indsendes til tilsynsmyndigheden.

Den kommunale styrelseslov indeholder i øvrigt ikke mere detaljerede regler om revisionens virksomhed, men det bestemmes i § 46, at de nærmere regler om revision og om afgørelse af bemærkninger fra revisionen skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt.

Der er i normalstyrelsesvedtægterne for såvel kommuner som amtskommuner optaget en række bestemmelser om den kommunale revision. Det er således fastsat, at revisionen skal omfatte alle under kommunen henhørende regnskabsområder, og at revisionen skal gennemgå årsregnskabets poster og påse, at disse er i overenstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutninger samt gældende love og bestemmelser.

Det er endvidere blandt andet fastsat, at der i årets løb foretages mindst 2 uanmeldte eftersyn af kommunens kasser, ligesom det påhviler revisionen regelmæssigt i årets løb at gennemgå det løbende regnskab og påse, at posteringerne heri er behørigt dokumenterede.

Endelig er det i normalstyrelsesvedtægterne fastsat, at de nærmere regler for revisionens omfang og udførelse skal fastsættes i et revisionsregulativ.

13.2. Udvekslingen af synspunkter mellem rigsrevisionen, statsrevisorerne og indenrigsministeren vedrørende den kommunale revision.

I *statsrevisorernes beretning af 31. maj 1976* om en undersøgelse af revisionen af Københavns og Frederiksberg kommuners boligsikringsregnskaber udtalte statsrevisorerne som deres opfattelse, at det må være en afgørende forudsætning for en decentraliseret økonomisk forvaltning baseret på kommunalt selvstyre, at lovgivningsmagt og offentlighed kan gå ud fra, at den kommunale administration og revision holder en ensartet høj standard, og at statsrevisorerne i den forbindelse lægger vægt på, at man ved kommende ændringer af de kommunale styrelsesregler tilstræber en styrkelse af de kommunale revisioners uafhængighed og inddragelse af økonomisk-kritiske synspunkter i revisionsarbejdet.

Indenrigsministeren bemærkede i en *skrivelse af 18. oktober 1976* hertil blandt andet, at revisionen i udførelsen af sin virksomhed navnlig skal påse, at kommunens økonomiske forvaltning er i overensstemmelse med lovgivningen og med det af kommunalbestyrelsen vedtagne årsbudget, de af kommunalbestyrelsen i øvrigt meddelte bevillinger og kommunalbestyrelsens beslutninger i øvrigt. Det påhviler derimod ikke revisionen, for så vidt den ikke finder, at lovgivningen er overtrådt, at anlægge økonomisk-kritiske synspunkter over for kommunalbestyrelsens beslutninger. En sådan kritik må tilkomme kommunalbestyrelsens mindretal og vælgerne i kommunen, og en adgang eller endog pligt for revisionen til at udøve kritik af den omhandlede art ville indeholde et væsentligt indgreb i den opfattelse af indholdet af et kommunalt selvstyre, som styrelseslovens regler har som grundlag.

Indenrigsministeren fremhævede, at det ved tilrettelæggelsen af opgave- og byrdefordelingsreformen var et hovedsynspunkt, at der ved udformningen af reglerne om finansieringen af de kommunale opgaver burde sikres størst mulig sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar. .

Indenrigsministeren udtalte yderligere, at inden for de områder, hvor staten yder refusion af de af kommunerne afholdte udgifter, er kommunalbestyrelsen ansvarlig over for statskassen for anvendelsen af disse midler. Ydelsen af sådanne tilskud er derfor normalt ledsaget af krav fra den statsmyndighed, der administrerer den pågældende lovgivning, til kommunalbestyrelser og amtsråd om regnskabsførelse, revision m. v. Det er i normalstyrelsesvedtægten fastsat, at den kommunale revision ved revisionen af opgørelser m. v. vedrørende regnskabsforhold, som kommunerne skal afgive til staten, skal iagttage de særlige bestemmelser, som måtte være foreskrevet herfor. Det påhviler herefter revisionen at anlægge økonomisk-kritiske synspunkter også på kommunalbestyrelsens beslutninger på områder, hvor staten yder sådan refusion, i det omfang anvendelsen af sådanne synspunkter er foreskrevet af den tilskudsydende myndighed.

Sammenfattende anføres det herefter i skrivelsen, at de gældende bestemmelser i den kommunale styrelseslov og de kommunale styrelsesvedtægter sikrer inddragelsen af økonomisk-kritiske synspunkter i revisionen i det omfang, hvori disse synspunkter ønskes anlagt af tilskudsydende myndigheder, men at revisionens inddragelse af sådanne synspunkter over for en kommunalbestyrelses beslutninger i almindelighed ikke vil være forenelig med styrelseslovens princip om kommunalbestyrelsen som det ansvarlige organ for anvendelsen af kommunale midler.

Man fandt derfor ikke anledning til på det foreliggende grundlag at søge den kommunale styrelseslovgivning ændret på det omhandlede punkt.

I en skrivelse af 13. december 1976 anmodede statsrevisorerne herefter rigsrevisor om at indhente oplysninger og afgive beretning om den kommunale revisions organisation og arbejdsgrundlag efter de nugældende regler.

I *beretning nr. 5. 1976-77* om den kommunale revisions organisation og arbejdsgrundlag, side 18, udtalte *rigsrevisionen* herefter, at man i det hele finder, at de stigende generelle tilskud til kommunerne i takt med opgave- og byrdefordelingsreformen må give anledning til overvejelser af, om der bør ske en yderligere styrkelse af den kommunale revisions selvstændighed og dens kompetence til at foretage økonomisk-kritisk revision inden for det samlede kommunale regnskabsområde.

Efter rigsrevisionens opfattelse kan det vanskeligt begrundes, at der skal gælde principielt forskellige regler for den statslige og kommunale revisions stilling og kompetence.

Begge reviderer anvendelsen af offentlige midler, og den offentlige interesse i, at revisionen foruden formel og juridisk-kritisk kontrol også omfatter en økonomisk-kritisk kontrol, må principielt være den samme.

Også den helhedsbetragtning, som i stigende grad anlægges på de offentlige budget- og regnskabssystemer, taler for, at revisionen af forskellige dele af de offentlige regnskaber sker efter principielt samme regler og forudsætninger.

Det anføres videre i beretningen, at den politiske og administrative beslutningsproces ikke er så klart adskilt inden for den kommunale forvaltning som inden for den statslige. Dette berører imidlertid efter rigsrevisionens opfattelse ikke det principielle

spørgsmål om revisionens kompetence. For udvalgenes vedkommende må rigsrevisionen mene, at i det omfang, udvalgene deltager i den løbende administration, bør deres dispositioner inden for det økonomiske område være underkastet kritisk kontrol af revisionen efter samme retningslinier, som for den kommunale administration. En forskel på dette niveau i den kommunale forvaltning synes vanskeligt at kunne begrundes.

Kritiske bemærkninger fra revisionens side vil også kunne få betydning for den adgang til at udøve kritik imod den kommunale forvaltning, der - som nævnt af indenrigsministeriet - tilkommer kommunalbestyrelsens mindretal og vælgerne i kommunen. I mange tilfælde vil revisionen have mulighed for at fremdrage oplysninger, som ellers ikke ville være blevet kendt.

Beslutninger truffet af den samlede kommunalbestyrelse vil ikke være omfattet af den kritiske revision. En sådan kritik ville, som anført af indenrigsministeriet, være et indgreb i det indhold af det kommunale selvstyre, som styrelsesloven har som grundlag. Revisionen bør dog under alle omstændigheder kunne foretage vurdering af det juridiske, økonomiske og faktiske grundlag for beslutningerne og påpege fejl heri. Revisionen bør også kunne fremdrage utilsigtede følger af en disposition, truffet af en kommunalbestyrelse.

Det udtales endelig i rigsrevisionens beretning, at spørgsmålet om et fælles grundlag for de kommunale revisioners stilling og opgaver forekommer rigsrevisionen så vigtig, at det ville være rimeligt, at det blev reguleret gennem mere udførlige bestemmelser end dem, der er fastsat i den nuværende styrelseslov og normalstyrelsesvedtægt.

Beretningen blev henstillet undergivet rigsrevisorlovens regler om efterfølgende redegørelse fra ministre og rigsrevisors bemærkninger hertil. Som udgangspunkt for vurderingen af beretningen gentog statsrevisorerne deres tidligere udtalelse, hvorefter det må være en forudsætning for en decentraliseret, økonomisk forvaltning baseret på kommunalt selvstyre, at lovgivningsmagt og offentlighed kan gå ud fra, at den kommunale administration og revision holder en ensartet høj standard, og man nævnte for revisionens vedkommende som målsætning blandt andet, at revisionens udøvelse bør ske i henhold til et for alle kommuner fælles retsgrundlag, eventuelt tilvejebragt ved særlig lov. For så vidt angik den økonomisk-kritiske kontrol måtte denne efter statsrevisorernes opfattelse omfatte den kommunale administration, herunder gennemførelsen af beslutninger truffet i kommunalbestyrelse eller udvalg m. m., samt alle funktioner, for hvilke der skal ske afregning over for staten.

I *skrivelse af 7. juli 1978 afgav indenrigsministeren* herefter en redegørelse over beretningen, og man pegede heri på, at udvalget vedrørende kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre var under nedsættelse, og at det i udvalgets kommissorium blandt andet var anført, at udvalget i sit arbejde skulle inddrage spørgsmålet om den enkelte kommunalpolitikers mulighed for deltagelse og indsigt i de kommunale funktioner og spørgsmålet om klarhed i kompetence- og ansvarsfordelingen både mellem de kommunalpolitiske organer indbyrdes og mellem kommunalpolitikere og ansatte.

Indenrigsministeriet udtalte, at selv om den hidtidige praksis efter indenrigsministeriets opfattelse ikke har givet anledning til kritisable forhold, kunne ministeriet være enigt med statsrevisorerne i, at det kan være ønskeligt at tilvejebringe en noget bredere beskrivelse af et fælles retsgrundlag for den kommunale revisions funktion. Indenrigsministeriet var derfor indstillet på at tage dette spørgsmål op til behandling.

Med hensyn til retsgrundlagets art var det dog indenrigsministeriets opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt at bevare det nuværende system, hvorefter kun overordnede regler optages i den kommunale styrelseslov, medens den mere detaljerede regulering overlades til styrelsesvedtægterne, idet der herved opnås en smidig ordning, som blandt andet indebærer mulighed for at fastsætte skellige regler for kommuner af forskellig størrelse. Da kommunernes styrelsesvedtægter og ændringer heri skal godkendes af indenrigsministeriet, ses der ikke at være retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med ordningen, idet styrelsesvedtægterne har samme bindende virkning for kommunerne som styrelsesloven.

Indholdet af sådanne nye, mere udførlige retsregler ville imidlertid tildels være afhængigt af resultatet af arbejdet i udvalget

vedrørende kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m. v. - som også i øvrigt måtte antages at medføre behov for ændringer i den kommunale styrelseslov og normalstyrelsesvedtægterne. Indenrigsministeriet fandt det derfor mest praktisk at lade ændringer i og udbygning af den kommunale revisions retsgrundlag indgå i den revision af normalstyrelsesvedtægterne, som ministeriet agter at foretage efter afslutningen af udvalgsarbejdet.

Med hensyn til muligheden for økonomisk-kritisk revision udtalte indenrigsministeren, at der efter gældende ret intet er til hinder for, at en kommunalbestyrelse kan beslutte, at revisionen skal udøve økonomisk-kritisk kontrol med den kommunale administration, eller at revisionen skal henlede kommunalbestyrelsens opmærksomhed på områder, hvor en sådan undersøgelse kunne være ønskelig, men det tilkommer efter de nugældende regler den enkelte kommunalbestyrelse at fastlægge, om og i givet fald i hvilket omfang den kommunale revision skal udføre økonomisk-kritisk kontrol.

For så vidt angik det i rigsrevisors beretning anførte om, at kritiske bemærkninger fra revisionens side vil kunne få betydning for den adgang til at udøve kritik, der tilkommer kommunalbestyrelsens mindretal og vælgerne i kommunen, udtalte indenrigsministeriet, at problemet med at skabe et bedre grundlag for den enkelte kommunalpolitikers - og dermed også for vælgernes - kritik i langt højere grad er et strukturproblem end et revisionsproblem. Indenrigsministeriet henviste i denne forbindelse til arbejdet i udvalget vedrørende kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m. v. og udtalte, at man agtede at afvente resultatet af udvalgsarbejdet, inden man foretog videre vedrørende denne målsætning.

I *statsrevisorernes endelige betænkning over statsregnskabet for finansåret 1976-77* udtalte rigsrevisor blandt andet, at da det synes at være indenrigsministerens opfattelse, at en ændring af retsgrundlaget alene bør ske via styrelsesvedtægterne og eventuelt vod at gennemfare en fælles revisionsinstruks, skulle rigsrevisor bemærke, at hovedbestemmelserne om den kommunale revisions stilling og opgaver samt procedurereglerne for revisionen efter hans opfattelse er så væsentlige, at de bør optages i selve styrelsesloven eller eventuelt i en særlig lov om revisionen af kommunernes regnskaber, hvilket vil svare til ordningen af retsgrundlaget for den statslige revision, revisionen af aktieselskaber, banker og sparekasser m. v.

For så vidt angår spørgsmålet om adgang til udøvelse af økonomisk-kritisk kontrol udtalte rigsrevisor, at han fandt det nyttigt, at spørgsmålet om økonomisk-kritisk revision i kommunerne blev drøftet i udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m. v., men at rigsrevisionens bemærkninger om den kommunale revisions adgang til at foretage kritisk revision havde en bredere baggrund end hensynet til at sikre ytringsmulighederne for et mindretal i kommunalbestyrelsen og vælgerne i kommunen. Rigsrevisionens hovedsynspunkt var, at det vanskeligt kan begrundes, at der skal gælde principielt forskellige regler for den statslige og den kommunale revisions kompetence på dette område. Begge reviderer anvendelsen af offentlige midler, og den offentlige interesse i, at revisionen foruden formel og juridisk-kritisk kontrol også omfatter en økonomisk-kritisk kontrol, må principielt være den samme. På samme måde kan det efter rigsrevisionens opfattelse vanskeligt begrundes, at forskellige kommuner har forskellige regler om dette grundlæggende spørgsmål om den offentlige revisions kompetence.

Rigsrevisor ville derfor finde det rimeligt, at de videre overvejelser om dette punkt i statsrevisorernes bemærkninger tog sit udgangspunkt i det anførte bredere, principielle syn på den offentlige revisions kritiske opgaver, men understregede, at den økonomisk-kritiske revision ikke tænkes udøvet over for kommunalbestyrelsens politiske beslutninger, men alene over for den kommunale forvaltnings gennemførelse af beslutningerne, jfr. statsrevisorernes bemærkning herom.

Fra statsrevisorernes side udtaltes i betænkningen, at statsrevisorerne herefter går ud fra, at spørgsmålet om økonomisk-kritisk revision vil indgå i det nedsatte udvalgs arbejde.

13.3. Udvalgets overvejelser.

13.3.1. Retsgrundlaget for den kommunale revision.

For så vidt angår retsgrundlaget for den kommunale revision deler udvalget inden-

rigsministeriets opfattelse, hvorefter den gældende retstilstand og praksis ikke har givet anledning til kritisable forhold. Udvalget er imidlertid enigt med rigsrevisor, statsrevisorerne og indenrigsministeriet i, at det kan være ønskeligt at tilvejebringe en noget bredere beskrivelse af retsgrundlaget for den kommunale revisions funktion. Udvalget skal foreslå, at der i den kommunale styrelseslov fastsættes bestemmelser om revisionens opgaver, jfr. kap. VIII, men udvalget finder i øvrigt - som indenrigsministeriet - at det under hensyn til de store forskelligheder i de danske kommuners størrelse og struktur vil være hensigtsmæssigt at bevare det gældende system, hvorefter kun overordnede regler optages i den kommunale styrelseslov, medens den mere detaljerede regulering overlades til de kommunale styrelsesvedtægter. Udvalget skal i denne forbindelse anbefale, at der udarbejdes fyidigere regler om revisionens virksomhed i de fremtidige vejledende normalstyrelsesvedtægter, jfr. den kommunale styrelseslovs § 46, stk. 2, hvorefter de nærmere regler om revision og om afgørelse af bemærkninger skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Udvalget kan endvidere anbefale, at der som supplement til normalstyrelsesvedtægterne udarbejdes et vejledende normalrevisionsregulativ, jfr. herved den gældende normalstyrelsesvedtægt for kommuner § 40 og for amtskommuner § 35, hvorefter de nærmere regler for revisionens omfang og udførelse fastsættes i et revisionsregulativ.

Udvalget skal sluttelig pege på, at der i praksis allerede efter den gældende retstilstand, jfr. den kommunale styrelseslovs § 42, stk. 1, som betingelse for tilsynsmyndighedens godkendelse af den sagkyndige revision stilles en række krav til revisionens virksomhed. Disse krav vil kunne skærpes, blandt andet i forbindelse med gennemførelsen af mere detaljerede styrelsesvedtægtsbestemmelser om revisionen, og indenrigsministeriet vil efter den kommunale styrelseslovs § 47, stk. 2, hvorefter indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser, kunne pålægge tilsynsrådene at anvende sådanne skærpede betingelser for godkendelsen af sagkyndig revision.

Udvalget er opmærksomt på, at rigsrevisor og statsrevisorerne i den nævnte beretning om den kommunale revisions organisation og arbejdsgrundlag og i betænkningen over statsregnskabet for finansåret 1976-77 har rejst en række yderligere spørgsmål vedrørende den kommunale revision, blandt andet om revisionens organisatoriske og funktionelle uafhængighed, revision af selvejende institutioner, som er underlagt kommuners kontrol eller for hvilke kommuner har økonomisk ansvar, samt spørgsmål om offentlighed omkring revisionsberetninger. Udvalget har ikke fundet, at man efter udvalgets kommissorium og sammensætning har kunnet tage stilling til disse spørgsmål, der i øvrigt efter det oplyste i vidt omfang allerede er genstand for forhandling mellem indenrigsministeriet og de kommunale organisationer.

13.3.2. Adgangen til økonomisk-kritisk kontrol

Udvalget er enigt med indenrigsministeriet og rigsrevisor i, at beslutninger truffet af den samlede kommunalbestyrelse ikke kan være omfattet af en kritisk revision, medmindre kommunalbestyrelsen selv beslutter det, idet en sådan kritik ville været et indgreb i det indhold af det kommunale selvstyre, som den kommunale styrelseslov har som grundlag. Udvalget kan dog tillige tilslutte sig rigsrevisors udtalelse om, at revisionen under alle omstændigheder bør kunne foretage vurdering af det juridiske, økonomiske og faktiske grundlag for beslutningerne og påpege fejl heri, ligesom revisionen bør kunne fremdrage utilsigtede følger af en disposition, som er truffet af kommunalbestyrelsen. En sådan adgang for revisionen består efter udvalgets opfattelse allerede efter den gældende retstilstand, idet man går ud at udtrykket »økonomisk grundlag« sigter til bevillingsmæssige forudsætninger og lignende.

Udvalget deler derimod ikke den opfattelse, som rigsrevisionen har givet udtryk for i beretning nr. 5 1976-77 om den kommunale revisions organisation og arbejdsgrundlag, side 18, og i den endelige betænkning over statsregnskabet for finansåret 1976-77, side 90, og hvorefter det vanskeligt kan begrundes, at der skal gælde principielt forskellige regler for den statslige og den kommunale revisions stilling og kompetence

med hensyn til udøvelsen af økonomisk-kritisk kontrol. Det er som af rigsrevisionen anført vel rigtigt, at begge reviderer anvendelsen af offentlige midler. Det er imidlertid efter udvalgets opfattelse en afgørende forskel, at den statslige bevillingsmyndighed ligger hos folketinget og anvendelsen af bevillingerne ligger uden for folketinget, medens den kommunale bevillingsmyndighed ligger hos kommunalbestyrelsen, der samtidig selv er ansvarlig for anvendelsen af bevillingerne. Rigsrevisionen er som nævnt enig i, at den samlede kommunalbestyrelses beslutninger ikke kan være omfattet af kritisk revision, men rigsrevisionen mener, at en sådan revision bør kunne udøves over for kommunalbestyrelsens udvalg, i det omfang udvalgene deltager i den løbende administration, samt over for den kommunale administration. Udvalget mener, at en sådan sondring er uforenelig med grundlæggende regler i den kommunale styrelseslov om beslutnings- og ansvarsstruktur.

Kommunalbestyrelsens udvalg vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer og er - med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen - i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan for denne indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en betslutning, der er truffet af udvalget, og begære sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Det tilkommer endvidere kommunalbestyrelsen selv at fastsætte, i hvilket omfang udvalgene forudgående eller efterfølgende skal inddrage kommunalbestyrelsen i udvalgenes virksomhed. Der henvises herved til ovenfor afsnit 6.

For så vidt angår den kommunale administration tilkommer der ikke denne nogen selvstændig - d.v.s. af de kommunalpolitiske organer uafhængig - beslutningskompetence, men administrationen udøver sin virksomhed under udvalgenes og borgmesterens tilsyn og således at kommunalbestyrelsen er øverste kompetente og ansvarlige myndighed også i spørgsmål vedrørende administrationen. Der henvises herved til ovenfor afsnit 10.

Sammenfattende kan det således siges, at såvel udvalgenes som administrationens virksomhed udøves på kommunalbestyrelsens vegne og med denne som øverste ansvarlige myndighed. Et lovkrav om økonomisk-kritisk kontrol i betydningen dispositionskritik fra revisionens side over for udvalg og administration vil dermed tillige være en kontrol og kritik over for den samlede kommunalbestyrelse, og noget sådant vil som foran nævnt være et indgreb i det indhold af det kommunale selvstyre, som den kommunale styrelseslov har som grundlag.

Udvalget kan på denne baggrund ikke anbefale, at der indføres en lovbestemmelse, der pålægger revisionen at føre en egentlig økonomisk-kritisk kontrol over for kommunalbestyrelsens udvalg eller administration.

Kapitel V

Delegation i kommunerne

1. Generelle bemærkninger

Før kommunalreformen var det ikke usædvanligt, at praktisk taget alle afgørelser blev truffet af det pågældende kommunale råd. Udgangspunktet var også klart nok, at alle sager, hvis afgørelse var henlagt til det kommunale råd, måtte behandles af selve rådet, medmindre der i særlige tilfælde ved en rådsvedtagelse på forhånd var gjort undtagelse herfra angående en enkeltsag eller dog angående en speciel gruppe sager.

Det er i dag ikke længere muligt for en kommunalbestyrelse selv at træffe alle afgørelser. Allerede før kommunalreformen var dette en umulighed i de større kommuner, og nu gælder det for alle kommuner. En henlæggelse af beføjelser til udvalg og administration er dermed blevet helt nødvendig for enhver kommunalbestyrelse.

En sådan henlæggelse af beføjelser fra et organ til et andet betegnes som delegation. Afgrænsningen af begrebet er imidlertid ikke helt fast, og nedenfor i afsnit 2. vil der derfor blive foretaget en nærmere begrebsfastlæggelse.

Delegation indebærer visse ulemper, men delegation rummer samtidig nogle helt indlysende fordele.

Fordelene ligger især i den administrative effektivitet. Hvis alle sager skulle forelægges for det øverste organ i organisationen, ville det betyde, at sagsbehandlingen blev meget langsom, og samtidig ville sagsbehandlingen ved eventuelt at skulle passere flere trin i pyramiden blive meget kostbar. Ved delegation er det muligt at tilrettelægge en hensigtsmæssig sagsbehandling, der kan sikre den bedst mulige ressourcemæssige udnyttelse. De politiske organer får herved mulighed for at koncentrere sig om ledende politiske beslutninger samt mere væsentlige opgaver i øvrigt, samtidig med at der sikres de ansatte en større arbejdsmæssig tilfredsstillelse (selvstændighed og umiddelbare resultater).

Omvendt er det klart, at ikke alene sagsbehandlingstiden, men - ikke mindst - antallet af instanser, der involveres i den pågældende sag, kan være af betydning for retssikkerheden. Ganske vist har undersøgelser vist, at den oprindelige indstilling i en sag i langt det overvejende antal tilfælde bliver tiltrådt i de efterfølgende instanser, men dette kan ikke uden videre tages som udtryk for, at de senere instansers behandling af sagen er overflødig. Netop den omstændighed, at sagen skal passere flere led og ende hos »topledelsen«, betyder dels, at der vil blive foretaget et meget grundigt undersøgelses- og oplysningsarbejde allerede i første instans, dels at der i vidt omfang vil blive anlagt synspunkter, som må forventes at blive tiltrådt i topledelsen.

Når det overlades til et lavere led i organisationen at træffe afgørelse inden for et sagsområde, kan det betyde, at afgørelsen baseres på et ringere oplysningsgrundlag og måske ikke helt vil svare til de afgørelser, der ville være blevet truffet af den overordnede myndighed. Helt sikkert er det dog langt fra, idet den overordnede myndighed kan tilbagekalde delegationen og i øvrigt til enhver tid ændre de trufne afgørelser i siamme omfang,

som hvis den selv havde truffet dem. Hvis det f. eks. er foreskrevet, at afgørelser skal forelægges til efterretning, eller hvis der praktiseres stikprøvevis kontrol fra den overordnedes side, synes retssikkerheden i vidt omfang at være tilgodeset samtidig med, at der undgås formelle behandlinger i efterfølgende instanser.

Har loven henlagt kompetencen til et kollegialt organ med interesserepræsentanter, er det imidlertid ikke i første række retssikkerhedshensyn, men netop hensynet til den særlige interesserepræsentation, der kan gøre en delegation betænkelig.

Dog kan der komme et særligt retssikkerhedshensyn ind i billedet i de tilfælde, hvor delegationen indebærer, at forhandling og afgørelse af en sag forskydes fra et offentligt til et ikke-offentligt forum. Ved den offentlige sagsbehandling sikres desuden et væsentligt informationshensyn over for borgerne.

Allerede de her beskrevne fordele og ulemper ved delegation antyder noget om anvendeligheden af delegation samt noget om de hensyn, der må sikres tilgodeset, og de forholdsregler der må træffes, for at det kompetente organ kan have den fornødne indsigt i og kontrol med de delegerede beføjelser.

Ved delegation fra kommunalbestyrelsen til udvalg eller administration er der tale om en delegation inden for samme myndighed og betænkelighederne ved en sådan intern delegation er selvsagt betydelig mindre end ved en tilsvarende delegation til en anden myndighed (ekstern delegation). Delegation er simpelthen en livsbetingelse for de kommunale råd, og med en vis ret kan delegation derfor siges at være noget uundgåeligt for de kommunale råd. Der er et ansvar for, at de kommunale opgaver bliver administreret forsvarligt, og en effektiv og forsvarlig administration kan i praksis kun gennemføres ved, at de kommunale råd i udstrakt grad benytter sig af delegation.

På denne baggrund kan det undre, at spørgsmålet om delegation ikke er mere indgående behandlet i kommunalretlige fremstillinger. Der er de pågældende steder stort set kun tale om en almindelig anerkendelse af en som udgangspunkt fri delegationsadgang fra kommunalbestyrelse og udvalg. Der er tillige opstillet visse almindelige krav til delegationer, der klart nok refererer sig til udtrykkelige beslutninger herom. Kravene kan under ét beskrives som et krav om forsvarlighed. For så vidt angår spørgsmålet, om en beslutning om delegation kan træffes ved almindeligt flertal eller om der må kræves enstemmighed i kommunalbestyrelsen eller udvalget, hersker der betydelig usikkerhed. Når det gælder kommunalretten, er det således ikke muligt at pege på en egentlig delegationsteori, og intern delegation er i øvrigt et emne, som i dansk ret kun er behandlet i ringe omfang.

Det er derfor fundet rimeligt i det følgende først at foretage en kort gennemgang af de (ofte ret usikre) almindelige regler, der antages at gælde med hensyn til intem delegation, herunder en nærmere fastlæggelse af delegationsbegrebet (afsnit 2). Derefter følger der med udgangspunkt i den i kap. IV beskrevne kompetence- og ansvarsfordeling i det kommunale styre en redegørelse for forholdet mellem delegationsreg-1eme og den kommunale styrelsesordning (afsnit 3). Afsnit 4 indeholder en beskrivelse af de delegationsforbud, der gælder inden for kommunalforvaltningen, og i afsnit 5 behandles spørgsmålet om, hvorvidt der kræves enstemmighed i kommunale, kollegiale organer ved beslutninger om delegation. I afsnit 6–10 er der foretaget en almindelig gennemgang af de bestående delegationsmuligheder for de enkelte kommunalpolitiske organer samt administrationen, og i afsnit 11 følger nogle supplerende bemærkninger om delegation i magistratskommuner. Endelig vil der i afsnit 12 blive redegjort for udvalgets overvejelser om en lovmæssig regulering af delegation.

2. Almindelige regler om intern delegation

2.1. Nærmere om begrebet delegation.

Delegation benyttes normalt som betegnelse for det forhold, at indehaveren af en offentligretlig kompetence overlader *udøvelsen* af kompetencen til en anden. Kompetencen forbliver således hos det organ, der foretager

delegationen, men selve udøvelsen af kompetencen overlades til et andet organ.

Når lovgiver har henlagt en kompetence til en bestemt person eller et bestemt organ, må udgangspunktet naturligt være, at den pågældende person eller det pågældende organ selv må udøve kompetencen, idet der ellers kan tænkes at svigte nogle forudsætninger for kompetenceudøvelsen. Dog gælder dette naturligvis ikke i de tilfælde, hvor delegation er hjemlet i lovgivningen, idet lovgiver her har vurderet de pågældende opgaver samt det organ, der kan få overladt de pågældende beføjelser.

Retssikkerhedssynspunkter er derfor meget afgørende ved vurderingen af, om en delegation kan anses for tilladelig. I nogle tilfælde er det klart kommet til udtryk i loven, at det kompetente organ selv skal udøve sin kompetence, og at delegation således ikke kan finde sted. Dette kan fremgå af særlige forskrifter om beslutningsproceduren eller af en modsætningsslutning fra bestemmelser, der hjemler en delegationsadgang. Undertiden vil det også blot være udtrykt i lovbemærkningerne eller lovmotiverne, at delegation ikke kan finde sted.

Uden for sådanne tilfælde, hvor det af loven eller dens forarbejder klart fremgår, at delegation er udelukket, bliver det et fortolkningsspørgsmål, om delegation i det enkelte tilfælde kan anerkendes. I denne forbindelse vil også - og ikke mindst - delegationens karakter være afgørende. Som ovenfor nævnt sondres der mellem to forskellige typer delegationer, den eksterne og den interne, alt efter om delegationen sker til en anden myndighed eller inden for samme myndighed. De to typer er så væsensforskellige, at de ofte betegnes som henholdsvis egentlig og uegentlig delegation.

Der kan ved den interne delegation undertiden rejses spørgsmål om, hvorvidt der overhovedet er tale om delegation. Hvis en enkeltperson eller et organ har et meget stort sagsantal, er det på forhånd klart, at det vil være umuligt at træffe personlig afgørelse i alle sager. I sådanne tilfælde er det, der kaldes »institutionsafgørelser, en nødvendighed. Det særlige i disse tilfælde er altså, at der i selve systemet kan siges at ligge en dispositionsret for de underordnede inden for den pågældende myndighed. Dispositionsrettens omfang vil afhænge af den pågældende medarbejders placering i hierarkiet, traditioner og sædvaner, samt ikke mindst sagens vigtighed. Dog må det understreges, at den pågældende naturligvis fuldt og helt er undergivet instruktioner fra den overordnede, der tillige kan træffe enhver afgørelse. Sådan må bl. a. forholdet i ministerierne beskrives. Formelle bemyndigelser kræves ikke for at henlægge udøvelsen af beslutningsretten fra ministeren til departementets embedsmænd.

Begrebet institutionsafgørelser er dog ikke noget entydigt begreb. I flere forvaltningsretlige fremstillinger bruges det tilsyneladende blot til at beskrive den omstændighed, at *sekretariatet eller administrationen* har fået overladt at træffe afgørelse. Der tales således alene om delegation ved overladelse af beslutningsret til andre organer, også andre organer inden for den pågældende organisation, herunder også organets formand, men ikke om delegation i forhold til sekretariat eller administration. Afgørelser truffet af organets administration skulle herefter definitorisk være institutionsafgørelser, omend der fortsat skulle kræves et grundlag i form af en udtrykkelig eller stiltiende bemyndigelse. Benyttet på denne måde, synes betegnelsen dog ikke at dække over særlige realiteter, og i det følgende vil institutionsafgørelser blive benyttet i den bredere forstand som omfattende den situation, at der inden for en organisation træffes afgørelser på forskellige niveauer, uden at det (normalt) er muligt at påvise foretagne delegationer.

Det er imidlertid ikke alene delegationsbegrebet, der er vanskeligt at fastlægge, men også det til grund liggende begreb »kompetence«. Kompetence beskrives undertiden som »et indbegreb af pligter over for det offentlige«. Denne definition udmærker sig ikke ved en synderlig klarhed. Ofte bliver kompetencebegrebet fastlagt som en ret og pligt til at udfærdige forvaltningsakter. Denne afgrænsning synes imidlertid - ikke mindst i kommunalretlig sammenhæng - at være for snæver. I forbindelse med økonomiske dispositioner træffer kommunalbestyrelsen (og udvalgene m. v.) en række beslutninger, hvis øjemed er at hidføre retsvirkninger. Der er imidlertid her ofte tale om beslutninger af intern karakter, en form for tjenestebefa-

linger, som ikke er dækket af forvaltningsaktbegrebet.

Kompetenceudøvelse er altså klart den virksomhed, der består i at træffe forvaltningsafgørelser. Omvendt bør man uden for kompetencebegrebet nok holde *dels* alle forudgående og efterfølgende faktiske handlinger, herunder også procesledende afgørelser der ikke i sig rummer realitetsafgørelser (rent forberedende foranstaltninger, f. eks. journalisering, indsamling af oplysninger, beslutning om høring m. v., eller rent udførende foranstaltninger, f. eks. udformningen af afgørelsen, maskinskrivningen m. v.), *dels* alle faktiske handlinger og hermed forbundne beslutninger, hvis øjemed ikke er at skabe retsvirkninger (f. eks. lærerens undervisning og lægens beslutninger om operation). Imellem disse yderpunkter ligger som nævnt en række af kommunalbestyrelsens beslutninger, der vedrører kommunekassen samt servicevirksomhed i øvrigt. Den her angivne beslutningsret bør imidlertid også betragtes som udslag af en kompetence.

Delegation må herefter formentlig mest hensigtsmæssigt kunne beskrives som overladelse af den virksomhed, der består i at træffe beslutninger af retlig karakter i forvaltningsanliggender. Denne fastlæggelse af begrebet synes også at stemme med, at der ved en overladelse af en adgang til at udføre faktiske handlinger kun i sjældnere tilfælde vil opstå spørgsmål om retssikkerhed, omend andre - og undertiden lige så vitale - sikkerhedsspørgsmål kan blive rejst.

Uanset hvordan delegationsbegrebet fastlægges, er det imidlertid som modstykke klart, at der ikke er tale om delegation, når det efter loven kompetente organ selv udøver sin kompetence. Når økonomiudvalget udøver beføjelser, der er tillagt udvalget i styrelsesloven, er der således tale om en selvstændig kompetenoeudøvelse.

Hvor der i love, bekendtgørelser, vedtægter eller lignende retsgrundlag kan påvises en kompetence for det handlende organ, opstår der ikke spørgsmål om delegation. Som fremhævet i kapitel IV er det imidlertid ikke alene, når et organ udøver en selvstændig kompetence, at der ikke opstår spørgsmål om delegation. Det samme gælder i de tilfælde, hvor det i lovgivningen er muligt at påvise en betinget kompetence for det handlende organ, vel at mærke, hvis det betingede består i, at det handlende organ er kompetent, medmindre der gribes ind, d.v.s. en negativt betinget kompetence. Udøvelsen af kompetence i sådanne tilfælde beror ikke på delegation, men på udeblivelse af et indgreb.

Ved delegeret kompetenceudøvelse er delegationsmodtageren derimod til at begynde med inkompetent til at træffe afgørelse; der kræves principielt en positiv akt, en beslutning om at overlade kompetenceudøvelsen. Ganske vist sker delegation i mange tilfælde stiltiende, men dette ændrer ikke ved det principielle. Der er stadig forudsat en tilkendegivelse fra det kompetente organ, og det er kun den form, hvori tilkendegivelsen foreligger, der kan variere. For at det med rimelighed kan antages, at der er sket en delegation, bør det kræves, at det kompetente organ enten udtrykkelig har delegeret udøvelsen af kompetencen eller - som det mindre - må anses for bekendt med og indforstået med, at kompetencen udøves af en anden, jfr. nedenfor afsnit 2.3. og 3.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at der i den kommunale organisation er et stort antal personer, der i kraft af deres stilling og placering må anses for udstyret med en såkaldt »stillingsfuldmagt«, hvilket indebærer, at de i forhold til omverdenen er i stand til at optræde på en forpligtende måde - uanset om de i det konkrete tilfælde har en beføjelse til at optræde med bindende virkning. Reglerne om stillingsfuldmagt er i det daglige af meget væsentlig betydning, idet firmaer og personer, der skal indgå aftaler med kommunen, hermed fritages for at sikre sig, at den handlende konkret er blevet bemyndiget til at indgå den pågældende aftale. Hvis der er tale om en aftale, der sædvanligvis må kunne forventes indgået af en person i den pågældende stillingskategori og med den pågældende placering i den kommunale organisation, kan aftalen ikke anfægtes. Der er altså tale om en meget praktisk ydre legitimation, der imidlertid ikke må forveksles hverken med kompetence eller delegation.

Reglerne om stillingsfuldmagt gælder inden for privatretten, herunder når offentlige myndigheder optræder i privatretlig sammenhæng. Også i offentligretlig sammenhæng, f. eks. ved udstedelse af tilladelser,

dispensationer m. v., gælder der imidlertid nogenlunde tilsvarende regler, idet der lægges vægt på, om den borger, der f. eks. har modtaget en tilladelse, har været i begrundet god tro. Dette spørgsmåls besvarelse vil bl. a. afhænge af, hvem der har udstedt den pågældende tilladelse.

Den, der er udstyret med en stillingsfuldmagt, vil ifølge sagens natur sædvanligvis tillige være bemyndiget til at optræde inden for grænserne af fuldmagten, men nødvendigt er det altså ikke. Den manglende bemyndigelse indadtil »helbredes« imidlertid udadtil gennem anerkendelsen af stillingsfuldmagten.

Det bemærkes i øvrigt, at det kun er den interne delegation, der har været genstand for udvalgets overvejelser. Uden for fremstillingen falder således spørgsmålet om ekstern delegation, som består i, at afgørelsen af en sag overlades til en anden offentlig myndighed uden for den kommunale organisation eller til private.

2.2. Mulighederne for delegation.

Udgangspunktet er, at der er fri adgang til delegation. Dette er almindeligt anerkendt i både teori og praksis. Der skal være særlige holdepunkter for at antage, at delegation ikke vil være lovlig.

Hvis der i et kollegialt organ er en særlig sagkundskab eller repræsentanter for forskellige interessegrupper, kan delegation undertiden være forbundet med betydelige betænkeligheder. Sagkundskaben kan måske tillige være til stede i organets sekretariat, men sagkundskab er ikke alene noget objektivt. Der indgår ofte en række vurderinger, der vil være baseret på den sagkyndiges personlige erfaringer.

Hvis organet består af interesserepræsentanter, vil disse være udstyret med særlige mandater, som ikke genspejles i sekretariatet. Det samme gælder sekretariatets forhold til et udvalg under organet eller organets formand. Der kan nok hen ad vejen opstå en vis fornemmelse af, hvordan flertallet i det pågældende organ vil vurdere en given sag, men ved at afgørelsen overlades til et udvalg, organets formand eller sekretariatet, afskæres mindretallene fra muligheden for at manifestere deres særlige synspunkter. Dette vil selvsagt især kunne være betænkeligt i tilfælde, hvor der skal træffes afgørelser i væsentligere, politiske spørgsmål. Denne problemstilling vil blive nærmere forfulgt i afsnit 6-9 om de enkelte kommunalpolitiske organers delegationsmuligheder.

Sagernes antal og den tidkrævende behandlingsform i kollegiale organer vil imidlertid ofte give anledning til, at der rejses spørgsmål om mulighederne for delegation til formanden, til udvalg eller til organets sekretariat. Disse spørgsmål vil nedenfor blive omtalt, idet bemærkes, at nærværende fremstilling af de almindelige regler om intern delegation i det væsentlige bygger på den foreliggende forvaltningsretlige teori. De specielle kommuraalretlige spørgsmål vedrørende delegation - der enten slet ikke eller kun yderst sparsomt er behandlet i teorien - vil blive omtalt i afsnit 3 og de derefter følgende afsnit.

Det antages, at formanden for et kollegialt organ har en vis selvstændig kompetence ud over den, der følger af hans stilling som mødeleder. Formanden må således uden udtrykkelig eller stiltiende bemyndigelse kunne træffe afgørelse i hastende sager, hvor det ikke er muligt at få sammenkaldt organet. Herudover vil det ved delegation kunne overlades til formanden at træffe afgørelse i sager, der ikke giver anledning til tvivl. Hvorvidt det er muligt at delegere yderligere beslutningsret til formanden er tvivlsomt og må afhænge meget af organets samt sagernes karakter. Vigtigere afgørelser, der kan virke praksisdannende, eller afgørelser, der afviger fra praksis, kan dog ikke træffes efter delegation. løvrigt kan det generelt kun fastslås, at formandsbemyndigelser ikke reelt må sætte organet ud af funktion.

Er der et meget stort antal sager, vil organet ofte nedsætte udvalg blandt dets medlemmer og så vidt muligt sammensat i overensstemmelse med organets sammensætning. Det antages, at der, også uden hjemmel, er en vid adgang til at henlægge sagsforberedelsen til sådanne udvalg. løvrigt er adgangen til delegation til udvalg meget nær den samme som adgangen til delegation til formand, idet det dog må antages, at udvalgets bredere sammensætning kan begrunde en noget videre adgang. I visse tilfælde er der i loven om det pågældende organ optaget delegationsbestemmelser, men sædvanligvis

foreligger delegationsbestemmelserne kun i organets vedtægt eller forretningsorden.

Det er sekretariatets opgave at forberede sager til organet samt ekspedere organets afgørelser. Der kan undertiden være behov for at delegere beslutningsret til sekretariatet. Hvis der således kan anføres væsentlige arbejdsmæssige begrundelser for en delegation, anses det for lovligt at overlade rutinemæssige afgørelser til sekretariatet. Herudover må det vurderes konkret fra organ til organ, hvorvidt det kan anses for lovligt at lade sekretariatet (administrationen) træffe afgørelse. I denne vurdering vil det som et afgørende moment indgå, om det er umuligt for rådet eller organet selv på forsvarlig vis at træffe alle afgørelser.

2.3. Krav til beslutning om delegation.

Det er både i teori og praksis antaget, at delegation kan ske såvel udtrykkelig som stiltiende. Når der handles inden for samme myndighed, er betænkelighederne ved at anerkende en stiltiende delegation ejheller store. Der savnes imidlertid en nærmere omtale og vurdering af, hvilke krav der må stilles, for at der kan antages at foreligge en stiltiende delegation. Dette synes vigtigt, når man tager en delegations retsvirkninger og faktiske virkninger i betragtning.

Den manglende fastlæggelse af, hvornår en stiltiende delegation kan anses for opstået, er så meget desto mere bemærkelsesværdig, når man betænker de krav, der stilles til en udtrykkelig beslutning om delegation. Også spørgsmålet om, hvorvidt en beslutning om delegation kan træffes af et kollegialt organ ved sædvanlig flertalsbeslutning, eller om der må kræves enstemmighed, kan synes at miste sin mening, hvis det på spinkelt grundlag er muligt at hævde en stiltiende delegation. Hvis grundlaget blot behøver at være en fingeret eller formodet vilje hos den delegerende, må en stiltiende delegation principielt anses for betænkelig, idet organets medlemmer herved ganske unddrages en mulighed for stillingtagen, og ikke mindst en mulighed for i påkommende tilfælde at udøve en kontrol.

Det er almindeligt antaget, at der må stilles visse krav til delegationsibeslutningens indhold. Umiddelbart kan de kun gælde de udtrykkelige beslutninger om delegation, men de stiltiende delegationsbeslutninger må principielt anses for underkastet tilsvarende krav med de modifikationer, der følger af beslutningens stiltiende karakter.

Da rækkevidden af de beføjelser, der delegeres, selvsagt afhænger af delegationsbeslutningens indhold, er det klart, at der indholdsmæssigt må stilles visse minimumskrav. Delegationerne bør være afgrænset på en sådan måde, at såvel den delegerende som delegationsmodtageren er klar over, hvilket kompetenceområde der delegeres. Det må anses for uforsvarligt blot at udstede en blancocheck, idet der herved kan opstå en usikkerhed med hensyn til det umiddelbare ansvar for et områdes forvaltning.

Det er flere steder i teorien antaget, at det som en grundsætning for delegation netop gælder, at delegationen skal være forsvarlig. Heri ligger ikke alene et krav om, at delegationen skal være af en vis bestemt og afgrænset karakter, men tillige et krav om, at den delegerende må udøve en vis kontrol med den delegerede kompetenceudøvelse.

Kontrollen kan bestå i krav om forudgående forelæggelse af visse sager (stikprøver) eller efterfølgende forelæggelse af visse sager (efterretning). Hvilken form for kontrol, der bør udøves, vil afhænge af de beføjelser, der overlades, herunder ikke mindst af det råderum, der er overladt til delegationsmodtageren. Er der således givet nærmere retningslinier for sagsbehandlingen og for sagernes afgørelse, vil kontrollen kunne indskrænkes.

For at en delegation kan anses for forsvarlig, må det yderligere kræves, at delegationsmodtageren har de fornødne fagmæssige kvalifikationer til at udøve den pågældende virksomhed.

Virkningerne af en manglende iagttagelse af de her nævnte krav til delegationsbeslutninger behandles nedenfor.

2.4. Retsvirkningerne af delegation.

Ved delegation forstås som nævnt, at den enkeltperson eller det organ, der efter lovgivningen er forpligtet til at træffe beslutning i et forvaltningsanliggende, sætter en anden person eller et andet organ i sit sted til at opfylde forpligtelsen. Den, der foretager delegationen, frigøres således ikke aldeles ved den foretagne delegation. Den, der modtager

delegationen, handler på den delegerendes vegne, således at beslutningen - uanset om det udadtil fremtræder således - gælder som en beslutning truffet af den delegerende selv. Som følge heraf er den delegerende fortsat ansvarlig for den virksomhed, der udøves i henhold til delegationen.

Den delegerende må derfor i forbindelse med delegationen træffe de fornødne beslutninger til at sikre sig, at delegationsmodtageren udøver virksomheden på lovlig vis.

I sammenhæng med, at kompetencen forbliver hos den delegerende, gælder tillige den regel, at de i henhold til delegation trufne afgørelser vil kunne påklages til den delegerende, som vil kunne omgøre afgørelserne i samme udstrækning, som hvis den selv havde truffet dem. Også uden klage har den delegerende samme beføjelse.

Det skal i øvrigt understreges, at delegationen til enhver tid frit kan tilbagekaldes, ligesom der hen ad vejen kan ske begrænsninger af delegationen - i omfang eller i graden af selvstændighed. Også en enkelt eller enkelte sager kan den delegerende vælge selv at træffe afgørelse i eller beordre en særlig afgørelse af. Dette vil være ensbetydende med en konkret tilbagekaldelse eller indsnævring af delegationen.

Hidtil er det alene retsvirkningerne af en lovlig delegation, der har været omtalt. Er delegationen ulovlig, enten fordi den materielt er i strid med lovgivningen eller dens forudsætninger, eller fordi selve beslutningen om delegation formelt eller materielt lider af betydelige mangler, kan der blive tale om særlige retsvirkninger, dels et retligt og/eller politisk ansvar, dels ugyldighed.

En manglende iagttagelse af de ovenfor i afsnit 2.3. angivne materielle krav, der er knyttet til selve beslutningen om delegation, kan således føre til, at delegationen må betragtes som uforsvarlig. En intern delegation bliver næppe ugyldig, fordi beslutningen om delegation ikke nærmere angiver, hvordan den delegerede kompetence skal udøves, eller fordi der ikke er fastsat nærmere kontrolregler. Manglen på retningslinier kan derimod medføre, at den delegerende kan blive draget til ansvar. Der er tale om et retligt ansvar (disciplinæransvar, erstatning, straf) for lovligheden af de i medfør af delegation trufne afgørelser. Hidrører delegationen fra et politisk organ, kan der blive tale om et politisk ansvar.

Enkelte af de materielle krav, der må stilles til beslutningen om delegation, må dog formentlig kræves opfyldt på en sådan måde, at en undladelse heraf i mere ekstreme tilfælde tillige må antages at medføre ugyldighed. Det kan gælde en helt ubestemt og vidtrækkende delegation, ligesom det kan gælde en overladelse af beføjelser til personer, der fagmæssigt er ude af stand til at varetage den pågældende virksomhed, f. eks. hvis en kontorassistent får overladt miljøkontrollen. Der tænkes altså her på tilfælde, hvor der ikke i lovgivningen er noget til hinder for en delegation, men hvor selve beslutningen om delegation lider af så alvorlige mangler, at delegationen ligefrem må anses for ugyldig.

Hvis en delegation måtte blive anset for ugyldig, opstår der tillige spørgsmål om, hvorvidt de afgørelser, der er truffet i henhold til delegation, ligeledes må anses for ugyldige. Dette spørgsmåls besvarelse vil afhænge af, om der er tale om såkaldt »bebyrdende« eller »begunstigende« forvaltningsafgørelser. Er der tale om en bebyrdende afgørelse, vil den formentlig blive anset for ugyldig, mens en begunstigende afgørelse (en tilladelse, en autorisation m. v.) formentlig alene vil blive anset for ugyldig, såfremt delegationens ugyldighed - og dermed det handlende organs inkompetence - har været åbenbar, eller såfremt afgørelsen indholdsmæssigt har været klart ulovlig.

3. Forholdet mellem delegationsreglerne og den kommunale styrelsesordning

Som nævnt i kapitel IV om kompetence- og ansvarsfordelingen i det kommunale styre, er det i teorien antaget, at hele den kommunale virksomhed hviler på en meget udstrakt anvendelse af delegation. Det er i teorien yderligere udtalt, at kommunalbestyrelsens beslutninger kun i de færreste tilfælde i det ydre fremtræder som nærmere angivne be-

myndigeiser til udvalg og administration. Det er anført, at dette har sin naturlige forklaring i, at bemyndigelsessystemet eller funktionerne er indbygget i selve organisationen, så hver. enkelt medvirkende - alt efter den plads han indtager inden for organisationen - er klar over, hvilke politiske eller administrative hensyn han er sat til at varetage, og hvilke pligter der påhviler ham.

Det er således almindeligt anerkendt, at det ikke er muligt i kommunalforvaltningen at kræve udtrykkelige (formelle) beslutninger om delegation, idet både sagsområderne og sagsmængderne er for omfattende. Det er som følge heraf accepteret, at der i vidt omfang finder stiltiende delegation sted, hvilket også oftest må anses for ubetænkeligt. Det er imidlertid et spørgsmål, om betegnelsen stiltiende delegation tillige kan udstrækkes til at dække tilfælde, hvor det kompetente organ er uden kendskab til delegationerne og de afgørelser, der træffes på dets vegne.

Det kan næppe kræves, at der hos hvert enkelt medlem er en bevidsthed om en foretagen delegation, men det må være en forudsætning, at der hos et flertal af organets medlemmer er et fornødent kendskab til den foretagne delegation på delegationstidspunktet. Senere ændringer i organets sammensætning påvirker således ikke delegationen, men det kan naturligvis give anledning til, at spørgsmålet herom tages op til forhandling.

En stiltiende delegation vil blandt andet kunne foreligge, hvor det handlende organ eller den handlende person forelægger trufne afgørelser til efterretning, således at kompetenceudøvelsen til stadighed kan anses for accepteret. Så klart behøver forholdet dog ikke at foreligge. Der må formentlig også kunne bygges på en praksis, som anses for godkendt eller godtaget af den delegerende. Et minimumskrav må dog nok være, at der hos (den påståede) delegerende er et vist kendskab til, at der inden for et sagsområde træffes afgørelser på dennes vegne. Dette krav vil ofte være opfyldt i forholdet udvalg-administration, hvor det gennem den nære kontakt med et afgrænset sagsområde samt de embedsmænd, der forestår det pågældende område, er muligt at skabe en fornøden kundskab og fagindsigt. Når det derimod gælder kommunalbestyrelsens delegation til udvalg og administration, kan det undertiden være vanskeligere at hævde en stiltiende delegation. Det vil ofte være en fiktion eller illusion at indlægge en sådan stiltiende accept fra kommunalbestyrelsen i udvalgenes og administrationens kompetenceudøvelse.

Den omstændighed, at der inden for den kommunale organisation optræder en flerhed af organer, gør det yderligere vanskeligt at acceptere den sædvanlige henvisning til, at kompetenceudøvelsen hviler på stiltiende delegation. Det antages, at såvel kommunalbestyrelsen som udvalgene kan delegere til administrationen, og når kompetenceudøvelsen skal begrundes med en stiltiende delegation, opstår der følgelig spørgsmål om, hvilket organ det er, der stiltiende har delegeret. Der kan også rejses spørgsmål om, hvorvidt der foreligger en »dobbelt« stiltiende delegation, således at det må antages, at kommunalbestyrelsen stiltiende har delegeret til et udvalg, der derefter stiltiende har delegeret til administrationen. Disse spørgsmål er det i mange tilfælde ikke muligt at besvare. Det er også uden praktisk betydning, om det er det ene eller det andet organ eller begge, der »stiltiende« har delegeret, men retligt set afslører også dette, at delegationskonstruktionen næppe i alle tilfælde kan anses for dækkende.

Uanset at fastlæggelsen af delegationsbegrebet og delegationsformen kan give anledning til betydelige vanskeligheder, må det fastholdes, at delegation er betegnelse for den retsakt, hvorved en kompetenceindehaver overlader udøvelsen af sin kompetence til en anden. Der er tale om et retligt forhold, og betegnelsen delegation bør næppe benyttes til at beskrive en adgang til udøvelse af beslutningsret, der i større eller mindre omfang har sit grundlag i selve organisationsstrukturen eller arbejdsdelingen. Det er ligeledes klart, at delegationsbegrebet kun bør komme på tale i forbindelse med egentlig kompetenceudøvelse, og derfor ikke bør anvendes i forbindelse med de ovenfor i afsnit 2.1. omtalte faktiske handlinger og dermed forbundne beslutninger. I modsat fald opstår der fare for en uhensigtsmæssig »udvanding« af begrebet delegation.

Det har formentlig været tilsvarende omstændigheder, der har ført til, at betegnelsen institutionsafgørelser i stedet er blevet benyttet for de tilfælde, hvor det på grund af et stort sagsantal ikke er muligt for kompe-

tenceindehaveren selv at træffe afgørelse, eller - som det mindre - at træffe beslutning om delegation. Også ved udøvelse af kompetence, der er henlagt til kollegiale organer, er det tilstedeværelsen af et uoverkommeligt antal sager, der er afgørende for en accept af institutionsafgørelser. Det er denne omstændighed, der nødvendiggør, at der handles af de underordnede. Og det er også denne omstændighed, der gør det ubetænkeligt, at der normalt handles uden at der kan konstateres særlige regler eller lignende for kompetenceudøvelsen. Hvis der - hvad ofte er tilfældet - i de kollegiale organer er særligt sagkyndige eller interesserepræsentanter, indskrænkes adgangen til institutionsafgørelser dog betydeligt. I mange tilfælde vil der her være et krav eller en forudsætning om, at det særligt sammensatte organ selv skal udøve sin kompetence eller, som det mindre, udtrykkeligt træffe beslutning om en overladelse af en nærmere afgrænset beslutningsret til organets formand eller sekretariat.

Et sådant almindeligt krav eller blot en almindelig forudsætning kan imidlertid ikke antages at gælde for kommunalforvaltningen. Muligheden for at anerkende institutionsafgørelser skulle således principielt være til stede, idet det kan fastslås, at det er accepteret, at der inden for den kommunale organisation træffes afgørelser af andre end kommunalbestyrelsen, uanset at det langt fra i alle tilfælde er muligt at påvise delegationer. Institutionen som sådan kan således uden videre (d.v.s. uden egentlig delegation) træffe afgørelser og dermed udøve kompetencer, der formelt er henlagt til kommunalbestyrelsen.

En almindelig anerkendelse af institutionsafgørelse vil betyde, at de enkelte organer og personer i institutionen på grundlag af det overordnede organs instruktioner og beslutninger samt sædvane og forholdets natur må vurdere, hvorvidt de anser sig for »kompetente« (føler sig »bemyndigede«) til at træffe afgørelse i en sag.

Som det fremgår, forudsætter institutionsafgørelser, at det er muligt at anskue organisationen i pyramideform, hvor de enkelte organer og personer indbyrdes kan indrangeres i klare over- og underordnelsesforhold. Denne forudsætning er imidlertid ikke opfyldt i kommunalforvaltningen, hvor der allerede i styrelsesloven er tillagt forskellige organer (økonomiudvalg og borgmester) visse helt selvstændige beføjelser, ligesom der - i det mindste forudsætningsvist - er tillagt de stående udvalg visse beføjelser, jfr. udtrykket »umiddelbar forvaltning«, »bestyrelse«, »myndighedsområde« m. v., der i forbindelse med den for den enkelte kommune stadfæstede styrelsesvedtægt medfører betydelige bindinger for kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan således ikke generelt beslutte, at alle sager inden for et udvalgs sagsområde skal forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse. Udvalgene er i loven, kombineret med styrelsesvedtægten, tillagt mere end blot indstillende funktioner.

Bortset fra denne vanskelighed ved at anerkende institutionsafgørelser i kommunalforvaltningen skal det anføres, at det ved en sådan beskrivelse af retstilstanden på det kommunale område med dets flerhed af organer samt administrationen ej heller opnås at få afklaret kompetence- og ansvarsforholdene. Ved blot at hæfte en sådan etiket på de afgørelser, der træffes, er der ikke på nogen måde opnået en løsning af problemet om, hvem der i det konkrete tilfælde må anses for kompetent til at afgøre en sag. Det ville blot være konstateret, at forholdene er så komplekse og uklare, at der ikke kan udsiges noget om kompetencefordelingen, og en nærmere fastlæggelse af kompetencefordelingen ville derfor presse sig på med usvækket kraft.

Dette sidste ville dog ikke være noget argument imod at beskrive afgørelserne inden for den kommunale organisation som institutionsafgørelser, hvis dette iøvrigt havde måttet anses for en korrekt beskrivelse. Som nævnt støder beskrivelsen imidlertid på betydelige vanskeligheder, og samtidig synes det muligt på grundlag af den kommunale styrelseslov at fastslå, at udvalgene udøver en betinget kompetence, jfr. ovenfor kapitel IV, afsnit 6.4.2. Som det sammesteds er anført, gælder dette ikke generelt, men det gælder med hensyn til det store antal beslutninger, der kan anses for naturlige eller nødvendige i forbindelse med forvaltningen af de kommunale anliggender. Der er således fastlagt et væsentligt og praktisk vigtigt udgangspunkt med hensyn til grundlaget for udvalgenes kompetenceudøvelse.

Hermed er der imidlertid ikke taget stilling til, på hvilket grundlag administrationen udøver beslutningsret. Dog må det forudsætningsvist kunne udledes, at overladelse af beslutningsret fra kommunalbestyrelsen direkte til administrationen kun kan ske ved en udtrykkelig delegationsbeslutning. Dette følger af, at det synes vanskeligt at anerkende, at der mellem kommunalbestyrelsen og administrationen kan foreligge en stiltiende delegation, hvilket har sammenhæng med den placering, der tilkommer udvalgene.

Det vil ejheller være rimeligt, om administrationen over for udvalgene skulle kunne hævde, at der foreligger en stiltiende delegation fra kommunalbestyrelsen. Udvalgene bør have et vist kendskab til de opgaver og beføjelser, der uden om dem forskydes ned til administrationen, idet udvalgene kun derigennem kan få mulighed for at præge kommunalbestyrelsens beslutning om delegation, samt mulighed for at tilrettelægge fornødne kontrolforanstaltninger.

Samtidig må det understreges, at en antagelse af, at kommunalbestyrelsen kun udtrykkeligt kan delegere til administrationen, ikke på nogen måde indsnævrer kommunalbestyrelsens muligheder for at tilrettelægge: arbejdet i den kommunale organisation, herunder at træffe beslutning om delegation til administrationen. Det sikrer tværtimod kommunalbestyrelsen imod at blive mødt med eventuelle »påstande« eller formodninger om, at kommunalbestyrelsen skulle have; overladt afgørelsen af visse sager til administrationen.

Det kan derfor hævdes, at det, såvel af begrebsmæssige grunde, som af hensyn til respekten for kommunalbestyrelsen og udvalgene, må anses for rimeligt at fastslå, at kommunalbestyrelsen kun udtrykkeligt kan delegere beslutningsret til administrationen.

Det må antages, at mere omfattende organisationsplaner og kompetencefordelingsplaner ofte vil blive vedtaget i kommunalbestyrelsen, men at kommunalbestyrelsen herudover kun vil blive involveret i mere principielle spørgsmål om kompetencefordeling. I disse tilfælde er der tale om udtrykkelige (formelle) delegationer fra kommunalbestyrelsen, og stiltiende delegation fra kommunalbestyrelsen er derfor, udover at være retligt vanskelig at acceptere, også faktisk vanskelig at forestille sig.

I forholdet udvalg-administration er det derimod såvel retligt som faktisk rimeligt at hævde en stiltiende delegation, ligesom dette også er muligt inden for administrationen. Om man i sidstnævnte tilfælde finder, at betegnelsen institutionsafgørelser er mere dækkende for den arbejdsfordeling, der finder sted, er uden større betydning.

Der kan endelig mere generelt rejses spørgsmål om, hvorvidt en delegation medfører en pligt for delegationsmodtageren til at træffe afgørelse i de sager, der er omfattet af delegationen, eller om der kan tilkomme delegationsmodtageren en ret til at henskyde sager til den, der har foretaget delegationen. Inden for et over- og underordnelsesforhold, sådan som der typisk vil være tale om ved intern delegation, antages det, at delegationen samtidig er udtryk for en tjenestebefaling om at udøve den pågældende myndighed.

Det må herefter være klart, at det påhviler administrationen som en tjenestepligt at træffe afgørelse i de sager, der er henlagt til administrationen. Naturligvis kan administrationen forelægge en sag for det pågældende stående udvalg (eller dettes formand), hvis der er tvivl om sagens løsning (og ikke mindst hvis der er tvivl om rækkevidden af delegationen), men principielt kan sagen blive vist tilbage til afgørelse i administrationen.

Når det gælder økonomiudvalget og de stående udvalg, er retsstillingen ikke helt så klar. Ganske vist er det i styrelseslovens § 22 fastsat, at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, men dels er der (også bortset fra socialudvalgets særstilling) visse begrænsninger heri, og dels må denne bestemmelse sammenholdes med styrelseslovens følgende bestemmelse i § 23. Det er her fastsat, at ethvert udvalgsmedlem kan standse udførelsen af en beslutning og kræve sagen indbragt til afgørelse i kommunalbestyrelsen. Som det fremgår, kan denne standsningsret imidlertid kun udøves over for trufne beslutninger, og spørgsmålet er principielt, om udvalget har en ret til at afstå fra at træffe afgørelse og i stedet indstille sagen til afgørelse i kommunalbestyrelsen.

Dette spørgsmål må imidlertid løses på samme måde for så vidt angår udvalgets betingede kompetenceudøvelse. Når det i loven

er fastsat, at udvalgene skal varetage den umiddelbare forvaltning, kan man tilsvarende rejse det spørgsmål, om udvalgene har en ret til at henskyde afgørelserne til kommunalbestyrelsen.

Principielt synes svaret på de rejste spørgsmål at måtte være, at udvalgene har en pligt til at udøve såvel den betingede kompetence som den delegerede kompetence. I begge tilfælde må dette følge af styrelseslovens bestemmelser, henholdsvis om udvalgenes myndighedsområde (opgaver) og om udvalgenes underordnelsesforhold til kommunalbestyrelsen. Noget andet er så, at kommunalbestyrelsen i praksis næppe kunne tænkes at hjemvise sager, som af et udvalg var forelagt for kommunalbestyrelsen. Dette gælder ikke mindst, fordi udvalget i medfør af bestemmelsen i § 23 i styrelsesloven har det i sin magt at få hidført samme resultat - efter formelt at have truffet en afgørelse og derefter (aftalt) en udøvelse af standsningsretten.

Problemerne omkring det pligtmæssige i udførelsen af delegerede opgaver er således i praksis næppe store. Det følger tillige af det anførte, men bør måske alligevel understreges, at borgerne ikke har noget krav på at få en afgørelse fra det efter loven kompetencebærende organ. Borgerne kan således ikke modsætte sig, at en sag bliver afgjort på et lavere niveau i henhold til delegation.

4. Delegationsforbud inden for kommunalforvaltningen

Der vil her blive redegjort for regler, der begrænser den frie delegationsadgang. Der er dels regler, der forbyder delegation til bestemte organer, uanset delegationens indhold (funktionelle delegationsforbud, afsnit 4.1.), dels regler, der forbyder delegationer af et vist indhold (indholdsmæssige delegationsforbud, afsnit 4.2.).

4.1. Funktionelle delegationsforbud.

Der antages at gælde forbud imod delegation fra de stående udvalg til andre stående udvalg eller - hvad der i denne henseende ville have samme effekt - fra kommunalbestyrelsen til et stående udvalg vedrørende et andet stående udvalgs opgaver, jfr. om det sidstnævnte nedenfor i afsnit 4.2. (indholdsmæssige delegationsforbud). Delegationsforbudet gælder tillige mellem de stående udvalg og borgmesteren som umiddelbart forvaltende de resterende kommunale anliggender (residualkompetencen). Endelig antages der generelt at gælde delegationsforbud i forhold til underudvalg og i forhold til enkelte medlemmer af kollegiale, kommunale organer, bortset fra formanden, jfr. nedenfor afsnit 5.2.

Baggrunden eller begrundelsen for delegationsforbudet mellem de *stående udvalg* er, at hverken kommunalbestyrelsen eller de stående udvalg kan ændre eller fravige styrelsesvedtægtens kompetencefastlæggelse. Bestemmelserne i det af kommunalbestyrelsen vedtagne vedtægtsudkast opnår ved indenrigsministeriets stadfæstelse karakter af retsnormer, og styrelsesvedtægtens fordeling af salgsområderne mellem udvalgene kan ikke fraviges. Udvalgsmedlemmerne har et almindeligt ansvar for administrationen af udvalgets sagsområde, og det ville ikke harmonere hermed, at bestemte sagstyper eller enkelte sager inden for området blev afgjort i andet regie på *udvalgsplan*. En adgang til at fravige styrelsesvedtægtens bestemmelser ville også åbne mulighed for misbrug, idet sagstyper, som på grund af et enkelt medlem giver anledning til vanskeligheder i et udvalg, herefter ville kunne overlades til et andet udvalg, hvori det pågældende medlem eller medlemmets gruppe ikke er repræsenteret.

Som der nedenfor, især i afsnit 6.5., nærmere vil blive redegjort for, er vedtægtsbestemmelserne derimod ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen eller de stående udvalg træffer beslutning om delegation til *administrationen*.

Styrelsesvedtægtens bestemmelser om kompetencefordelingen må således respekteres af kommunalbestyrelsen og udvalgene. Dog må det tilføjes, at den nærmere afgrænsning af udvalgenes sagsområder langt fra altid er eller kan være utvivlsom, og i disse tilfælde må kommunalbestyrelsen eller udvalgene indbyrdes fastlægge kompetencefordelingen. Desuden er der hyppigt opgaver eller dispositioner, der berører flere udvalg

og således kræver et samarbejde mellem de pågældende udvalg, og i sådanne tilfælde må kommunalbestyrelsen eller udvalgene indbyrdes kunne fastlægge en procedure, hvorefter det overlades til et af udvalgene at forestå udførelsen af den pågældende opgave.

Endelig må det nævnes, at det med hensyn til opgaver, der ikke er omfattet af styrelsesvedtægten, gælder, at hvis kommunalbestyrelsen har henlagt en sådan opgave til et stående udvalg, tilkommer det kun kommunalbestyrelsen at foretage ændringer heri.

Der var i den nu ophævede lov om offentlig forsorg hjemmel til at nedsætte *underudvalg* under det sociale udvalg. Denne bestemmelse er ikke medtaget i den sociale styrelseslov, og der findes ejheller andre steder i lovgivningen bestemmelser om adgang til nedsættelse af underudvalg under økonomiudvalget eller de stående udvalg. Der er imidlertid efter indenrigsministeriets opfattelse intet til hinder for, at et udvalg nedsætter underudvalg med rent forberedende eller rådgivende funktioner. Der kan derimod ikke henlægges beslutningsret til et underudvalg;. Da det ikke kan pålægges et udvalg at behandle visse af sine sager i underudvalg, har indenrigsministeriet tillige modsat sig optagelse af bestemmelser om underudvalg i styrelsesvedtægten.

Den manglende adgang til at nedsætte underudvalg med beslutningskompetence kan umiddelbart forekomme vanskelig at forene med den almindeligt antagne adgang for udvalgene til at delegere beslutningsret til formanden og administrationen, jfr. nedenfor afsnit 7 og 8 om udvalgenes delegationsmuligheder. Når der kan delegeres til administrationen, kunne det forventes, at delegation til et udsnit af udvalgets medlemmer så meget desto mere måtte være acceptabelt. Yderligere kunne det til støtte herfor anføres, at det måtte være at foretrække, at beslutningsretten bevaredes i det politiske niveau med dets mandat direkte fra vælgerne. Det skal herved bemærkes, at underudvalg skal vælges af og blandt medlemmerne af det pågældende udvalg, og at valget, medmindre der er enighed om andet, skal ske efter forholdstal.

Når beslutningsret for underudvalg desuagtet må afvises, skyldes det formentlig især, at en sådan ordning ikke vil være lige for alle udvalgets medlemmer. Dette gælder naturligvis i endnu højere grad ved delegation til udvalgsformanden, men der er i denne relation en særlig begrundelse i de øvrige formandsbeføj eiser (mødeforberedelse, udførelse af beslutninger samt selvstændig beslutningsret i helt presserende sager). Desuden må der antages at være en større tilbageholdenhed med delegation til formanden, end der vil være i forhold til underudvalg. I underudvalget ville de større grupper bevare indflydelsen, og udvalgsflertallet ville derfor næppe nære større betænkelighed ved en delegation til underudvalg. Styrelseslovens klare mindretalsbeskyttelsesregler ville imidlertid herved blive gået for nær, i hvert fald hvis større eller væsentligere sagsområder på denne måde blev udskilt fra udvalget. Også det i styrelsesloven fastlagte udvalgsstyre ville kunne skifte karakter, hvis der blev åbnet adgang for sådanne »forretningsudvalg« .

Som nævnt må det på samme måde ud fra lighedsmæssige hensyn formentlig afvises at delegere beslutningsret til et *enkelt medlem,* medmindre der er tale om organets formand, hvor der, som ligeledes nævnt, gør sig særlige hensyn gældende.

Ikke helt sjældent forekommer det, at kommunalbestyrelsen eller et udvalg overlader det til formanden og næstformanden eller formanden og en repræsentant for oppositionen efter nærmere angivne retningslinier at træffe beslutningen i en sag, som kollegiet på grund af manglende oplysninger eller tid ikke har kunnet færdigbehandle i mødet. I sådanne tilfælde kunne det synes, at der i strid med de ovenfor antagne delegationsforbud foretages en delegation til underudvalg eller enkeltpersoner. Når disse situationer desuagtet ikke bør beskrives som delegationssituationer, skyldes det, at der er tale om en bemyndigelse til afslutning af en sag, og beslutningsretten er således konkretiseret og har sammenhæng med noget mere (praktisk) udførende. Oftest er det blot nogle detaljer, der mangler, og det er således kun fuldførelsen, der står tilbage. Hvis der herunder fremkommer oplysninger, der ændrer på det af det kollegiale organ forudsatte beslutningsgrundlag, vil det derfor medføre, at sagen på ny vil blive forelagt for kollegiet.

På den anden side må det erkendes, at der

er tale om glidende overgange til en egentlig (materiel) beslutningsret. Hvis de pågældende har fået tillagt en skønsudøvelse, der rækker videre end blot at være et umiddelbart afsluttende led i det kollegiale organs behandling af sagen, må det således fastslås, at der reelt er tale om en delegation til formanden, jfr. nedenfor under 5.2., således at delegationen ofte vil kræve enstemmighed i det kollegiale organ, og således at det principielt tilkommer formanden at træffe afgørelsen (efter forhandling med det andet medlem af kollegiet).

En afvisning af delegation ud fra formelle kriterier kan naturligvis virke uheldig, hvis reale grunde kan anføres til støtte for en delegation i de pågældende tilfælde. Også de i det følgende afsnit omtalte indholdsmæssige delegationsforbud kan imidlertid i visse tilfælde forekomme uhensigtsmæssige, men det afgørende ved begge typer af delegationsforbud er, at de tjener mere overordnede interesser, som er nedfældet i det kommunale styrelsessystem. Det er i den kommunale styrelseslov suppleret med almindeligt gældende regler om delegation fastlagt, hvilke organer der kan træffe afgørelser på kommunalbestyrelsens vegne, og det fremgår af styrelsesloven, speciallovgivningen samt de nævnte uskrevne, almindelige regler om delegation, hvilke sager der skal afgøres i kommunalbestyrelsen.

4.2. Indholdsmæssige delegationsforbud.

Forbud mod delegationer af et bestemt indhold gælder i et vist mindre omfang. Efter lovgivningen er kommunalbestyrelsen normalt kompetencebærer, og de gældende forbud mod delegation er af samme grund rettet imod kommunalbestyrelsen.

I visse tilfælde betyder lovens henlæggelse af en beføjelse til kommunalbestyrelsen, at kommunalbestyrelsen selv skal udøve den pågældende beføjelse. Et delegationsforbud for kommunalbestyrelsen kan imidlertid også være en følge af, at loven har henlagt bestemte opgaver i anliggender, der henhører under kommunalbestyrelsen, til økonomiudvalget eller et bestemt stående udvalg. Der bortses således fra de tilfælde, hvor socialudvalget eller social- og sundhedsudvalget har en selvstændig kompetence, idet kommunalbestyrelsen henholdsvis amtsrådet her er uden kompetence.

Når et udvalg er tillagt lovbestemte opgaver, indebærer det, at kommunalbestyrelsen er afskåret fra at henlægge de pågældende opgaver til et andet udvalg, hvorimod det ikke vil afskære kommunalbestyrelsen fra i de pågældende anliggender at foretage en delegation til administrationen, jfr. nedenfor afsnit 6.5. Der er således kun tale om et begrænset delegationsforbud. Som eksempler på sådanne lovbestemte udvalgsopgaver kan nævnes økonomiudvalgets opgaver vedrørende indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, jfr. styrelseslovens § 18, og sygehusudvalgets opgaver i henhold til loven om sygehusvæsenet.

Yderligere må det nævnes, at det ikke kun er lovbestemmelser, der på denne måde kan indsnævre kommunalbestyrelsens delegationsmuligheder, men det gælder tilsvarende den af indenrigsministeriet stadfæstede styrelsesvedtægt for kommunen. Som nævnt ovenfor i afsnit 4.1. kan hverken kommunalbestyrelsen eller udvalgene foretage ændringer i styrelsesvedtægtens fordeling af sagsområderne mellem udvalgene. Administrationen kan få overladt beslutningsret, men ikke et andet udvalg end det efter styrelsesvedtægten kompetente.

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

Et delegationsforbud for kommunalbestyrelsen er ensbetydende med et krav om, at kommunalbestyrelsen *selv* skal udøve sin kompetence, og udvalgene har følgelig i samme omfang ej heller nogen betinget kompetence.

Kravet om, at kommunalbestyrelsen selv skal udøve sin kompetence, kan fremgå direkte af loven. Som eksempel herpå kan nævnes bestemmelsen i styrelseslovens § 45, stk.

2, om at kommunalbestyrelsen i et møde skal træffe afgørelse med hensyn til revisionens bemærkninger. Et delegationsforbud fremgår tillige af den særligt foreskrevne beslutningsprocedure i styrelseslovens § 38, hvorefter årsbudgettet skal undergives to behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 3 ugers mellemrum. Bestemmelsen i styrelseslovens § 41, der fastslår, at beslutning om optagelse af lån, påtagelse af garantiforpligtelser og pantsætning af kommunale aktiver skal træffes af kommunalbestyrelsen, er også udtryk for et delegationsforbud, hvilket fremgår af den i bestemmelsen tillige indeholdte delegationshjemmel for kommunalbestyrelsen til at overlade beslutningsretten vedrørende garanti for visse grundejerlån til økonomiudvalget.

Som et yderligere eksempel på delegationsforbud kan nævnes bestemmelsen i § 6 i lov om offentlige myndigheders registre, hvorefter beslutning om oprettelse af et register skal »træffes i et møde af vedkommende kommunalbestyrelse.«

Endvidere er det muligt, at bemærkninger til en lov eller forarbejderne i øvrigt indeholder klare udtalelser om, at kommunalbestyrelsen selv skal udøve sin kompetence. Også forholdets natur kan udgøre en hindring for delegation. Dette må formentlig anses for tilfældet i sager af politisk indhold, hvor der skal træffes særligt vidtrækkende beslutninger f. eks. udbygningsplaner, fællesskabsaftaler, sager om samlede organisationsplaner for kommunen og formentlig også sager vedrørende ansætteis© af kommunaldirektør og tjenestegrenschefer.

Det skal tillige her nævnes, at ombudsmanden har rejst spørgsmål om, hvorvidt der må antages at gælde en almindelig forvaltningsretlig grundsætning om, at afgørelser vedrørende mere betydelige indgreb i borgernes retsstilling må træffes af kommunalbestyrelsen. Det må nok anses for tvivlsomt, om der gælder en sådan retsgrundsætning. Ombudsmanden fandt det imidlertid særdeles betænkeligt, at en kommunalbestyrelse havde overladt det til et udvalg at træffe beslutning om ekspropriation, og indenrigsministeriet har herefter henstillet til de kommunale råd, at beslutninger om ekspropriation så vidt muligt træffes af rådet.

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

Undertiden må det også tillægges afgørende betydning, at en beslutning vedtages af den samlede kommunalbestyrelse med dens særlige sammensætning, repræsenterende kommunens forskellige politiske interesser. Der kan herved især være spørgsmål om at give mindretal lejlighed til at manifestere særlige opfattelser. Det er bl. a. dette synspunkt, der kan tale for, at udtalelser eller indstillinger til andre offentlige myndigheder besluttes af kommunalbestyrelsen selv i et møde, således at mindretallene umiddelbart får mulighed for at tilkendegive (og medsende) deres særlige standpunkter. Der gælder dog ikke noget krav herom. Derimod må sager, som vedrører den samlede kommunalbestyrelse som kollegium, f. eks. sager om valgbarhed, fritagelse for medlemshverv m. v. forudsættes behandlet af den samlede kommunalbestyrelse.

I samme forbindelse skal det nævnes, at det ikke alene er et hensyn til kommunalbestyrelsens særlige interesserepræsentation, der kan begrunde et krav om kommunalbestyrelsesbehandling, men også et hensyn til (respekt for) de øvrige i en sag implicerede myndigheder. Dette synspunkt kan naturligvis også anlægges overfor de ovenfor omtalte høringer fra andre offentlige myndigheder, men som en yderst praktisk tilfældegruppe kan yderligere nævnes indstillinger fra skolekommissioner i forbindelse med læreransættelser m. v. Det er således af såvel undervisningsministeriet som indenrigsministeriet antaget, at kommunalbestyrelsen selv må træffe afgørelse i tilfælde, hvor ansættelse af lærere sker efter indstilling fra skolekommissionen. Begrundelsen herfor er formentlig, at det ville kunne virke stødende, hvis en lovbefalet indstilling fra et kollegialt organ, sammensat af kommunalbestyrelsesrepræsentanter og forældrerepræsentanter, skulle kunne tilsidesættes af udvalg, borgmesteren eller administrationen,

jfr. om dette spørgsmål i øvrigt nedenfor i afsnit 12.5.

Mens det er muligt ret sikkert at udskille en række tilfælde, hvor afgørelse skal træffes af kommunalbestyrelsen, synes det vanskeligere at pege på tilfælde, hvor det på samme måde bindende må anses for forudsat, at afgørelse i det mindste skal træffes på udvalgsplan eller i øvrigt i det politiske niveau. Det er givet, at administrationen i mange tilfælde vil føle behov for at få en politisk afgørelse i en sag, og i praksis vil administrationen nok ofte være tilbageholdende med at træffe afgørelse i en sag, hvis der i skønsudøvelsen af f. eks. teknisk, juridisk, økonomisk eller pædagogisk karakter indgår elementer af specifik politisk karakter. Medmindre der i forbindelse med delegation fra kommunalbestyrelsen eller det pågældende stående udvalg er lagt ret snævre rammer, vil administrationen i sådanne sager af egen drift henskyde afgørelsen til det politiske niveau.

Spørgsmålet er imidlertid, om der kan opstilles bindende regler om, at beslutning skal træffes i det politiske niveau, d.v.s. regler om delegationsforbud alene i forhold til administrationen. På et enkelt punkt er dette vel muligt, nemlig med hensyn til økonomiudvalgets udøvelse af beslutningsretten i sager om garanti for visse grundejerlån, jfr. den tidligere omtalte bestemmelse i styrelseslovens § 41. Hvis økonomiudvalget udøver den i bestemmelsen angivne beslutningsret, sker det i henhold til delegation fra kommunalbestyrelsen, og en videredelegation i dette tilfælde må henset til bestemmelsens begrænsede hjemmel formentlig betragtes som udelukket.

Også i andre tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har delegeret beslutningsret til økonomiudvalget, må det som udgangspunkt antages, at økonomiudvalget er afskåret fra en videredelegation, medmindre andet fremgår af kommunalbestyrelsens delegationsbeslutning, jfr. nedenfor afsnit 6.1. Samme begrænsning vil kunne tænkes for så vidt angår de stående udvalg, såfremt deres kompetenceudøvelse er fastlagt i en af kommunalbestyrelsen vedtaget organisationsplan eller kompetencefordelingsplan.

I øvrigt kan der næppe opstilles almindelige regler om »minimumsafgørelse« på udvalgsplan eller i det politiske niveau, og der er formentlig ej heller særligt behov herfor. Uanset om det antages, at administrationen har adgang til at træffe institutionsafgørelser, eller at administrationen d det store og hele kun kan træffe afgørelser i henhold til en udtrykkelig eller stiltiende delegation, ligger det i selve systemet, at sager af mere principiel karakter vil blive forelagt det politiske niveau. Hertil kommer, at borgmesteren - og i vidt omfang også udvalgsformændene - har en nær kontakt med administrationen og herunder mulighed for at gribe ind og tage sager op i deres respektive organer.

Delegationsforbud i forhold til administrationen synes der således ikke i almindelighed at være behov for.

5. Kommunale, kollegiale organers beslutning om delegation

Når beslutning om delegation skal tages, opstår det tidligere berørte spørgsmål om, hvorvidt det kræver enstemmighed i kommunalbestyrelsen (økonomiudvalget eller de stående udvalg), eller om sædvanligt flertal må anses for tilstrækkeligt. Spørgsmålet er selvsagt særdeles relevant og praktisk, men desuagtet er der hverken i praksis eller teori taget principiel stilling hertil. Det er ikke kun den kommunalretlige litteratur, der forholder sig tavs, men også almindelige forvaltningsretlige fremstillinger forbigår dette betydningsfulde spørgsmål. Dette kunne umiddelbart lede til den antagelse, at når en delegation må anses for (materielt) lovlig, så kan det kollegiale organ træffe beslutning herom i overensstemmelse med de afstemningsregler, der i øvrigt gælder for organet. Dette må formentlig også være udgangspunktet, men spørgsmålet vil nedenfor blive drøftet i tre relationer, idet der i et vist omfang gør sig forskellige forhold gældende, alt efter om delegation foretages til et andet kommunalpolitisk organ (5.1.), til organets formand (5.2.) eller til administrationen (5.3.).

5.1. Delegation til et andet kollegialt organ.

Der kan her være tale om delegation fra kommunalbestyrelsen til økonomiudvalget eller til et stående udvalg, samt fra økonomiudvalget til et stående udvalg. Der ses således bort fra delegation fra et stående udvalg til et andet, idet dette som påpeget ovenfor afsnit 4.1. må anses for udelukket.

Generelt kan det anføres, at beslutningsretten i de nævnte tilfælde fortsat vil blive udøvet i de politiske forsamlinger, der i det store og hele gennem deres forholdsmæssige sammensætning svarer til kommunalbestyrelsens. Betænkelighederne er derfor næppe store ved sådanne delegationer. Det er fortsat politiske, kollegiale beslutninger, og mindretalshensyn er tilgodeset, i hvert fald i nogen grad.

For så vidt angår mindretallene, kan det endvidere anføres, at der med kommunalbestyrelsens beslutninger om delegation til økonomiudvalg eller stående udvalg er taget meget vidtgående hensyn med den såkaldte »standsningsret«. Effekten af en vedtaget delegation kan blive gjort illusorisk ved, at et enkelt udvalgsmedlem henskyder et stort antal eller alle afgørelser til kommunalbestyrelsen. Standsningsretten kan således føre til en blokering af kommunalbestyrelsen, men i praksis synes standsningsrettens udøvelse ikke at have givet anledning til misbrug. Så vidt vides benyttes standsningsretten kun i ringe omfang.

Mindretalshensyn synes således ikke afgørende at tale imod, at kommunalbestyrelsen med sædvanligt flertal kan træffe beslutning om delegation. I teorien er der også nærmest givet udtryk for den opfattelse, at sædvanligt flertal må være tilstrækkeligt ved delegation til udvalg. Opfattelsen bygger på en fortolkning af bestemmelsen i styrelseslovens § 22 om, at et medlem af kommunalbestyrelsen har adgang til at rejse spørgsmål om udvalgenes virksomhed, hvoraf det sædvanligvis modsætningsvis sluttes, at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem ikke kan kræve en sag, der er til afgørelse i et udvalg, realitetsbehandlet i kommunalbestyrelsen. Bestemmelsen kan altså, som det påpeges, ikke anvendes som et veto mod, at kommunalbestyrelsen henlægger kompetence til udvalgene, jfr. Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning, 3. udg., side 263.

Der kan næppe anføres afgørende indvendinger imod at antage, at kommunalbestyrelsen med sædvanligt flertal må kunne træffe beslutning om delegation. Styrelseslovens bestemmelse i § 11, stk. 2, om, at beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt, synes også temmelig kategorisk affattet, og der ses ikke at være holdepunkter for at antage, at bestemmelsen ikke også skulle gælde spørgsmål om den interne organisation, f. eks. kompetencefordelingsplaner.

Dette bestyrkes i høj grad af den tidligere nævnte bestemmelse i styrelseslovens § 41, hvor der er hjemlet delegation til økonomiudvalget, uden noget forbehold om særligt kvalificeret flertal eller enstemmighed. Som støtte kan også anføres bestemmelsen i § 17, stk. 4, om nedsættelse af særlige udvalg. Der er ejheller her særlige bestemmelser om beslutningstagen ved delegation, uanset at det af bestemmelsen fremgår, at udvalgene bl. a. kan få overladt varetagelsen af bestemte hverv.

Det skal nævnes, at indenrigsministeriet i en konkret sag har udtalt betænkelighed ved en ordning, hvorefter der mod et byrådsmedlems protest blev tillagt et kasse- og regnskabsudvalg en bemyndigelse til i ferietiden at afgøre sager på byrådets vegne, når bemyndigelsen gik ud over, hvad der var hjemlet i kommunens styrelsesvedtægt, og var af en mere generel og ubestemt karakter. Det fremgår ikke klart, hvorvidt indenrigsministeriets betænkelighed især skyldtes protesten imod delegationen, fravigelsen af den i styrelsesvedtægten hjemlede kompetencefordeling mellem udvalgene eller delegationens meget vidtgående karakter. Der er formentlig tale om en kombination af disse synspunkter. Det væsentligste i den refererede sag burde nok være, at der med delegationen ville ske en uhjemlet fravigelse af styrelsesvedtægten, jfr. tillige Erik Harders kommentarer til sagen i »Dansk Kommunalforvaltning« (3. udg., side 158 med note 32).

Det må formentlig kunne fastslås, at kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget med sædvanligt flertal kan beslutte delegation til andre kollegiale organer, ligesom det må tilkomme flertallet at træffe beslutning om tilbagekaldelse af delegationen.

5.2. Delegation til organets formand.

Når formanden for et kollegialt organ får det overladt at træffe afgørelse på organets vegne, kan der opstå problemer i forhold til mindretal, dels indflydelsesmæssigt og dels informationsmæssigt. Bl. a. vil standsningsretten reelt gå tabt i samme omfang, som sagerne forskydes bort fra udvalgene. Formandsdelegation er derfor ikke uden betænkelighed og dette reflekterer da også på mulighederne for at overdrage beslutningsret til formænd, jfr. både ovenfor under de almindelige bemærkninger om intern delegation i et kollegialt organ (afsnit 2.2.) og nedenfor i forbindelse med gennemgangen af de enkelte organers delegationstnuligheder. Det er her tillige nævnt, at visse formandsfunktioner må anses for selvstændige beføjelser.

Som formand for kommunalbestyrelsen har borgmesteren i henhold til styrelsesloven en selvstændig ret til på kommunalbestyrelsens vegne at træffe afgørelse i almindelige løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl eller ikke tåler opsættelse. En tilsvarende ret tilkommer der ikke efter loven udvalgsformanden (herunder borgmesteren som formand for økonomiudvalget). Det antages imidlertid, at udvalgsformanden har en selvstændig ret til at træffe afgørelse i hastende sager - også selv om der ikke er tale om almindelige løbende sager. Det antages endvidere, at der ved delegation kan tillægges udvalgsformanden en ret til at træffe afgørelse i sager, som ikke giver anledning til tvivl, og at en delegation af dette omfang kan vedtages med sædvanligt flertal. Det er helt sædvanlige formandsdelegationer, som kendes fra en række råd og nævn, og som er begrundet i et ønske om ikke at belaste de kollegiale organer med. helt oplagte sager. Desuden vil medlemmerne i organet have en let adgang til kontrol gennem spørgsmål til formanden, ligesom formanden gennem møderne kan holde sig ajour med organets synspunkter, og herunder evt. nævne indkomne sager, som han agter at træffe afgørelse i.

En henlæggelse af videregående beføjelser til formanden mod et mindretals protest kan derimod være betænkeligt på grund af den uligevægt, der opstår i den politiske repræsentation. Formanden ville hermed få en politisk indflydelse af en anden og stærkere karakter, end ved en delegation til administrationen, jfr. nedenfor. Formanden vil nemlig få ret til at træffe afgørelse, hvilket han ikke får ved en delegation til administrationen. Her kan formanden kun gennem sin tættere kontakt med administrationen sikre sig en bedre information og dermed en bedre mulighed for at »tage en sag op« i kommunalbestyrelsen eller udvalget.

Man kan derfor rejse det spørgsmål, om en delegation til formanden, der rækker ud over, hvad der er sædvanemæssigt, må forudsætte, at der ikke fra et medlem protesteres herimod. Heroverfor kan det naturligvis indvendes, at bestemmelsen i styrelseslovens § 11, stk. 2, også her måtte føre til, at flertallet kan træffe beslutning om delegation. Denne bestemmelse er dog næppe i sig selv afgørende, jfr. den hidtidige usikkerhed omkring spørgsmålet samt den supplerende argumentation ovenfor under afsnit 5.1. og nedenfor under afsnit 5.3.

Det er endvidere almindeligt antaget, at et medlem kan modsætte sig, at en sag afgøres ved cirkulation blandt medlemmerne. Så meget desto mere må et medlem kunne modsætte sig, at der overlades beslutningsret til formanden.

Konklusionen må herefter være, at sædvanlige formandsbemyndigelser i overensstemmelse med almindeligt gældende regler for kollegiale organer kan besluttes med sædvanligt flertal, hvorimod videregående delegationer til formanden formentlig kun er tilladelige, hvis der ikke fremkommer protester herimod.

5.3. Delegation til administrationen.

Betænkelighederne ved en forskydning af sager fra kommunalbestyrelse og udvalg til administrationen består især i den samtidige forskydning fra det politiske niveau til det administrative niveau. Det kan siges at være mindre foreneligt med demokratiet, at de personer, som vælgerne har udstyret med et mandat, ikke har den afgørende indflydelse i sagerne, og at delegation derfor må være noget undtagelsesagtigt. Heroverfor kan det anføres, at delegationen ikke er ensbetydende med, at de folkevalgte mister indflydelse, hvorimod det normalt vil være udtryk for, at de folkevalgte bedømmer de pågældende sager som mindre politiske og mere tekniske eller rutinemæssige. De folke-

valgte kan således gennem delegationen sikre sig mere tid til det egentlige politiske arbejde - det planlæggende, det styrende og det kontrollerende - uden at dette behøver at betyde et afkald på indsigten i administrationen, som kan og bør sikres ved forskellige kontrolforanstaltninger og periodiske undersøgelser og vurderinger af den af administrationen fulgte praksis.

En anden betænkelighed, der kan nævnes, er, at kommunalbestyrelsens mindretal mister indsigt og indflydelse på de afgørelser, der af administrationen træffes i henhold til en delegation. Ganske vist betyder delegationen til administrationen, at det stående udvalg som helhed unddrages afgørelsen af de pågældende sager, men udvalgsformanden, der har nær kontakt med administrationen, vil dog bevare en betydelig adgang til information og indflydelse. Det samme gælder borgmesteren i dennes egenskab af daglig leder af administrationen. Da borgmester og udvalgsformænd ikke sjældent vil være fra samme gruppe eller i det mindste tilhøre flertalsgruppen, betyder det, at en enkelt gruppe eller flertallet favoriseres på de øvriges bekostning. Mindretallene mister berøringen med og indsigten i den daglige administration i samme omfang, som der delegeres til administrationen.

I denne sammenhæng skal der tillige henvises til den tidligere omtalte bestemmelse i styrelsesloven om, at ethvert udvalgsmedlem kan kræve udførelsen af en beslutning, der er truffet i udvalget, standset og sagen indbragt til afgørelse i kommunalbestyrelsen. Der er her tale om en meget betydelig mindretalsgaranti, og i det omfang sagerne ikke behandles i udvalget, vil denne ret blive gjort illusorisk, og det vil i første række ramme mindretallene, som afskæres fra deltagelsen i forvaltningen. Mulighederne for at få en sag rejst i kommunalbestyrelsen, og dermed muligheden for at få skabt en offentlig debat, forringes betydeligt.

Når det rejste spørgsmål om beslutningstagen vurderes på den skitserede baggrund, kan man på den ene side gøre gældende, at mindretallenes muligheder efter styrelsesloven for at opnå indflydelse på forvaltningen af de kommunale anliggender forringes på en sådan måde, at der ikke mod et medlems protest burde kunne træffes beslutning om delegation.

På den anden side kan man mere formelt hævde, at det i styrelseslovens § 11, stk. 2, er fastsat, at beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt, og der findes ikke særlige bestemmelser om, at delegation kræver kvalificeret flertal eller enighed. Som ovenfor nævnt må bestemmelsens rækkevidde i denne henseende dog formentlig anses for begrænset.

Alt i alt synes det vanskeligt alene på grundlag af styrelsesloven at drage nogen sikker konklusion med hensyn til spørgsmålet om adgangen til delegation fra kommunalbestyrelsen eller udvalg til administrationen samt betingelserne herfor. Det må derfor være rimeligt at anlægge mere helhedsbetonede vurderinger.

Styrelsesloven udgør en art rammelov for styrelsen af de kommunale anliggender, og udfyldningen må bl. a. bero på en vurdering af de kommunale opgaver. I de senere år er der blevet henlagt en række opgaver af til dels teknisk-administrativ karakter til kommunerne, og det synes åbenbart, at det ikke kan have været lovgivers intention, at forvaltningen heraf i det daglige skulle varetages af politiske forsamlinger.

I praksis træffer administrationen da også afgørelse i en række kommunale anliggender, ikke mindst som forvaltningsmyndighed over for borgerne, f. eks. i sager inden for bygningslovgivningen og miljølovgivningen. Denne forvaltningsudøvelse hviler i et vist omfang på stiltiende delegationer fra udvalgene. Det synes at være en konsekvens heraf, at forvaltningsudøvelsen ikke kan hvile på en forudsætning om, at der ikke hos et enkelt medlem er en modstand imod delegationen. Hvis der gjaldt en forudsætning herom, ville det medføre en sådan usikkerhed, at delegation til administrationen i praksis næsten kun kunne ske udtrykkeligt.

Som et yderligere argument for, at en beslutning om delegation kan træffes ved sædvanlig flertalsbeslutning, kan der henvises til den situation, at der måtte opstå en konflikt mellem kommunalbestyrelsen og et udvalg med hensyn til nødvendigheden af delegation til administrationen. Hvis udvalget vægrer sig ved at beslutte en ud fra effektivitetsmæssige hensyn nødvendig delegation til administrationen, må kommunalbestyrelsen kunne træffe beslutning om delegatio-

nen - mod udvalgets protest, jfr. nærmere herom nedenfor afsnit 6.5.

Det er accepteret, at der må ske en henskydning til administrationen under særlig overvågen af borgmesteren og de respektive udvalgsformænd. Folkestyret bliver herved ingenlunde en blot fiktion. Det er kommunalbestyrelsen og udvalgene, der lægger rammerne og retningslinierne for administrationens forvaltning og mere overordnet kontrollerer denne samt træffer de væsentligere beslutninger, hvorimod den øvrige deltagelse i forvaltningen af de kommunale anliggender af praktiske grunde i mange tilfælde har måttet indsnævres til de særligt heltids- eller deltidsansatte politikere.

Hvis det må erkendes, at udviklingen af det kommunale selvstyre har nødvendiggjort, at der i et betydeligt omfang finder denne forskydning sted med hensyn til forvaltningen af de kommunale anliggender, må det samtidig sikres, at der ikke er eller skabes hindringer for en rimelig adgang til delegation. Medmindre andet udtrykkeligt er foreskrevet, bør kommunalbestyrelsen eller udvalgene derfor med sædvanligt flertal kunne træffe beslutning om delegation til administrationen, naturligvis forudsat at der ikke i det konkrete tilfælde kan antages at gælde et delegationsforbud, jfr. ovenfor afsnit 4.2. Dog er det samtidig væsentligt at være opmærksom på, hvordan der sikres mindretallene indsigt i og mulighed for indflydelse på administrationens virksomhed. Om dette spørgsmål kan der henvises til kapitel VI, afsnit 6.

Når der ikke kan kræves enighed ved beslutningen om delegation, kan det enkelte medlem følgelig heller ikke egenmægtigt hidføre en tilbagekaldelse af delegationen. Der kræves derfor også flertalsbeslutning for at tilbagekalde en delegation. Dette gælder også for en stiltiende delegation. Det enkelte medlem har alene mulighed for at få spørgsmålet om delegation rejst i udvalget eller kommunalbestyrelsen med den virkning, at delegationen - hvis den fastholdes - herefter vil være udtrykkelig.

6. Kommunalbestyrelsens delegationsmuligheder

6.1. Delegation til økonomiudvalget.

Behovet for delegation fra kommunalbestyrelsen til økonomiudvalget er næppe stort. Økonomiudvalgets opgaver er som tidligere omtalt i det store og hele lovfæstet. De består i (a) *udøvelse af en række selvstændige kompetencer* (mest markant er retten til at udarbejde forslag til årsbudget), (b) *umiddelbar forvaltning* af bl. a. og især kommunens kasse- og regnskabsvæsen, (c) *udøvelsen af kontrolfunktioner* (indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder) og (d) *udtalelsesret i sager vedrørende kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold, forinden sådanne sager forelægges kommunalbestyrelsen,* samt i henhold til de amtskommunale styrelsesvedtægter og i øvrigt tillige et stort antal kommunale styrelsesvedtægter (e) *samordning af (amts) kommunens planlægningssager og udtalelsesret i sager herom, forinden sådanne sager forelægges kommunalbestyrelsen.*

I det omfang økonomiudvalget udøver en selvstændig kompetence (a), opstår der ifølge sagens natur ikke spørgsmål om delegation. Heller ikke inden for de sagsområder, hvor der er tillagt økonomiudvalget den umiddelbare forvaltning (b), vil der (i praksis) opstå spørgsmål om delegation. Der er tale om en varetagelse af interne administrativt-økonomiske funktioner, og økonomiudvalget vil her umiddelbart kunne træffe afgørelse inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte regulativer og rammer. Der henvises i øvrigt til kap. IV, især afsnit 6.4.2., hvor begrebet »den umiddelbare forvaltning« nærmere er fastlagt.

For så vidt angår de i styrelsesloven nævnte kontrolfunktioner (c), måtte det forventes, at spørgsmålet om delegation allerede af begrebsmæssige grunde var udelukket. Når spørgsmålet alligevel kan rejses, skyldes det, at det sædvanligvis antages, at ordene »indseende med de forvaltningsmæssige forhold . . . . « danner grundlag for økonomiudvalgets funktion som personaleudvalg. Medmindre andet er fastsat i styrelsesvedtægten, henhører personaleområdet under

økonomiudvalget, der i den henseende - sammen med borgmesteren som administrationens *daglige* leder - varetager den umiddelbare forvaltning på kommunalbestyrelsens vegne. Spørgsmålet om hvilke ansættelses-, afskedigelses- eller andre personalesager, der bør eller skal forelægges kommunalbestyrelsen, vil herefter i overensstemmelse med den tidligere angivne bestemmelse af begrebet umiddelbar forvaltning især bero på, hvilke begrænsninger kommunalbestyrelsen måtte have fastsat over for økonomiudvalget i denne henseende. Principielt vil økonomiudvalget således kunne ansætte også ledende embedsmænd, idet det dog, som nævnt ovenfor under 4.2., ud fra forholdets natur formentlig må antages, at der gælder delegationsforbud for kommunalbestyrelsen for så vidt angår ansættelse og afskedigelse af kommunaldirektør samt tjenestegrenschefer.

Med hensyn til vedtagelse af planer for kommunen (e) må der normalt antages at gælde et delegationsforbud for kommunalbestyrelsen, således at disse sager skal indstilles til afgørelse i kommunalbestyrelsen.

Herefter synes der reelt kun at opstå spørgsmål om delegation inden for det opgaveområde, der vedrører den obligatoriske høring af økonomiudvalget i sager om kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold (d). Det er i styrelseslovens § 21, stk. 1, foreskrevet, at de stående udvalg gennem økonomiudvalget skal foretage indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis yderligere bevillinger anses for ønskelige eller fornødne. Denne udtalelsesret kan kommunalbestyrelsen ikke »erstatte« med en beslutningsret for økonomiudvalget. Dette ville være i strid med den i bestemmelsen angivne procedure samt i strid med styrelseslovens! § 40, stk. 2, hvori det er fastsat, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Denne bestemmelse er ment som et delegationsforbud.

Kommunalbestyrelsen kan i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet i de specielle bemærkninger have foreskrevet, at visse bevillinger kun må benyttes med økonomiudvalgets tilslutning (betingede bevillinger) ligesom der inden for en given bevilling kan være angivet et budgetniveau, som kun kan overskrides af det pågældende stående udvalg med økonomiudvalgets samtykke. I begge tilfældegrupper tillægges der økonomiudvalget en beslutningsret, som udvalget altså ikke i forvejen er i besiddelse af - selvstændigt eller betinget (umiddelbar forvaltning).

Det er endvidere i styrelseslovens § 18, stk. 2, generelt fastsat, at økonomiudvalget skal afgive erklæring om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen. Som nævnt i kap. IV, afsnit 5.3.4. skal denne bestemmelse imidlertid ikke opfattes helt efter sin ordlyd, idet det ikke har været hensigten med bestemmelsen at fastslå, at alle sager vedrørende kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold skal forelægges for kommunalbestyrelsen. Kun hvis en sag vedrørende disse forhold (i øvrigt) skal forelægges for kommunalbestyrelsen, skal der medfølge en erklæring fra økonomiudvalget, f. eks. for så vidt angår sager om udøvelse af bevillingsmyndighed. Bestemmelsen er således principielt ikke udtryk for et delegationsforbud, og selv uden delegation kan økonomiudvalget i en række tilfælde træffe afgørelse på grundlag af det stående udvalgs indstilling.

Vedrører den af det stående udvalg forelagte sag imidlertid andet og mere end økonomiske og/eller almindelige administrative forhold, er økonomiudvalget afskåret fra umiddelbart at kunne træffe afgørelse, og må videreekspedere sagen til kommunalbestyrelsen. Det er således inden for dette sidste område, at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt kommunalbestyrelsen kan delegere beslutningsretten til økonomiudvalget. Dermed ville kommunalbestyrelsen afstå fra forelæggelse af en sag med et fagmæssigt indhold, der af et stående udvalg gennem økonomiudvalget er indstillet til kommunalbestyrelsen.

Bestemmelsen i § 18, stk. 2, synes imidlertid ikke at åbne adgang for en sådan delegation, idet dette ville stride mod den fastlagte procedure, hvorefter økonomiudvalget netop skal kommentere udvalgsindstillingen med henblik på den afsluttende behandling og afgørelse i kommunalbestyrelsen. En antagelse af adgang til delegation til økonomiudvalget i de her omhandlede tilfælde ville tillige indebære, at økonomiudvalget i forhold til det indstillende udvalg også fag-

mæssigt vil blive en art overudvalg, og en sådan placering (som forretningsudvalg) har styrelsesloven ikke tillagt økonomiudvalget. Det er således økonomiudvalgets funktioner og sagsområde sammenholdt med de stående udvalgs sagsområder, der stiller sig hindrende for en delegation i disse tilfælde, og ikke et generelt delegationsforbud. Dette fremgår også af, at kommunalbestyrelsen i sådanne situationer ofte vil kunne henlægge beslutningsretten til de to udvalg i forening: det stående udvalg for så vidt angår de fagmæssige spørgsmål og økonomiudvalget for så vidt angår de økonomiske og almindelige administrative forhold. Nedenfor under 6.3. behandles spørgsmålet om borgmesterens kompetence i tilsvarende situationer, herunder mulighederne for en delegation i forlængelse af dennes selvstændige kompetence.

Styrelsesloven indeholder dog en delegationshjemmel i et tilfælde, der, hvis delegationsadgangen ikke er benyttet, må anses for omfattet af økonomiudvalgets erklæringsret, nemlig bestemmelsen i § 41, 2. pkt., om kommunalbestyrelsens adgang til at henlægge beslutningsretten i sager om kommunale garantier for visse grundejerlån til økonomiudvalget. Her er der et klart eksempel på delegation fra kommunalbestyrelsen til økonomiudvalget, og lovfæstelsen kan også tages som et udtryk for, at der næppe kan tilkomme kommunalbestyrelsen en almindelig adgang til at delegere beslutningsretten i de her omhandlede sager til økonomiudvalget.

6.2. Delegation til stående udvalg.

Der er ej heller noget større behov for delegation fra kommunalbestyrelsen til de stående udvalg, idet disse efter loven varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Heri ligger, som tidligere omtalt, en forudsætning om, at udvalgene inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte rammer og retningslinier træffer de afgørelser, der er naturlige i forbindelse med administrationen af de sagsområder, som i styrelsesvedtægten er henlagt til dem. Kommunalbestyrelsen kan således nærmere afgrænse udvalgenes forvaltningsudøvelse og herunder bestemme, hvilke sager der - bortset fra hvad der følger af lovgivningen, dennes forudsætninger og forholdets natur - skal forelægges for kommunalbestyrelsen.

Spørgsmål om delegation eller positiv henlæggelse (i modsætning til negativ afgrænsning) af beføjelser vil særligt opstå inden for sagsområder, der ikke ved kommunens styrelsesvedtægt er henlagt til udvalgene. Ganske vist har borgmesteren i henhold til styrelseslovens § 31, stk. 2, den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m. v., men denne bestemmelse afskærer ikke kommunalbestyrelsen fra at beslutte, at et område, som ikke er omfattet af styrelsesvedtægten, henlægges til et stående udvalg. Er der tale om større og mere permanente opgaver, må det dog kræves, at der ved den først givne lejlighed, når styrelsesvedtægten revideres, tages stilling til opgavens endelige udvalgsplacering.

Hvis et udvalg ifølge styrelsesvedtægten alene kan foretage indstilling i en sag til kommunalbestyrelsen, må en beslutningsret for udvalget, hvis den iøvrigt er forenelig med lovgivningen, tillægges udvalget ved delegation fra kommunalbestyrelsen. Dette betyder at anvendelsen af udtrykket »indstiller« i styrelsesvedtægten vil kunne få denne begrænsende betydning, at udvalget ikke uden videre er berettiget til at træffe afgørelser. Ved at angive udvalgets beføjelser som indstillende gives der således ikke udtryk for et delegationsforbud, men udtryk for at delegation er nødvendig, hvis egentlig beslutningsret ønskes udøvet af udvalget. Omvendt må det fastslås, at angivelser som »forestår«, »administrerer« o. lign. i styrelsesvedtægten ikke er udtryk for delegationer, men netop udtryk for den ret til umiddelbar forvaltning, der beskrives som en betinget kompetence. Det vil sige kommunalbestyrelsen kan til enhver tid foretage indskrænkninger i eller fastlægge retningslinier for udvalgets forvaltningsudøvelse.

Ved på denne måde at tillægge ordvalget i styrelsesvedtægten en større betydning opnås det også, at styrelsesvedtægten yderligere kan blive et egnet styringsinstrument, idet kommunalbestyrelsen ved at benytte udtrykket »indstiller« kan sikre sig, at der alene kan træffes afgørelser i henhold til en delegation. Styrelsesvedtægten bliver ikke mindre smidig herved, ligesom dette ejheller er tilfældet med hensyn til de øvrige nævnte udtryk (»forestår«, »administrerer«), idet de herved angivne beføjelser som nævnt kan

være genstand for indskrænkninger. Det bliver altså alene et spørgsmål om, hvad *udgangspunktet* skal være.

6.3. Delegation **til** borgmesteren.

Der kan her være tale om delegation til borgmesteren som formand for kommunalbestyrelsen eller som daglig administrationsleder, men netop fordi det er samme person, der udøver disse to centrale funktioner, må det nødvendigvis være vanskeligt at sondre mellem de situationer, hvor borgmesteren optræder i den ene rolle og i den anden rolle. I praksis gør kommunalbestyrelsen sig det formentlig heller ikke klart, hvorvidt den overlader beføjelserne til borgmosteren i den ene eller den anden egenskab.

Formanden for et kollegialt organ er sædvanligvis tillagt beføjelser vedrørende mødeforberedelse og mødeledelse. Disse beføjelser er i næsten alle kollegiale organer udtrykkeligt tillagt formanden, og i mangel af bestemmelser herom er dette også antaget at være den almindeligt gældende deklaratorisike (udfyldende) regel. Der er altså ikke tale om beføjelser tillagt ved delegation, men derimod selvstændige kompetencer for formanden.

Herudover skal borgmesteren som formand drage omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger, jfr. styrelseslovenis § 31, stk. 1. Der er også på dette punkt tale om en almindelig formandsbeføjelse, der ofte ikke udtrykkeligt er fastsat. Beføjelsen til at drage omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger må dog i sammenhæng med det særlige kommunale udvalgsstyre forstås ret snævert, jfr. ovenfor kapitel IV, afsnit 3.2.4.1.

Der er yderligere i styrelseslovens § 31, stk. 1, tillagt borgmesteren som formand for kommunalbestyrelsen en adgang til på kommunalbestyrelsens vegne at afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Der er her tale om en selvstændig kompetence, og delegation bliver således ikke fornøden.

Som nævnt ovenfor i kapitel IV, afsnit 3.2.5., er den nærmere rækkevidde af denne bestemmelse i § 31, stk. 1, ikke ganske klar. Igen »forstyrres« den sædvanlige formandsfunktion af udvalgsstyret, der har som konsekvens, at formandens her omhandlede selvstændige kompetence alene kan vedrøre sager, der ikke skal til udvalgsbehandling, eller sager der bar været til udvalgsbehandling, og hvori der foreligger en indstilling til kommunalbestyrelsen. Dog må det fremhæves, at udvalgsbehandlingen, når der er tale om hastende sager, kan foretages af udvalgsformanden på udvalgets vegne, jfr. afsnit 5.2., 7.3. og 8.3. I hastende sager kan borgmesteren således sikre sig udvalgsformandens indstilling, hvorefter han kan handle på grundlag af og i overensstemmelse med denne.

På grund af de betingelser, der skal være opfyldt, for at borgmesteren i henhold til § 31, stk. 1, kan træffe afgørelse på kommunalbestyrelsens vegne, har bestemmelsen dog ikke hidtil haft væsentlig betydning i praksis. Som »almindelige løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl«, har der i teorien været peget på en særdeles praktisk tilfældegruppe, nemlig bevillingssager, der af udvalgene skal forelægges for kommunalbestyrelsen som bevillingsmyndighed, uanset om de er af ringe betydning. Baggrunden for denne opfattelse har været, at sådanne sager hvori der tillige skal foreligge erklæring fra økonomiudvalget, kan anses for rent rutinemæssige og dermed berettige borgmesteren til som formand for kommunalbestyrelsein at træffe afgørelse (Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning, 3. udg., side 156). Der synes imidlertid at kunne rejses tvivl om rigtigheden af denne opfattelse. Når der gælder et delegationsforbud i bevillingssager, må det formentlig betyde, at kommunalbestyrelsen som kollegialt organ selv skal træffe afgørelse.

Delegation fra kommunalbestyrelsen til formanden kan iøvrigt praktisk forekomme i forbindelse med enkeltstående bemyndigelser til inden for nærmere afgrænsede rammer at indgå aftaler med andre offentlige myndigheder eller private. Det kan også forekomme, at kommunalbestyrelsen bemyndiger formanden til at afslutte en sag, som kommunalbestyrelsen ikke har fået færdigbehandlet i sit møde, jfr. om disse tilfælde ovenfor afsnit 4.1.

Kommunalbestyrelsen har også mulighed for ved fastlæggelsen af grænserne for udvalgenes umiddelbare forvaltning at fastsætte, at bestemte sagstyper skal forelægges for kommunalbestyrelsen, idet det samtidig in-

den for visse rammer overlades til borgmesteren at træffe afgørelse i de pågældende sager på kommunalbestyrelsens vegne. Som formand for kommunalbestyrelsen kan borgmesteren således få tillagt beføjelser, som det blev afvist at henlægge til økonomiudvalget på grund af dettes funktioner og sagsområde, jfr. ovenfor afsnit 6.1.

En sådan delegation til formanden må dog formentlig betragtes som for vidtgående, *hvis* formanden herved måtte få mulighed for at træffe en anden afgørelse end indstillet af vedkommende stående udvalg. En delegation til formanden inden for et udvalgsområde må derfor forudsætte, at det kun overlades til formanden at træffe afgørelse i overensstemmelse med udvalgets indstilling. Herved får formanden en beføjelse, som meget svarer til hans lovbesitemte beføjelse. Dog må det understreges, at kommunalbestyrelsen her som andetsteds ikke i noget tilfælde kan delegere en beslutningsiret, som efter lovgivningen eller dennes forudsætninger må anses for forbeholdt den samlede kommunalbestyrelse.

6.4. Delegation til særlige **udvalg.**

De særlige udvalg er i det store og hele kun tænkt som forberedende eller rådgivende organer, men det er i styrelseslovens § 17, stk. 4, udtrykkeligt fastsat, at kommunalbestyrelsen også kan overlade særlige udvalg varetagelsen af bestemte hverv.

Det er kun kommunalbestyrelsen, der kan nedsætte særlige udvalg, og det må anses for et naturligt led i nedsættelsen, at der sker en fastlæggelse af de opgaver, som udvalget skal varetage. Som *udgangspunkt* må det derfor være kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om det særlige udvalgs opgaver, herunder om evt. delegation til udvalget.

Hvis det særlige udvalg skal tillægges forberedende, rådgivende eller besluttende funktioner indenfor de sagsområder, der ved styrelsesvedtægten er henlagt til de stående udvalg, må det særlige udvalg nedsættes under et stående udvalg. Dette er en følge af, at det er det stående udvalg, der er ansvarligt for den umiddelbare forvaltning af det i styrelsesvedtægten til udvalget henlagte kompetenceområde. Det må derfor sikres, at det stående udvalg ved fastsættelse af retningslinier og iøvrigt gennem udøvelse af instruktionsmyndighed fortsat kan holdes ansvarligt for forvaltningen af sit myndighedsområde.

Endvidere må det formentlig antages, at det må være det stående udvalg, hvorunder det særlige udvalg umiddelbart henhører, der træffer afgørelse om en evt. delegation. Det synes ikke foreneligt med styrelsesvedtægtens kompetencefordeling at anerkende en ret for kommunalbestyrelsen til inden for et stående udvalgs sagsområder at delegere beslutningsret til et særligt udvalg. En antagelse heraf ville være ensbetydende med en anerkendelse af en ret for kommunalbestyrelsen til at gribe ind i et stående udvalgs ret til umiddelbar forvaltning af de sagsområder, der i styrelsesvedtægten er henlagt til udvalget.

Det kan heroverfor anføres, at der ved kommunalbestyrelsens tilsvarende beslutning om delegation af beslutningsret til administrationen også sker indgreb i vedkommende stående udvalgs adgang til umiddelbar forvaltningsudøvelse. Som det fremgår af det følgende afsnit (6.5.), er dette også forbundet med ikke ubetydelige betænkeligheder, der imidlertid må vige over for de af kommunalbestyrelsen repræsenterede mere overordnede interesser i at skabe og sikre en hensigtsmæssig og funktionsdygtig kommunal organisation. Samme hensyn gør sig normalt ikke gældende ved delegation til særlige udvalg, hvortil kommer, at der er en betydelig forskel på en delegation til administrationen, som det stående udvalg umiddelbart er i kontakt med, og en delegation til et kollegialt organ, om hvis sammensætning der iøvrigt ikke gælder særlige regler. Det særlige udvalg kan f. eks. være nedsat alene med kommunalbestyrelsesmedlemmer, herunder visse af det pågældende stående udvalgs medlemmer.

Det stående udvalg er ansvarligt for den umiddelbare forvaltning af de i styrelsesvedtægten til udvalget henlagte sagsområder, og som følge heraf bør det i videst muligt omfang tilkomme det stående udvalg selv at træffe beslutning om denne forvaltningsudøvelse. Der antages i øvrigt kun at være en ret snæver adgang for et stående udvalg til at delegere beslutningsret til særlige udvalg, jfr. kapitel IV, afsnit 9.1., hvortil der herom kan henvises.

Endvidere bør det stående udvalg gennem

økonomiudvalget forelægge spørgsmål om delegation til særlige udvalg for kommunalbestyrelsen, der er ansvarlig for styringen af de stående udvalgs dispositioner. Da kommunalbestyrelsen har rådigheden over nedsættelsen (og ophævelsen) af det særlige udvalg, kan kommunalbestyrelsen på denne måde fuldt styre det stående udvalgs delegationer til særlige udvalg.

Konklusionen må herefter være, at delegation til særlige udvalg kan besluttes af kommunalbestyrelsen, medmindre der er tale om et af styrelsesvedtægten omfattet sagsområde, idet spørgsmålet om delegation her - med respekt af en vetoret for kommunalbestyrelsen - må bero på det pågældende stående udvalg.

Udvalget har overvejet en lovmæssig regulering af delegationsadgangen i forhold til særlige udvalg, og der er nedenfor i afsnit 12.2. nærmere redegjort herfor.

6.5. Delegation til administrationen.

Delegation til administrationen er af indlysende grunde helt nødvendigt i kommunerne. Kommunalbestyrelsen har pligt til at drage omsorg for, at de kommunale opgaver varetages på forsvarlig vis, og kommunalbestyrelsen må derfor allerede af tids- og arbejdsmæssige grunde overlade en række afgørelser til administrationen. Kun hvor der gælder delegationsforbud, jfr. ovenfor under 4.2., er en delegation til administrationen udelukket. Der gælder således ikke for kommunalbestyrelsen særlige delegationsforbud i relation til administrationen.

Når udvalgene er umiddelbart ansvarlige for forvaltningen af de sagsområder, der er henlagt til dem, kan det forekomme vanskeligt foreneligt hermed at anerkende en ret for kommunalbestyrelsen til uden om vedkommende stående udvalg at delegere beslutningsret til administrationen. Hvordan skal udvalgene kunne leve op til deres ansvar, hvis kommunalbestyrelsen rundhåndet delegerer til administrationen? Normalt vil der formentlig ikke opstå nogen konflikt, men helt utænkeligt er det ikke.

Hvis kommunalbestyrelsen foretog en delegation til administrationen, ville det stående udvalg - med respekt af kommunalbestyrelsens beslutning - ganske vist kunne fastlægge retningslinier for administrationens sagsbehandling og afgørelser, ligesom udvalget konkret ville kunne instruere administrationen. Selvom udvalget imidlertid måtte finde delegationen uhensigtsmæssig eller af andre grunde ønske sig sagerne forelagt til afgørelse, ville det i så fald ikke være muligt for udvalget at tilbagekalde den af kommunalbestyrelsen vedtagne delegation til administrationen.

Disse omstændigheder, centreret omkring respekten for udvalgenes fortrinsret til beslutningskompetence og deres ansvar for forvaltningen af deres myndighedsområder (ret og pligt), kunne således tale for, at det alene måtte være udvalgene, der kunne træffe beslutning om overladelse af beslutningsret til administrationen.

På den anden side harmonerer en antagelse af en sådan selvstændig ret for udvalgene ikke med »generalklausulen« om, at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Styrelseslovens bestemmelser om udvalgenes underordnelsesforhold og bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsen styrer kommunens anliggender taler imod en anerkendelse af en særlig kompetence for udvalgene på dette punkt.

Kompetencen til at træffe beslutning om delegation ville nok være *betinget* af, at kommunalbestyrelsen ikke greb ind over for delegationen og de af delegationen omfattede sager, men kompetencen ville *samtidig* være *ubetinget* i den forstand, at kommunalbestyrelsen ikke ville kunne hidføre en efter kommunalbestyrelsens opfattelse ønskværdig eller nødvendig delegation til administrationen. På dette punkt ville udvalgene hermed få en eksklusiv ret, som kan være vanskelig at forene med kommunalbestyrelsens almindelige overordnede adgang til at tilrettelægge det arbejde, der skal udføres inden for den kommunale organisation. Arbejds- og funktionsfordelingen sker ofte i form af eller på grundlag af organisationsplaner, der vedtages af kommunalbestyrelsen, og det ville være et betydeligt indgreb heri, om kommunalbestyrelsen i denne forbindelse måtte anses for afskåret fra at træffe beslutning om delegation.

Det synes herefter at måtte antages, at såvel kommunalbestyrelsen som udvalgene kan træffe beslutning om delegation til administrationen. Det må tillige kunne fastslås, at

der ikke kan tilkomme udvalgene en vetoret imod kommunalbestyrelsens delegation til administrationen, og udvalgene kan således ikke hindre kommunalbestyrelsen i at gennemføre delegationen. Ligeledes kan udvalgene ikke på egen hånd få hidført en tilbagekaldelse af en af kommunalbestyrelsen foretaget delegation til administrationen.

En mere summarisk organisationsplan, som kommunalbestyrelsen har fastlagt, vil sjældent i sig indeholde delegationer, men den vil ofte kunne danne grundlag for en delegation, ligesom den i visse henseender (gennem dens angivelse af kommandoveje m. v.) vil kunne stille sig hindrende for delegation. En fastlæggelse af disse grundlæggende forudsætninger for delegation vil således indgå i kommunalbestyrelsens stillingtagen i forbindelse med tilrettelæggelsen af den kommunale organisation. Også når det gælder fastlæggelsen af kompetenceniveauerne med hensyn til større samlede sagsområder (kompetencefordelingsplaner), vil det naturligt være et spørgsmål, der involverer kommunalbestyrelsen. Det eller de pågældende udvalg, der berøres af kompetencefordelingsplanen, vil tillige være inddraget i beslutningsprocessen, oftest således at forslaget udarbejdes af udvalget (eller udvalgene i forening) og gennem økonomiudvalget forelægges for kommunalbestyrelsen til afgørelse.

Er der omvendt tale om mindre omfattende delegationer, vil det formentlig alene være det pågældende stående udvalg, der træffer beslutning om delegation. Spørgsmålet om, og behovet for delegation opstår i udvalgets daglige arbejde, og der vil hen ad vejen - udtrykkeligt eller mere stiltiende - ske en overladelse af beføjelser til administrationen. Det vil også være udvalget, der som det umiddelbart forvaltende og umiddelbart ansvarlige organ vil have en særlig mulighed for og tilskyndelse til ikke alene at beslutte delegation, men tillige at kontrollere administrationens udøvelse af de delegerede beføjelser. I udvalget er vedkommende forvaltningschef normalt til stede, og udvalgsmedlemmerne kan derfor under mødet få oplysninger om forvaltningen af et givet sagsområde.

Den her angivne sondring mellem mere og mindre omfattende delegationer refererer sig ikke så meget til omfanget af den beslutningsret, der overlades, men i højere grad til om der »gøres op med« et større sagsområde, der tillige typisk vil involvere flere kommunalpolitiske organer. Hvis der i øvrigt konkret er tale om en særlig vidtgående delegation til administrationen, kan det være rimeligt om det pågældende stående udvalg orienterer økonomiudvalget og eventuelt kommunalbestyrelsen.

7. Økonomiudvalgets delegationsmuligheder

7.1. Delegation til stående udvalg.

De stående udvalgs opgaver er fastlagt i styrelsesloven kombineret med styrelsesvedtægten. I hvilket omfang der inden for disse opgaveområder tilkommer udvalgene en beslutningsret, afhænger dels af sagernes karakter, dels af de af kommunalbestyrelsen vedtagne rammer, instruktoriske retningslinier og beslutninger i øvrigt.

Kommunalbestyrelsen kan have foreskrevet, at visse beslutninger kun kan træffes med økonomiudvalgets samtykke, især i forbindelse med rådigheden over bevillinger. Der er hermed tillagt økonomiudvalget en ret, som udvalget ikke havde på forhånd. Denne af kommunalbestyrelsen delegerede ret kan økonomiudvalget ikke tiden støtte i kommunalbestyrelsens vedtagelse lempe eller give afkald på over for det pågældende stående udvalg, da det må antages, at der herved ville svigte væsentlige forudsætninger for kommunalbestyrelsen, der netop har ønsket denne særlige kontrol.

Inden for økonomiudvalgets lovbestemte opgaveområde må en delegation til de stående udvalg formentlig anses for udelukket, idet delegationen ville være uforenelig med styrelseslovens henlæggelse af de pågældende opgaver til økonomiudvalget. Ganske vist ville økonomiudvalget ved en delegation fortsat være ansvarlig for forvaltningen af den pågældende opgave, uanset om denne umiddelbart blev varetaget af et stående udvalg, men meningen med den lovbestemte henlæg-

gelse har netop været at binde forvaltningen således, at de nævnte opgaver skal varetages af ét og samme politiske organ, jfr. tillige herom ovenfor i afsnit 4.2. (indholdsmæssige delegationsforbud).

Styrelsesloven har samlet den centrale ledelse af kommunernes økonomi og almindelige forvaltningsmæssige forhold hos økonomiudvalget. Også proceduremæssigt er der i styrelsesloven regler, der sikrer økonomiudvalgets udøvelse af disse generelle, koordinerende og kontrollerende opgaver. Det er ofte økonomiudvalgets rolle at fungere som mellemstation i forhold til kommunalbestyrelsen, og denne særlige placering samt karakteren af de lovbestemte opgaver gør det tillige vanskeligt at pege på et behov for en delegationsadgang i forhold til de stående udvalg.

7.2. Delegation til underudvalg.

Der kan her i det hele henvises til det ovenfor under 4.1. anførte om, at underudvalg ikke kan tillægges beslutningsret, men kun forberedende og rådgivende funktioner.

7.3. Delegation til borgmesteren.

Spørgsmålet om delegation til borgmesteren opstår dels i relation til dennes hverv som formand for økonomiudvalget, dels i relation til dennes hverv som daglig administrationsleder. Her, som andetsteds, hvor borgmesteren optræder, er det vanskeligt klart at udskille de tilfælde, hvor han optræder i den ene og den anden egenskab.

I overensstemmelse med de almindelige regler om formandsbeføjelser og formandsdelegation, må det antages, at borgmesteren som formand for økonomiudvalget har en vis selvstændig kompetence til at træffe afgørelse i hastende sager. Det må ligeledes antages, at formanden kan få det overladt at træffe afgørelse i sager, der ikke giver anledning til tvivl eller i øvrigt må karakteriseres som mindre betydningsfulde. Det er formentlig også muligt i videregående omfang at delegere beslutningsret til formanden, men bortset fra ferieperioden er der i praksis nok kun et behov for så vidt angår personalemæssige spørgsmål.

Som daglig leder af administrationen træffer borgmesteren afgørelse i en række personalespørgsmål, og den nærmere afgrænsning af de personalemæssige beføjelser vil i vidt omfang afhænge af kommunalbestyrelsens og økonomiudvalgets beslutninger. Under sit kompetenceområde vil borgmesteren sædvanligvis have ansættelse og afskedigelse af visse personalekategorier.

Det vil næppe altid være naturligt at betragte disse beføjelser som udslag af en delegation til borgmesteren. Der er i mange tilfælde snarere tale om en fastlæggelse af hans ansvarsområde som daglig leder af administrationen. Det sker imidlertid også ofte, at borgmesteren udtrykkeligt bemyndiges til at føre forhandlinger, f. eks. med personaleorganisationer. Det er i øvrigt næppe afgørende, om der i disse personaleanliggender i stedet sker delegation til administrationen, idet borgmesteren blandt andet inden for personaleområdet har egentlige lederbeføjelser i forhold til administrationen og dermed også en ret til at træffe afgørelse i sager desangående.

7.4. Delegation til særlige udvalg.

For så vidt angår økonomiudvalgets lovbestemte opgaver må en delegation til særlige udvalg anses for udelukket, jfr. tilsvarende i forhold til de stående udvalg, ovenfor afsnit 7.1., men også i øvrigt synes det vanskeligt at forestille sig noget egentligt anvendelsesområde for delegation fra økonomiudvalget til særlige udvalg. Dog kan det næppe helt udelukkes, at der til økonomiudvalget kan være henlagt opgaver, som kan gøres til genstand for delegation, og i så fald må der med hensyn til kompetencen til at træffe beslutning om delegation gælde regler svarende til dem, der er omtalt ovenfor.

7.5. Delegation til administrationen.

Som nævnt ovenfor under 7.3. vedrørende økonomiudvalgets delegation til borgmesteren som administrationsleder vil kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget undertiden delegere visse personalemæssige beføjelser til administrationen, og administrationens udøvelse af sådanne beføjelser må antages at ske under borgmesterens ledelse. Bortset herfra kan der næppe påvises behov for overladelse af egentlig beslutningsret fra økonomiudvalget til administrationen. Det er bl. a. økonomiudvalgets opgave at tilvejebringe forsvarlige regler for og forretningsgange i

kommunens økonomifunktioner, samt i øvrigt at sikre at kommunens administration er forsvarligt indrettet og organiseret, og disse funktioner er det ifølge sagens natur i vidt omfang ikke muligt at overlade til administrationen selv.

8. De stående udvalgs delegationsmuligheder

8.1. Delegation til stående udvalg.

Som nævnt ovenfor under 4.1. må en delegation fra et stående udvalg til et andet anses for uforeneligt med den i styrelsesvedtægten fastlagte kompetencefordeling. Er der tale om opgaver, som ikke er omfattet af styrelsesvedtægten, må en delegation anses for stridende imod kommunalbestyrelsens henlæggelse af de pågældende opgaver til det stående udvalg, der ønsker at videredelegere til et andet stående udvalg. Kun kommunalbestyrelsen kan ændre i denne opgavefordeling, og er opgaverne omfattet af styrelsesvedtægten, kræver en ændring tillige indenrigsministeriets stadfæstelse.

8.2. Delegation til underudvalg.

Også vedrørende dette spørgsmål kan der henvises til ovenfor under afsnit 4.1., hvor det er nævnt, at underudvalg kun kan nedsættes med rent forberedende eller rådgivende funktioner.

8.3. Delegation til udvalgsformand.

Der kan her henvises til de almindelige regler, hvorefter der tilkommer formanden en selvstændig beføjelse til at træffe afgørelse i hastende sager. Desuden kan udvalget ved delegation overlade det til formanden at træffe afgørelse i sager, der ikke giver anledning til tvivl eller iøvrigt må anses for mindre betydningsfulde. Også videregående delegation kan besluttes af udvalget, men ligesom med hensyn til økonomiudvalget gælder det, at der i de stående udvalg normalt er en sådan mødehyppighed, at videregående delegationer normalt kun vil forekomme i ferieperioden.

8.4. Delegation til borgmesteren.

Der vil her kun kunne rejses spørgsmål om de stående udvalgs muligheder og behov for at henlægge beslutningsret til borgmesteren i dennes egenskab af administrationsleder. Der er i teorien givet udtryk for, at et udvalg ikke på egen hånd og uden kommunalbestyrelsens beslutning kan overdrage afgørelsen af sager under dets område til borgmesteren i hans egenskab af administrationsleder (Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning, 3. udg., side 162). Der kan således rejses spørgsmål om, hvorvidt der af hensyn til respekten for kommunalbestyrelsens fastlæggelse af kompetencefordelingen må gælde en regel om, at de stående udvalg ikke kan henlægge fagmæssige beføjelser til borgmesteren, jfr. samme problemstilling ovenfor under afsnit 4.1.

Også de stående udvalgs og borgmesterens placering i den kommunale organisationsstruktur synes at måtte stille sig hindrende for en delegation, idet en delegation ville indebære, at de stående udvalg skulle overvåge og herunder tillige udøve en instruktionsbeføjelse i forbindelse med borgmesterens kompetenceudøvelse.

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

Det skal i denne forbindelse tillige understreges, at borgmesteren i kraft af sin stilling som administrationsleder ej heller kan udøve en fagmæssig kompetence i sager, som af et stående udvalg er delegeret til en administrationsgren, jfr. redegørelsen i kapitel IV, afsnit 3.2.4.1., om forholdet mellem borgmesteren og fagforvaltningerne (de stående udvalg) samt nedenfor afsnit 8.6. På den anden side må det fastslås, at delegationen ikke påvirker borgmesterens stilling som øverste daglig leder af administrationen, og at borgmesteren også fortsat kan benytte sig af sin

ret til på kommunalbestyrelsens vegne at gribe ind i enhver sag, der er til behandling i administrationen (»indgrebsretten«), jfr. tillige nedenfor afsnit 8.6. samt kapitel IV, afsnit 3.2.6.

8.5. Delegation til særlige udvalg.

Dette spørgsmål er allerede gennemgået ovenfor under 6.4. Hvis en kommunalbestyrelse har nedsat et særligt udvalg under et stående udvalg, må det antages, at det stående udvalg kan delegere en begrænset beslutningsret til det særlige udvalg, der i denne forbindelse fuldt og helt vil være undergivet eventuelle af det stående udvalg fastsatte instruktioner og retningslinier. Det er netop instruktionsmyndigheden, der kan begrunde, at det stående udvalg her har en adgang til delegation, og dermed et andet resultat end i forhold til andre stående udvalg og borgmesteren.

Det antages endvidere at være en forudsætning for anerkendelse af delegation af beslutningsret til et særligt udvalg, at udvalget ikke reelt må betragtes som et underudvalg, og det særlige udvalg kan derfor ikke bestå af et flertal af det pågældende stående udvalgs medlemmer.

8.6. Delegation til administrationen.

Antagelsen af en betinget kompetence for udvalgene fører alene til, at det store flertal af sager herefter som udgangspunkt afgøres i udvalgene. Det er imidlertid umuligt for udvalgene at træffe afgørelse i alle de sager under deres myndighedsområde, som ikke afgøres af kommunalbestyrelsen. Det er almindeligt antaget, at udvalgene må have en vid adgang til at delegere beslutningsret til administrationen, og det er kun få delegationsforbud, der kan nævnes, jfr. ovenfor afsnit 4.2.

Undertiden træffer udvalgene ikke formelle beslutninger om delegation til administrationen, men der vil kunne foreligge tilstrækkelige holdepunkter for at antage en stiltiende delegation. Udtrykkelige beslutninger om delegation vil nok især blive truffet i forbindelse med en fastsættelse af, hvilke typer sager der ønskes forelagt til afgørelse i udvalget. Dette kan ske i kompetencefordelingsplaner, men der kan også blot være tale om enkeltvedtagelser. Hvis der er tale om mere omfattende delegationer eller - som ved kompetencefordelingsplaner — en samlet fastlæggelse af kompetenceudøvelsen inden for et større område, skal delegationsforslaget dog forelægges for økonomiudvalget, evt. med henblik på forelæggelse tillige for kommunalbestyrelsen, jfr. herved bestemmelsen i styrelseslovens § 18, stk. 2, om, at økonomiudvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

For så vidt angår borgmesterens forhold til de sager, der er omfattet af delegationen til administrationen, bemærkes, at borgmesteren fuldt og helt udøver sine beføjelser som daglig leder af administrationen og således blandt andet fordeler sagerne, udfærdiger fornødne forskrifter for deres ekspedition samt sørger for, at der er den nødvendige koordination af sagsbehandlingen. Borgmesteren har derimod i almindelighed ikke nogen fagmæssig kompetence til at gribe ind i administrationens sagsbehandling. Hvis borgmesteren imidlertid er af den opfattelse, at det, som administrationen er i begreb med at udføre, ikke er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens intentioner, eller at væsentlige interesser i øvrigt berøres, kan han i sin egenskab af formand for kommunalbestyrelsen som dennes repræsentant standse udførelsen og via udvalget foranledige sagen indbragt for kommunalbestyrelsen, jfr. nærmere herom i kapitel IV, afsnit 3.2.6.1.

Hvis der opstår tvivl i administrationen om afgørelsen af en sag, der er omfattet af delegationen, eller om delegationens rækkevidde, er det principielt vedkommende udvalg eller eventuelt udvalgsformanden, der må tage stilling til tvivlsspørgsmålet. Dog vil borgmesteren som følge af sin daglige tilstedeværelse i administrationen og sin politiske placering ofte blive afæsket en stillingtagen i sådanne situationer. Borgmesteren optræder imidlertid i så fald ikke som administrationsleder eller som beføjet i henhold til delegation fra vedkommende stående udvalg.

9. Borgmesterens delegationsmuligheder

Borgmesterens beføjelser som administrationsleder udøves i vidt omfang af hans sekretariat (borgmesterkontoret), og hans stilling i forhold til sekretariatet har i denne henseende betydelige lighedspunkter med ministerens i forhold til ministeriet. Det må derfor formentlig antages, at der her består en adgang for sekretariatet til at træffe institutionsafgørelser, således at den enkelte medarbejder, afhængigt af hans stilling og placering samt sagens karakter, træffer afgørelse på borgmesterens vegne - også selv om det ikke er muligt at påvise en foretagen delegation. Borgmesteren kan dog, ligesom ved egentlige delegationer, til enhver tid gribe ind, såvel konkret som generelt.

Borgmesteren varetager blandt andet den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m. v., jfr. styrelseslovens § 31, stk. 2, og indenfor dette område kan borgmesteren ligesom de stående udvalg delegere beslutningsret til administrationen, men ikke til stående udvalg.

10. Administrationens delegationsmuligheder

Inden for den kommunale administration er der behov for og muligheder for delegation på samme måde som indenfor andre forvaltningshierarkier, og det må derfor antages, at der er en almindelig adgang til at træffe institutionsafgørelser, jfr. ovenfor afsnit 3. I organisationsplaner, kompetencefordelingsplaner og især stillingsbeskrivelser kan det være fastsat eller forudsat, at visse funktioner skal udøves af en bestemt embedsmand, men i det store og hele vil det være vanskeligt på grundlag af skriftligt materiale at fastslå den enkelte medarbejders beføjelser. Det vil oftest være således, at arbejdsdelingen beror på den ansattes stilling og placering i forvaltningspyramiden samt sædvaner og praksis. Begrænsningerne i den enkelte medarbejders adgang til at træffe afgørelser kan derfor siges at ligge i selve systemet.

11. Særligt om magistratskommuner

I magistratskommunerne gælder de i det foregående omtalte regler om delegation ganske tilsvarende. Samtidig kan det fastslås, at der ikke i magistratskommunerne gælder yderligere eller særlige regler om delegation.

Når der i magistratskommunerne alligevel vil være visse forskelle i forhold til de udvalgsstyrede kommuner, skyldes det, at den umiddelbare forvaltning i magistratskommunerne er henlagt til et antal enkeltpersoner, som tilsammen udgør en magistrat. Retsreglerne om delegation er således de samme, men de forskellige styrelsesforhold medfører nogle faktiske forskelle.

De enkelte magistratsmedlemmer (borgmestre) varetager efter loven den umiddelbare forvaltning inden for deres respektive sagsområder på eget ansvar. Som omtalt i kapitel IV, afsnit 11, betyder denne bestemmelse ikke, at der tilkommer magistratsmedlemmerne andre eller videregående beføjelser end de, der tilkommer de stående udvalg i udvalgsstyrede kommuner.

Kommunalbestyrelsen (borgerrepræsentationen) er således det overordnede organ, der gennem regulativer, rammer, instruktoriske retningslinier eller enkeltvedtagelser kan fastlægge det nærmere indhold af den umiddelbare forvaltning. Ligeledes gælder det, at kommunalbestyrelsen (borgerrepræsentationen) er afskåret fra at foreskrive, at sager, der er omfattet af rådmandens (borgmesterens) vedtægtsmæssige kompetence, generelt eller i væsentligt omfang skal forelægges for kommunalbestyrelsen (borgerrepræsentationen).

Den omstændighed, at de to planer i de udvalgsstyrede kommuner, udvalg og administration, i magistratskommunerne er »sammensmeltede« i magistratsafdelingen under

ledelse af rådmanden (borgmesteren), betyder, at der ikke i denne relation opstår problemer med hensyn til delegation. Den enkelte rådmand (borgmester) kan inden for sin afdeling tilrettelægge sagsbehandlingsform og afgørelsesmyndighed på den måde, som den pågældende finder mest velegnet - dog naturligvis undergivet kommunalbestyrelsens overordnede beslutninger. Der er ikke som i de udvalgsstyrede kommuner mindretalshensyn at tage i betragtning ved en forskydning fra det politiske til det administrative niveau. Der er tale om et egentligt forvaltningshierarki, hvor det er muligt at anerkende institutionsafgørelser, jfr. ovenfor afsnit 3.

Kommunalbestyrelsens (borgerrepræsentationens) delegationer vedrørende en flerhed af sager eller en enkelt sag må være rettet til den magistratsafdeling, der inden for det pågældende sagsområde er kompetent efter styrelsesvedtægten (bortset fra tilfælde hvor vedkommende magistratsmedlem retsstridigt vægrer sig ved at udføre den pågældende opgave). Kommunalbestyrelsen kan således ej heller henlægge beslutningsrettten til den samlede magistrat. Derimod vil den enkelte rådmand kunne forelægge sådanne sager for den samlede magistrat. Endvidere har borgmesteren (overborgmesteren) en ret til at tage enhver sag op i den samlede magistrat, og denne ret gælder også sager, hvor afgørelsesmyndigheden af kommunalbestyrelsen (borgerrepræsentationen) er delegeret til en magistratsafdeling.

Endvidere må det nævnes, at rådmændene (borgmestrene) ikke alene varetager den umiddelbare forvaltning inden for deres respektive magistratsafdelinger, men tillige den daglige ledelse af afdelingen. Der opstår således ikke i denne forbindelse noget spørgsmål om delegation.

Endelig skal det understreges, at de faste udvalg i magistratskommunerne kun er rådgivende organer, og at de ej heller ved delegation kan få tillagt en beslutningsret. Om det nærmere indhold af magistratsordningerne henvises i øvrigt til bilag **1.**

12. Udvalgets overvejelser om en lovmæssig regulering af delegation

12.1. Generelt.

Det har i udvalget været drøftet, om der er behov for en lovmæssig regulering af adgangen til og formerne for delegation inden for kommunalforvaltningen. Udvalget har herved taget udgangspunkt i det forhold, at der i kommunerne i et meget betydeligt omfang sker delegation, samtidig med at der på visse punkter er nogen usikkerhed om gældende ret med hensyn til delegation. Umiddelbart kunne det derfor synes påkrævet i den kommunale styrelseslov nærmere at få fastlagt mulighederne eller grænserne for delegation.

Det vil imidlertid efter udvalgets opfattelse være særdeles vanskeligt generelt at lovgive om delegation. Der er en fare for uberettigede eller utilsigtede modsætningsslutninger ved fastlæggelsen af indholdet af andre bestemmelser i lovgivningen, der henlægger kompetence til kommunalbestyrelsen. Dette gælder, uanset om det sker i form af en opregning af tilfælde, hvor delegation er mulig, eller en opregning af tilfælde, hvor delegation er udelukket.

Det må yderligere anføres, at udtrykkelige delegationsregler ikke er så nødvendige her i landet, hvor der - i modsætning til f. eks. i Sverige - gælder et almindeligt anerkendt princip om, at intern delegation er ulovbestemt og som udgangspunkt fri. Samtidig må det understreges, at delegation kun er nødvendig, hvis der ikke kan påvises en selvstændig eller betinget kompetence. Behovet for en lovmæssig regulering af delegationsinstituttet er således blevet mindre i og med antageisen af, at der i de stående udvalgs (og i mindre omfang økonomiudvalgets og borgmesterens) umiddelbare forvaltning ligger en betinget kompetence. Også antagelsen af, at administrationen i visse henseender har et handleområde, gør en lovregulering mindre påkrævet.

Hertil kommer, at det er forbundet med meget betydelige fordele, at der ikke i lovsform er fastsat bindende forskrifter. Behovet for intern delegation veksler ikke alene fra organ til organ, men også i tid og sted, og jo færre bindinger desto bedre. De stadige ændringer i lovgivningen gør det vanskeligt at overskue, hvordan sagsantal, sags-

karakter, forretningsgange m. v. vil udvikle sig, og det er værdifuldt, at der løbende hermed kan ske den nødvendige tilpasning af organisationen.

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

12.2. Om delegation til særlige udvalg.

På enkelte punkter har udvalget overvejet nogle lovmæssige præciseringer. Det gælder således spørgsmålet om delegation til særlige udvalg, hvor der kan synes at være behov for visse præciseringer af styrelseslovens bestemmelse i § 17, stk. 4, da bestemmelsens rækkevidde på grund af udviklingen i praksis - og også i teorien - kan forekomme usikker.

Der er i kapitel IV, afsnit 9, nærmere redegjort for de særlige udvalg og herunder omtalt mulighederne for delegation af beslutningsret til særlige udvalg. Som det fremgår heraf, må det antages, at der gælder betydelige begrænsninger i adgangen til at henlægge beslutningsret til de særlige udvalg. En overladelse af enkelte dele af den umiddelbare forvaltning til varetagelse gennem særlige udvalg må være noget undtagelsesagtigt, da overblikket over den kommunale forvaltning herved kan vanskeliggøres, ligesom ansvaret for denne kan forflygtiges. Det bør således kun være hensyn til væsentlige og relevante interesser, der kan begrunde en fravigelse af styrelseslovens almindelige regler om, at den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender varetages af økonomiudvalget og de stående udvalg.

Udvalget har nærmere drøftet, hvorvidt det er muligt på en hensigtsmæssig måde at afgrænse og regulere delegation til særlige udvalg.

Når der ikke i styrelsesloven er regler om delegation, bortset fra den specielle regel i § 41 om delegation til økonomiudvalget af beslutningsret i sager vedrørende garanti for visse grundejerlån, må man være opmærksom på, at der med en lovfæstelse af delegationsadgangen i forhold til særlige udvalg kan opstå fare for uberettigede modsætningsslutninger.

Det er udvalgets opfattelse, at der inden for de stående udvalgs myndighedsområder kun bør være adgang for en delegation til sådanne særlige udvalg, der repræsenterer specielle, afgrænsede interesser. Det bør således kun være enkelte, begrænsede anliggender, der skal kunne overlades til særlige udvalg, og afgrænsningen af de pågældende anliggender må ske på en sådan måde, at der ikke opstår tvivl med hensyn til kompetenceudøvelsen Endvidere må det særlige udvalg være nedsat under vedkommende stående udvalg, som herved kan foretage en fornøden sagsmæssig koordination og i øvrigt virke som mellemled i forhold til kommunalbestyrelsen, såvel ved henvendelser fra det særlige udvalg, som ved klager over det særlige udvalgs administration. Kommunalbestyrelsen bør desuden fortsat kunne overlade »bestemte hverv« - og i forbindelse hermed også beslutningsret - til særlige udvalg og således henlægge løsningen af nogle nytilkomne opgaver, f. eks. beskæftigelsesarbejder i forbindelse med ledighedsbekæmpelsen, til nogle i den anledning særligt (og midlertidigt) oprettede udvalg.

Der foreligger dog efter udvalgets opfattelse ikke et tilstrækkeligt erfaringsgrundlag og dermed en afklaring af muligheder og behov, som kunne danne grundlag for en nærmere lovmæssig afgrænsning af anvendelsesområdet for særlige udvalg med administrerende funktioner. Udvalget har derfor ikke stillet forslag herom.

12.3. Om delegation af bevillingsmyndighed.

Det har endvidere i udvalget været drøftet, hvorvidt styrelseslovens delegationsforbud i bevillingssager bør lempes. Som nævnt i afsnit 6.3. har der i teorien været peget på et anvendelsesområde for formandsbeføjelsen i forbindelse med bevillingssager, der skal forelægges for kommunalbestyrelsen. Hvis sådanne sager er af ringe betydning, og der foreligger samstemmende udvalgsindstillinger, skulle borgmesteren herefter kunne træffe afgørelse under henvisning til sine formandsbeføjelser. Det synes imidlertid ret sikkert, at bestemmelsen i styrelseslovens § 40, stk. 2, om, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen, må forstås så-

ledes, at kommunalbestyrelsen i plenum må træffe afgørelse.

Forbudet mod delegation af bevillingsmyndighed giver ikke længere anledning til så store problemer, efter at der ved budget- og regnskabsreformen er åbnet mulighed for en betydelig udvidet anvendelse af rammebevillinger. Erfaringen har imidlertid vist, at flere kommunalbestyrelser ud fra rimelighedsbetragtninger (bagatelagtige bevillingsoverskridelser) sætter sig ud over det kategoriske lovkrav, og der kan derfor på denne baggrund være grund til at overveje en ændring af styrelsesloven.

Der kan herved henvises til, at der i § 41, stk. 4, i lov om Københavns kommunes styrelse er en bestemmelse om, at borgerrepræsentationen kan bemyndige et af sin midte udpeget udvalg til at meddele samtykke til mindre afvigelser fra budgettet eller til afholdelse af udgifter udenfor samme. Det er i bestemmelsen tilføjet, at de nærmere regler for udøvelsen af denne bemyndigelse fastsættes i styrelsesvedtægten. Der er i overensstemmelse hermed i § 4 i Københavns kommunes styrelsesvedtægt en bestemmelse om det pågældende udvalgs nedsættelse samt kompetence. Udvalget, der består af borgerrepræsentationens formand og seks andre borgerrepræsentationsmedlemmer, kan på borgerrepræsentationens vegne efter forslag fra magistraten tage beslutning om udgifter uden for budgettet til et beløb af indtil 25.000 kr. eller sådanne mindre afvigelser fra samme, hvorved udgiften ikke på nogen enkelt post forøges med mere end nævnte beløb. Det er endvidere fastsat, at hvert medlem af udvalget ved erklæring til protokollen kan forlange en sag afgjort i borgerrepræsentationen.

Spørgsmålet er, om der på samme måde burde tilvejebringes hjemmel for, at der i kommunens styrelsesvedtægt kan optages bestemmelse om, at økonomiudvalget inden for visse grænser kan godkende udgifter uden for budgettet, samt i øvrigt mindre afvigelser.

Efter udvalgets opfattelse måtte en sådan løsning gennem vedtægten formentlig foretrækkes fremfor en beløbsangivelse i loven eller en bemyndigelse for indenrigsministeren, idet disse ordninger dels ville være tunge, og dels urimelige som følge af de forskellige kommunestørrelser. Ej heller en angivelse af en vis procentdel af bevillinger ville være tilfredsstillende, idet det kunne friste til en »opsplitning« af overskridelser, hvortil kommer, at mange tillægsbevillingssager ikke vedrører bevillingsoverskridelser, men tilfælde, hvor der ønskes bevillinger til andre formål end fastsat eller forudsat.

Det er imidlertid efter udvalgets opfattelse tvivlsomt, om en bestemmelse i styrelsesloven svarende til den nævnte bestemmelse i den københavnske styrelseslov i nævneværdig grad vil afhjælpe de praktiske behov for en »opblødning« af styrelseslovens krav om kommunalbestyrelsens forudgående tillægsbevilling af yderligere udgifter. Det er kravet om, at der forudgående skal tilvejebringes en bevilling, der rejser praktiske problemer.

Det administrative besvær med den forudgående forelæggelse af de mange mindre bevillingssager kan give anledning til overvejelser af ordninger, hvorefter kommunalbestyrelsen i forbindelse med regnskabsaflæggelsen kan godkende mindre overskridelser. Sådanne overvejelser om regler om, i hvilke tilfælde regnskabsmæssig forklaring må anses for tilstrækkeligt, må dog ses i sammenhæng med øvrige regler om bevillinger. Det vil derfor være nødvendigt at foretage ret omfattende undersøgelser af såvel økonomisk som juridisk karakter, ligesom budget- og regnskabsrådet formentlig må inddrages i sådanne overvejelser.

Udvalget skal derfor anbefale, at de her rejste problemer om bevillingsproceduren ved mindre bevillingsoverskridelser tages op til nærmere undersøgelse og udredning med henblik på en fastlæggelse af administrativt mere enkle regler for disse tilfælde.

12.4. Om delegation i sager vedrørende garantiforpligtelser.

Udvalget har tillige overvejet rimeligheden af den indsnævrede delegationsadgang i styrelseslovens § 41, 2. pkt., hvorefter økonomiudvalget kan bemyndiges til at træffe beslutning om garanti for visse grundejerlån. I § 41, 1. pkt. er det fastsat, at beslutninger om optagelse af lån, påtagelse af garantiforpligtelser og pantsætning af kommunale aktiver skal træffes af kommunalbestyrelsen.

For så vidt angår lån og pantsætning synes det herved fastsatte delegationsforbud også at have gode grunde for sig. Derimod forekommer det umiddelbart udvalget ubetænkeligt at udvide adgangen til delegation til økonomiudvalget i sager om garantitilsagn, idet denne bestemmelse kan lægge hindringer i vejen for en rimelig administration af en række mindre sager om påtagelse af garantiforpligtelser.

I sager om mindre garantitilsagn, f. eks. garantier for sommerrevyer, koncerter m. v., kan det virke omstændeligt, at beslutningerne skal træffes af de kommunale råd i hvert enkelt tilfælde. Der kan derfor være behov for at overlade sådanne beslutninger til udvalgene inden for en nærmere fastsat beløbsgrænse.

Styrelseslovens snævre delegationsadgang med hensyn til beslutninger om garantitilsagn synes heller ikke at harmonere med kommunalbestyrelsens muligheder for i årsbudgettet at indskrænke sig til at fastsætte meget overordnede rammer for udvalgenes økonomiske dispositioner. Mange sager om garantitilsagn er almindelige løbende sager, men af hensyn til overblikket over kommunens økonomiske forpligtelser bør det kun være økonomiudvalget, der kan få tillagt beslutningsret i disse tilfælde.

Der ville således i styrelsesloven kunne indføjes en bestemmelse om, at det i kommunens styrelsesvedtægt kan bestemmes, at økonomiudvalget efter kommunalbestyrelsens nærmere bestemmelse kan træffe beslutning om påtagelse af garantiforpligtelser inden for en nærmere fastsat beløbsgrænse. Da beslutninger om garantitilsagn imidlertid efter styrelsesloven kræver tilsynsmyndighedens samtykke - bortset fra visse garantier for grundejerlån, der netop kan besluttes af økonomiudvalget i henhold til bemyndigelse - må spørgsmålet om yderligere bemyndigelser til økonomiudvalget i sådanne sager nødvendigvis tillige ses i sammenhæng med spørgsmålet om intensiteten af det økonomiske tilsyn. Også dette spørgsmål må således vurderes i en anden og større sammenhæng, og udvalget vil derfor indskrænke sig til at pege på problemerne samt henstille, at de søges løst i forbindelse med forestående overvejelser om forenkling af det økonomiske tilsyn med kommunerne.

12.5. Om delegation i sager med indstillinger fra skolekommissioner, skolenævn m. v.

Endelig har der i udvalget været rejst spørgsmål om rimeligheden af den ovenfor under afsnit 4.2. (delegationsforbud) omtalte antagelse af, at lovbefalede indstillinger fra skolekommissionen skal behandles af kommunalbestyrelsen i plenum. Kravet herom medfører en belastning af kommunalbestyrelsens dagsorden med enkeltsager, der tilmed er personsager. Skolekommissionen skal foretage indstilling i alle sager om ansættelse og afskedigelse af ledere og lærere ved kommunens skolevæsen og ved kommunale ungdomsskoler, jfr. § 23 i skolestyrelsesloven. Et krav om, at kommunalbestyrelsen skal behandle sådanne sager i et møde, harmonerer dårligt med kravene til en hensigtsmæssig og effektiv forvaltning, og endnu ringere med bestræbelserne på at aflaste kommunalbestyrelsens medlemmer.

Begrundelsen for antagelsen af et delegationsforbud for kommunalbestyrelsen i disse sager er som tidligere nævnt, at det vil kunne virke stødende for et folke- eller forældrevalgt organ, om dets lovbefalede indstilling skulle kunne tilsidesættes af et udvalg, borgmesteren eller den kommunale administration. I skolekommissionen er der et flertal af kommunalbestyrelsesvalgte medlemmer, heraf mindst 3 kommunalbestyrelsesmedlemmer, og det må på denne baggrund erkendes, at det kan forekomme vanskeligt at anerkende en adgang for administrationen til at tilsidesætte de foretagne indstillinger.

Skolekommissionen har imidlertid udover sin indstillingsret i ansættelses- og afskedigelsessager en udtalelsesret i en række tilfælde. En del af disse sager vil på grund af andre regler, ikke mindst som følge af et bevillingsmæssigt indhold, alligevel blive behandlet af kommunalbestyrelsen, men for de øvrige sagers vedkommende synes der også at opstå et spørgsmål om tilsidesættelse af indstillinger (udtalelser).

Også skolenævnene ved de amtskommunale folkeskoler har i loven fået tillagt en indstillingsret i visse nærmere angivne tilfælde, herunder i sager om ansættelse af ledere og lærere ved den pågældende folkeskole, jfr. § 27 i bekendtgørelse nr. 551 af

14. december 1979 om skolenævn ved amtskommunale folkeskoler. Desuden skal såvel disse skolenævn som skolerådene ved de amtskommunale gymnasier afgive en erklæring i alle sager vedrørende henholdsvis skolen og gymnasiet, der forelægges dem af amtsrådet.

Derimod har de øvrige i skolestyrelsesloven omhandlede organer, skolenævn, ungdomsskolenævn, fritidsnævn og voksenundervisningsnævn, kun i meget begrænset omfang en egentlig indstillingsret over for kommunalbestyrelsen.

Udvalget vil i denne forbindelse også pege på, at der ud fra nærdemokratihensyn ofte sker en inddragelse af borger- og brugergrupper (sociale forbrugerråd, beboerråd, forældreråd ved daginstitutioner, grundejer- og lejerforeninger m. fl.). Disse organers formelle struktur, sammensætning, formål, opgaver m. v. adskiller sig imidlertid meget betydeligt fra de lovregulerede kommissioners og nævns. Der er ej heller tillagt disse organer nogen egentlig udtalelsesret.

En medvirken af interesseorganisationer, brugerorganer m. v. i det kommunale arbejde kan sjældent gennemføres, uden at sagsbehandlingen bliver mindre effektiv, men det afgørende er, at der skabes et værdifuldt samarbejde mellem borgerne og kommunen. Dette bør imidlertid ikke føre til, at der udvikler sig en praksis, hvorefter sådanne sager nødvendigvis skal behandles af de kommunale råd. Dette ville medføre betydelige tids- og arbejdsmæssige problemer for kommunalbestyrelserne og amtsrådene, og en regel herom ville derfor kunne føre til en summarisk behandling af de pågældende sager i de kommunale råd samt tilbageholdenhed med hensyn til ønsker om inddragelse af sådanne organisationer m. v. i løsningen af de kommunale opgaver.

Efter udvalgets opfattelse kan der imidlertid ikke i almindelighed antages at gælde et delegationsforbud for kommunalbestyrelsen eller amtsrådet i de her nævnte tilfælde, hvor der til kommunen eller amtskommunen fremkommer indstillinger eller udtalelser fra kommissioner, råd, nævn, udvalg, foreninger m. v.

Kun med hensyn til indstillinger fra de i skolestyrelsesloven omhandlede organer kan der rejses spørgsmål om eventuelle bindinger for så vidt angår beslutningsniveauet. En antagelse af et almindeligt delegationsforbud i disse tilfælde er der dog heller ikke tilstrækkelige holdepunkter for, hverken i skolestyrelsesloven eller ud fra forholdets natur. Det kan således ikke være krænkende for det indstillende organ, hvis der fastlægges en regel (praksis) om, at administrationen bemyndiges til uden forelæggelse for kommunalbestyrelsen eller amtsrådet at følge indstillinger. Derimod må sager, hvori der er uenighed med det indstillende organ, forelægges kommunalbestyrelsen henholdsvis amtsrådet til afgørelse. Udvalget må fortolke det antagne delegationsforbud i overensstemmelse hermed, og en lovmæssig afklaring er derfor ikke påkrævet.

Kapitel VI

Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår

1. Generelle bemærkninger

Kommunalpolitikernes arbejde har siden kommunalreformen ændret karakter, såvel kvantitativt som kvalitativt.

Kvantitativt dels på grund af sammenlægningerne, som betød, at kommunerne blev større, og dermed fik flere sager, dels - og væsentligst - som følge af de mange nye opgaver, som er blevet overdraget kommunerne. Dette gælder såvel amtskommunerne som de øvrige kommuner.

Denne udvikling har tillige betydet en kraftig forøgelse af kommunernes ansatte personale, se ovenfor kap. IV, afsnit 10.

Den stærke vækst i antal og omfang af kommunernes opgaver har sammen med den tilsvarende udvidelse af personalet imidlertid samtidig betydet en væsentlig ændring af indholdet i og arten af det arbejde, som kommunalpolitikerne forventes at udføre. Mens hovedparten af arbejdet før bestod i at tage stilling til enkeltsager, og i en del mindre kommuner endog i direkte at medvirke ved udførelsen af beslutningerne, består en stadig større del af arbejdet i de kommunalpolitiske organer i dag i at tage stilling til planlægning, prioritering og lignende, sektorvis og samlet, af de kommunale opgaver. Enkeltsagerne er derfor i betydeligt omfang forskudt til afgørelse i administrationen, hvorfor en ny opgave for politikerne tillige består i at fastlægge rammerne for administrationens arbejde og påse, at disse overholdes.

Kommunalpolitikernes arbejde har således ændret sig fra næsten udelukkende enkeltsagsbehandling til i højere grad at omfatte generelle sager, planlægning og kontrol.

Sammen med væksten i arbejdsbyrden har denne ændring givet anledning til, at arbejdet i kommunerne, særligt politikernes rolle, har været genstand for en løbende debat, såvel i kommunale kredse som i den almindelige dagspresse. Forholdet har endvidere påkaldt sig samfundsforskernes interesse (se således bl. a. Karl Henrik Bentzon og Ole Nørgård Madsen: En spørgeskemaundensøgelse af danske kommunalpolitikeres arbejdsvilkår 1970-1974, Forskningsrapport 1976/6, og Ole Hansen, Poul-Erik Daugaard Jensen og Leif Scharling: Kommune, Borger, Presse, Delrapporter om sagsbehandlingen i tre kommuner, Handelshøjskolen i København.) Emnet har tillige været drøftet af talrige arbejdsgrupper, seminarer, årsmøder o.s.v. Endvidere har den interne arbejdsfordeling og -tilrettelæggelse i en række kommuner været undersøgt efter anmodning fra kommunalbestyrelse eller økonomiudvalg, ofte af ude fra kommende konsulenter, og ofte med udgangspunkt i management- og organisationsprincipper, der har baggrund i det private erhvervsliv. En række af de synspunkter og oplysninger, som er fremkommet gennem disse drøftelser, undersøgelser m. v. behandles i sammenhæng med de enkelte afsnit i dette kapitel, f. eks. i afsnittene om frihed fra erhvervsarbejde og om økonomisk og anden støtte til kommunalpolitikerne.

Som omtalt i kap. I har indenrigsmini-

steriet indhentet oplysninger i kommunerne om mødevirksomhedens omfang. Kommunernes besvarelser har dannet grundlag for udarbejdelsen af bilag 2 til 5.

Det kan dog indledningsvis være væsentligt at erindre om, at sigtet med udvalgets arbejde er at undersøge, om rammerne for kommunernes arbejde er hensigtsmæssige i henseende til de styrelsesspørgsmål i bred forstand, som er nævnt i udvalgets kommissorium. Hvis uklarheder omkring kompetencefastsættelsen i lovgivningen m. v. eller for snævre grænser for delegationsadgangen belaster kommunernes arbejde, skal udvalget søge disse forhold klargjort, eventuelt foreslå dem ændret, se kap. IV og V. Tilsvarende gælder, hvis f. eks. reglerne om indtræden af stedfortræder er strengere end rimeligt og nødvendigt, se nedenfor 2.2.5. Derimod er det, som også fremhævet i de generelle bemærkninger til kap. IV, ikke udvalgets opgave at bedømme, om de enkelte kommuner inden for lovgivningens rammer har indrettet deres forvaltning hensigtsmæssigt, f. eks. har uddelegeret opgaverne i rimeligt omfang, se nedenfor afsnit 4. Også i denne henseende er det udvalgets opfattelse, at de enkelte kommunalbestyrelsers ret til at indrette kommunens forhold inden for de bredest mulige og forsvarlige rammer må respekteres.

Som nærmere behandlet nedenfor under 4.2. kan man dog ikke afvise, at der i mange kommuner kan opnås en betydelig lettelse af kommunalpolitikernes arbejdsbyrde gennem en yderligere udlægning af opgaver til det ansatte personale. Udvalget ønsker derfor at understrege vigtigheden af, at man i de enkelte kommuner og amtskommuner er opmærksom på spørgsmålet om en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem kommunalpolitikere og ansatte og på, at denne arbejdsdeling fremtræder så klart som muligt, f. eks. gennem ajourførte funktionsbeskrivelser, som naturligvis til enhver tid vil kunne ændres af de kommunalpolitiske organer. Dette kan for det første medvirke til, at de folkevalgte kan få rimeligere arbejdsvilkår uden at miste indsigt eller styringsmuligheder på de væsentlige områder. For det andet kan det medvirke til større tilfredshed med arbejdet hos de ansatte, idet disse vil få fastere holdepunkter for, hvor vidt deres handleområde er.

Der kan i denne forbindelse være grund til at pege på, at de fleste af de sager, der forelægges de kommunalpolitiske organer, kræver en forudgående behandling i den kommunale administration. Det forhold, at der overlades flere afgørelser til administrationen vil derfor ikke nødvendiggøre udvidelser af denne. I visse tilfælde vil der formentlig endog kunne opnås besparelser.

Selv om arbejdsdelingen under alle pmstændigheder må foretages på en konkret og praktisk måde, alt efter behov inden for de forskellige kommuner og de forskellige arbejdsområder, gør visse fællestræk sig dog formentlig gældende. Der kan derfor være anledning til at behandle dette emne i faglige tidsskrifter m. v., ligesom der kan være grund til at tage emnet op til drøftelse på kommunale kurser og konferencer. Det afgørende er dog, at den enkelte kommunalbestyrelse i det daglige er opmærksom på disse spørgsmål. Der henvises i øvrigt til de afsnit, hvor forholdet mellem kommunalpolitikere og ansatte behandles, navnlig kapitel IV, afsnit 10.

2. Kommunale hverv som borgerligt ombud. Ret til frihed fra erhvervsarbejde

2.1. Gældende forhold.

2.1.1. Borgerligt ombud.

Det har hidtil været en tradition i dansk kommunestyre, at enhver valgbar borger er forpligtet til at lade sig vælge til kommunalbestyrelsen. Kun i særlige tilfælde, som er opregnet i den kommunale valglovs § 27, kan en borger undslå sig for at modtage valg eller fritages for valg til kommunalbestyrelsen, og medlemskabet er således et borgerligt ombud. Heri ligger endvidere, at kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke efter valget kan udtræde, medmindre kommunalbestyrelsen - med baggrund i de i loven op-

regnede tilfælde - fritager den pågældende for hvervet. Loven overlader kommunalbestyrelsen et vist skøn i forbindelse med denne afgørelse, men de i loven nævnte eksempler (svigtende helbred og forretninger) peger dog klart i retning af, at kun omstændigheder, der udgør en mere fysisk hindring for arbejdet, kan begrunde en fritagelse. Svigtende interesse, eventuelt som følge af det enkelte medlems fejlvurdering af arbejdets omfang og art, giver ikke mulighed for fritagelse. Der er med andre ord ingen mulighed for en »prøvetid« for nyvalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Der gælder også en pligt til at lade sig vælge til amtsrådet, og der er kun begrænsede muligheder for at undslå sig for at modtage valg. Betingelserne herfor er i det store og hele de samme som dem, der gælder ved valg til kommunalbestyrelsen, jfr. valglovens § 45. Derimod er der ikke i denne bestemmelse angivet betingelser for fritagelse for valg, og dette savnes ligeledes i bestemmelsen i valglovens § 48 om fritagelse i valgperiodens løb. Det er blot anført, at amtsrådet skal tage stilling til gyldigheden af den pågældendes »undskyldningsgrund«. Endvidere er der med hensyn til medlemskabet af amtsråd den forskel, at amtsrådets afslag på en begæring om fritagelse kan indbringes for indenrigsministeriet. Uanset disse forskelle, som det er vanskeligt at se nogen reel begrundelse for, praktiseres reglerne om fritagelse for medlemskab dog ens for de to typer kommunale råd.

Det er imidlertid ikke kun mulighederne for en endelig udtræden af kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, der er begrænsede, men det gælder også - og i endnu højere grad - mulighederne for en midlertidig udtræden. Der er ikke efter lovgivningen nogen almindelig adgang til i visse møder eller i en periode at lade sig repræsentere ved stedfortræder, idet stedfortræder ifølge styrelseslovens § 15 kun indkaldes, »når et medlem har forfald i mindst 1 måned«. Denne bestemmelse fortolkes således, at kun sygdom, bortrejse og lignende kan begrunde indkaldelse af stedfortræder ikke f. eks. et medlems ønske om aflastning i en periode eller for visse sager.

Styrelsesloven pålægger endvidere ethvert kommunalbestyrelsesmedlem at modtage valg til formand (borgmester) eller næstformand.

Derimod er der ikke i lovgivningen udtrykkeligt foreskrevet nogen pligt for medlemmerne til at modtage valg til udvalg m. v., som kommunalbestyrelsen vælger dem til, og til at modtage valg som udvalgsformænd. Det antages imidlertid i teori og praksis, at en sådan pligt består, blandt andet er den fastslået af indenrigsministeriet i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål fra en kommune (indenrigsministeriets skrivelse af 30. november 1977).

Undertiden begrundes den i en analogi fra styrelseslovens regler om formands- og næstformandsvalg (§ 7) samt om udpegelse til kommunale hverv (§ 17, stk. 5). Det må imidlertid erkendes, at reglen hjemmelsmæssigt er svagt funderet. Der kunne således fremføres argumenter for i stedet at slutte modsætningsvis fra de nævnte lovbestemmelser. Reelt er pligten imidlertid et naturligt led i kommunalbestyrelseshvervets karakter af borgerligt ombud, idet udvalgenes bemanding er en nødvendig forudsætning for, at kommunen kan fungere.

Kombineret med en mødepligt til kommunalbestyrelsens møder - og efter en analogi også udvalgsmøder - indebærer dette borgerlige ombud en betydelig grad af bundethed for medlemmerne.

Formand og næstformand for kommunalbestyrelsen samt medlemmer af økonomiudvalg og stående udvalg vælges for hele kommunalbestyrelsens funktionsperiode. I modsætning til, hvad der gælder for medlemskab af kommunalbestyrelsen, er der ikke i lovgivningen opstillet betingelser for fritagelse for disse hverv. Det er imidlertid fast antaget, at kommunalbestyrelsen efter anmodning må kunne fritage for medlemskab, når den skønner, at der foreligger en rimelig begrundelse. For formands- og næstformandsposten følger dette direkte af styrelseslovens § 7.

Med hensyn til udvalgsformændene er der ikke i lovgivningen fastlagt en valgperiode. Det antages, at et udvalg på et hvilket som helst tidspunkt kan vælge ny formand - altså også efter en anmodning om fritagelse.

Medlemmerne bestrider desuden en lang række hverv i andre udvalg, kommissioner, nævn, repræsentantskaber, bestyrelser m. v., hvortil de er valgt af kommunalbestyrelsen.

En hovedregel om, at medieminerne er forpligtet til at lade sig vælge hertil, har for så vidt angår kommunale hverv støtte i styrelseslovens § 17, stk. 5, hvori det siges, at kommunalbestyrelsen kan pålægge et eilet flere af sine medlemmer at udføre særlige kommunale hverv. Hvor der er tale om hverv, der ikke kan betegnes som kommunale (d.v.s. hvor arbejdet ikke udføres i kommunens interesse, f. eks. i ligningskommission, ekspropriationskommission og grundlisteudvalg), kan en pligt til at modtage valg finde støtte i, at systemet kræver, at hvervene varetages. Endvidere synes en regel om pligt til at lade sig vælge til sådanne hverv at have forudsætningsvis støtte i den kommunale valglovs § 27, stk. 2, hvorefter et medlem af kommunalbestyrelsen - i modsætning til andre borgere - ikke er forpligtet til at modtage valg til ligningskommissionen.

Valgperioden kan variere fra hverv til hverv, men som almindelig regel må det antages, at valget sker for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, jfr. styrelseslovens § 17, stk. 3, medmindre andet følger af reglerne for det pågældende hverv. En udskiftning må således normalt forudsætte en anmodning fra hvervsindehaveren.

Som almindelig regel kan man formentlig heller ikke i disse hverv lade sig repræsentere ved stedfortræder, uden at der foreligger forfald. I øvrigt må adgangen til at lade sig repræsentere ved stedfortræder vurderes konkret fra hverv til hverv, se nedenfor under 2.2.5.

2.1.2. Frihed fra erhvervsarbejde.

Da kommunale hverv således som altovervejende hovedregel har karakter af borgerligt ombud, d.v.s. at enhver borger er forpligtet til at varetage dem, når betingelserne i øvrigt er opfyldte, kunne det måske forventes, at borgerne i lovgivningen var sikret mulighed for tidsmæssig at opfylde disse forpligtelser. En sikring måtte i denne forbindelse vel først og fremmest have karakter af en ret til frihed fra erhvervsmæssigt arbejde i den udstrækning, det er nødvendigt til at varetage det kommunale hverv.

Der findes imidlertid ikke almindelige regler herom. For tjenestemænd gælder reglerne i bekendtgørelse nr. 105 af 2. marts 1979 om afholdelse af udgifter til tjenestens udførelse under tjenestemænds fravær som følge af varetagelse af ombud samt hverv som medlem af folketinget m. v. Efter disse regler kan der blandt andet ydes tjenestemænd tjenestefrihed uden lønfradrag i indtil 30 dage om året, såfremt det kommunale hverv er ulønnet. Yderligere tjenestefrihed samt frihed til varetagelse af lønnede hverv kan gives den ansatte, men det medfører afkortning af lønnen, dog ikke tab af anciennitet. Andre offentlige ansatte har lignende ordninger. Det har givet anledning til kritik, at en bestemt erhvervsgruppe således har en formaliseret adgang til tjenestefrihed m. v.

2.2. Udvalgets overvejelser om mulige ændringer i de gældende forhold.

Spørgsmålet om ophævelse af det borgerlige ombud for så vidt angår kommunale hverv blev drøftet i indenrigsministeriets arbejdsgruppe vedrørende kommunalt nærdemokrati, navnlig i henseende til en udvidet adgang til at trække sig tilbage i valgperioden (se betænkning 798/1977 om Kommunalt nærdemokrati, side 19). Når arbejdsgruppen inddrog spørgsmålet i sine overvejelser, var det fordi bundetheden i en 4-årig periode kunne tænkes at medføre en manglende lyst hos mange borgere til at deltage i kommunalpolitisk arbejde. Også i forbindelse med en vurdering af arbejdsbyrden for kommunalpolitikere er det imidlertid af interesse at overveje en ophævelse eller blødgøring af de ovenfor beskrevne arbejdsforpligtelser.

Overvejelserne kan naturligt deles op i spørgsmålene omkring pligten til at (lade sig opstille og) modtage valg til kommunalbestyrelsen (2.2.1.) til udvalg m. v. (2.2.2.) til formand og næstformand (2.2.3.) samt de stærkt begrænsede muligheder for at trække sig ud af arbejdet (2.2.4) eller lade sig repræsentere ved stedfortræder (2.2.5.). Endelig er spørgsmålet om forskrifter for udførelsen af særlige hverv (2.2.6.) samt mulighederne for at indføre en regel om ret til frihed fra erhvervsarbejde (2.2.7.) drøftet.

2.2.1. Pligten til at lade sig vælge til kommunalbestyrelsen.

Reglerne i valgloven om pligt til at lade sig opstille og modtage valg til kommunalbesty-

reisen sikrer, at det altid vil være muligt at bemande dette organ. På baggrund af den nuværende kommunestørrelse og hele udviklingen i interessen for kommunalpolitik er det imidlertid i dag næppe et problem at finde et tilstrækkeligt antal kandidater.

Hertil kommer, at pligten til at lade sig opstille næppe er et egnet middel til at gennemføre ændringer i kommunalbestyrelsens sammensætning i retning af f. eks. bredere uddannelsesmæssig eller erhvervsmæssig repræsentation. Rent bortset fra de retlige problemer ved at gennemtvinge arbejdsydelser af denne art, vil vælgerforeninger fornuftigvis vige tilbage for at opstille uvillige kandidater. Normalt vil sådanne kandidaters muligheder for valg også være begrænsede.

At reglerne har en vis realitet, blev imidlertid demonstreret ved kommunevalget i 1978, hvor stadsingeniøren og byplansekretæren i en kommune mod deres vilje blev opstillet på en upolitisk liste. De blev dog ikke valgt.

Da en revision af loven om kommunale valg for tiden er under overvejelse i et af indenrigsministeren nedsat udivalg vedrørende revision af valglovgivningen, har udvalget imidlertid ikke nærmere drøftet en ændring af disse regler. Blot ønsker man at påpege, at en ændring fra det pligtmæssige henimod noget mere interessebetonet kan have en uheldig virkning på den almindelige indstilling til og respekt for de kommunale hverv, måske også i relation til en sikring af rimelige arbejdsvilkår for hvervsindehaveren.

Herudover gør der sig andre betænkeligheder gældende med hensyn til at indføre en fri adgang til at nægte at modtage valg, *når* den pågældende kandidat har indvilget i at lade sig opstille. Derved åbnes der nemlig mulighed for, at personer, som forventes at kunne samle mange stemmer, opstilles og vælges, for derefter at overlade posten til andre kandidater fra samme liste. Ikke mindst i kommunalpolitik, hvor personer ofte har større betydning for stemmeafgivningen end listebetegnelser, er en sådan fremgangsmåde uheldig. Det er vel ikke ukendt, at kendte og populære personer stiller op til kommunalbestyrelsesvalg langt nede på kandidatlisterne for at give en liste goodwill, og med rimelig sikkerhed for ikke at blive valgt på grund af valglovens regler om fordeling af listestemmer. Ud fra et hensyn til ærlighed over for vælgerne er det imidlertid uheldigt gennem en lovændring at styrke mulighederne for, at kandidatlister på denne måde køber stemmer ved at fritage de opstillede for »risikoen« ved at blive valgt, ogiså selv om de er spidskandidater.

Stærke grunde taler således for, at det - uanset om det måtte blive frivilligt at lade sig opstille - ikke gøres frivilligt at modtage valg, men at de betingelser, hvorunder kommunalbestyrelsesmedlemmer i øvrigt kan fritages for hvervet, se nedenfor 2.2.4., også må gælde i denne situation.

2.2.2. Pligten til at lade sig vælge til udvalg m. v.

Det er i arbejdet i økonomiudvalg og stående udvalg, tyngdepunktet i det daglige kommunalpolitiske arbejde ligger. Det vil imidlertid tillige være her, den enkelte kommunalpolitiker har den største mulighed for at øve indflydelse på og erhverve indsigt i arbejdet i kommunen, såvel i de løbende sager som i mere principielle problemstillinger. Normalt vil politikerne derfor være interesserede i udvalgsposter, og normalt vil posterne blive nogenlunde jævnt fordelt mellem medlemmerne. Men dels kan nogle udvalg være mindre tiltrækkende end andre - måske fordi indflydelsen ikke står mål med arbejdet - dels kan der af andre grunde opstå tendenser til en skæv fordeling af udvalgsposterne, som kan være uforholdsmæssigt belastende for nogle.

Som anført ovenfor under 2.1.1. antages der at bestå en pligt til at lade sig vælge til disse udvalg, således at hvervenes varetagelse er sikret. En ophævelse af denne pligt vil kunne føre til vanskeligheder ved besættelsen af udvaligsposter. Da udvalgene er en meget central del af den kommunale forvaltning, vil en sådan ændring ud fra et principielt synspunkt være uheldig.

Udvalget har overvejet mulighederne for en mere begrænset ændring, f. eks. en ret til at nægte at lade sig vælge til mere end to udvalg. Selv om en sådan regel ud fra et principielt synspunkt vil være acceptabel, vil den praktiske betydning være begrænset, hvortil kommer, at også de øvrige hverv,

som medlemmerne varetager, jfr. straks nedenfor, i givet fald måtte omfattes af begrænsningen, hvis den skulle have den tilsigtede virkning.

En arbejdsmæssigt særlig belastende stilling har formændene for de stående udvalg (borgmesteren er ifølge styrelsesloven født formand for økonomiudvalget, se 2.2.3.). Formanden for et stående udvalg vælges af udvalget, der som ovenfor nævnt om ønsket kan vælge ny formand i perioden. Også ved valget til denne post vil et fuldstændigt bortfald af pligten til at modtage valg medføre principielle betænkeligheder i henseende til mulighederne for at besætte posterne.

Ligesom ved valg til udvalgene kunne det overvejes at indføre en ret til at nægte at modtage mere end f. eks. to formandsposter eller eventuelt at nægte valg, såfremt man har været formand i to valgperioder. Problemerne omkring udvalgsformændenes arbejdsbyrde skal dog nok snarere finde deres løsning ved ændringer i de nedenfor i afsnit 3 omtalte forhold om vederlæggelse m. v.

Kommunalbestyrelsesmedlemmerne indvælges herudover som kommunens repræsentanter i en lang række kommissioner, udvalg, nævn, bestyrelser m. v., hvad der også kan være forbundet med en betydelig arbejdsbyrde, og som nævnt under 2.1.1. antages også disse hverv at være pligtige. Indførelse af en ret til at nægte valg til disse poster vil kunne medføre ret så uoverskuelige forhold omkring kommunalbestyrelsens og udvalgenes konstitution, og er næppe gennemførlig.

Såfremt man ved disse hverv vil gennemføre en ret til at nægte at bestride mere end et vist antal poster, må der ske en opsplitning i de mere og de mindre arbejdskrævende, idet der er tale om såvel poster, hvor arbejdsbyrden svarer til medlemskab af visse stående udvalg (f. eks. skolekommissionsmedlemmer), som poster, der kun medfører et møde om året (f. eks. visse generalforsamlingsdelegationer). Det vil derfor efter udvalgets opfattelse komplicere konstitutionen m. v. voldsomt at indføre en ret til at nægte at modtage valg.

Hertil kommer, at regler om begrænsninger i pligten til at påtage sig de i dette afsnit omtalte hverv ikke skønnes at have større praktisk betydning, fordi fordelingen på personer i praksis er et internt anliggende for parti- eller valggrupperne, og grupperne normalt vil være indstillet på at besætte alle de tildelte hverv for at få størst mulig indflydelse. I disse interne drøftelser vil formelle begrænsninger i pligten til at lade sig vælge formentlig være af meget begrænset betydning.

Udvalget er derfor af den opfattelse, at formelle grænser for pligten til at modtage valg ikke bør indføres, men det må anbefales kommunalbestyrelserne at sanere antallet af hverv, jfr. nedenfor afsnit 5.

Omvendt har udvalget fundet, at en klar regel om de ovennævnte hvervs pligtighed bør optages i loven, og har derfor foreslået en sådan regel, jfr. kap. VIII, forslaget til §§ 17, stk. 5, og 22, stk. 1. Da pligten som ovenfor nævnt antages at bestå, er der alene tale om en præcisering af gældende ret.

2.2.3. Pligten til at lade sig vælge til formand og næstformand for kommunalbestyrelsen.

Reglen i styrelseslovens § 7, stk. 1, om ethvert kommunalbestyrelsesmedlems pligt til at modtage valg til formand eller næstformand er næppe af større praktisk betydning. Der vil altid være villige kandidater til disse poster, og det vil formentlig ikke forekomme i praksis, at en kommunalbestyrelse tvinger et uvilligt medlem til at påtage sig borgmesterposten.

En eventuel ophævelse eller begrænsning af pligten (f. eks. således, at et medlem kunne nægte at modtage valg i sin første valgperiode, eller hvis den pågældende har været formand i to perioder) giver derfor ikke noget reelt bidrag til en lettelse af politikernes arbejdsbyrde. Mere praktisk kunne det forekomme at give et medlem ret til i visse tilfælde - udover det i styrelseslovens § 7, stk. 2, nævnte tilfælde af valg til formand for en anden kommunalbestyrelse - at forlange sig fritaget for disse hverv. Da imidlertid den skønsmæssige fritagelsesret for kommunalbestyrelsen efter samme bestemmelse ikke har givet anledning til problemer, synes heller ikke en sådan ændring påkrævet. Der er ikke opstillet grænser for, hvor mange perioder et medlem kan være borgmester.

Formanden for kommunalbestyrelsen er desuden ifølge styrelsesloven født formand

for økonomiudvalget. Hans situation adskiller sig dog -navnlig på grund af reglerne om vederlæggelse - så meget fra de øvrige udvalgsformænds, at eventuelle ændringer i reglerne om borgerligt ombud er uden større betydning for hans situation.

Udvalget har derfor ikke ment at burde stille forslag om ændringer i disse regler.

2.2.4. Mulighederne for at trække sig ud af kommunalpolitisk arbejde.

En ubetinget ret til at trække sig tilbage fra et kommunalpolitisk job, hvortil man er folkevalgt, støder umiddelbart på de i afsnit 2.2.1. nævnte betænkeligheder i hensynet over for vælgerne. Når man som nævnt finder det uheldigt, at en kandidat uden videre kunne nægte at modtage valg, kan der ej heller gives fri mulighed for at trække sig tilbage. Denne ret kunne jo benyttes til at omgå forpligtelsen til at modtage valg ved at forlade arbejdet efter ganske kort tids forløb.

I redegørelsen fra indenrigsministeriets arbejdsgruppe om kommunalt nærdemokrati (Bet. 798/1977, s. 19) argumenteres udførligt for en opretholdelse af valglovens ret strenge fritagelsesbetingelser. Som yderligere argumenter anføres, *at* hvervet vil blive opfattet som »noget man kan prøve«, d.v.s. mindre seriøst, *at* det kan volde problemer at skaffe det fornødne antal suppleanter, *at* medlemmerne kan risikere pres for at lade andre (måske mere partitro) komme til, og *at* det er vigtigt at sikre kontinuiteten i arbejdet, også under vanskelige samfundsforhold.

En række hensyn taler derfor imod, at et kommunalbestyrelsesmedlem uden »skellig grund« kan forlade rådet. På den anden side må det erkendes, at en fastholden af et uvilligt medlem er uheldigt, og sjældent sker i praksis. En fleksibel administration af fritagelsesbetingelserne er således mulig, og udvalget mener derfor ikke, at der er behov for ændringer i de gældende regler.

2.2.5. Mulighederne for at lade sig repræsentere ved stedfortræder.

Mens en ubetinget ophævelse af den under 2.1.1. nævnte mødepligt kunne gøre det vanskeligt at sikre kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutningsdygtighed, og derfor ikke synes acceptabel, forekommer det umiddelbart ejendommeligt, at adgangen til at lade sig repræsentere ved stedfortræder er snævrere end adgangen til at forlade kommunalbestyrelsen. Mens f. eks. en stor arbejdsbyrde i medlemmets erhverv kan begrunde, at han fritages for sit medlemskab, kan han ikke med denne begrundelse - selv om arbejdsbyrden kan forudses kun at vare f. eks. et halvt år - lade sig repræsentere ved en stedfortræder. Han må altså i denne situation vælge mellem »alt eller intet«.

Også i andre situationer kan et kommunalbestyrelsesmedlem, f. eks. for at blive aflastet for særlige emner, som han står usikker over for, ønske at lade sig repræsentere ved stedfortræder på bestemte møder. Dette har f. eks været på tale for enmandsgrupper, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmet sammen med sine nærmeste stedfortrædere har dannet en slags støttegruppe, og måske delt emnekredsene mellem sig.

Endelig kan en udvidelse af adgangen til at lade sig repræsentere ved stedfortræder i visse tilfælde begrundes med hensynet til kommunalbestyrelsen selv, f. eks. hvis medlemmers forfald hindrer eller besværliggør arbejdet i de kollegiale kommunalpolitiske organer, måske fordi den politiske fordeling vilkårligt forrykkes.

Blandt de ændringer i styrelsesloven, som trådte i kraft 1. april 1979, var en ændring af § 15, stk. 2, således at betingelserne for indkaldelse af stedfortrædere blev lempet. Lempelsen vedrørte imidlertid alene mindstekravet til det tidsrum, for hvilket stedfortrædere kan indkaldes, således at dette nu kan ske, når et medlem har forfald i mindst 1 måned.

Tidligere krævedes forfald i mindst 2 måneder, men i bemærkningerne til ændringsforslaget anføres det, at det i nogle tilfælde har vist sig mindre rimeligt, at der ikke var hjemmel til at indkalde stedfortræderen i tilfælde af et kommunalbestyrelsesmedlems fravær af mindre varighed end 2 måneder på grund af bortrejse, sygdom og lignende. Lovændringen tilsigtede derfor at forbedre muligheden for, at kommunalbestyrelsen kan være fuldtallig i sådanne tilfælde. Der er herefter hjemmel til, at stedfortræderen indkaldes f. eks. ved et medlems

forretningsrejse, studieophold andetsteds m. v. af mindst 1 måneds varighed.

Ændringen løser imidlertid ikke det problem, som kan opstå, når et medlem har forfald ved et enkelt eller nogle enkelte møder, hvor særlig vigtige afstemninger skal finde sted, og hvor det pågældende medlems fravær måske tillige forrykker det politiske styrkeforhold i kommunalbestyrelsen. I reglen vil disse problemer formentlig blive løst i forståelse mellem parterne med respekt af det »daglige« politiske styrkeforhold i den pågældende kommunalbestyrelse. I denne forbindelse må det erindres, at sager som hovedregel vil kunne genoptages og beslutninger omgøres, når det normale styrkeforhold er genoprettet. Er beslutningerne imidlertid ført ud i livet eller på anden måde blevet bindende, f. eks. på grund af tidsfrister eller tilkendegivelser over for borgerne, kan beslutningerne ikke omgøres. Dette er naturligvis særligt utilfredsstillende, hvis der er tale om vidtgående beslutninger, og ved sådanne beslutninger er behovet for indkaldelse af stedfortrædere derfor særligt aktuelt.

Den gældende affattelse af § 15, stk. 1, tilgodeser dette hensyn for så vidt angår det konstituerende møde. Tilsvarende hensyn gør sig imidlertid også gældende ved 2. behandling af budgetforslaget, hvor udskrivningsprocenten og de fremtidige rammer for den kommunale forvaltning fastlægges. Udvalget har derfor foreslået, at det møde, hvori der foretages 2. behandling ligestilles med det konstituerende møde med hensyn til indkaldelse af stedfortrædere, se kap. VIII, forslag til ny § 15, stk. 1.

Udvalget har overvejet en yderligere udvidelse af reglen i stk. 1, således at den kunne omfatte alle vigtigere beslutninger. En sådan regel vil imidlertid forudsætte en skønsmæssig vurdering af politisk art (hvilke beslutninger er vigtige?), som ikke findes at burde sammenkædes med en mulighed for at påvirke den politiske balance i det besluttende organ. Dette så meget mere, som afgørelsen næppe kan tænkes placeret andre steder end hos kommunalbestyrelsen selv, d.v.s. at den normalt skulle træffes ved begyndelsen af det pågældende møde. I forhold til et »tilfældigt« flertal, som ønsker at bruge den magt, det har opnået gennem andre medlemmers forfald, vil reglen derfor være virkningsløs. Det er følgelig fundet fornødent fortsat at knytte adgangen til at indkalde stedfortrædere til enkelte møder til objektive kriterier.

Udvalget har endvidere overvejet at indføre en ret til at indkalde stedfortrædere for et medlem, som erklæres inhabilt. Udover de anførte argumenter om bevarelsen af det politiske styrkeforhold i almindelighed kan det til fordel for en sådan adgang anføres, at en forrykkelse i så fald ikke kunne ske gennem habilitetsafgørelser. Det vil formentlig kunne bidrage til i nogle tilfælde at gøre habilitetsafgørelser - der ofte i praksis er forbundne med store vanskeligheder - mindre komplicerede. De afgørelser, der træffes uden det inhabile medlem, vil jo normalt heller ikke kunne gøres om ssnere med dette medlems deltagelse, da inhabilitetsgrunden typisk ikke vil forsvinde efter kortere tids forløb.

Imidlertid taler vægtige argumenter imod en udvidelse af adgangen til at lade sig repræsentere ved stedfortræder stærkt imod at indføre en sådan regel ved inhabilitet. En stedfortræder, som indkaldes til at tage stilling i en enkelt sag, vil have meget vanskeligt ved at have et sådant overblik over og en sådan almindelig viden om kommunens forhold, som kan være af stor betydning for sagen, at det er rimeligt at forlange en ansvarlig, selvstændig stillingtagen. Udvalget mener derfor ikke at kunne anbefale en sådan ændring.

Udvalget har endvidere, jfr. kap. VIII, foreslået en yderligere lempelse i adgangen til at lade sig repræsentere ved stedfortræder for en periode af mindst en måneds varighed. Ifølge den gældende affattelse af styrelseslovens § 15, stk. 2, er den betinget af medlemmets »forfald«. Dette udtryk har hidtil været forstået således, at kun sygdom, bortrejse og lignende fysisk hindring for hvervets varetagelse kan begrunde indkaldelse af stedfortræder, ikke f. eks. et medlems ønske om aflastning i en periode. Dette medfører, at adgangen til at lade sig repræsentere ved stedfortræder i en periode som ovenfor nævnt er snævrere end adgangen til at forlade kommunalbestyrelsen, jfr. den kommunale valglovs § 34 a, jfr. § 27, hvorefter kommunalbestyrelsen kan fritage for medlefniskab på grund af »helbred, forretninger eller lignende«. Det kan forekomme

mindre rimeligt, at et medlem, der som følge af et forudseeligt tidsbegrænset arbejdspres i sit erhverv ønsker sig aflastet i en vis periode, skal træde ud af kommunalbestyrelsen, hvis han fortsat opholder sig i kommunen, mens han, hvis arbejdet medfører midlertidig bortrejse, kan få indkaldt stedfortræder og ved sin tilbagevenden genindtræde. Udvalget her derfor i forbindelse med de foreslåede ændringer af bestemmelserne tillige fundet det rimeligt at foreslå en udvidelse af forfaldsgrundene, således at kommunalbestyrelsen indkalder stedfortræder for et medlem, som »på grund af forretninger eller lignende ... er forhindret i at varetage sine kommunale hverv.« Ved denne formulering har udvalget ønsket at understrege, at kun forhindringer, der er så indgribende, at det pågældende medlems hele deltagelse i kommunalpolitisk arbejde er udelukket, kan begrunde en stedfortræderindkaldelse.

Det er fortsat efter udvalgets forslag kommunalbestyrelsen, der afgør, om betingelserne for indkaldelse af stedfortræder er til stede, og det forudsættes, at stedfortræderindkaldelser kun sker, når betingelsen om forfald med hensyn til det pågældende medlems hele deltagelse i kommunalpolitisk arbejde er opfyldt. Kommunalbestyrelsen må her navnlig påse, at reglen ikke bruges til at omgå det borgerlige ombud, se nærmere ovenfor under 2.2.4.

Når udvalget ikke har ønsket en videregående udvidelse af retten til at lade sig repræsentere ved stedfortræder, er det begrundet i de tungtvejende hensyn, som taler herimod. Forhold som respekt for vælgernes afgørelse, erfaringen og kontinuiteten i arbejdet, sikker ansvarsplacering og hensynet til stedfortræderne, hvor disse ikke indtræder efter aftale med medlemmet, taler stærkt imod en yderligere udvidelse. Det kan være megel belastende at skulle sætte sig ind i et større sagsområde blot for at vikariere i kortere tid.

Udvalget har ligeledes ment, at en (udvidet) adgang til at lade sig repræsentere ved stedfortræder specielt i udvalgsarbejdet bør afvises. Mens en stedfortræder i kommunalbestyrelsen altid vil være en person, som ikke i forvejen er medlem, kunne en stedfortræder i et udvalg teoretisk være såvel et andet kommunalbestyrelsesmedlem (fra samme gruppe) som et ikke-medlem, f. eks. fra en politisk støttegruppe. Af hensyn til sammenhængen mellem kommunalbestyrelsens og de stående udvalgs arbejde, vil det imidlertid være klart uhensigtsmæssigt, at fungerende udvalgsmedlemmer ikke tillige er medlemmer af kommunalbestyrelsen, og af hensyn til kontinuiteten i arbejdet i det enkelte udvalg vil en sådan udvidet adgang - hvad enten stedfortræderen er et andet kommunalbestyrelsesmedlem eller ej - være uheldig. Endelig vil hensynet til en sikker ansvarsfordeling tale afgørende imod en sådan udvidet adgang til stedfortræderindtræden.

Hvor der er tale om andre hverv, som kommunalbestyrelsen har valgt vedkommende til, må adgangen til at lade sig repræsentere ved stedfortræder som nævnt under 2.1.1. vurderes konkret. Ofte vil der til disse hverv være valgt suppleanter, og i en række tilfælde (f. eks. kommunalbestyrelsesrepræsentanter i bestyrelser og generalforsamlinger, hvor hovedformålet er, at kommunalbestyrelsen skal være repræsenteret med en vis vægt) antages der i praksis at bestå en udvidet adgang til at lade sig repræsentere ved stedfortræder (suppleant). For andre hverv, som minder om medlemskab af stående udvalg (f. eks. skolekommission, boligkommission, lokalnævn, bevillingsnævn) , er der i visse tilfælde i speciallovgivningen regler, som svarer til styrelseslovens regler. Hvor der ikke findes udtrykkelige lovregler, opfattes retstilstanden formentlig analogt med reglerne for de stående udvalg.

Rent bortset fra de indlysende vanskeligheder ved at regulere stedfortræderspørgsmålet generelt for dette komplekse område, finder udvalget ikke, at der er behov for almindelige lempelser i adgangen til at lade sig repræsentere ved stedfortræder, idet denne mest hensigtsmæssigt kan fastsættes fra hverv til hverv (i speciallovgivningen, vedtægter og lignende).

2.2.6. Spørgsmålet om forskrifter for udførelsen af særlige hverv.

I forbindelse med forslaget om lovfæstelse af pligten til at lade sig vælge til kommunale hverv udover medlemskabet af de stående udvalg, se kapitel VIII, forslaget til § 17, stk. 5, har udvalget overvejet at foreslå bestemmelser om kommunalbestyrelsens ret til generelt at fastsætte forskrifter eller

give medlemmerne pålæg om den nærmere udførelse af disse hverv.

Det er undertiden direkte fastsat eller må antages ud fra forholdets natur, at medlemmer ved varetagelsen af særlige hverv må være uafhængige af kommunalbestyrelsen. Det gælder således typisk for medlemmer af klage- og ankenævn, ligningskommissioner og lignende. Det modsatte resultat antages i den sparsomme teori og praksis at måtte gælde, når medlemmerne må betragtes som repræsentanter for kommunen, f. eks. i kommunale fællesskaber, aktieselskaber og lignende, hvori kommunen deltager. Imellem disse tilfældegrupper ligger imidlertid en række hverv, f. eks. medlemskab af nævn, bestyrelser m. v., hvor retstilstanden må bedømmes ud fra en fortolkning af de regler, der i øvrigt er fastsat for det pågældende hverv.

Klare regler om disse forhold kunne vel nok i en række situationer gøre sådanne hverv mindre byrdefulde at varetage, ikke mindst derved, at spørgsmål omkring mandatet er entydige. Det må således erkendes, at spørgsmålet har sammenhæng med såvel den arbejdsbyrde, som sådanne hverv kan medføre, som med kommunalbestyrelsens styringsmuligheder, ovenfor i kap. IV, afsnit 2. Sammenhængen med arbejdsbyrden er dog næppe af afgørende betydning, og i betragtning af hvervenes forskellighed lader praktisable lovregler herom sig formentlig ikke opstille.

2.2.7. Muligheden for indførelse af en ret til frihed fra erhvervsarbejde til udførelse af kommunale hverv.

Som nævnt ovenfor under 2.1.2. er det kun offentligt ansatte, som rent faktisk er sikret en ret til frihed fra erhvervsarbejde til udførelse af kommunale hverv. Spørgsmålet om en sikring af andre erhvervsgrupper på lignende måde har ofte været rejst, også over for indenrigsministeriet.

Det må da også erkendes, at en retstilstand, som pålægger valgte repræsentanter at deltage i det kommunale arbejde, men som ikke sikrer dem mod følgerne i forhold til deres erhverv, når de opfylder deres borgerlige ombud, ikke er fuldt tilfredsstillende. Indenrigsministeriet har, når sager af denne art har været rejst, indtaget det standpunkt, at man i tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem er blevet truet med afskedigelse, forflyttelse eller lignende af sin arbejdsgiver, hvis vedkommende har forladt sin arbejdsplads for at deltage i møder m. v., ikke ville kunne gennemtvinge en mødepligt. Ligesom en velfærdstruende situation efter valgloven, jfr. ovenfor 2.1.1., vil kunne begrunde en generel fritagelse fra det borgerlige ombud, kan den altså også i enkelttilfælde suspendere mødepligten.

Denne fortolkning kan ganske vist forhindre f. eks. en truende afskedigelse, men den sikrer ikke kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i det politiske arbejde.

Det støder imidlertid på betydelige vanskeligheder at ligestille alle medlemmer i denne forbindelse. For det første kan eventuelle påbud om arbejdsfrihed kun få betydning for ansatte, og vil formentlig blive mødt med krav om økonomisk kompensation til arbejdsgiveren. I en række tilfælde, f. eks. for ansatte i helt små virksomheder, vil en økonomisk kompensation ej heller være tilstrækkelig, såfremt der ikke er muligheder for at ansætte vikar. For medlemmer med egen virksomhed må en ligestilling have form af regler om en - vanskelig administrerbar - adgang til yderligere tabt arbejdsfortjeneste, f. eks. til ansættelse af medhjælp.

For det andet vil en sådan regel ikke sikre mod, at arbejdsgiveren omgår reglen ved at opsige, undlade at forfremme eller flytte det pågældende medlem til ringere arbejde. En generel fritagelsesregel synes derfor at måtte følges op af regler om beskyttelse mod opsigelse, således som de f. eks. kendes fra arbejdsmarkedets aftaler om tillidsmandsbeskyttelse. Hovedindholdet af disse aftaler er, at tillidsmænd kun kan afskediges, når der foreligger »tvingende årsager« og med forlænget afskedigelsesvarsel - medmindre afskedigelsen sker af tillidsmanden »tilregnelige årsager«. Endvidere kan nævnes § 49, stk. 4, i bekendtgørelse om virksomhedernes sikkerheds- og sundhedsarbejde (nr. 392 af 10. august 1978), hvorefter sikkerhedsrepræsentanten »er beskyttet mod afskedigelse og anden forringelse af sine forhold på grund af udførelsen af sit hverv som sikkerhedsrepræsentant.«

En jævnføring med disse regelsæt er dog næppe heller ganske træffende, idet de er

udviklet med henblik på et arbejde i virksomhedens tjeneste, ikke uden for virksomheden.

Det må erkendes, at tidkrævende kommunalpolitiske hverv kan være vanskelige at forene med et fuldtidsarbejde. Det gælder naturligvis i særlig grad, hvis erhvervsarbejdet kræver en særlig indsats, f. eks. med opbygning af egen virksomhed eller med henblik på avancementsstillinger. I sådanne tilfælde må man nok erkende, at problemet ikke lader sig løse ad lovgivningens vej, men er et spørgsmål om personlig prioritering af arbejdsindsats og interesser.

I den svenske kommunelov findes en bestemmelse, hvorefter kommunalbestyrelsesme.dlemmer har ret til at få fri fra arbejde i det omfang, det er fornødent for at varetage det kommunale hverv. Bestemmelsen er principiel, og anviser ikke nogen løsning på de mange praktiske problemer, som den rejser, f. eks. erstatning til arbejdsgiver, anciennitet m. v. Reglen er for tiden genstand for nærmere undersøgelser i Sverige.

I denne situation finder udvalget ikke at burde foreslå en lovbestemmelse, som kun kan have karakter af en programerklæring, og som vil give anledning til en række problemer uden samtidig at anvise nogen løsning herpå. Der kan udover forfremmelser og forflyttelsessituationer nævnes vikar-, anciennitets- og ansvarsproblemer samt spørgsmålene omkring bortvisnings- og af skedigelsesadgangen i overenskomster, funktionærlovgivning m. v. Løsningen af disse overordentlig vanskelige problemer må formentlig i vidt omfang - som det synes at være tilfældet i de øvrige nordiske lande - overlades nærmere til praksis og til regelfastsættelse vedrørende arbejdsmarkedets forhold i almindelighed.

3. De økonomiske vilkår for hvervets udførelse. Økonomisk støtte til politisk arbejde

3.1. Almindelige bemærkninger om vederlæggelse. Mødefastlæggelse.

Medlemskab af en kommunalbestyrelse er principielt en beskæftigelse, som udføres pligtmæssigt (se ovenfor under 2.1.) og ikke lønnet som erhvervsarbejde. Det er således forudsat, at medlemmerne kan passe deres hverv ved siden af arbejdet som kommunalbestyrelsesmedlem.

Dette må naturligvis tages i betragtning ved tilrettelæggelsen af møder, såvel med hensyn til antal som med hensyn til tidspunkter, idet det navnlig må påses, at mødetidspunkterne ikke unødigt kolliderer med medlemmernes erhvervsarbejde, således at de f. eks. skal bruge urimelig megen tid på transport. Et krav om, at møderne lægges helt uden for almindelig arbejdstid, lader sig dog i hvert fald ikke gennemføre for udvalgsmødernes vedkommende, hvor ansatte i kommunens administration deltager eller skal kunne tilkaldes til belysning af sagerne. I det hele taget er samarbejdet mellem udvalgene og administrationen af en sådan art, at udvalgsmøderne - i hvert fald i de større kommuner - normalt foregår i arbejdstiden.

Hertil kommer, at møder uden for arbejdstiden tilsvarende belaster kommunalbestyrelsesmedlemmernes fritid og privatliv. Navnlig for medlemmer med børn kan det være svært at forene kommunalbestyrelsesarbejde og privatlivets krav.

Også på dette område gælder, at alle krav ikke vil kunne imødekommes, blandt andet fordi de er indbyrdes modstridende.

Efter udvalgets opfattelse kan man med hensyn til mødetilrettelæggelsen næppe nå frem til almindelige regler, men må overlade til de enkelte kommunalbestyrelser at fastsætte disse under størst mulig hensyntagen til flest mulige medlemmer.

Da kommunalpolitisk arbejde er tidkrævende, kan det ikke undgås tidsmæssigt at belaste medlemmerne i deres arbejde og/eller deres privatliv. Til trods herfor er hvervet som nævnt ikke egentlig lønnet, og de eksisterende ordninger for diæter og tabt arbejdsfortjeneste, rejsegodtgørelser m. v. ændrer intet principielt herved.

Kun for borgmestre og udvalgsformænd er der tale om et egentligt vederlag for det kommunale arbejde.

Det stigende arbejdspres, som er fulgt med kommunesammenlægningerne og kommunernes overtagelse af nye, store opgaver, har gjort det rimeligt at overveje, om de eksisterende vederlæggelsesordninger sikrer kommunalpolitikerne fornuftige arbejdsvilkår, eller om de bør ændres og suppleres.

Forholdene stiller sig i nogen grad forskelligt for kommunalbestyrelsesmedlemmer uden formandshverv (3.1.1.), formænd for stående udvalg m. v. (3.1.2.), borgmestre (3.1.3.) og viceborgmestre (3.1.4.).

3.1.1. Kommunalbestyrelsesmedlemmer.
3.1.1.1. Gældende forhold.

For deltagelse i kommunalbestyrelses- og udvalgsmøder samt for varetagelse af hverv, hvortil de er valgt af kommunalbestyrelsen, modtager medlemmerne diæter, p. t. (1. oktober 1979) 190,22 kr. eller 380,44 kr. for møder på henholdsvis under og over 4 timer.

Diæterne er fra lovgivers side oprindeligt tænkt som en slags erstatning eller godtgørelse for mulig tabt arbejdsfortjeneste, som ydes, uden at der stilles krav om nogen form for dokumentation for tab.

Endvidere kan der efter loven, således som den er ændret pr. 1. april 1979, mod dokumentation udbetales erstatning for tabt arbejdsfortjeneste *ved siden af* diætbeløbet, pr. dag dog højst 570,66 kr. (3 × 190,22 kr.). Økonomisk er der hermed opnået en ligestilling mellem offentligt ansatte og andre.

Indenrigsministeriet har i forbindelse med den seneste lovændring fastslået (indenrigsministeriets cirkulære af 2. maj 1979), at tab af arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge vil kunne sidestilles med mistet arbejdsfortjeneste for så vidt angår erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, ligesom der vil kunne ydes erstatning for dokumenterede nødvendige udgifter til børnepasning under forudsætning af, at pasningen af børnene er etableret i forbindelse med det konkrete møde.

Diæter m. v. kan også udbetales i forbindelse med kursusdeltagelse og lignende. Desuden udbetales der medlemmerne rejsegodtgørelse. Vejledende regler herom er udsendt af indenrigsministeriet, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening i forening.

Nogen egentlig løn for kommunalpolitisk arbejde gives således ikke til »menige« kommunalbestyrelsesmedlemmer, amend det må erkendes, at den pr. 1. april 1979 skete ændring, hvorefter der kan udbetales diæter ved siden af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, har nærmet diæterne til en vederlagsordning. En egentlig vederlagsordning gælder for medlemmer af borgerrepræsentationen i Københavns kommune, som modtager et fast vederlag på p. t. 573,99 kr. skattefrit pr. måned. Til gengæld ydes der ikke disse diæter eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.

3.1.1.2. Udvalgets overvejelser.

I betragtning af at arbejdsbyrden for kommunalpolitikere som nævnt er blevet væsentligt forøget siden kommunalreformen, synes det rimeligt at indføre et fast vederlag for arbejdet. Det ville indebære den fordel, at medlemmerne kunne disponere efter en fast indtægt ved tilrettelæggelse af deres øvrige arbejde, f. eks. ved at søge nedisat arbejdstid eller ansætte medhjælp i egen virksomhed.

Da tyngdepunktet i arbejdet som kommunalpolitiker har forbindelse med deltagelse i møder, bør den samlede vederlæggelse formentlig være afhængig af det enkelte medlems mødevirksomhed. Den gældende diætordning bør derfor opretholdes. Derved tages der også som hidtil ved diætberegningen hensyn til de medlemmer i amtskommunerne, der har deres bopæl langt fra mødestedet. Derimod er der efter udvalgets opfattelse ikke tilstrækkelig baggrund for at foreslå en differentiering af vederlagets størrelse efter kommunestørrelsen.

Udvalget har derfor foreslået, jfr. kap. VIII, forslaget til § 16, at kommunalpolitikere som hovedregel fremover skal modtage dels et fast vederlag, dels - fortsat - mødediæter. Udvalgets forslag er af principiel karakter, og udvalget har derfor ikke taget stilling til størrelsen af et eventuelt vederlag. Blot har man forudsat, at de faste vederlag - som altså skal være ens for alle landets kommunalbestyrelsesmedlemmer - må fastsættes ud fra gennemsnitsberegninger af mødevirksomheden. Endvidere har udvalget forudsat, at medlemmernes samlede økonomiske kompensation - da udgangspunktet var en forøget arbejdsbyrde - bliver forbedret. Vederlaget bliver herved tillige en kompensation for arbejdsbyrder, der ikke modsva-

res af ydelser i dag, f. eks. tid til mødeforberedelse, kontakt med borgerne o.s.v.

Udvalget er opmærksomt på den administrative lettelse, som kunne ligge i, at man for så vidt angår kommunalbestyrelsesmedlemmer helt erstattede diæterne med et fast vederlag. Da der imidlertid er stor forskel på den arbejdsbyrde, som kommunalbestyrelsesmedlemmerne påtager sig med hensyn til udvalgsposter og andre hverv, kan et fast vederlag i nogle tilfælde harmonere mindre godt med arbejdsbyrden. Der kan her særligt henvises til, at diæter efter praksis også kan udbetales i forbindelse med møder af særlig art, hvortil der ikke er mødepligt, f. eks. borgermøder vedrørende den fysiske planlægning.

Udvalget har tillige overvejet, om det fortsat er hensigtsmæssigt at lade diætstørrelsen afhænge af mødernes længde. Ønskerne om lettelser i kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, se nærmere afsnit 4, taler imod regler, som måske kan medvirke til en forlængelse af møderne. Der kan her henvises til, at der i Sverige i de fleste kommuner praktiseres en regel, hvorefter der udbetales dobbelt timesats for den første time af et møde. Udvalget har dog ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå de indarbejdede diætregler ændret.

Da det faste vederlag skal gøre det muligt for medlemmerne at tilrettelægge deres øvrige arbejde med henblik på varetagelsen af det kommunalpolitiske arbejde, er det samtidig foreslået, at adgangen til erstatning for tabt arbejdsfortjeneste som udgangspunkt bortfalder. Dette forudsætter, at størrelsen af det faste vederlag fastsættes således, at bortfald af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste som hovedregel ikke medfører en økonomisk forringelse for medlemmerne. Det må dog erkendes, at det faste vederlag næppe kan sættes så højt, at alle undgår tab i forhold til de pr. 1. april 1979 forbedrede erstatningsregler.

På den anden side synes en ordning med både fast vederlag, diæter og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste at være vanskelig at begrunde, i hvert fald hvis det faste vederlag skal have en sådan størrelse, at det har karakter af løn for en gennemsnitsindsats. Så ville medlemmet jo modtage flere »lønninger« samtidig. Udvalget har derfor foreslået bestemmelserne udformet således, at den enkelte kommunalpolitiker får mulighed for ved siden af diæter at vælge mellem fast vederlag eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Af hensyn til administrationen af udbetalingerne må valget ske for en vis periode, f. eks. et år ad gangen. Udvalget har ligeledes allerede af administrative hensyn afvist forslag, hvorefter vederlæggelse eller erstatning udbetales til en eventuel arbejdsr giver, som så kunne modregne det i den udbetalte løn, hvis det kommunale hverv udføres inden for arbejdstiden.

Et særligt problem foreligger for arbejdssøgende, som oppebærer dagpenge, idet lovgivningen herom fortolkes således, at deltagelse i kommunalpolitisk arbejde - såvel deltagelse i møder i kommunale organer som i andet politisk arbejde, f. eks. vælgermøder - medfører fradrag i dagpengene, hvis møderne finder sted inden for normal arbejdstid. Denne fortolkning er dog paklaget til ankenævnet for arbejdsløshedsforsikring, som endnu ikke har truffet en afgørelse.

For så vidt angår varetagelsen af kommunale hverv kan der rejses spørgsmål om rimeligheden af et sådant fradrag. Et medlem kan således rejse krav om kompensation for det fradragne med henvisning til reglerne om erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Det kan herefter være vanskeligt at se formålet bag det administrative besvær ved sådanne fradrag.

Såfremt de foreslåede ændringer gennemføres - navnlig med indførelse af et fast vederlag - er der imidlertid tale om en slags vederlagt deltidsarbejde, hvor der gives økonomisk kompensation for mindre tab i arbejdsindtægter.

Derefter synes problemet at være reduceret til andet politisk arbejde, f. eks. deltagelse i vælgermøder. Udvalget finder det uheldigt, at der for sådant arbejde sker fradrag i dagpengene, da det måske kunne hindre nogle i deltagelse i politisk arbejde. Dette spørgsmål synes dog at måtte løses gennem speciallovgivningen, idet det falder uden for rammerne af de kommunale styrelsesregler.

Da kommunalbestyrelseshvervet, hvis der indføres et fast vederlag, herefter som nævnt er egentligt lønnet, opnås også herigennem såvel økonomisk som arbejdsmæssig ligestilling mellem offentligt ansatte og andre, jfr. ovenfor afsnit 2.1.2., hvor det er nævnt,

at tjenestemænds ret til frihed uden lønfradrag er betinget af, at det kommunale hverv er ulønnet.

Udvalget skal endvidere henstille, at det overvejes at forbedre kommunalpolitikernes økonomiske vilkår indirekte gennem en bedre støtte i øvrigt, se nedenfor afsnit 8.

Sådanne forbedringer, som i vidt omfang lader sig gennemføre inden for rammerne af den gældende lovgivning, bør efter udvalgets opfattelse overvejes nærmere i sammenhæng med det foreslåede faste vederlag. Dog bør disse ændringer ikke være betinget af det faste vederlag, men de anbefales gennemført, uanset om dette indføres.

På et enkelt punkt har udvalget dog foreslået en mindre justering af styrelseslovens regler, nemlig af reglerne om befordringsgodtgørelse m. v., jfr. kap. VIII forslaget til § 16, stk. 8.

Derimod finder udvalget ikke grundlag for at foreslå, at der indføres regler om efterløn og lignende for almindelige kommunalbestyrelsesmedlemmer. I de regler om ydelsen af det faste vederlag, som det efter lovforslaget påhviler indenrigsministeren at fastsætte, må der træffes nærmere bestemmelser om bortfald af vederlaget ved længere forfald, udtræden m. v.

3.1.2. Udvalgsformænd.

Efter den gældende affattelse af bestemmelsen i styrelseslovens § 16, stk. 5, kan formandshonorar kun tillades, når »ganske særlige hensyn taler derfor«. Denne bestemmelse må ses i sammenhæng med, at styrelsesloven ikke tillægger udvalgsformænd særlige arbejdsopgaver og kompetencer udover de funktioner, som umiddelbart må lægges i formandshvervet, d.v.s. en vis mødeforberedelse samt mødeledelsen, og at disse funktioner ikke på tidspunktet for lovens vedtagelse var forudset at skulle få et sådant omfang og blive så belastende, som udviklingen har medført. Bestemmelsen omfatter efter sin ordlyd formændene for alle de udvalg, der er nedsat af kommunalbestyrelsen, d.v.s. også f. eks. formænd for de faste udvalg i magistratskommunerne.

Den udvikling i udvalgsformandens opgaver, som har fundet sted siden kommunalreformen, har som nævnt i kap. IV, afsnit 7, medført, at formændene for de stående udvalg har fået en række yderligere arbejdsopgaver. Varetagelsen af disse funktioner har betydet, at forudsætningen om, at kommunalpolitikerhvervet skal kunne forenes med et normalt erhvervsarbejde, er meget vanskelig at opretholde for mange udvalgsformandshverv. Udviklingen har ikke ført til formelle ændringer i styrelsesloven, men den har bevirket, at indenrigsministeriet ved en liberal fortolkning af styrelsesloven (§ 16, stk. 5) har tilladt kommunerne inden for faste rammer at tillægge formændene for de stående udvalg (samt skole- og ligningskommissioner) et honorar — som for visse formænd kan udgøre 25 pct. af borgmesterlønnen og i amtskommunerne 25 pct. af et beløb svarende til op til 150 pct. af amtsborgmesterlønnen.

Efterhånden er sådanne vederlæggelsesordninger indført i de fleste kommuner, og en ajourføring af lovgivningen bør derfor efter udvalgets opfattelse gennemføres. Et forslag til en ændret affattelse af § 16, stk. 5, er derfor medtaget i kap. VIII, dog således, at det forudsættes, at vederlæggelsen fortsat efter lovens regler skal kunne udmåles ved en konkret vurdering af den enkelte udvalgsformands arbejdsbyrde. Udvalget har således ikke ønsket at ændre ved de gældende administrative regler for så vidt angår det princip, at maksimum for de samlede udvalgsformandshonorarer i den enkelte kommune fastsættes i forhold til et bestemt beløb (nu borgmesterlønnen). Det bør dog nærmere overvejes, hvorledes vederlagspuljen skal variere med kommunestørrelsen.

Det er endvidere foreslået, at betegnelsen honorar ændres til vederlag, hvorved ordningens mere faste karakter markeres.

Med fastsættelsen af regler, som gør det muligt at tillægge udvalgsformændene et vederlag, som står i rimeligt forhold til deres arbejdsbyrde, har de fået en stærkt påkrævet mulighed for at kompensere arbejdsbyrden ved eventuelt at blive aflastet i deres erhverv. Det må imidlertid erkendes, at de, i betragtning af den betydelige arbejdsbyrde, som de efterhånden er blevet pålagt, er socialt dårligt sikret efter den gældende ordning. Udvalgsformanden kan som nævnt under 2.1. afsættes når som helst, og er ikke sikret nogen form for efterløn, pension eller lignende. Såfremt en udvalgsformand har søgt reduceret arbejdstid i sit erhverv, har

frasagt sig andre job eller har ansat medhjælp i sin virksomhed med henblik på varetagelse af formandshvervet, kan han ved ophør af dette være bragt i en uheldig økonomisk situation.

Udvalget har derfor samtidig foreslået, at der åbnes mulighed for, at der kan tillægges udvalgsformanden efterløn i en vis kortere periode, som dog formentlig rimeligvis må afhænge af funktionsperioden. De nærmere regler må fastsættes i styrelsesvedtægten.

Derved får formanden en mulighed for eventuelt at omdisponere sin arbejdssituation. Det må påses, at der i den enkelte kommune sker en koordination mellem reglerne for efterløn til borgmestre og udvalgsformænd ved manglende genvalg. Derimod er der efter udvalgets opfattelse ikke anledning til at indføre egentlige pensionsregler for formændene, da hvervet fortsat i almindelige udvalgsstyrede kommuner ikke skal være et heltidsjob, jfr. nærmere i kap. VII.

I den gældende lovgivning findes heller ikke regler om konstitution eller funktionsvederlag ved en udvalgsformands længerevarende fravær. I denne situation må den fungerende formand følgelig fungere uden vederlag, eller formanden må afgive sit vederlag til den fungerende formand. Dette forhold har givet anledning til berettiget kritik.

Såvel af hensyn til formanden, der måske har disponeret økonomisk efter vederlaget, som af hensyn til den fungerende formand, der bliver pålagt en betydelig arbejdsbyrde, må en rimelig sikring af stillingen såvel personelt som funktionelt kræve faste regler, som sikrer formanden vederlag og fungerende formand konstitutionsvederlag under formandens forfald. En sådan dobbelt vederlagsordning kunne tidsbegrænses til f. eks. 6 måneder. Herefter må udvalget eventuelt vælge ny formand.

Ved den i kap. VIII foreslåede affattelse af § 16, stk. 7, er der åbnet mulighed for administrativt at etablere en sådan ordning. Ifølge den foreslåede affattelse af bestemmelsen er det dog en betingelse for indførelse af formandsvederlag, at der samtidig indføres efterløn og konstitutionsvederlag.

Udvalget har samtidig foreslået som en nyordning, at disse forhold skal fastsættes i styrelsesvedtægten, og ikke længere blot godkendes for så vidt angår det enkelte vederlag. Derved bliver udvalgsformændenes vederlagsordninger fastlagt på en mere permanent måde, idet bortfald kræver en styrelsesvedtægtsændring. Dette betyder en yderligere sikring af den enkelte formands økonomiske situation. Udvalget forudsætter, at der samtidig med etableringen af en sådan mere fast vederlagsordning søges en afklaring af udvalgsformændenes lønforhold, også i forhold til ATP, feriepenge og lignende.

Udvalget har endvidere drøftet en fastlæggelse af valgperioden for udvalgsformændene. Dette støder imidlertid på den betænlighed, at en formand f. eks. på grund af partipolitiske ændringer i perioden kan komme i uoverensstemmelse med flertallet i udvalget, og at udvalget i så fald næppe vil fungere godt. I praksis ville dette problem måske i reglen blive løst derved, at formanden af sin partigruppe presses til at gå af, men ud fra styrelsesmæssige betragtninger synes en uafsættelighed dog at være forbunbundet med så store betænkeligheder, at den ikke bør indføres. Hertil kommer, at udvalgsformændene ikke som borgmesteren har del i den daglige ledelse af kommunens anliggender, således at et tilsvarende krav om kontinuitet ikke består for så vidt angår disse stillinger, smig. kap. IV, afsnit 12.

Udvalget har ikke set det som sin opgave at stille forslag om den konkrete størrelse af formandsvederlag. Dette må formentlig blandt andet afhænge af kommunens størrelse, ligesom det naturligvis i høj grad må afhænge af, hvilke opgaver, der pålægges udvalgsformanden, jfr. ovenfor i kap. IV, afsnit 7, og nedenfor i kap. VII.

3.1.3. Borgmestre.
3.1.3.1. Vederlag.

Det bestemmes i styrelseslovens § 34, at der ydes borgmesteren et vederlag, hvis størrelse fastsættes i styrelsesvedtægten.

Der skal således efter loven tillægges borgmesteren vederlag. Selv om størrelsen skal fastsættes i styrelsesvedtægten, må det, under hensyn til at borgmesterhvervet er et borgerligt ombud, antages, at dersom hvervet er af et sådant omfang, at det helt eller delvis afskærer den pågældende fra anden beskæftigelse eller erhverv, påhviler det

kommunalbestyrelsen at fastsætte et vederlag af rimelig størrelse.

Indenrigsministeriet har ved cirkulære nr. 10 af 21. januar 1972 fastsat maksimale vederlag for borgmestre og amtsborgmestre. Vederlagene er gradueret efter kommunens eller amtskommunens størrelse (indbyggertal). Laveste maksimale borgmestervederlag svarer til lønnen for en statstjenestemand i lønramme 30, d.v.s. uden stedtillæg pr. 1. oktober 1979 139.261 kr. årligt. Laveste maksimale amtsborgmestervederlag (bortset fra Bornholm) svarer til lønnen for en statstjenestemand i lønramme 37 (218.830 kr. årligt).

Udvalget anser det for en selvfølge, at vederlaget for borgmestre skal svare til en fuldtidsaflønning, der står i rimeligt forhold til stillingens opgaver og ansvar. En drøftelse af vederlagets nærmere fastsættelse falder uden for udvalgets kommissorium, dog skal man pege på, at en vurdering af den lønmæssige indplacering af borgmesteren i forhold til de ansatte i alle kommuner, måske dog særligt af borgmestre i de mindre kommuner, nok bør overvejes pány i lyset af den stærke forøgelse af kommunernes opgaver og borgmesterhvervets indhold. I øvrigt gør der sig formentlig så store forskelligheder gældende med hensyn til borgmesterhvervets byrde i kommunerne, at meget kan tale for, at vederlagets fastsættelse fortsat bør være et styrelsesvedtægtsanliggende. Den gældende ordning, hvorefter ministeriet alene har fastsat visse maksimumsgrænser for vederlag som betingelse for stadfæstelse har heller ikke givet anledning til problemer i praksis.

3.1.3.2. Pension m. v.

Det bestemmes i styrelseslovens § 35, at der i styrelsesvedtægten kan fastsættes bestemmelser om ydelse af efterløn og pension til afgåede borgmestre og amtsborgmestre.

I modsætning til vederlagsordningen er det således en frivillig sag for den enkelte kommunalbestyrelse, om den vil etablere efterløns- og/eller pensionsordning i kommunen gennem optagelse af bestemmelser herom i styrelsesvedtægten.

Indenrigsministeriet har med cirkulære nr. 244 af 1. oktober 1970 om stadfæstelse af tillæg til de kommunale styrelsesvedtægter vedrørende pensionering af borgmestre, jfr. cirkulæreskrivelse af 8. juli 1975, udsendt et normalstyrelsesvedtægtstillæg vedrørende borgmesterpensionering. Vedtægtstillægget indeholder også regler om efterløn til borgmestre, der har en funktionstid på mindre end 8 år og derfor ikke er berettiget til pension. Endvidere indeholder tillægget en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen, hvor tillæggets pensionsbestemmelser ikke kan bringes i anvendelse, i ganske særlige tilfælde med indenrigsministeriets tilladelse kan bestemme, at der af kommunen ydes understøttelse til tidligere kommunalbestyrelsesformænd eller deres efterladte.

Navnlig i betragtning af udviklingen siden 1970 forekommer det efter udvalgets opfattelse mindre rimeligt, at fastsættelsen af et vederlag til borgmesteren er obligatorisk, medens det er overladt til den enkelte kommunalbestyrelses afgørelse, om man ønsker at indføre efterløn og/eller pensionsordninger. De sidstnævnte ordninger er indført i langt de fleste, men dog ikke alle kommuner (16 kommuner har ikke sådanne ordninger. Derimod har alle amtskommuner). Hvor de er indført, er det til gengæld i praksis efter et helt ensartet regelsæt, nemlig efter regler nøje svarende til indenrigsministeriets ovennævnte normalstyrelsesvedtægtstillæg.

I konsekvens heraf er det ved et ændringsforslag (til § 35) i kap. VIII foreslået, at også efterløns- og pensionsordninger gøres obligatoriske, idet det forudsætttes, at det overlades til indenrigsministeren at fastsætte nærmere, generelle bestemmelser om disse ordningers indhold. Herved vil man bortskaffe en tilsyneladende vilkårlig forskel i borgmesterembedets samlede vederlæggelse i kommuner med og kommuner uden efterløns- og pensionsordning. Samtidig vil man opnå en administrativ forenkling, som også må være af betydning for en endelig afklaring af borgmestervederlagets karakter i forhold til ATP, feriepenge m. v.

Udvalget forudsætter, at det ved udarbejdelsen af de nævnte, generelle bestemmelser om efterløn og pension nærmere overvejes, hvilke overgangsregler, der skal gælde. Ikke mindst bør det overvejes, i hvilket omfang

borgmestre, som ikke hidtil har haft pensionsrettigheder, kan medregne anciennitet.

Den sociale sikring af borgmestre er således relativ god. Dog kan der opstå problemer, når en afgående borgmester ikke har opnået pensionsanciennitet. Over for denne situation kunne det måske overvejes at indføre regler om, at heltidsengagerede kommunalpolitikere skulle have ret til at vende tilbage til deres arbejde, når hvervet ophører. En sådan regel ville imidlertid støde på en række af de vanskeligheder, som er omtalt ovenfor under 3.1., ligesom det ville kunne volde store problemer for arbejdsgiveren - specielt i en mindre virksomhed - at være forpligtet til efter en kortere eller længere årrække at indpasse en medarbejder. En ret til at vende tilbage vil derfor næppe være gennemførlig. Det kan tilføjes, at en »tilbagevendelsesret« i forbindelse med lovrevisioner har været drøftet i de andre skandinaviske lande, men at den heller ikke her har vundet indpas i lovgivningen.

3.1.4. Næstformand (viceborgmester).

Når borgmesterens fravær nødvendiggør, at næstformanden træder til, overtager denne ifølge styrelseslovens § 33 samtlige opgaver, som er pålagt borgmesteren.

Selvom kommunalbestyrelsens næstformand således i perioder kan komme til at fungere som borgmester, er han ikke sikret noget vederlag, idet styrelseslovens § 34, stk. 2, fastsætter, at kommunalbestyrelsen »hvor forholdene taler derfor« kan vedtage at yde næstformanden et vederlag. Ydelsen kræver yderligere tilsynsmyndighedens samtykke. I en cirkulæreskrivelse af 7. marts 1978 har indenrigsministeriet fastsat, at der - uden forelæggelse for tilsynsrådet i det enkelte tilfælde - kan ydes funktionshonorar, når funktionen har haft en uafbrudt varighed af mindst 2 uger. Om næstformandens overtagelse af formandens funktioner henvises nærmere til kap. IV, afsnit 4.

Det skal tilføjes, at funktionsvederlaget tillige med eventuelle andre honorarer, som den pågældende oppebærer af kommunens kasse, efter praksis ikke kan overstige et beløb svarende til det vederlag, der tilkommer borgmesteren for den pågældende periode. Vederlaget skal i øvrigt fastsættes ikke alene under hensyn til fraværets varighed men også arbejdsbyrdens omfang.

Der er ikke mulighed for ydelse af andre »faste« vederlag til næstformanden, herunder efterløn, pension og lignende. Kun hvor næstformanden samtidig har særligt vederlagte hverv, f. eks. som udvalgsformand, har han således fast vederlag for sit kommunale arbejde.

Det kan imidlertid være et spørgsmål, om betingelsen om mindst 2 ugers uafbrudt fravær er rimelig, henset til de meget betydelige krav, der stilles til indehaveren af hvervet som administrationsleder, der skal sikre, at kommunen fungerer som en enhed. Der er desuden tale om en politisk ledelsesfunktion i den forstand, at det påhviler borgmesteren at sikre, at sager, der kræver eller må antages at forudsætte politisk beslutning, bliver forelagt de respektive udvalg samt kommunalbestyrelsen. Et uafbrudt fravær på f. eks. 1 uge kan derfor i mange tilfælde nødvendiggøre en substitution, navnlig hvis borgmesteren ikke kan kontaktes med kort varsel, f. eks. er bortrejst, og burde dermed berettige til funktionsvederlag.

Det arbejdsmæssigt belastende ved stillingen er vel først og fremmest, at næstformanden skal være rede til - og i forhold til sit private erhvervsarbejde i stand til - i en eller flere kortere perioder at varetage funktioner, som normalt kræver en borgmesters arbejdsindsats på fuld tid. I denne forbindelse erindres om, at kommunalbestyrelsen ved borgmesterens længerevarende forfald ifølge styrelseslovens § 15, stk. 4, skal udpege en anden formand. Ved denne udpegelse kan man naturligvis gå uden om næstformanden, hvis han på grund af sit private erhverv er ude af stand til at bestride borgmesterembedet i længere tid.

Næstformandens funktion vil derfor normalt være begrænset til borgmesterens ferie, sygdom m. v. Herudover er det imidlertid i mange kommuner blevet praksis, at næstformanden aflaster borgmesteren for en række opgaver, navnlig med at repræsentere kommunen udadtil, se kap. IV, afsnit 4.

På baggrund af de der nævnte arbejdsmæssige forpligtelser for næstformanden har udvalget drøftet, om det ikke var rimeligt at åbne mulighed for indførelsen af et fast vederlag til næstformanden. Som et resultat af disse overvejelser har udvalget stillet for-

slag om en ændret affattelse af § 34 (i forslaget § 35, jfr. kap. VIII), således at der bliver mulighed for via styrelsesvedtægten at etablere fastere regler for vederlæggelsen af næstformænd. Som det fremgår heraf, se kap. VIII, kan der tillægges næstformanden et fast vederlag, som efter forslaget udgør 1/10 af borgmesterlønnen. Herefter skal næstformanden være forpligtet til - uden yderligere vederlag - at vikariere for borgmesteren i indtil 5 uger pr. år.

Forslaget skulle således ikke betyde nogen væsentlig merudgift for kommunerne - eller merindtægt for næstformændene - men giver en fastere og dermed lettere administrerbar regel. Således bortfalder den ovenfor omtalte problematik omkring 1 eller 2 ugers fravær som betingelse for vederlag, jfr. også kap. IV, afsnit 4.

Hvor der er valgt to næstformænd, tilkommer vederlaget kun 1. næstformand, mens 2. næstformand bør kunne vederlægges efter regler, svarende til de i dag gældende.

Derimod er der efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for regler om efterløn, pension eller lignende for næstformænd.

3.2. Økonomisk støtte til politisk arbejde.

Ovenfor er drøftet vederlæggelse m. v. for arbejdet i de kommunalpolitiske organer. I de øvrige afsnit i dette kapitel, specielt afsnit 6.-8., er andre muligheder for støtte til kommunalpolitikere i udførelsen af dette arbejde behandlet.

Herudover kunne kommunalpolitikernes arbejdssituation imidlertid tænkes styrket gennem en økonomisk støtte, som mere direkte, d.v.s. *uden snæver forbindelse med arbejdet i de kommunalpolitiske organer,* gik til de enkelte politikere og/eller deres partigrupper. Denne støtte kunne tænkes at have form af en mere personlig støtte, f. eks. i form af (tilskud til) sekretærhjælp, anskaffelse af faglitteratur eller andre hjælpemidler, annoncering, eller evt. ligefrem i form af et økonomisk tilskud, som kan tillade et medlem af en gruppe helt at koncentrere sig om sit kommunalpolitiske arbejde. Dette behov føles måske stærkest i mindretalsgrupper, som ikke har medlemmer, der som borgmestre eller udvalgsformænd har en særlig forbindelse til administrationen.

Nedenfor redegøres for lignende ordninger, som kendes dels her i landet på landspolitisk plan (ved siden af fuldtidsbetaling for politisk arbejde), dels i de svenske kommuner.

3.2.1, Økonomisk støtte til partigrupperne i folketinget.

I folketinget udbetales økonomisk bistand til partigrupperne efter regler, som er fastsat af udvalget for forretningsordenen. Det hedder i disse regler, at bistanden »fordeles til partigrupperne til disse varetagelse af deres opgaver i folketinget«, og at den kan »anvendes til aflønning af kontormedhjælpere på måneds- eller timebasis, til betaling for sagkyndig bistand, hvad enten denne tilvejebringes som responsa eller ved ansættelse af sagkyndige for en bestemt periode eller varigt, samt til udgifter i forbindelse med rådgivning af partigrupperne. Endvidere kan de udbetalte beløb anvendes til anskaffelse af maskinelle og andre tekniske hjælpemidler, faglitteratur m. v.« Bistand udbetales med et beløb pr. mandat, p. t. (1. okt. 1979) 2.857,74 kr. pr. måned plus et beløb pr. partigruppe, afhængig af gruppens størrelse, p. t. maksimalt 18.549,42 kr. pr. måned. Der skal føres særskilt regnskab over brugen af beløbene, og dette regnskab skal i revideret stand indsendes til folketingets præsidium en gang årligt. Denne regnskabspligt blev indført i december 1976 i forbindelse med en stramning af reglerne, fordi det var konstateret, at bistanden ikke blev brugt efter hensigten, nemlig at støtte folketingsmedlemmerne. Det er dog - selv med regnskabspligt - vanskeligt at forhindre, at der reelt bliver tale om et partitilskud.

Det bør nævnes, at partigrupperne tillige (på grundlag af d'Hondts forholdstalsmetode) får tildelt værelser på Christiansborg, og at disse værelser står til fri disposition, d.v.s. at de også kan benyttes af sekretariatsmedarbejdere.

3.2.2. Heltidsansatte kommunalpolitikere i Sverige.

I Sverige er der adgang til for kommunerne at antage flere heltidsansatte politikere, herunder »oppositionsråd«, d.v.s. repræsen-

tanter for mindretallet i de svenske kommunalbestyrelser, selv om de ikke samtidig er formænd eller har andre funktioner i de kommunalpolitiske organer. Det må i denne forbindelse erindres, at kommunerne i Sverige desuden har en adgang til at give direkte økonomisk støtte til partierne.

De heltidsansatte politikeres rolle i kommunens arbejde er i øvrigt ikke nærmere fastlagt i lovgivningen.

Ifølge en opgørelse, foretaget i 1975 (SOU 1975:41, »Kommunaldemokrati«) er der »oppositionsråd« i 22 kommuner og i 9 landsting. Ifølge samme kilde var der i alt 63 kommuner, som havde mere end en fuldtidsansat kommunalpolitiker (borgmester, udvalgsformænd eller »oppositionsråd«).

En senere opgørelse fra 1. juli 1977, offentliggjort i Kommunförbundets publikation »Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1977«, viser, at der var heltidsengagerede politikere i 235 af i alt 277 svenske kommuner, og at det samlede antal heltidslønnede var 431.

Som nævnt er der ikke i lovgivningen foreskrevet noget med hensyn til de heltidslønnede politikeres kommunale hverv. Disse fastsættes altså af de enkelte kommuner. I administrative bestemmelser, udsendt af Svenska Kommunförbundet og Svenska Stadsförbundet er der fastsat vejledende regler for disse ordninger. Herefter skal det være en forudsætning for heltidsengagementet, at den pågældende har sådanne kommunale hverv, at han må påregnes at lægge hele sin arbejdstid i kommunen. I samme regelsæt er der tillige en anbefaling af, at kommunerne betinger heltidsaflønning af, at de pågældende ikke har andre erhverv uden kommunalbestyrelsens samtykke. Det kan tilføjes, at det af den ovennævnte opgørelse fra 1. juli 1977 fremgår, at de 431 heltidsansatte i gennemsnit havde 6,8 kommunale hverv, f. eks. formandskab for udvalg m. v.

3.2.3. Udvalgets overvejelser.

Selv om der således kendes eksempler på en sådan mere direkte støtte, må det ikke overses, at de nævnte ordninger har deres baggrund i forhold, som på afgørende punkter er forskellige fra dansk kommunestyre.

Den økonomiske støtte i folketinget gives således til partigrupper, et begreb, som den kommunale styrelseslov ikke kender, idet denne alene anvender et gruppebegreb i forbindelse med forholdstalsvalg, jfr. § 24, og valggrupperne kan være skiftende ved disse valg. Heller ikke den kommunale valglov bygger på et partisystem, men på kandidatlister, der kan være upolitiske og bestå af nogle få eller en enkelt person. Støtte efter folketingsmodellen forudsætter således en struktur, som ikke er til stede på det kommunale plan, og vil derfor næppe være gennemførlig uden en ændring af en række grundlæggende regler om kommunalbestyrelsens valg, sammensætning og virkemåde. Hertil kommer, at en økonomisk støtte, som mere eller mindre er knyttet til begrebet politiske partier, synes at være et spørgsmål med klare landspolitiske perspektiver.

Man kunne tænke sig den mulighed at udbetale støtten direkte til de enkelte medlemmer. Formålet med støtten, som beskrevet ovenfor under 3.2.1., vil imidlertid efter udvalgets opfattelse næppe kunne begrunde en støtte i størrelsesorden som til folketingsmedlemmer til hvert enkelt kommunalbestyrelsesmedlem, rent bortset fra det meget store revisionsarbejde til kontrol af, om støtten anvendes efter formålet. Hertil kommer, at der er afgørende forfatningsmæssige forskelle på folketingsmedlemmernes og kommunalpolitikernes rolle, blandt andet derved, at kommunalpolitikere er medlemmer af et forvaltningsorgan, som har en uddannet, heltidsansat administration til rådighed. Der er således ikke på det kommunale plan nogen forfatningsmæssig skillelinie mellem kommunalbestyrelsesmedlemmerne og administrationen, hvorfor det forekommer naturligt, at en eventuel forbedret arbejdsmæssig støtte gives - eventuelt stilles til rådighed - af administrationen, jfr. nedenfor under afsnit 6.-8.

Også heltidsaflønning af kommunalbestyrelsesmedlemmer efter svensk mønster, altså uden at det samtidig fastlægges, hvilke funktioner, de skal varetage, vil være et afgørende brud med grundlæggende principper i dansk kommunestyre, som udvalget ikke mener at burde foreslå ændret. I det hele taget har økonomiske ydelser til kommunalpolitikere hidtil udelukkende været knyttet til varetagelse af lovnormerede funktioner

eller haft karakter af dækning af udgifter og indtægtstab i forbindelse med varetagelsen af disse funktioner. En fravigelse af disse principper vil kunne anfægte kommunens karakter af forvaltningsenhed med en folkevalgt, kollegial ledelse og føre i retning af, at kommunalbestyrelserne udvikler sig til en slags lokale parlamenter.

Forslag om indførelse af støtteordninger efter de her omtalte modeller vil derfor formentlig have så vidtrækkende følger, at de falder uden for udvalgets kommissorium.

4. Arbejdet i de kollegiale organer

4.1. Tilrettelæggelsen af møderne.

Kommunalbestyrelsen og udvalgene udøver deres virksomhed i møder. I bilagene 2 til 5 findes som tidligere nævnt en opgørelse af mødevirksomheden i kommunerne. Mødevirksomhedens omfang og tidsmæssige placering fastlægges inden for vide grænser af de kollegiale organer selv. Dog må der blandt andet af hensyn til effektiviteten i den kommunale forvaltning opstilles visse minimumskrav, jfr. for kommunalbestyrelsens vedkommende styrelseslovens § 8. Kommunalpolitikerne har således en betydelig indflydelse på deres egen arbejdssituation, jfr. ovenfor afsnit 3.1. Selv den mest hensigtsmæssige tilrettelæggelse af kommunalbestyrelsens og udvalgenes mødekalender kan imidlertid ikke i sig selv formindske mængden af sager, som skal behandles i de kollegiale organer. I den kommunalpolitiske debat har det været drøftet at nedskære antallet af møder, at nedsætte flere udvalg med mindre arbejdsområder eller at maksimere mødernes længde (evt. begrænse taletiden for medlemmerne). Det må dog i denne forbindelse igen fastholdes, at den samlede arbejdsmængde ikke bliver mindre ved sådanne ændringer. Alt andet lige betyder færre møder derfor længere møder, flere udvalg med mindre arbejdsområder betyder totalt flere udvalgsmøder, og kortere møder betyder flere møder, medmindre man vil acceptere håndfaste beskæringer i medlemmernes taletid. Det kan tilføjes, at flere udvalg tillige medfører flere problemer og større arbejde med koordineringen af udvalgsarbejdet.

Det er i flere kommuner blevet almindeligt at fastlægge en samlet mødeplan for et år ad gangen, ikke alene - som loven foreskriver - for kommunalbestyrelsens møder, men tillige for alle udvalgenes møder. Udvalget finder, at en udarbejdelse af en sådan mødeplan - uanset at den kun kan angive de ordinære møder, og uanset at den i konkrete tilfælde må fraviges - kan være en betydelig hjælp for kommunalbestyrelsens medlemmer, som herved bedre kan overskue deres arbejdssituation, hvilket også er af betydning for deres arbejdsplads og privatliv.

Taletidsbegrænsning, eventuelt udformet i forbindelse med regler om maksimal mødelængde og lignende, må erkendes at være et middel til begrænsning af den samlede mødetid. Det er dog udvalgets opfattelse, at regler herom på grund af deres særlige karakter - ikke mindst fordi de direkte griber ind i den demokratiske beslutningsproces - må overlades til de enkelte kommunalbestyrelsers fastsættelse i form af forretningsordensbestemmelser. Der kan være grund til i denne forbindelse at gøre opmærksom på, at regler af den her omhandlede art må være udformet generelt og med respekt af det princip, som har fundet udtryk i normalforretningsordenens § 6, stk. 2, 2. pkt., hvorefter ethvert medlem har ret til at få ordet til enhver til behandling værende sag.

Det skal endvidere bemærkes, at regler om taletidsbegrænsninger eller om maksimal mødelængde altid må kunne fraviges af kommunalbestyrelsen(-s flertal); under særlige omstændigheder kan der ligefrem være en pligt hertil, f. eks. hvis hastende sager ellers ikke kan færdigbehandles.

4.2. Tilrettelæggelse af sagsbehandlingen.

Mulighederne og specielt de retlige grænser for delegation er behandlet i kap. V. Her skal anføres nogle generelle betragtninger om de heri liggende muligheder for at forbedre kommunalpolitikernes arbejdssituation.

Med det omfang kommunernes forvaltning har i dag, er det givet - i vidt omfang ligefrem forudsat i lovgivningen - at politi-

kerne kun i meget begrænset omfang selv skal behandle kommunens sager. Som der nærmere er redegjort for i kap. IV, afsnit 10, må det anses for så at sige indbygget i systemet, at langt størstedelen af sagerne afsluttes i administrationen. Delegationer er oftest ufornødne for at etablere den der beskrevne retstilstand. Selv med den funktionsdeling, som således har udviklet sig, vil der imidlertid tilbagestå en betydelig sagsmængde, som vil blive forelagt til beslutning i de kommunalpolitiske organer. Af denne sagsmængde kan en betydelig del sikkert med fordel delegeres til administrationen, således som det også ofte sker i praksis gennem kompetencefordelingsplaner, enkeltstående bemyndigelser og lignende. Generelt lader det sig imidlertid næppe fastlægge, i hvilken grad de enkelte kommuner skal udlægge opgaver fra de politiske organer til administrationen. Fastlæggelsen af beslutningsniveauet i den enkelte kommune må kræve et indgående kendskab til den pågældende kommunes forhold, og at fastsætte retsregler på dette område vil efter udvalgets opfattelse være et uhensigtsmæssigt indgreb i den enkelte kommunalbestyrelses ret til at indrette sin administration, se ovenfor i kap. IV, særligt afsnit 10.5.2.

Den enkelte kommunalbestyrelses ret til at uddelegere opgaver til sin administration er efter gældende ret meget vidtgående, jfr. kap. V. Gennem sine vigtigste styringsmidler, som i denne henseende er budgetopbygningen (fastlæggelsen af budgetniveauer med heraf følgende dispositionsret for underordnede) og kompetencefordelingsplaner kan kommunalbestyrelsen fastlægge fordelingen af opgaverne mellem forvaltningsorganerne, herunder mellem politikere og ansatte. Inden for rammerne af kommunalbestyrelsens beslutninger vil endvidere udvalgene kunne overlade administrationen at afslutte bestemte sager eller sagstyper.

Som anført er det vanskeligt generelt at rådgive om opgavefordelingen mellem politikere og ansatte i kommunerne, endsige normere den gennem centralt fastsatte regler, forskrifter eller lignende. Efter udvalgets opfattelse kan man dog ikke afvise, at der i mange kommuner kan opnås en betydelig lettelse gennem en yderligere udlægning af opgaver til de ansatte. Dette hænger sammen med, at man næppe i alle kommuner i denne henseende har taget de fulde konsekvenser af væksten i de kommunale opgaver. Hvis de kommunalpolitiske organer med den nuværende opgavemængde undlader en sådan udlægning, risikerer man at blive så bebyrdet af daglige, løbende sager, at man mister overblikket og dermed mulighederne for den overordnede styring af kommunens anliggender.

På den anden side indebærer en udlægning af opgaverne også en fare for, at politikerne mister styringen. En reel styring og planlægning kan ikke realiseres uden et ret grundigt kendskab til kommunens daglige forvaltning. Hvis politikerne alene kender denne fra f. eks. bemærkningerne til budgetter og udbygningsplaner, forskydes den reelle magt i kommunen til dem, der forfatter disse bemærkninger. Ligesom ved en overdreven beskæftigelse med enkeltsager mister politikerne - i hvert fald de, der ikke som borgmestre og udvalgsformænd har nærmere kontakt med administrationen - styringen, i dette tilfælde på grund af manglende viden om de forhold, de skal styre.

En løsning på problemerne ligger derfor efter udvalgets opfattelse ejheller i de til tider fremførte teorier om, at politikerne alene skal beskæftige sig med sager med planlægnings- og styringsmæssigt indhold. En sådan ordning ville næppe heller levne mange sager til behandling af de stående udvalg - endsige kommunalbestyrelsen - i hvert fald i mindre og mellemstore kommuner. Som et væsentligt modargument må det også fremhæves, at det næppe vil være ganske stemmende med ideen bag inddragelsen af folkevalgte i kommunestyret. Teorierne, som ofte synes at have baggrund i en jævnføring af kommunalpolitikere og bestyrelsesmedlemmer i private virksomheder, synes at måtte føre til en specialisering og professionalisering af kommunalpolitikerne, som stemmer dårligt med »lokalt demokrati«, og formentlig også med de valgtes og vælgernes forventninger til kommunalpolitikernes rolle. En fuldstændig fjernelse af enkeltsagerne fra de kommunalpolitiske organer vil ikke alene stride mod lovens ord om udvalgenes »umiddelbare forvaltning«, men vil udhule politikernes reelle muligheder for at træffe de overordnede beslutninger samt deltage i den lokale, politiske debat på tilfredsstillende måde.

Som anført er der ikke nogen enkel løsning på problemerne omkring arbejdsbyrden i de kollegiale organer. Det kan kraftigt anbefales, at man i de enkelte kommuner gør en indsats for at nå frem til den rette balance i arbejdsdelingen mellem politikere og administration. Fra centralt hold kan man efter udvalgets opfattelse næppe gøre andet end at sikre, at lovgivningens regler ikke lægger hindringer i vejen for fornuftige løsninger. Som det fremgår af kapitlerne IV og V, er der efter gældende ret stor fleksibilitet og dermed mulighed for en hensigtsmæssig arbejdsfordeling. Udvalget har yderligere henstillet, at mulighederne for en opblødning af bevillingsreglerne undersøges, og har foreslået en klarere markering af økonomiudvalget som personaleudvalg, kap. IV, V og VIII. Herigennem vil der blive åbnet endnu bedre muligheder for at »rense« kommunalbestyrelsernes dagsordener for småsager, som ikke giver anledning til tvivl eller politiske overvejelser, således at disse ikke unødigt belaster kommunalbestyrelsen. I denne forbindelse kan tillige nævnes udvalgets anbefaling af, at der ikke i specialloovgivningen stilles krav til forvaltningens opbygning, se kap. IV, afsnit 10.

4.3. Mødeforberedelse og -ledelse.

Det er således i vidt omfang kommunalpolitikerne selv, som afgør arbejdsbyrden i de kollegiale organer. Et særligt ansvar påhviler i denne henseende dem, som forestår mødetilrettelæggelse og -ledelse, d. v. s. formændene. En grundig forberedelse af sagerne og en god mødeledelse vil være et særdeles vigtigt bidrag til en lettelse af arbejdsbyrden. Formændene bør særligt være opmærksomme på den omstændighed, at de »menige« medlemmers økonomiske godtgørelse for arbejdet er beskeden. Formandsvederlagene er med andre ord betaling for at aflaste de øvrige medlemmer - blandt andet ved at forkorte møderne gennem en god forberelse og ledelse.

Afsluttende må det imidlertid erkendes, at der - selv med den mest hensigtsmæssige fordeling af arbejdet mellem politikere og ansatte, og selv med den bedste mødeforberedelse og -ledelse - vil være en sammenhæng mellem den tid, som kommunalpolitikerrie kan anvende på sagerne, og den indsigt og indflydelse på afgørelserne, de kan opnå. Som anført under 3.1. er kommunalpolitisk arbejde under alle omstændigheder tidskrævende, og en bedre arbejdsfordeling med blandt andet øget anvendelse af de ansatte til at afslutte mindre sager må derfor ske sammen med de øvrige i dette kapitel foreslåede forbedringer.

5. Øvrige arbejdsopgaver

Som nævnt i afsnit 2.1.1. varetager kommunalbestyrelsesmedlemmerne udover arbejdet i de kommunalpolitiske organer en lang række hverv i andre udvalg, kommissioner, nævn, repræsentantskaber, bestyrelser m. v., hvortil de er valgt af kommunalbestyrelsen. Det bemærkes, at der i denne henseende ses bort fra hverv, som ikke har direkte forbindelse med kommunalbestyrelseshvervet, f. eks. partiarbejde og lignende lokalt foreningsarbejde, idet sådant arbejde på grund af sin indirekte forbindelse med kommunalbestyrelseshvervet hverken kan eller bør reguleres gennem regler om dette. Med hensyn til sådanne hverv må det med andre ord være medlemmernes egen sag at finde et passende niveau med hensyn til arbejdsmæssig belastning. Det skal dog erkendes, at det kan volde store vanskeligheder at begrænse arbejde af denne art, ikke mindst i en tid, hvor der stilles store krav til »nærdemokratiske« aktiviteter som borgermøder og lignende.

Derimod er det ovenfor antaget, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne er forpligtet til at varetage de øvrige kommunale hverv som en del af det borgerlige ombud. Udvalget har endvidere foreslået denne forpligtelse lovfæstet, jfr. tillige kap. VIII. Regler om begrænsninger i denne pligt er som anført under 2.2.2. efter udvalgets opfattelse uden praktisk betydning med henblik på en lettelse af medlemmernes arbejdsbyrde, og det har derfor ingen reel betydning at indføre sådanne formelle grænser. Derimod kan udvalget kraftigt anbefale de enkelte

kommunalbestyrelser at sanere antallet af hverv, således at kommunalbestyrelsesmedlemmerne kun udpeges, hvis det f. eks. af kontrol- eller orienteringsmæssige grunde findes væsentligt, at der er direkte kontakt til kommunalbestyrelsen. Endvidere må det - ikke mindst hvis pligten til at lade sig vælge som foreslået lovfæstes - understreges, at der ved valgene må tages rimelige hensyn til medlemmernes forudsætninger, ikke mindst tidsmæssige, for at bestride hvervene. Hvor kommunen i øvrigt findes at burde være repræsenteret, uden at en direkte kontakt til kommualbestyrelsen er nødvendig, kan der udpeges kommunalt ansatte eller eventuelt andre villige borgere. Navnlig bør man formentlig være opmærksom på mulighederne for også på dette område at »uddelegere« opgaver til de ansatte. hvad der ofte vil være mulighed for.

Ligesom i de i afsnit 4 behandlede spørgsmål må lettelser i medlemmernes arbejdsbyrde altså gennemføres af medlemmerne selv, idet centralt fastsatte regler efter udvalgets opf atelse hverken kan eller bør regulere disse forhold.

Udvalget vil i denne forbindelse tillige understrege vigtigheden af, at det ikke i speciallovgivningen foreskrives, at medlemmer af råd, kommissioner, nævn, udvalg m. v. skal være kommunalbestyrelsesmedlemmer, medmindre koordinationshensyn eller andre særlige grunde taler herfor. Lovgivningen bør således normalt ikke skabe hindringer for, at tillidshvervene fordeles på en større kreds.

6. Kommunalpolitikernes kontakt med administrationen. Adgangen til informationer

De kommunalpolitiske organers adgang til informationer om kommunens forhold er behandlet ovenfor i kap. IV, i tilslutning til gennemgangen af de enkelte kommunalpolitiske organer. Samme sted (kap. IV, afsnit 2.3.2.) er gennemgået styrelseslovens §§ 22 og 23, idet disse bestemmelser er af stor betydning for fastlæggelsen af relationerne mellem de kommunalpoltiske organer, navnlig kommunalbestyrelse og udvalg. Disse bestemmelser giver imidlertid tillige i høj grad *de enkelte medlemmer (og mindretal)* visse rettigheder i henseende til blandt andet informationer. For sammenhængens skyld er også disse forhold gennemgået i kap. IV. Her skal drøftes den enkelte kommunalpolitikers muligheder for i øvrigt at orientere sig om kommunens forhold.

Den enkelte politiker vil ofte have et meget begrænset kendskab til sager, der ikke hører til området for det eller de udvalg, han er medlem af.

Hvis politikeren er medlem af en gruppe, som har repræsentanter i alle udvalg, vil han ofte gennem gruppens drøftelser blive bekendt med de mere betydende sager fra de øvrige udvalgs områder. For dem, som er medlem af mindre grupper, eller som er eneste valgte fra en liste, kan det imidlertid være svært at følge de øvrige udvalgs arbejde. Selv i sager, som passerer kommunalbestyrelsen, kan det måske undertiden føles som en mangel, at ikke alle grupper har kendt sagens eksistens på et tidligere tidspunkt. I kommunalbestyrelsen vil sagen jo i reglen være ledsaget af en udvalgsindstilling, der som oftest bliver fulgt.

De enkelte medlemmer, og måske særligt medlemmer af mindretalsgrupper, kan derfor føle, at deres muligheder for at øve indflydelse på et passende tidligt tidspunkt, f. eks. gennem anvendelse af styrelseslovens bestemmelser om ret til at indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed for kommunalbestyrelsen (§ 22), fortabes i praksis. Adgangen til informationer er en nødvendig forudsætning for, at kommunalbestyrelsens opgave som kommunens overordnede, styrende organ kan løses, jfr. ovenfor kap. IV, afsnit 2. Dette gælder imidlertid også i forhold til de enkelte medlemmer.

For det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem kan adgangen til at indhente oplysninger fra administrationen føles at være meget besværlig. I praksis vil kontakten mellem parterne foregå gennem udvalgsmøderne og skriftligt i form af notater og spørgsmål/svar, mens muligheden for en direkte og uformel dialog/orientering er meget begrænset. Hertil kommer, at det er kommunalbe-

styrelsen eller udvalget som samlet organ, der skønner, om en sag er tilstrækkeligt oplyst. Det enkelte medlem har således ikke krav på at få indhentet og forelagt oplysninger, medmindre der er tale om nødvendige oplysninger.

Udvalgsformænd vil normalt have et noget snævrere samarbejde med forvaltningen, men også her kan det overvejes, om der kunne ske forbedringer med henblik på en lettelse af deres arbejdssituation.

I de følgende afsnit 6.1. til 6.9. drøftes nogle af de muligheder, der foreligger for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, herunder om der gennem eventuelle ændringer i lovgivningen kan opnås en forbedret information og betjening fra det kommunale forvaltningsapparat. Drøftelserne omfatter dog ikke borgmesteren, idet denne på grund af sin særlige stilling som daglig leder af forvaltningen med den heraf følgende kontaktflade, jfr. kap. IV, afsnit 3, ikke har behov for sikring af yderligere informationskanaler.

6.1. Udsendelse af udvalgsdagsordener samt udskrifter af udvalgenes beslutningsprotokoller til alle kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Udsendelse af udvalgsdagsordener samt udskrifter af udvalgenes beslutningsprotokoller til alle kommunalbestyrelsesmedlemmer kunne give alle en orientering om, hvilke sager udvalgene behandler, jfr. styrelseslovens § 20 og normalstyrelsesvedtægtens § 14, som foreskriver, at borgmesteren skal have disse dokumenter, se nærmere kap. IV, afsnit 3.2.6.

Værdien af en sådan ordning vil være stærkt afhængig af udformningen af dagsordenerne. Hvis medlemmerne skal have den fulde nytte af en udsendelse, må det tilstræbes, at så vidt muligt alle sager, som kommer til behandling, optages på dagsordenen og i behørigt omfang indføres i beslutningsprotokollen. Ordningen mister således sin værdi, såfremt sagerne uformelt rejses af udvalgsformændene og underkastes en foreløbig drøftelse uden at sætte sig spor i hverken dagsorden eller beslutningsprotokol. Endvidere må dagsordenspunkterne udformes så omhyggeligt, at medlemmer, der ikke kender det pågældende sagsområde, kan blive klar over problemstillingen i sagen. Også beslutningsprotokollerne må føres, så »udenforstående« kan forstå beslutningerne, altså ikke f. eks. med henvisninger til indstillinger eller notater, som medlemmet ikke kender.

Den praktiske betydning af en sådan regel eller praksis vil altså afhænge af, om kommunens dagsordener og beslutningsprotokoller i deres udformning er et velegnet grundlag.

I øvrigt vil ordningen efter udvalgets opfattelse ikke volde væsentlige betænkeligheder med hensyn til fortrolighed. Alle kommunalbestyrelsesmedlemmer vil i denne henseende være underkastet samme regler, hvad enten de er medlemmer af det pågældende udvalg eller ej, og udvidelsen af kredsen af indviede er trods alt af meget begrænset omfang.

Der er ikke efter den gældende retstilstand, således som den blandt andet har fundet udtryk i indenrigsministeriets praksis, noget til hinder for, at dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokollen fra udvalgsmøder sendes til samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer. En undtagelse må dog gælde for visse af det sociale udvalgs sager, se straks nedenfor.

Udvalget finder det tilfredsstillende, at der i kommuner, hvor et kommunalbestyrelsesflertal finder en sådan ordning hensigtsmæssig, er mulighed for at etablere den. På den anden side medfører ordningen en forøgelse af den i forvejen betydelige papirstrøm til kommunalpolitikerne, og dermed fare for, at overblikket yderligere besværliggøres, således at de reelle muligheder for en politisk styring snarere formindskes. Ordningen bør derfor efter udvalgets opfattelse ikke gøres obligatorisk.

Mulige mellemløsninger ville være, enten at udvalgsdagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller fremlagdes tilgængeligt for alle kommunalbestyrelsesmedlemmer, eller at medlemmer, som direkte anmodede derom, fik materialet tilsendt. Da det imidlertid efter udvalgets opfattelse inden for meget vide rammer må være de enkelte kommunalbestyrelser, som regulerer strømmen af informationer og papir - og det heri liggende ressourceforbrug - kan det heller ikke anbefales at lovgive for så vidt angår de skitserede mellemløsninger. Det kan

alene anbefales kommunalbestyrelserne at overveje de skitserede udsendelses- og fremlæggelsesordninger.

Afsluttende skal det nævnes, at udvalget er opmærksomt på, at der kan næres andre betænkeligheder ved sådanne ordninger, navnlig derved, at mindre grupper ved en overdreven anvendelse af retten til at »indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed« for kommunalbestyrelsen (styrelseslovens § 22), kan forrykke den naturlige arbejdsdeling mellem kommunalbestyrelse og stående udvalg. Selv om bestemmelsen ikke giver ret til at kræve, at kommunalbestyrelsen realitetsbehandler sagen, kan den give anledning til problemer for såvel udvalgene, hvor sagsbehandlingen afbrydes og udsættes, som for kommunalbestyrelsen, hvor tidsforbruget væsentligt forøges, og hvor der kan tænkes at opstå en række problemer, f. eks. omkring fortrolige oplysninger og åbne/lukkede døre ved møder. En sådan forskydning vil ej heller være i overensstemmelse med styrelseslovens principper, hvorefter kommunalbestyrelsen er det overordnede, styrende organ.

Udvalget finder dog ikke, at betænkelighederne på baggrund af den foreliggende praksis er så tungtvejende, at de bør føre til ændringer i den gældende retstilstand.

6.2. Medlemmernes adgang til at gøre sig bekendt med eksisterende sagsakter.

Som antydet ovenfor kan det næppe undgås, at der i dagsordener og beslutningsprotokoller henvises til notater eller indstillinger fra administrationen, som på grund af deres længde ikke kan indarbejdes i dagsordenen, ligesom der normalt vil være andre dokumenter, som har betydning for sagens oplysning og behandling. I forlængelse af den omhandlede udsendelsesordning vil der derfor hurtigt blive rejst spørgsmål om adgang til at gennemse sager, og herunder ofte dokumenter, som ikke ifølge offentlighedsloven kan kræves udleveret.

Dette problem kan for så vidt opstå såvel i tilslutning til udsendelse af dagsordener m. v., herunder med hensyn til sagsmateriale i udvalg, som det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem ikke er medlem af, som for det medlem, som blot ønsker at sætte sig nærmere ind i en sag, eventuelt selv om denne (endnu) ikke er rejst over for de kommunalpolitiske organer.

Også i dette tilfælde vil alle kommunalbestyrelsesmedlemmer være underkastet samme regler med hensyn til tavshedspligt, og sådanne hensyn kan derfor ikke afgørende tale imod en adgang til gennemsyn, selv om det må erkendes, at kredsen af personer, som får kendskab til eventuelle fortrolige oplysninger, bliver større. I øvrigt kan det nævnes, at kommunalbestyrelsesmedlemmer i praksis ofte har adgang til at orientere sig i alle udvalgssager, når de er fremlagt i samme lokale. En særlig undtagelse må dog gøres for socialudvalgets »egne sager«, d. v. s. sager, som ikke kan indbringes for kommunalbestyrelsen, og hvor denne følgelig ikke er den kompetente myndighed. Tilsvarende gælder f. eks. inden for skattelovgivningen. I disse tilfælde vil det væsentligste formål med orienteringen, nemlig at give mulighed for at tage sagen op i kommunalbestyrelsen, heller ikke være til stede.

Hensynet til effektiviteten af den kommunale forvaltning kan, som anført i slutningen af 6.1. , tale imod, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem kan forlange at blive gjort bekendt med alle eksisterende sagsakter. Ikke mindst udvalgenes mulighed for varetagelse af den umiddelbare forvaltning kan besværliggøres, hvis ikke-medlemmer på grundlag af udvalgsmateriale tager sagerne op i kommunalbestyrelsen.

Det må dog ikke overses, at de heraf følgende problemer for forvaltningens effektivitet for så vidt ikke er en følge af en ret til informationer, men direkte er en følge af de aktionsmuligheder, som styrelseslovens §§ 22 og 23 giver de enkelte medlemmer. Og disse ønsker udvalget af demokratiske grunde ikke begrænset, jfr. særligt kap. IV, afsnit. 2.3.2.

Hertil kommer, at der næppe i lovgivningen generelt kan findes holdepunkter for at nægte et kommunalbestyrelsesmedlem adgang til eksisterende sagsakter. Ethvert kommunalbestyrelsesmedlem er principielt medansvarlig for den kommunale forvaltning, og han vil efter styrelseslovens regler kunne drages til ansvar også for beslutninger, der træffes af administrationen eller af udvalg, som han ikke er medlem af - f. eks. for manglende tilsyn med sagsbehandlingen. Det er givet, at alene adgangen efter offent-

lighedsloven ikke kan være tilstrækkelig, når det gælder en kontrolfunktion, udøvet af de for administrationen ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer. Medmindre der i lovgivningen er faste holdepunkter for det modsatte, synes et kommunalbestyrelsesmedlem derfor at måtte have adgang til på begæring at gennemse eksisterende sagsakter i kommunen, også for at kunne udnytte sine ovennævnte rettigheder efter styrelseslovens §22.

Indenrigsministeren har over for folketinget givet udtryk for en tilsvarende opfattelse, idet det i en besvarelse af et spørgsmål (nr. 196 af 8. november 1978) fra et folketingsmedlem hedder, »at byrådsmedlemmer har adgang til at gennemse andre udvalgs mødemateriale, når de fremsætter begæring herom.«

Det synes også forbundet med store vanskeligheder at finde acceptable kriterier for hvilke oplysninger, der (bortset fra de nævnte sager, hvor kommunalbestyrelsen er uden kompetence) skal forholdes medlemmerne, og hvem der skal afgøre dette.

Ganske vist må det antages, at kommunalbestyrelsesmedlemmernes henvendelse til forvaltningen som nedenfor fremhævet må rettes gennem borgmesteren som daglig leder, at denne eller kommunalbestyrelsen må kunne fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved gennemsynet, og at de ansatte må kunne henvise tvivlsspørgsmål om gennemsyn til borgmesteren. Borgmesteren må imidlertid ved afgørelsen alene kunne begrænse adgangen ud fra saglige hensyn.

Kommunalbestyrelsen, der som nævnt i kap. IV, specielt afsnit 2.3.2.4. og 2.4.3., i almindelighed bestemmer informationsniveauet i kommunen, herunder hvilke oplysninger, der skal tilvejebringes, bør - ud fra samme demokratiske hensyn - næppe heller tillægges en ret til at forholde allerede tilvejebragte oplysninger for visse af dens medlemmer.

Den blotte eksistens af mulighederne for misbrug af sådanne beføjelser taler for, at en nægtelse af ret til gennemsyn kun bør finde sted med hjemmel i lovgivningen.

Da udvalget som ovenfor nævnt er af den opfattelse, at medlemmernes (mindretals-) rettigheder i styrelseslovgivningen ikke bør indskrænkes, ønsker udvalget heller ikke at foreslå indskrænkninger i styrelseslovgivningen med hensyn til medlemmernes adgang til oplysninger fra forvaltningen.

Udvalget erkender imidlertid, at der som ovenfor nævnt på særlige områder, f. eks. inden for social- og skattelovgivningen, kan være rimelig baggrund for særlige kompetenceforhold blandt andet som følge af specielle krav om at beskytte oplysninger af personlig art, således at disse forbeholdes en snæver kreds, som nærmere fastsættes i den pågældende lovgivning. Ud fra grundsætningerne om kommunalforvaltningens enhed og kommunalbestyrelsens ansvar for den samlede forvaltning bør sådanne undtagelser imidlertid efter udvalgets opfattelse indskrænkes til det strengt nødvendige.

Der kan være grund til afsluttende at fremhæve, at medlemmernes henvendelse til forvaltningen principielt må rettes gennem borgmesteren. Det skyldes, at borgmesteren i sin egenskab af daglig leder blandt andet er umiddelbart ansvarlig for tilrettelæggelsen af administrationens daglige arbejde, herunder prioriteringen af dens opgaver, hvoraf betjeningen af kommunalbestyrelsesmedlemmerne er en. Der er dog naturligvis intet til hinder for, at borgmesteren fastsætter generelle regler for udnyttelsen af retten til at se sagsakterne, også således at han ikke inddrages i de enkelte anmodninger, når blot adgangen til sagsakterne udnyttes i overensstemmelse med reglerne. Også kommunalbestyrelsen må kunne fastsætte sådanne regler, dog med respekt af borgmesterens funktion som daglig leder, d. v. s. som den, der umiddelbart må afgøre spørgsmål om administrationens arbejdsindsats.

6.3. Medlemmernes krav på udlevering eller udsendelse af oplysninger eller på tilvejebringelse af nye oplysninger. Fastsættelse af informationsniveauet.

Som forholdene er i dag, må det erkendes, at de enkelte medlemmers ret til at forlange tilvejebragt information er begrænset. Dels tilkommer det kommunalbestyrelsen (eller udvalget) inden for vide grænser at afgøre, om fornødne oplysninger for en forsvarlig beslutningstagen er tilvejebragt, jfr. kap. IV, særligt afsnit 2.3.2.4. og 2.4.3. Dels har det enkelte medlem ikke nogen ret til at indfordre eller indhente oplysninger i den kommunale forvaltning eller i kommunale institutioner, medmindre der er tale om eksiste-

rende aktstykker, og selv da kun via kommunalbestyrelsen eller borgmesteren, jfr. ovenfor 6.3. om retten til at gennemse sagsakter.

Udvalget har drøftet muligheden af at indføre en ret for et mindretal af en vis størrelse til af den kommunale forvaltning og de kommunale institutioner at fordre bestemte oplysninger *udleveret* (kopieret, udsendt) samt - i mindre omfang - *tilvejebragt.* Det skal indledningsvis fastslås, at medlemmerne naturligvis i lighed med andre borgere vil kunne kræve kopier af aktstykker udleveret i henhold til offentlighedsloven. Da adgangen her er begrænset, og udleveringen forbundet med udgifter, er den imidlertid ikke tilfredsstillende, når det drejer sig om kommunalbestyrelsesmedlemmer, der søger at varetage deres hverv.

Når indførelsen af en ret for mindretal til udlevering og kopiering alligevel ikke - i modsætning til en ret til at gøre sig bekendt med oplysningerne - umiddelbart kan accepteres, hænger det sammen med to forhold. Udnyttelsen af en sådan ret vil kræve en indsats af administrative ressourcer-og dermed påvirke personaleforbruget. En adgang af denne art kan med andre ord vanskeligt adskilles fra kompetencen til og ansvaret for at fastsætte personalerammer og bevillinger til administrationen. Dernæst kan administrationen, der ledes af borgmesteren, blive bragt i et dilemma, når mindretalsgrupper retter henvendelse, medmindre der kan opstilles helt klare kriterier for hvilke oplysninger, der således skal udleveres eller udsendes, og hvilke der kan kræves tilvejebragt. Da udleveringen eller tilvejebringelsen af oplysninger næsten altid kræver en vis arbejdsindsats, er det givet, at der under alle omstændigheder må være snævre grænser for, hvor tidskrævende undersøgelsesarbejder, der kan kræves iværksat. Der kan f. eks. være tale om fremskaffelse af statistisk materiale, oplysninger om nabokommuners forhold m. v.

Der opstår også spørgsmål om, hvorvidt og i bekræftende fald hvordan kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer, herunder ikke mindst borgmesteren, skal orienteres om henvendelserne. Da medlemmerne principielt bør have samme grundlag, i hvert fald med hensyn til udsendte og særligt udarbejdede oplysninger, når de træffer afgørelse, kan meget tale for, at samtlige medlemmer, i det omfang der tilvejebringes oplysningsmateriale, får dette tilsendt eller på anden måde stillet til rådighed.

Det er som nævnt nødvendigt, at forvaltningens pligt til at udlevere oplysninger og iværksætte undersøgelser klart afgrænses, og da det samtidig må kræves, at informationsbegæringen fremkommer fra et vist større mindretal, f. eks. $^1/_4$ eller $^1/_3$ af medlemmerne, kan spørgsmålet om informationsfremskaffelsen mest praktisk løses på kommunalbestyrelsens møde, eller - såfremt der tillige bliver tale om en sådan adgang for et udvalgsmindretal, hvilket kan være lige så rimeligt - på udvalgsmødet. Da der er tale om en mindretalsret, må informationsrettens omfang dog fastslås i lovsform, f. eks. således at det gøres til en pligt for borgmesteren på begæring af $^1/_3$ af kommunalbestyrelsens, økonomiudvalgets eller et stående udvalgs medlemmer at tilvejebringe oplysninger, herunder økonomisk og statistisk materiale, som til brug ved behandlingen af en foreliggende sag umiddelbart eller uden større vanskelighed kan fremskaffes.

Under alle omstændigheder bliver der således tale om, at det pågældende kollegiale organ skal skønne over vanskeligheden ved at tilvejebringe det pågældende oplysningsmateriale. Da det næppe kan undgås, at vanskeligheden - i hvert fald i de typiske tilfælde - bliver sat i forhold til materialets relevans for sagens afgørelse, synes der imidlertid at være tale om en skønsmæssig afvejelse, som ikke afviger væsentligt fra den afvejelse, som efter gældende ret må foretages med hensyn til informationsniveauet, evt. i henseende til enkelte sager, jfr. også de ovenfor anførte betragtninger om ansvaret for indsatsen af de administrative ressourcer.

Udvalget finder derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en sådan regel indført. Der kan i denne forbindelse yderligere henvises til, at der for så vidt angår udleveringsspørgsmålet alene er tale om en service, idet medlemmet har adgang til at se oplysningerne, se ovenfor 6.2. og nedenfor 7.1., og at der for så vidt angår tilvejebringelsen af nye oplysninger i kommunernes praksis er et almindeligt ønske om et så højt informationsniveau, at problemet normalt ikke opstår. Alle parter, ikke mindst det flertal, som er ansvarlig for beslutningen, vil have

en naturlig interesse i, at alle væsentlige oplysninger tilvejebringes.

Spørgsmålet bliver hermed en del af problemet omkring kommunens informationsniveau i almindelighed. Dette lader sig efter udvalgets opfattelse ikke fastlægge af andre end de berørte kollegiale organer, i sidste instans kommunalbestyrelsen, dog naturligvis med respekt af lovgivningens minimumsgarantier for det enkelte medlem, jfr. ovenfor 6.2. og kap. IV, afsnit 2.4.3. Det er jo også som nævnt i disse organer, at »regningen«, d. v. s. omkostningerne ved et højt informationsniveau, skal honoreres.

Det »rigtige« informationsniveau, som muliggør en politisk styring uden at politikerne overbelastes eller forvaltningens effektivitet anfægtes, lader sig således efter udvalgets opfattelse ikke fastlægge generelt. Det må nok nødvendigvis have karakter af et (politisk) forlig mellem det optimale og det mulige, og vil være præget af den enkelte kommunes forhold (størrelse, politiske magtfordeling, administrationens opbygning og bemanding, lokale traditioner), og det enkelte sagsområdes beskaffenhed (generelle sager/enkeltsager, betydende sager/mindre betydende sager).

Et stykke ad vejen lader informationsniveauet sig fastlægge i kompetencefordelingsplaner, organisationsplaner og lignende, men den praksis eller tradition, som kan etableres i den enkelte kommune, vil være den afgørende faktor i niveaufastsættelsen. Det skyldes, at den tid, som bruges i forbindelse med f. eks. sagers forelæggelse til orientering, **vil** være stærkt afhængig af medlemmernes spørgelyst, idet det må erindres, at kompetencefordelingsplaner og lignende ikke kan fravige styrelseslovens bestemmelser (specielt §§ 22 og 23) og dermed forhindre »mindretalsindgreb«.

I dette spørgsmål vil det således i udpræget grad - uanset love og andre forskrifter - være kommunalpolitikerne i den enkelte kommune, som bestemmer egne arbejdsvilkår, jfr. ovenfor afsnit 4.

Endelig kan der være grund til at fremhæve, at et højt informationsniveau ikke blot kan beskrives som en udvidelse af politikernes rettigheder og muligheder. Ovenfor i afsnit 4 er nævnt, at mængden af informationer kan bevirke, at overblikket tabes. Rettighederne bliver imidlertid også let til faktiske forpligtelser for den enkelte politiker, når hans kolleger inddrager yderligere informationer i den politiske debat, måske uden at disse har klar relevans for den foreliggende sag. Dermed bliver et meget højt informationsniveau også let en yderligere arbejdsmæssig belastning.

6.4. En ret for kommunalbestyrelsesmedlemmerne til at overvære udvalgsmøder, selv om de ikke er medlemmer af udvalget, dog uden tale- og stemmeret.

En ret for kommunalbestyrelsesmedlemmerne til at overvære udvalgsmøder, selv om de ikke er medlemmer af udvalget, vil give medlemmet mulighed for videre at følge en sag, som den pågældende har set i dagsordenen og i »sagsmappen«, jfr. 6.1. og 6.2.

En sådan ret har borgmesteren ifølge styrelseslovens § 20, stk. 4, jfr. kap. IV, afsnit 3.2.6.

Efter gældende ret er der formentlig intet til hinder for, at et udvalg i konkrete tilfælde giver et ikke-udvalgsmedlem adgang til at overvære behandlingen af en sag, når der foreligger en rimelig begrundelse herfor, d. v. s. når han kan medvirke til en belysning af sagen.

I betragtning af styrelseslovgivningens detaljerede regler om antal og fordeling af udvalgspladser må det derimod antages, at udvalgene ikke kan give en sådan adgang mere eller mindre permanent karakter. Den reelle udvidelse af udvalgene, som herved ville fremkomme, ville kunne forrykke den i lovgivningen fastlagte balance, ligesom den ville stride mod den i loven forudsatte styrelsesordning med udvalgene som relativt små — og dermed operationelle — forvaltningsorganer, som på grund af deres lukkede møder kan være forum for uformelle, detaljerede drøftelser, hvori der ofte indgår fortrolige oplysninger. Det kan i denne forbindelse yderligere påpeges, at styrelsesloven (i § 22) udtrykkeligt regulerer ikke-udvalgsmedlemmers adgang til som kommunalbestyrelsesmedlemmer at gribe ind i udvalgenes arbejde-

En almindelig ret for ikke-medlemmer til at overvære udvalgsmøder vil tillige kunne sprænge rammerne for udvalgsmøderne og medføre risiko for, at udvalgsbehandlingen af vigtige sager udvikler sig til lukkede kommunalbestyrelsesmøder.

Endelig kan det anføres, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ville være højst ulige stillet med hensyn til mulighederne for at udnytte adgangen til at overvære andre udvalgsmøder, idet det vil være særdeles tidsmæssigt belastende, og ikke berettiger til diæter.

De samme synspunkter - samt reglen i styrelseslovens § 20, stk. 3, hvorefter udvalgene selv fastsætter deres forretningsorden - synes tillige at måtte tale imod, at kommunalbestyrelsen kan indføre en sådan ordning efter gældende ret.

Inderigsministeriet har imidlertid i en konkret sag om dette spørgsmål, som har været forelagt ministeriet, udtalt, at ministeriet ikke anser det for tilrådeligt, at der etableres observatørordninger af den nævnte art, men at man dog på den anden side ikke finder tilstrækkelige holdepunkter for at fastslå, at den gældende lovgivning om kommunernes styrelse afskærer en kommunalbestyrelse fra at træffe beslutning herom med den virkning, at en sådan beslutning må anses for retsstridig.

I samme sag har folketingets ombudsmand udtalt, at det må anses for utilfredsstillende, at et spørgsmål af så vigtig principiel karakter ikke lader sig besvare med sikkerhed ud fra reglerne i den gældende styrelseslov. Ombudsmanden har derfor henstillet til indenrigsministeriet - eventuelt på grundlag af overvejelserne i udvalget - ved den førstkommende ændring af styrelsesloven at søge tilvejebragt en klar lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet.

Af de ovenfor anførte grunde finder udvalget, at en ordning, hvorefter kommunalbestyrelsesmedlemmer, som ikke er medlemmer af et udvalg, har ret til at overvære udvalgets møder, vil indebære ret dybtgående ændringer i det gældende styrelsessystem, som ikke vil være hensigtsmæssige. Udvalget har herved særligt lagt vægt på hensynene dels til reglerne om forholdsmæssig repræsentation, dels til kommunalforvaltningens effektivitet. Udvalget har derfor foreslået, at den retstilstand, som således efter udvalgets opfattelse bør gælde, præciseres i styrelsesloven, jfr. kap. VIII, forslaget til en ændret affattelse af § 20, stk. 3.

Vedrørende det særlige spørgsmål om adgang for udvalgsformænd til deltagelse i økonomiudvalgets møder henvises til kap. IV, afsnit 5.4.1.

6.5. Medlemmers ret til i kommunalbestyrelsens møder at få drøftet kommunen vedrørende spørgsmål, også selv om de ikke drejer sig om udvalgenes virksomhed.

I styrelseslovens § 2, stk. 1, fastslås, at kommunalbestyrelsen er kommunens styrende organ. Kommunalbestyrelsens almindelige overordnelsesforhold over for de øvrige kommunalpolitiske organer, udvalgene og borgmesteren (og som følge heraf tillige over for alle dele af den kommunale administration) gælder, medmindre andet følger af lovgivningen, herunder af styrelseslovens bestemmelser. I den gældende § 22 fastslås kommunalbestyrelsens overordnelsesforhold i forhold til udvalgene, se nærmere kap. IV, afsnit 2.3.2. Bestemmelsen er kædet sammen med en ret for ethvert medlem af kommunalbestyrelsen til at indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed for denne. Denne sidste bestemmelse antages imidlertid i teori og praksis blot at være udtryk for en almindelig kommunalretlig grundsætning om, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen for denne kan indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender.

En lovbestemmelse om medlemmernes ret til i kommunalbestyrelsens møder at få drøftet kommunen vedrørende spørgsmål, også selv om de ikke drejer sig om udvalgenes virksomhed, vil derfor først og fremmest være af formel betydning.

Når den reelle virknig af en lovfæstelse af en sådan, såkaldt almindelig interpellationsret for kommunalbestyrelsesmedlemmer bliver begrænset, hænger det sammen med, at medlemmerne som anført ikke opfatter § 22 som en begrænsning af deres muligheder for at stille spørgsmål til borgmesteren. Hvis et medlem ønsker et sådant spørgsmål drøftet, vil han normalt benytte sig af muligheden i (normal-)forretningsordenens § 3 til at få en sag optaget på dagsordenen. I praksis er medlemmernes manglende kendskab til sagernes eksistens snarere et problem i denne sammenhæng, jfr. ovenfor afsnit 6.1. til 6.3.

Det kan dog ikke afvises, at det kan være værdifuldt at få formaliseret en ordning, som måske kan minde om folketingsmedlem-

mernes spørgetid, og som f. eks. kendes fra de svenske og norske kommunallove. Emnerne må dog som hidtil begrænses til forhold, der vedrører kommunen.

Udvalget har derfor foreslået, jfr. kap. VIII, forslag til ny § 11, at en bestemmelse af dette indhold optages i styrelsesloven. Udvalget har herved også lagt vægt på, at det forekommer hensigtsmæssigt, at de nævnte almindelige principper finder direkte udtryk i styrelsesloven.

Den gældende § 22 er indeholdt i den nye bestemmelse og kan således bortfalde som overflødig, hvis denne gennemføres.

6.6. En ret for kommunalbestyrelsesmedlemmer til at rette spørgsmål til udvalg (stormænd).

Når et medlem i kommunalbestyrelsen stiller spørgsmål om kommunens - herunder udvalgenes - virksomhed, må et sådant formentlig anses for at være rettet til borgmesteren.

Dette er dog naturligvis ikke til hinder for, at borgmesteren lader en udvalgsformand besvare et spørgsmål, som alene vedrører det pågældende udvalg.

I sammenhæng med de nedenfor i afsnit 6.9. nævnte spørgsmål og udviklingen i udvalgsformandens opgaver kunne det overvejes at indføre en ret til at stille spørgsmål direkte til de enkelte udvalgsformænd. Spørgsmålene måtte i så fald stilles med et varsel, som tillod en udvalgsbehandling inden besvarelsen i kommunalbestyrelsen, da udvalgsformændene må svare på udvalgets vegne. Det vil imidlertid ikke være uden betænkeligheder således måske at opfordre medlemmerne til at pålægge udvalgene en pligt til over for kommunalbestyrelsen at gøre rede for spørgsmål, som udvalget eventuelt endnu ikke har færdigbehandlet til en indstilling eller beslutning. Sådanne redegørelser kan måske ofte virke som unødige arbejdsmæssige belastninger for udvalgene.

Udvalget er derfor af den opfattelse, at det fortsat vil være at foretrække, at spørgsmålene alene rettes til borgmesteren - der så som nævnt efter aftale kan lade udvalgsformanden svare.

6.7. Bedre kontakt mellem de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer og administrationen.

Som indledningsvist nævnt foregår kontakten mellem de enkelte medlemmer og administrationen som oftest gennem udvalgsmøder og skriftligt i form af notater, indstillinger og lignende, samt gennem spørgsmål og svar. Det er almindeligt i kommunerne, at lederne fra forvaltningen deltager i udvalgsmøderne for at bidrage til sagernes oplysning.

En bedre kontakt mellem de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer og forvaltningen kunne have form af f. eks. regelmæssige »høringer« i udvalg eller kommunalbestyrelse af ledende tjenestemænd, eller en udvidet adgang til via kontaktmænd i de forskellige forvaltningsgrene at rette henvendelse direkte til administrationen.

En sådan adgang til at trække på ekspertbistand vil utvivlsomt forekomme mange »menige« kommunalpolitikere som et stort fremskridt i deres muligheder for at få information - og eventuelt også få undersøgt alternative forslag.

Det er imidlertid klart, at sådanne ordninger, hvis de får karakter af en lovbestemt ret for medlemmerne, vil indebære endog meget store risici for konflikter i forholdet mellem politikere og embedsmænd. Det nugældende system, hvor forbindelseslinierne mellem de to parter principielt altid går gennem kommunalbestyrelse, udvalg eller borgmesterembede, indebærer klare organisatoriske fordele.

En bedre kontakt mellem medlemmerne og administrationen bør derfor efter udvalgets opfattelse ikke etableres gennem en sådan lovgivning, idet den næppe kan undgå at anfægte forvaltningens enhed under borgmesterens daglige ledelse.

Udvalget ønsker i stedet at pege på, at der i samarbejde mellem kommunalbestyrelse, borgmester og administration er mulighed for - inden for rammerne af den gældende lovgivning - at etablere ordninger i lighed med de ovenfor nævnte, blot det sikres, at ansvaret for den daglige ledelse ikke forflygtiges, d.v.s. at de ansatte blandt andet fortsat kan få eventuelle tvivlsspørgsmål afgjort af borgmesteren, eventuelt i sidste instans af kommunalbestyrelsen.

6.8. Tilvejebringelse af et bedre arbejdsmateriale for kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Når sagerne lægges frem fra den kommunale administration til politikerne, skifter sagsbehandlingen karakter, fordi sagen ikke længere behandles af fuldtidsansatte, administrativt uddannede, men af politikere, som principielt udfører hvervet i deres fritid og ikke har en særlig uddannelse inden for de kommunale sagsområder. Såfremt politikerne skal have et rimeligt beslutningsgrundlag, er det nødvendigt, at administrationen er opmærksom på, at denne overgang må tilrettelægges omhyggeligt. Ikke mindst må man være opmærksom på, at politikernes tid til at gennemgå sagerne er begrænset. Det kræver, at større og svært tilgængelige sager er godt gennemarbejdet og fremlagt med resuméer, notater eller indstillinger, som er udformet med henblik på de beslutninger, der skal tages. Det vil ofte være utilstrækkeligt blot at lade sagens akter kopiere og fremsende, idet det herved overlades til pottitikerne at foretage nødvendige ekstraheringer, som med fordel kunne være foretaget i administrationen. Eventuelt må der formuleres forslag (eventuelt alternative) til beslutninger. Beslutningsgrundlaget og de væsentlige argumenter i sagen må udskilles og fremlægges objektivt og i et sprog, som ikke kræver specialviden for at blive forstået. Det må ikke overses, at en tilstrækkelig bemandet og uddannet administration er en forudsætning for, at disse opgaver kan løses.

Navnlig det generelle beslutningsgrundlag inden for et sagsområde vil det ofte være muligt at forbedre, således at der i det daglige spares tid og arbejde såvel for politikere som for administration. Det kan ske mundtligt gennem en almindelig orientering fra de administrative ledere til (som oftest) udvalgsmedlemmerne inden for de områder, de skal arbejde med, og ikke mindst skriftligt gennem f. eks. oversigter over praksis, beskrivelse af kompetencefordeling, relevante regelsæt o.s.v.

Der er næppe tvivl om, at en omhyggelig tilrettelæggelse af sagernes fremlæggelse for politikerne og ikke mindst en bedre grundlæggende orientering om sagsområderne kan spare tid og arbejde og give politikerne bedre muligheder for at udføre deres hverv.

6.9. Udvalgsformændenes forhold til administrationen.

Udvalgsformanden har i praksis en noget nærmere kontakt med administrationen. Det skyldes naturligvis i første række, at han har en række særlige opgaver (mødeforberedelse, dagsordener m. v.), som kræver **et** samarbejde med administrationen, se kap. IV, afsnit 7.

Herudover har udvalgsformændene imidlertid i mange kommuner, særligt i amtskommunerne, i praksis fået tillagt en betydelig rolle i det daglige arbejde ved afslutning af sager på udvalgsniveau (rådføring med administrative ledere, underskrift), ved deltagelse i forhandlinger og ved samtaler med parter og klagere inden for udvalgets sagsområde. Udvalgsformændene har således i mange kommuner fået en mere eller mindre »borgmesterlignende« stilling inden for deres udvalgs sagsområde, hvad der også har udløst en egentlig vederlæggelsesordning, jfr. under 3.1.2. Ikke mindst formanden for amtskommunale udvalg og for det sociale udvalg er etableret i en sådan stilling.

Det kan overvejes, om der er et behov for at regelsætte denne udvikling med hensyn til kompetenceregler og ikke mindst med henblik på at sikre udvalgsformanden en passende betjening fra administrationen, f. eks. gennem sekretærbistand, fast kontortid på rådhuset, faste orienteringsprocedurer, kontakter med borgmester og andre udvalgsformænd o.s.v. Med hensyn til kompetenceregler tages spørgsmålet op i kap. IV, afsnit 7, hvortil kan henvises. Endvidere kan henvises til kap. VII, hvor udvalgsformandens stilling i eventuelle styrelsesmæssige mellemformer mellem udvalgs- og magistratsstyre drøftes. De øvrige spørgsmål lader sig formentlig - i lighed med tilsvarende spørgsmål for så vidt angår de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer - ikke på tilfredsstillende måde løse gennem lovregler. Det kan alene henstilles til de enkelte kommunalbestyrelser at overveje hensigtsmæssigheden i at gennemføre sådanne foranstaltninger.

7. Kontrol og korrektion af informationer. Revision

7.1. Kommunalbestyrelsesmedlemmernes kontrol. Almindelige bemærkninger.

Det hører til kommunalbestyrelsens opgaver at føre kontrol med hele den kommunale forvaltning. Kommunalbestyrelsen har nemlig det overordnede ansvar for kommunens samlede virksomhed, jfr. kap. IV, afsnit 2.

På baggrund heraf er det ovenfor under 6.2. antaget, at medlemmerne må have adgang til at gøre sig bekendt med eksisterende sagsakter. Herigennem har medlemmerne altså mulighed for at udøve en vis kontrol med ethvert led i den kommunale forvaltning. Der er dog tale om en kontrol, som ofte vil stille store krav til medlemmerne, dels fordi de selv skal tage initiativ til at se akterne, og dermed først skal have erhvervet kendskab til deres eksistens, dels fordi de måske ikke er bearbejdet eller foreligger i en form, som er umiddelbart tilgængelig - se ovenfor 6.8. - eller egnet til kontrol.

Medlemmerne kan derfor have behov for bistand til at bearbejde og vurdere de oplysninger, som er til rådighed, med henblik på at varetage de kontrollerende funktioner og eventuelt foranledige sagsakter korrigeret. Dette vil tillige ofte være tilfældet med indholdet af sagsakter, som forelægges dem som led i den almindelige sagsbehandling og planlægning i kommunen.

Undertiden er der fastsat regler for form og indhold af sagsakter, beslutningsgrundlag o.s.v. Det gælder således for budgetter og regnskaber, og det gælder inden for sektorplanlægningen på en række områder.

For regnskaberne gælder det tillige, at disse skal gennemgås af en sagkyndig revision, som over for kommunalbestyrelsen skal kommentere regnskabet, styrelseslovens §§ 42 og 45, jfr. nedenfor 7.3. Det kunne imidlertid tænkes, at der også på andre områder kunne være behov for en sagkyndig gennemgang af sagsakter, hvad enten formen for disse var foreskrevet eller ej, således at de sagkyndiges kommentarer kunne støtte kommunalbestyrelsen i kontrolfunktionerne.

7.2. Særlige kontrollerende eller rådgivende organer.

Det forekommer ret ofte, at kommunerne engagerer konsulentfirmaer og lignende til at bistå med en nærmere afgrænset opgave. I sådanne tilfælde kan der naturligvis opstå en vekselvirkning i form af et samarbejde mellem firmaet og den kommunale administration, som kan forbedre mulighederne for, at de politiske opganer kan føre den fornødne kontrol. Som almindeligt princip er der dog næppe hverken behov eller grundlag for at foreskrive kommunerne at engagere eller opbygge organer, som skal kontrollere den (øvrige del af den) kommunale administration på tilsvarende måde som ved revision af regnskaberne.

I stedet må kommunalbestyrelsen ved opbygningen af administrationen og ved tilrettelæggelsen af arbejdet, særlig sagsforelæggelsen for de kommunalpolitiske organer, tilstræbe en tilstrækkelig belysning af sagerne også med henblik på den fornødne kontrol. Der kan i denne forbindelse særligt være grund til at pege på den rolle, som kommunernes centrale administration kan spille i forhold til fagforvaltningerne. Rigtigt opbygget og udnyttet vil den centrale administration ofte have mulighed for gennem sammenligninger af beslutningsgrundlag, prognoser, likviditetsoversigter o.s.v. i betydelig grad at støtte politikernes kontrol og dermed eventuelt lægge op til eventuelle korrektioner, i det omfang f. eks. en koordination af den samlede virksomhed tilsiger det.

Som det fremgår af drøftelserne i kap. IV, afsnit 10.5.3., er udvalget af den opfattelse, at en ret for administrationen - herunder den centrale - til at afgive indstilling og være til stede ved møderne, ikke bør indføres. Som det sammesteds er anført, må det imidlertid anses for god forvaltningsskik, som normalt altid følges, at administrationen forbereder sagerne. I denne sammenhæng ønsker udvalget at pege på vigtigheden af, at de kommunalpolitiske organer - herunder fagudvalgene - i sager, der har tværgående interesse, kan støtte sig til vel-

fungerende centrale administrationsafdelinger - og benytter sig af denne mulighed.

7.3. Revision.

I kap. IV, afsnit 13, er den kommunale revisions placering og opgaver drøftet i relation til udvalgets kommissorium. Revisionen har imidlertid ikke mindst betydning for de enkelte medlemmers muligheder for kontrol med den kommunale virksomhed.

Når udvalget nævnte sted tager afstand fra indførelse af en selvstændig kompetence for den kommunale revision til fremførelse af økonomisk-kritisk kontrol, er det ikke ensbetydende med, at udvalget frakender revisionen værdi som informationskanal for såvel den samlede kommunalbestyrelse som for dennes enkelte medlemmer. Det er herved udvalgets opfattelse, at revisionen kan foretage en vurdering af det juridiske, økonomiske og faktiske grundlag for beslutninger og påpege fejl heri, ligesom revisionen vil kunne fremdrage utilsigtede følger af dispositioner. Revisionens virksomhed på disse områder vil kunne danne grundlag for at rejse sager i kommunalbestyrelsen om ændringer af forretningsgange, placering af ansvar m. v. Udvalget er dog samtidig opmærksomt på, at den omstændighed, at revisionens bemærkninger ifølge sagens natur ofte først vil fremkomme relativt længe efter, at de pågældende dispositioner er foretaget, i visse tilfælde vil kunne begrænse revisionens værdi som informationskanal i det kommunalpolitiske arbejde. Revisionens bemærkninger vil imidlertid kunne supplere de informationskanaler, der i øvrigt står til rådighed for kommunalbestyrelsens medlemmer, jfr. også afsnit 6.

Udvalget skal endvidere pege på, at kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune kan beslutte, at revisionen i nærmere bestemt omfang skal udøve økonomisk-kritisk kontrol med den kommunale administration, eller at revisionen skal henlede kommunalbestyrelsens opmærksomhed på områder, hvor undersøgelser kunne være ønskelige, jfr. herved indenrigsministeriets skrivelse af 7. juli 1978, omtalt i kap. IV, afsnit 13. Bestemmelser om økonomisk-kritisk revision vil kunne fastsættes i kommunens revisionsregulativ, men vil også kunne træffes ved almindelig (flertals) kommunalbestyrelsesbeslutning.

Udvalget skal endelig pege på vigtigheden af, at revisionsberetninger og andet materiale fra revisionen til brug for kommunalbestyrelsen og dens medlemmer fremlægges i en sådan skikkelse, at der ikke kræves specialviden for en stillingtagen, jfr. herved afsnit 6.8., om det tilsvarende spørgsmål med hensyn til den kommunale administrations tilvejebringelse af arbejdsmateriale for kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det er dog udvalgets opfattelse, at de kommunale revisioner normalt er fuldt opmærksomme på problemet.

8. Praktisk støtte og hjælpemidler m. v.

Ovenfor i afsnit 3.2. er mulighederne for *økonomisk støtte* til kommunalbestyrelsesmedlemmernes politiske arbejde drøftet. Der er tale om en støtte, som ikke har direkte forbindelse med udførelsen af det kommunale hverv. Når udvalget ikke mener at burde foreslå støtte af denne art, jfr. 3.2.3., må denne holdning naturligvis tillige indtages over for *anden støtte til politisk arbejde,* når dette ikke har direkte forbindelse med udførelsen af det kommunale hverv, f. eks. arbejdet i lokale partiforeninger eller lignende.

Derimod er der efter gældende ret intet til hinder for, at kommunalbestyrelsen beslutter at yde en sådan støtte til dens *enkelte medlemmer,* når den har *direkte forbindelse med det kommunale hverv,* og ikke har politisk »slagside«. Som eksempler på en sådan støtte kan nævnes sekretærhjælp, kopiering, kursusstøtte, udlån af lokaler, telefonabonnement og specialudstyr, avisabonnement, evt. udklipsservice, materialer eller faglitteratur o.s.v.

Når støtten principielt må stilles til rådighed for de enkelte medlemmer, er det ikke blot fordi det dermed er lettere at sikre, at støtten anvendes til at forbedre deres muligheder for at varetage det kommunale arbejde, men også fordi partigruppebegrebet

ikke er fastlagt i lovgivningen i relation til kommunestyret, se nærmere afsnit 3.2.3. En gruppe i en kommunalbestyrelse vil derfor uden videre kunne opdele sig i et vist antal mindre grupper, eventuelt enkeltmandsgrupper, såfremt dette er fordelagtigt ved modtagelsen af de nævnte ydelser. At støtten stilles til rådighed for de enkelte medlemmer, betyder naturligvis ikke, at denne ikke kan udnyttes gruppevis, f. eks. i form af brug af lokaler til gruppemøder, kopiering og udsendelse af materiale til grupperne, indkøb af litteratur og lignende til cirkulation i grupperne.

Formen for støtte kan selvsagt variere betydeligt afhængigt af formålet, og kan eventuelt grænse op til ren økonomisk støtte derved, at der stilles et beløb til rådighed for de enkelte medlemmer til indkøb af bestemte ydelser eller ting. Når det blot sikres, at beløbet kun anvendes til formål, som har nøje sammenhæng med varetagelsen af medlemmets kommunale hverv, kan en sådan ordning næppe frembyde væsentlige styrelsesmæssige betænkeligheder. De kommunalbestyrelser, som etablerer sådanne ordninger, er ansvarlige for, at en sådan sikring er effektiv.

At ordninger af denne art lovligt kan etableres, betyder naturligvis ikke, at de enkelte medlemmer har krav på de nævnte ydelser. For så vidt angår udlevering, udsendelse og tilvejebringelse af oplysninger kan henvises til ovenfor 6.3. Udvalget har overvejet, om der i øvrigt er støtteordninger eller hjælpemidler, som burde gøres obligatoriske, eller som medlemmerne eventuelt skulle have ret til at kræve. I praksis har der således været foreslået en ret til at få fremstillet (renskrevet) og kopieret aktstykker, som skal bruges i forbindelse med det kommunale hverv.

Området egner sig dog næppe til regulering gennem generelle regler. Det må også på dette område antages, at de enkelte kommunalbestyrelser bedst kan vurdere behov og muligheder. Udvalget skal derfor alene henstille, at kommunalbestyrelserne overvejer de muligheder, som den gældende lovgivning frembyder, med hensyn til at støtte medlemmerne i det kommunale arbejde.

Som antydet kan en sådan hjælp have karakter af sekretærhjælp og anden kontormæssig bistand, kopiering, støtte til relevant uddannelse og kursusdeltagelse, lokaler, materialer og faglitteratur.

Udvalget er opmærksom på, at det kan volde vanskeligheder at trække grænsen mellem støtte til varetagelse af det kommunale hverv og politisk arbejde i tilslutning hertil. Det kan efter omstændighederne være en støtte til varetagelse af det kommunale hverv, når ikke-medlemmer deltager i gruppemøder til belysning af sagerne, og der kan være tale om udpræget (parti-)politisk virksomhed, når kommunalbestyrelsesmedlemmer deltager i borgermøder. Det første må derfor efter omstændighederne accepteres - når blot der ikke herved sker brud på regler om omgang med fortroligt materiale - og i det sidste tilfælde kan det efter omstændighederne være ulovligt at få fremstillet f. eks. et indlæg til mødet via en kommunal kontorbistand. Nogen skarp grænse lader sig således ikke trække, og spørgsmålet er derfor heller ikke egnet til lovgivning. Det må anbefales kommunalbestyrelserne i tvivlstilfælde at rådføre sig med tilsynsmyndighederne.

Kapitel VII

Magistratsstyre og mellemformer

1. Generelle bemærkninger

De synspunkter og forslag, som har været fremført i den almindelige debat omkring en styrkelse af politikernes muligheder for reelt at styre kommunernes anliggender, har i reglen koncentreret sig omkring de problemer, som er behandlet i kap. VI om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår.

Der er imidlertid en snæver sammenhæng mellem de muligheder, som gives politikerne, og den rolle, som de må forventes at ville spille i styrelsessystemet. Eventuelle ændringer i politikernes økonomiske og arbejdsmæssige vilkår må derfor overvejes i sammenhæng med reglerne om de kommunalpolitiske organers funktioner og indbyrdes samspil.

Med andre ord må det overvejes, om de ændringer, som er foreslået i kap. VI, kan give anledning til yderligere ændringer i reglerne om kommunernes styrelse, således som de er beskrevet og på visse punkter foreslået udformet i kapitlerne IV og V, jfr. kap. VIII.

Generelle forbedringer af kommunalbestyrelsesmedlemmernes vilkår i form af de ændringer, som drøftes i kap. VI, vil kunne styrke de enkelte medlemmer og dermed også de kollegiale organer over for den øvrige del af den kommunale forvaltning. Disse forbedringer er imidlertid ikke af så indgribende art, at gennemførelsen kræver justeringer af de øvrige regler i styrelseslovgi vningen. Derimod vil dette næppe kunne fastholdes, såfremt enkelte politikere (udover borgmesteren) tillægges vederlag, som nærmer sig eller får størrelse af en almindelig lønindtægt.

Da der imidlertid i det danske kommunestyre allerede kendes magistratskommuner, hvor der udover borgmesteren er flere fuldtidsaflønnede kommunalpolitikere med tilsvarende arbejdsopgaver, er det naturligt i forlængelse af de nævnte styrelsesmæssige overvejelser at foretage en sammenligning af de eksisterende styreformer.

Derved bliver der ikke blot mulighed for at vurdere behovet for yderligere ændringer i styrelsesreglerne som følge af de i de foregående kapitler foreslåede ændringer, men tillige for selvstændigt at vurdere, om sammenligningen kan inspirere til forslag til ændringer, som kan forbedre kommunestyrets struktur, herunder om der - som udtrykt i udvalgets kommissorium - »måtte være egnede mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre.«

Den i det følgende foretagne sammenligning mellem udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner er derfor på flere måder en naturlig forlængelse af den i de tre foregående kapitler foretagne gennemgang af kommunestyret. Den knytter sig nøje til de beskrivelser m. v., som indeholdes i disse kapitler, og som for størstedelens vedkommende omfatter begge styreformer, se særligt kap. IV, afsnit 11, og kap. V, afsnit 11, om de særlige regler for magistratskommunerne. Endvidere er den baseret på den gennemgang af tilblivelsen af og gældende forhold i de eksisterende magistratskommuner, som findes nedenfor i afsnit 2 og bilag 1. Når udvalget har fundet det fornødent med en særlig beskrivelse af magistratsstyreordningerne, skyldes det, *at* de næppe er så almindeligt kendte som udvalgsstyret, blandt andet fordi de kun anvendes i nogle få kommuner, *at* de tilmed er forskellige i de fire (fem, hvis Frederiksberg medregnes) magistratskommuner, samt *at* de kun behandles kortfattet i den kommunalretlige litteratur.

Fremstillingen er opdelt således, at der i afsnit 2 opridses magistratsordningernes historie, i afsnit 3 foretages en gennemgang af de styrelsesmæssige forskelle mellem udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner, i afsnit 4 af forskelle i kommunalpolitikernes arbejdssituation, mens det i afsnit 5 og 6 som et resultat af udvalgets overvejelser drøftes, om magistratsstyret bør indføres i flere kommuner, samt om der kan tænkes etableret styrelsesmæssige mellemformer mellem udvalgsstyret og magistratsstyret.

2. Lovgivningen om magistratsordninger m. v.

2.1. Borgmesterloven af 1919.

Visse grundtræk i de gældende magistratsordninger uden for København findes allerede i lov nr. 112 af 1. marts 1919 om ændring i og tillæg til købstadkommunalloven af 1868 (»borgmesterloven«).

Som et almindeligt udgangspunkt for magistratens myndighedsområde fastsatte borgmesterlovens § 7, at magistraten skulle udføre kommunalbestyrelsens lovligt trufne beslutninger og have den øverste udøvende myndighed i kommunens anliggender, men at den umiddelbare forvaltning af enkelte grene af disse anliggender ved den kommunale vedtægt kunne henlægges til stående udvalg.

I almindelighed skulle magistraten optræde samlet, men ved vedtægten kunne *bestemte arter* af de under magistraten hørende forretninger henlægges til enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar. Ethvert medlem af magistraten kunne dog forelægge de ham særligt overdragne sager for den samlede magistrat og forlange enhver af dennes beslutninger forelagt byrådet til afgørelse. Om magistratens forretningsområde, der i øvrigt skulle fastlægges nærmere i styrelsesvedtægten, blev det i loven fastsat, at magistraten skulle bestyre købstadkommunens kassevæsen under ansvar over for byrådet, og at magistraten skulle aflægge købstadkommunens regnskab for det forløbne regnskabsår, meddele revisorerne oplysninger, besvare revisorernes bemærkninger til regnskabet samt affatte forslag til det årlige overslag over kommunens indtægter og udgifter. Forslag til tillægsbevillinger skulle, for så vidt de ikke fremkom fra magistraten, forelægges denne til betænkning, forinden byrådet traf beslutning.

Om den kommunale magistrat udtaltes det i indenrigsministeriets cirkulære af 9. april 1919, at det beroede på byrådets egen afgørelse, hvorvidt der skulle indføres magistrat i kommunen, og at der tilkom en eventuel magistrat den myndighed, der i købstæder uden magistrat tilkom *borgmesteren*, således at udførelsen af byrådets beslutninger og den øvrige udøvende myndighed i kommunens anliggender, hvis varetagelse ikke var overdraget til stående udvalg, efter vedtægten skulle påhvile magistraten. Det var en følge af, at borgmesteren skulle være magistratsmedlem, at det måtte påhvile ham at besørge de skriftlige udfærdigelser, der udgik fra magistraten.

2.2. Købstadkommunalloven af 1933.

Ved lov nr. 87 af 25. marts 1933 om købstadkommunernes styrelse gennemførtes der ikke afgørende ændringer i den ved borgmesterloven indførte fordeling af opgaverne mellem de kommunale organer.

Adgangen til at nedsætte en særlig magistrat til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender blev bibeholdt i loven, og i henhold til lovens § 9 udførte magistraten kommunalbestyrelsens lovligt trufne beslutninger og havde den øvrige udøvende myndighed i kommunens anliggender, for så vidt den umiddelbare forvaltning af enkelte grene af disse ikke ved den kommunale vedtægt var henlagt til stående udvalg. Det var i; øvrigt overladt til styrelsesvedtægten at angive den nærmere fordeling af opgaverne mellem de forskellige kommunale organer.

En magistratsordning efter købstadkommunalloven af 1933 blev kun indført i få købstæder, og selv i disse kommuner adskilte styreformen sig ikke væsentligt fra den, der anvendtes i de øvrige købstæder, idet ingen af »magistratskommunerne« havde benyttet sig af adgangen i 1933-lovens § 9 til at henlægge de under magistraten henhørende forretninger til enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar.

2.3. Gennemførelsen af en magistratsordning i Århus[1]).

2.3.1. Baggrunden for ønsket om en magistratsordning.

Den udøvende myndighed i Århus kommunes anliggender var indtil 1950 fordelt mellem borgmesteren og 26 stående udvalg, hvor til kom 4 kommissioner og 10 administrerende udvalg m. v. i henhold til særlig lovgivning eller byrådsbeslutning. Denne vidtgående decentralisering, som var en følge af en almindelig tendens til at henlægge admi-

[1]) Dette afsnit bygger i alt væsentligt på kap. III B i Kommunallovskommissionens betænkning (Bet. 420/1966).

nistrationen af de mange nye kommunale opgaver til stadig flere nye stående udvalg, havde imidlertid vist sig at medføre betydelige ulemper, som f. eks. fare for forhaling af sagernes ekspedition, kompetencestridigheder mellem de forskellige udvalg m. v. og manglende ensartethed og fasthed i kommunens administration.

Samtidig havde man gjort den erfaring, at antallet af sager vokser mere end proportionalt med kommunens størrelse, og at antallet af sager, der skulle passere kasse- og regnskabsudvalget derfor i de største kommuner ville beslaglægge en stor del af medlemmernes arbejdskraft. Endvidere havde det vist sig uheldigt, at ikke alle de administrerende udvalg var repræsenteret i kasse- og regnskabsudvalget, og at i det hele de sager, som i kasse- og regnskabsudvalget blev forelagt af et medlem, som samtidig var formand for det indstillende udvalg, blev grundigere belyst end sager fra andre udvalg. Man var derfor kommet ind på tanken om at skabe en direkte forbindelse mellem de forskellige administrationsgrene i ugentlige »magistratsmoder«, hvor alle grene var repræsenteret; dette fandt man yderligere påkrævet, da de sager, som kommunen nu arbejdede med, var blevet betydeligt mere komplicerede end tidligere. Man fandt det betydningsfuldt, at sagernes forberedelse ikke helt blev overladt til de kommunale tjenestemænd, men at det sikredes, at det folkevalgte element i kommunalforvaltningen kunne bevare kontakten med sagerne fra starten. Man ønskede derfor skabt en fastere forbindelse mellem de politiske forsamlinger og tjenestemændene gennem skabelsen af et kollegium af lønnede kommunalbestyrelsesmedlemmer, som kunne ofre hele deres tid på ledelsen af hver sin afdeling af administrationen.

Man tilstræbte derfor en magistratsordning, hvorefter borgmesteren og de enkelte rådmænd hver for sig og på eget ansvar skulle bestyre de administrative anliggender, som blev henlagt til deres afdeling, og således at de indstillinger, der skulle fremsættes til byrådet, skulle forelægges af borgmesteren eller vedkommende rådmand. Dog skulle alle sager, der var af indgribende betydning for kommunens forvaltning og økonomi, forelægges den samlede magistrat forinden forelæggelse for byrådet.

I det endelige forslag om ændringer i kommunens styrelsesform indstillede byrådet i overensstemmelse med de anførte synspunkter, at den udøvende myndighed i kommunens anliggender henlagdes under en magistrat, bestående af borgmesteren og 4 rådmænd, der skulle forestå hver sin magistratsafdeling. Det skulle herefter ved styrelsesvedtægten fastlægges, hvilke arter af sager der skulle behandles af den samlede magistrat, og hvilke sager der skulle kunne afgøres af borgmesteren eller en af de 4 rådmænd på eget ansvar, ligesom der ønskedes tilvejebragt hjemmel for, at rådmændene skulle overtage formandsposten for de administrerende kommissioner m. v., der blev nedsat inden for deres magistratsområde. Det måtte være en forudsætning for gennemførelsen af en sådan magistratsordning, at der blev tilvejebragt hjemmel for at tillægge rådmændene et vederlag samt adgang til pension, idet det måtte forudses, at rådmændene ville blive så stærkt optaget af deres kommunale hverv, at det næppe ville være muligt for dem at have privat beskæftigelse ved siden af.

2.3.2. Lovforslag om magistratsordning.

I 1950 fremsatte indenrigsministeren det lovforslag, der ved ændring af bestemmelserne i købstadkommunallovens § 8, stk. 2, § 16 og § 19, stk. 1, havde til formål at skabe grundlag for indførelsen af den nævnte magistratsordning. Forslaget var ikke begrænset til Århus alene, men den foreslåede bestemmelse skulle også kunne finde anvendelse på andre af de største købstæder, dog således at indenrigsministeriets godkendelse i de enkelte tilfælde udkrævedes.

Under lovforslagets behandling i folketinget blev det blandt andet gjort gældende, at problemet i første række havde relation til Århus, og at det derfor forekom mindre rimeligt at lade lovforslaget gælde for samtlige købstæder. Samtidig udtaltes en vis frygt for, at følgen skulle blive et for stort, kompliceret og dyrt apparat, der kunne blive ensbetydende med en udvidelse af administrationen og dermed en begrænsning af de folkevalgtes indflydelse på den kommunale administration. Under udvalgsbehandlingen blev lovforslaget ændret, således at bestemmelserne alene kom til at omfatte Århus købstad; det blev dog tilkendegivet, at denne

ændring ikke betød, at man ville afskære andre store købstæder fra at søge en tilsvarende ordning indført. Med den nævnte ændring blev forslaget herefter gennemført ved lov nr. 225 a£ 27. maj 1950.

2.3.3. Magistratsordningens indhold.

Ved den styrelsesvedtægt, der efter lovens vedtagelse blev stadfæstet af indenrigsministeriet, afskaffedes de stående administrerende udvalg, og den udøvende myndighed blev overladt til magistraten, bestående af en borgmester og 4 rådmænd. Magistraten skulle udøve sin myndighed dels ved fællesbeslutminger, dels gennem afdelinger, der blev forestået enten af borgmesteren eller en af rådmændene. Magistraten bestod af 5 magistratsafdelinger, der opdeltes i 1. den finansielle forvaltning, 2. den tekniske forvaltning, 3. den sociale forvaltning, 4. den kulturelle forvaltning og 5. forvaltningen af de kommunale værker. Den finansielle forvaltning blev underlagt borgmesteren, der stadig havde den øverste ledelse af kommunens administration, og som kunne indbringe enhver kommunen vedrørende sag for magistraten, ligesom hans udtalelse skulle indhentes i alle sager, der berørte kommunens økonomi, forinden sådanne sager blev forelagt magistraten til beslutning. Hvert af de øvrige områder var underlagt en rådmand til varetagelse på dennes eget ansvar. I henhold til styrelsesvedtægten var der af byrådet nedsat 5 »faste« udvalg svarende til hver sin magistratsafdeling og bestående af byrådsmedlemmer. Disse udvalg må ikke forveksles med de i de øvrige kommuner nedsatte »stående« udvalg, idet de faste udvalg ikke var administrerende, men snarere var at opfatte som byrådets kontrollerende organer, der havde til opgave at underkaste de forslag fra magistraten, som byrådet henviste til udvalgsbehandling, en nærmere prøvelse.

2.4. Den kommunale styrelseslov.

Det udtaltes i Kommunallovskommissionens betænkning (Bet. 420/1966, side 139), at man for at opnå en centralisering og effektivisering af administrationen næppe i almindelighed bør tilstræbe et administrationssystem svarende til f. eks. den århusianske magistratsordning, der i udpræget grad har den store kommunes komplicerede og mangeartede administrative opgaver til forudsætning. Kommunallovskommissionen udtalte videre, at den i købstadkommunallovens § 6 omhandlede magistratsordning næppe heller var det rette forbillede for landets kommuner som helhed. Man henviste til, at i de kommuner, der havde en sådan magistrat, adskilte dennes virksomhed sig ikke væsentligt fra kasse- og regnskabsudvalgenes, og man fandt derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for fortsat i kommunalloven at optage særlige regler om magistraten, bortset fra den nødvendige hjemmel til opretholdelsen af den særlige århusianske magistratsordning.

I det fremsatte forslag til lov om kommunernes styrelse blev der i overensstemmelse med Kommunallovskommissionens forslag herefter alene optaget en bestemmelse om, at der i styrelsesvedtægten for Århus kommune kunne træffes bestemmelser om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat bestående af kommunalbestyrelsens formand som formand og 4 rådmænd. Bestemmelser om den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, herunder hvilke forretninger der henlægges til de enkelte magistratsmedlemmer på disses eget ansvar, skulle fastsættes i styrelsesvedtægten. I styrelsesvedtægten skulle endvidere træffes bestemmelse om de fravigelser af styrelseslovens indhold, som magistratsordningen nødvendiggjorde, ligesom der i vedtægten kunne optages bestemmelser om vederlag og pension til rådmænd.

Under folketingsbehandlingen af forslaget til lov om kommunernes styrelse blev der imidlertid fremsat ønske fra Frederiksberg og Ålborg kommuner om, at der også for disse kommuners vedkommende blev åbnet adgang til indførelse af en magistratsordning. Frederiksberg motiverede sit ønske med kommunens specielle stilling på en række områder (blandt andet som selvstændig sygehuskommune). Ålborg begrundede sit ønske med, at en mere direkte forbindelse mellem de forskellige administrationsgrene mate anses for ønskelig, idet det hidtidige udvalgssystem havde vist sig ikke at virke tilfredsstillende i en kommune af Ålborgs størrelse. Folketinget imødekom de to kommuners ønske om en magistratsordning, og magistratsbestemmelsen blev ændret i overensstemmelse hermed. I forbin-

delse med en ændring af loven om kommunernes styrelse i 1970 blev der endvidere efter ønske fra sammenlægningsudvalget for Odense-området indsat hjemmel til, at Odense kommune i lighed med Århus, Frederiksberg og Ålborg kommuner kunne oprette en magistratsordning. Som begrundelse henvistes til Odense kommunes betydelige indbyggertal, der yderligere ville blive forøget ved sammenlægninger pr. 1. april 1970.

Den gældende affattelse af styrelseslovens magistratsparagraf (§ 64) er herefter:

»I styrelsesvedtægten for Frederiksberg, Odense, Ålborg og Århus kommuner kan der træffes bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat.

Stk. 2. Bestemmelser om den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, herunder hvilke forretninger der henlægges til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar, fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 3. Der kan i vedtægten optages bestemmelser om vederlag og pension til borgmestre og rådmænd.

Stk. 4. I vedtægten træffes endvidere bestemmelse om de fravigelser af denne lovs indhold, som magistratsordningen gør ønskelig.

Stk. 5. Med undervisningsministerens godkendelse kan kommunalbestyrelsen i Århus bestemme, at den rådmand, under hvem skolevæsenet er henlagt, skal være formand for skolekommissionen, såfremt han er valgt til medlem af denne.«

2.5. Kommuner med magistratsordning.

Med hjemmel i den ovenfor citerede bestemmelse i § 64 i styrelsesloven er der herefter for *Århus, Ålborg* og *Odense* kommuner stadfæstet styrelsesvedtægter, der indfører egentlige magistratsordninger, d. v. s. henlægger den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar. I Frederiksberg kommune er der derimod ikke nogen egentlig magistratsordning, idet den for kommunen stadfæstede styrelsesvedtægt i alt væsentligt er udtryk for et sædvanligt udvalgsstyre.

I de tre nævnte magistratskommuner består den af byrådet valgte magistrat af borgmesteren samt 4 rådmænd. På de væsentligste punkter er magistratsordningen af samme indhold. Det gælder således med hensyn til byrådets, magistratens og de enkelte magistratsafdelingers kompetence samt med hensyn til borgmesterens kompetence, ligesom det gælder de indbyrdes relationer mellem de pågældende organer. Den i Ålborg kommune indførte magistratsordning ligger meget nær op af den ovenfor i afsnit 2.3.3. beskrevne århusianske magistratsordning.

Magistratsordningen i Odense afviger imidlertid fra de to øvrige magistratsordninger ved, at de faste udvalg her i første række virker som rådgivende organer for de enkelte rådmænd. Det faste udvalg behandler således sager efter rådmandens anmodning, og dette særlige forhold mellem det faste udvalg og rådmanden er understreget ved, at rådmanden tillige er formand for det faste udvalg. Dog virker udvalgene naturligvis samtidig indirekte som rådgivende organer for byrådet, og dette gælder endvidere mere direkte for så vidt angår sager, der af rådmanden fremsendes til byrådet, idet disse skal være ledsaget af erklæring fra vedkommende faste udvalg.

En særlig stilling indtager endelig magistratsordningen i *København*, der hviler på et selsvtændigt retsgrundlag, lov nr. 274 af 8. juni 1977 om Københavns kommunes styrelse, se kap. III, afsnit 2. Magistratsordningen i København har ikke som i de øvrige tre magistratskommuner sin oprindelse i et udvalgsstyre, og den københavnske styrelsesordning har været kendetegnet ved en kompetencemæssig adskillelse mellem borgerrepræsentationen som den besluttende myndighed og magistraten som den administrerende myndighed. Med gennemførelsen af den københavnske styrelseslov i 1977 skete der imidlertid væsentlige ændringer i de københavnske styrelsesforhold, hvorefter disse i hovedtrækkene svarer til de øvrige magistratskommuners. Som en reminiscens fra den tidligere styrelsesordning gælder der dog stadig den særregel, at magistratsmedlemmerne ikke samtidig kan være medlemmer af borgerrepræsentationen. Da magistratsmedlemmerne nu skal vælges af og

blandt borgerrepræsentationens medlemmer, betyder det, at magistratsmedlemmerne derefter udtræder af borgerrepræsentationen. Overborgmesteren er således ikke formand for (eller medlem af) borgerrepræsentationen.

Der kan i øvrigt om magistratsordningernes nærmere indhold henvises til bilag 1.

3. Styrelsesmæssige forskelle mellem magistratskommuner og udvalgskommuner

3.1. Indledning.

Selv om der også inden for de udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner indbyrdes er ret betydelige forskelle i den styrelsesmæssige opbygning, er der dog en række karakteristiske forskelle mellem på den ene side magistratskommunerne og på den anden side de udvalgsstyrede kommuner.

De følgende afsnit koncentrerer sig om disse forskelle, idet den nærmere analyse af styrelsesordningerne er foretaget i de foregående kapitler, og de enkelte magistratsordninger som nævnt er beskrevet i bilag 1.

Magistratsordningernes forskellighed medfører nogle fremstillingsmæssige problemer 1 forbindelse med en sådan sammenligning. Det skal i denne sammenhæng indledningsvis bemærkes, at medmindre andet udtrykkeligt er nævnt, omfatter omtalen af rådmænd tillige borgmestrene i Københavns kommune, og omtalen af borgmestre i magistratskommunerne tilsvarende overborgmesteren i København.

3.2. Styringen af kommunens anliggender.

3.2.1. Kommunalbestyrelsens opgaver.

Styrelseslovens § 2, hvorefter kommunalbestyrelsen er placeret som kommunens overordnede, styrende organ, gælder for både udvalgs- og magistratsstyrede kommuner. Også i øvrigt er kommunalbestyrelsens rolle beskrevet ens i såvel magistrats- som udvalgsstyrede kommuner, jfr. kap. IV, afsnit 2 og 11.2. om kommunalbestyrelsens kompetence.

Den forskel, som består med hensyn til medlemmernes deltagelse i den umiddelbare forvaltnings udøvelse, se nedenfor under 3.3., betyder imidlertid, at det store flertal af medlemmer i magistratskommunerne har langt mindre kontakt med forvaltningen end i de udvalgsstyrede kommuner.

Det kunne på denne baggrund forventes, at der er tale om reelle forskelle i kommunalbestyrelsens rolle i de to styreformer, f. eks. derved, at kommunalbestyrelsen i magistratskommunerne, hvor medlemmerne ikke tager del i den umiddelbare forvaltning, først og fremmest bliver et kontrollerende organ, som påser, at magistraten overholder de udstukne rammer. Navnlig på områder, hvor indehaveren af den udøvende myndighed ikke repræsenterer byrådets politiske flertal, kunne denne kontrol tænkes at blive kritisk og - hvis den resulterer i mange tilbagevisninger til yderligere magistratsbehandling eller henvisninger til udvalgsbehandling - tidskrævende. En eventuel forskel mellem kommunalbestyrelsernes rolle i praksis i de to slags kommuner lader sig imidlertid efter udvalgets vurdering ikke umiddelbart konstatere.

Derimod er det klart, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne i magistratskommunerne på grund af deres ringere kontakt med den daglige forvaltning af kommunens sager i højere grad end i de udvalgsstyrede kommuner vil være afhængige af kommunens almindelige informationsniveau, f. eks. i relation til udøvelsen af deres kontrolfunktioner samt udnyttelsen af deres forslagsret i henhold til styrelseslovens § 22. Sikringen af et højt informationsniveau for kommunalbestyrelsesmedlemmerne er derfor af særlig stor vigtighed i magistratskommunerne, se nedenfor under 4.2.

5.2.2. *Kommunalbestyrelsernes medlemstal.*

Det er en tradition i dansk kommunestyre, at kommunalbestyrelserne er af forholdsvis beskeden størrelse, sammenlignet med f. eks. kommunalbestyrelserne i Norge og Sverige.

Denne tradition er videreført i den gæl-

dende styrelseslovgivning, hvorefter der i de udvalgsstyrede kommuner højst er 25 medlemmer. I Århus, Odense, Ålborg og i amtskommunerne er medlemstallet højst 31. Borgerrepræsentationen i Københavns kommune udgør med sine 55 medlemmer i nogen grad en undtagelse fra denne tradition.

Kommunalbestyrelsernes forholdsvis beskedne medlemstal samt deres regelmæssige møder må ses i sammenhæng med, at de danske kommunalbestyrelser er egentlige forvaltningsorganer i modsætning til kommunalbestyrelserne i vore nabolande, der i højere grad fungerer som en slags lokale parlamentariske forsamlinger.

I redegørelsen fra indenrigsministeriets arbejdsgruppe vedrørende kommunalt nærdemokrati (Bet. 798/1977, side 22 f) drøftes spørgsmålet om kommunalbestyrelsernes medlemstal, herunder navnlig om en udvidelse af medlemstallet ville kunne aflaste medlemmerne samt give mulighed for at inddrage flere borgere i arbejdet, og dermed give dem indflydelse på kommunernes styring.

Aflastningssynspunktet har næppe afgørende vægt, da arbejdsbyrden nok så meget afhænger af sagernes antal og art end af det antal medlemmer, der skal behandle sagerne. Endvidere må det forventes, at informations- og koordineringsproblemer vil vokse, f. eks. hvis udvalgspladserne fordeles mellem flere medlemmer.

Med hensyn til repræsentationssynspunktet udtaler arbejdsgruppen blandt andet: »Kommunalbestyrelsen er det styrende organ i kommunens anliggender og således et organ, der i princippet har kompetence og ansvar i alle kommunens forhold. Ligesom tidligere styrelseslove hviler den gældende kommunale styrelseslov imidlertid på det grundsynspunkt, at kommunalbestyrelsen også er et stedligt forvaltningsorgan, og mange af kommunalbestyrelsens opgaver består således i at træffe afgørelse vedrørende de enkelte borgeres retsforhold. Efter et meget stort antal love er kommunalbestyrelsen den myndighed, som administrerer statslige bestemmelser, således at kommunalbestyrelsen varetager en del anliggender, som ikke kan karakteriseres som kommunens egne anliggender.

Kommunalbestyrelsen fungerer altså også som stedlig øvrighedsmyndighed i forhold til borgerne, og kommunalbestyrelsen træffer således ikke alene afgørelse i politiske spørgsmål, men også administrative. Kommunalbestyrelsen kan derfor ikke - som tilfældet er i Sverige og Norge - karakteriseres som en lokal parlamentarisk forsamling, hvis virksomhed er forudsat begrænset til tilrettelæggelse af administrationen, udøvelse af bevillingsmyndighed, afstikning af generelle retningslinier og almindeligt tilsyn med den kommunale virksomhed. Hvis kommunalbestyrelsen alene havde denne rolle, måtte der tillige etableres en slags »regering«, ligesom det er tilfældet i Sverige (»kommunstyrelse«) og i Norge (»formannskap«).

Den tradition, at der her i landet er mindre kommunalbestyrelser end i Sverige og Norge, har således en funktionel begrundelse. Spørgsmålet om kommunalbestyrelsens størrelse blev gjort til genstand for principielle overvejelser såvel i kommunallovskommissionen som i folketinget, men der blev ikke fundet grundlag for væsentlig at ændre på størrelsen. Med de gældende opgaver kan det vel også snarere diskuteres, om ikke visse af de nuværende kommunalbestyrelser allerede er for store. Kommunalbestyrelsen er ikke alene et tilsynsførende »repræsentantskab«, men en administrerende »bestyrelse«. Når konkrete sager kan blive og bliver rejst i kommunalbestyrelsen, må medlemstallet ikke være for stort. Behandlingen af konkrete sager (i modsætning til generelle, som oftest mere politisk betonede sager) kan på grund af personlige oplysninger være forbundet med tavshedspligt, og jo større forsamlingen er, jo vanskeligere er det at behandle sagerne i fortrolighed. Desuden har hvert enkelt medlem af kommunalbestyrelsen en ret til at udtale sig, og større kommunalbestyrelser rejser derfor spørgsmål om gruppeinddeling og ordførerhverv. Hertil kommer, at der i styrelsesloven er væsentlige mindretalsgarantier, hvorefter blandt andet enhver sag kan kræves udvalgsbehandlet, ligesom ethvert udvalgsmedlem har ret til at standse udførelsen af en i udvalget truffet beslutning ved at erklære, at sagen ønskes indbragt til afgørelse i kommunalbestyrelsen. Der er således efter gældende ret principielt ikke grænser for hvilke sager, der kan blive forelagt kommunalbestyrelsen til afgørelse.«

Videre fandt arbejdsgruppen, at de funktionelle hensyn, som taler imod en udvidelse af medlemstallet, i særlig grad hænger sammen med udvalgsstyret, d. v. s. med medlemmernes deltagelse i den umiddelbare forvaltning, mens en udvidelse måske snarere vil kunne gennemføres i magistratskommunerne, hvor den umiddelbare forvaltning er overladt til borgmestre og rådmænd, og hvor kommunalbestyrelsen derfor vil kunne koncentrere sig om en kontrollerende funktion. I konsekvens heraf mente arbejdsgruppen, at spørgsmålet bør drøftes i sammenhæng med problemstillingen omkring udvalgsstyre og magistratsstyre. Arbejdsgruppen gjorde dog samtidig opmærksom på, at også styrelseslovens regler om mindretalsrettigheder, jfr. kap. IV, afsnit 2.3.2., specielt om adgangen til at forlange sager forelagt kommunalbestyrelsen, vil blive berørt af sådanne ændringer.

De gældende medlemstal for magistratskommunerne er som anført ikke væsentlig større end for de udvalgsstyrede kommuner - slet ikke når de sættes i forhold til kommunens indbyggertal. Hertil kommer, at kommunalbestyrelsernes funktion i de to kommunetyper som nævnt under 3.2.1. ikke er markant forskellig.

De funktionsmæssige betragtninger, som er fremhævet i arbejdsgruppens betænkning, synes derfor fortsat - sammen med en række af de i kap. VI anførte forhold, særligt i afsnit 4. om arbejdet i de kollegiale organer - at tale imod en ændring af rammerne for kommunalbestyrelsernes medlemstal, såfremt kommunalbestyrelserne skal bevare deres rolle som forvaltningsorganer. Dette gælder efter udvalgets opfattelse såvel i de udvalgsstyrede som i de magistratsstyrede kommuner.

Da der ikke synes at være omstændigheder, som afgørende taler for en sådan dybtgående, funktionel ændring i det danske kommunestyre, finder udvalget ikke at burde stille forslag om en udvidelse af kommunalbestyrelsernes medlemstal.

3.3. Den umiddelbare forvaltnings udøvelse.

Bestyrelsen af kommunens anliggender inden for de rammer, som er udstukket af kommunalbestyrelsen i budgetter, planer, o. s. v., er i magistratskommunerne i hovedsagen overladt til de enkelte magistratsmedlemmer, mens den i de udvalgsstyrede kommuner varetages af de stående udvalg (og økonomiudvalget). I begge tilfælde er sagsområderne opdelt i styrelsesvedtægten, således at sager, som falder uden for disse områder, er overladt til borgmesteren (i magistratskommunerne borgmesterens afdeling).

Denne forskel bevirker, at en bredere kreds af kommunalbestyrelsesmedlemmer i udvalgskommunen kommer i kontakt med de løbende sager og deltager i deres afgørelse eller - for de mere betydende sager - indstilling til kommunalbestyrelsens afgørelse. Da kommunalbestyrelsesmedlemmer næsten altid er medlemmer af mindst ét udvalg, vil de på et eller flere områder have en forholdsvis nær kontakt med - og dermed også et mere detaljeret kendskab til - konkrete sager og generelle problemstillinger, ligesom de gennem udvalgsarbejdet får kontakt med de ansatte (som oftest de ledende medarbejdere), der deltager i møderne.

I de udvalgsstyrede kommuner har kommunalbestyrelsesmedlemmerne således typisk en væsentlig nærmere kontakt med kommunens daglige arbejde end i magistratskommunerne. Poltikernes deltagelse i det daglige arbejde betales imidlertid med et øget tidsforbrug. For kommunalpolitikerne har dette tidsforbrug form af mange og lange møder, ofte med meget forberedelsesarbejde. Tidsforbruget mærkes imidlertid tillige ved sagsekspeditionen, idet sagsbehandlingen i møder betyder øget arbejde med forberedelsen (dagsorden, udførlig skriftlig sagsfremstilling, som eventuelt skal distribueres til udvalgsmedlemmerne) samt øget ventetid (møde f. eks. kun hver 14. dag, risiko for udsættelser).

Det har da også blandt andet været dette tidsforbrug, som har ført til indførelsen af magistratsordninger i de største kommuner.

De udvalg, som er nedsat i magistratskommunerne, har, som omtalt i kap. IV, afsnit **11.3.** om de faste udvalg, kontrollerende og rådgivende funktioner, men deltager ikke i den løbende sagsekspedition.

Det mindre tidsforbrug (større effektivitet), som magistratsordningerne må forventes at indebære, modsvares således af, at det store flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer mister kontakten med den løbende administration af kommunens anliggender.

Til gengæld vil den for området ansvarlige politiker i kraft af sin fuldtidsaflønning have mulighed for at foretage en langt mere detaljeret styring af sit område, end udvalget som kollegialt organ har mulighed for.

Det skal tilføjes, at større og mere principielle sager også i magistratskommunerne normalt behandles i udvalgene, hvorfor der i sådanne sager ikke er tale om tidsmæssige besparelser, ligesom de tidsmæssige besparelser for politikerne bliver væsentligt reduceret, såfremt de faste udvalg i øvrigt får henvist mange sager. Som omtalt i bilag 1 om de gældende magistratsordninger, synes der at være klare tendenser i den retning i magistratskommunerne.

En styrelsesmæssig speciel ordning, som i denne forbindelse påkalder sig særlig interesse, er de faste udvalg i Odense kommune, som på en række punkter, herunder både med hensyn til sammensætning og arbejdsopgaver, adskiller sig fra de faste udvalg i de øvrige magistratskommuner, jfr. herom også under 2.5.

For det første er der kun nedsat 4 udvalg, idet der ikke er et udvalg svarende til borgmesterens forvaltningsområde. Her erstatter magistraten det faste udvalg.

For det andet er rådmænd og deres stedfortrædere fødte formænd henholdsvis næstformænd for det udvalg, som de har område fælles med.

For det tredie har udvalget status »som rådgivende organ for den pågældende rådmand efter dennes anmodning«. Udvalget skal desuden erklære sig over alle sager, som pågældende rådmand fremsender til byrådet.

For det fjerde skal udvalget, forinden byrådet træffer endelig beslutning om et forslag, som ikke er fremsat af magistraten, og som vedrører udvalgets område, tillige med rådmanden høres over forslaget gennen magistraten.

I øvrigt har udvalgene samme opgaver som de faste udvalg i de øvrige magistratskommuner.

Det er imidlertid en følge af den nærmere kontakt mellem udvalg og rådmand i Odense kommune, at udvalgsmedlemmerne i praksis har en nærmere forbindelse til administrationen, hvorved ordningen kan siges i et vist omfang at kombinere et forholdsvis højt informationsniveau med magistratssystemets formodet større effektivitet. Endvidere vil den regelmæssige kontakt mellem rådmand og faste udvalg eventuelt kunne forebygge, at der opstår modsætningsforhold - ikke mindst i forhold til mindretalsrådmænd - som kan modvirke systemets effektivitet.

På den anden side må det ikke overses, at den regelmæssige kontakt mellem parterne i hvert fald umiddelbart medfører en større tidsmæssig belastning for begge.

3.4. Valg af udøverne af den umiddelbare forvaltning (flertalsvalg/forholdstalsvalg) .

I de udvalgsstyrede kommuner vælges udvalgene ved forholdstalsvalg, jfr. styrelseslovenis § 25. Ved den foreskrevne valgmetode opnås, at også (de mindste) mindretalsgrupper bliver deltagere i den umiddelbare forvaltning, samt at udvalgenes flertal bliver i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens flertal.

I magistratskommunerne vælges magistratens medlemmer ligeledes ved forholdstalsvalg. Det bevirker, at indehaverne af den umiddelbare forvaltning af visse sagsområder tilhører byrådets større mindretalsgrupper.

Mens der således i udvalgsstyrede kommuner i systemet er »indbygget« en rimelig sikkerhed for, at den umiddelbare forvaltning sker i overensstemmelse med ønskerne hos kommunalbestyrelsens flertal, er en tilsvarende flertalsstyring ikke sikret i magistratskommunerne. I sager, som skal forelægges byrådet er det dog reglen, at de forberedes af den samlede magistrat, ligesom borgmesteren har visse koordinerende funktioner. Endvidere har byrådsmedlemmerne i magistratskommunerne en ret til for byrådet at indbringe spørgsmål om magistratens virksomhed, og byrådet kan i denne forbindelse træffe beslutninger, herunder om sagsbehandlingen, som magistraten skal rette sig efter. Men i langt størsteparten af de sager, som behandles i magistratsafdelingerne, herunder ikke mindst den indledende forberedelse af større sager (budgetforslag, planer m. v.), har den politiske leder af den pågældende magistratsafdeling, ligesom udvalgene i de udvalgsstyrede kommuner, i vidt omfang en selvstændig stilling, som i praksis

virker stærkere her, hvor han som fuldtidsaflønnet enkeltperson kan deltage mere indgående i sagsbehandlingen. Byrådets og borgmesterens indgriben over for rådmanden i disse sager må formentlig også, hvis den i magistratsordningen liggende arbejdsdeling skal have nogen mening, være undtagelsen, jfr. kap. IV, afsnit **11.2.** og 12.

Det må derfor erkendes, at magistratsordningerne i mindre grad end udvalgsstyret giver garantier for, at kommunalbestyrelsens politiske flertal præger hele kommunens forvaltning, og at den tidsmæssige gevinst, som skulle være fordelen ved magistratsordningen, er stærkt afhængig af, om det er muligt for magistratens medlemmer at praktisere et smidigt samarbejde indbyrdes samt over for de faste udvalg og kommunalbestyrelsen.

En styrelsesordning, som tillader politisk valgte forvaltningschefer, der er valgt af og blandt kommunalbestyrelsens mindretal, må - hvis den skal fungere effektivt - have som forudsætning, at disse mindretalschefer forvalter deres sagsområder loyalt i forhold til kommunalbestyrelsens flertal. Såfremt de er repræsentanter for mindretalsgrupper, som ikke er indstillet på en sådan loyalitet over for kommunen som organisatorisk enhed, kan de blive en alvorlig belastning for kommunens funktionsdygtighed, også selv om der i tilfælde af egentlige tjenesteforsømmelser er muligheder for sanktioner, jfr. kap. IV, afsnit 12, om kommunalbestyrelsens indgrebsmuligheder.

3.5. Koordination og udførelse af byrådets beslutninger.

Borgmesteren er i begge typer kommuner (dog ikke i Københavns kommune, jfr. bilag 1) formand for kommunalbestyrelsen og daglig leder af administrationen. Mens rollen som formand for kommunalbestyrelsen næppe i væsentlig grad er forskellig, er hans rolle i den daglige forvaltning både formelt og reelt i høj grad påvirket af, om han som eneste politiker har sit daglige arbejde i kommunen, eller om dette tillige gælder et antal andre kommunalbestyrelsesmedlemmer - der i praksis har fået en stilling som egentlige forvaltningschefer.

Borgmesteren i magistratskommunerne skal ligesom borgmesteren i de udvalgsstyrede kommuner formelt forestå ekspeditionen af sager til og fra byrådet, og desuden kan han »når som helst forlange sig meddelt oplysninger om de de forskellige forvaltningsområder underlagte sager og deres ekspedition, ligesom han kan indbringe enhver kommunen vedrørende sag for magistraten.«

Imidlertid skal borgmesterens erklæring indhentes i enhver sag, som i en udvalgsstyret kommune skulle have været forelagt økonomiudvalget. Erklæringen indhentes »forinden spørgsmålet forelægges magistraten til beslutning.« Den sidste sætning må forstås således, at borgmesteren skal udtale sig om enhver sag inden for sit område (økonomi og almindelige administrative forhold), hvad enten den skal til magistrat eller byråd.

I øvrigt synes de enkelte magistratsmedlemmer (og deres afdelinger) i praksis at have større selvstændighed i forhold til borgmesteren (og hans afdeling) end det typisk vil være tilfældet for udvalgene og de herunder hørende administrationsafdelinger i de udvalgsstyrede kommuner. Selv om det ikke er direkte udtrykt i styrelsesreglerne, synes det således at være en følge af indsættelsen af enkelte politikere som forvaltningsningsohefer, at de enkelte tjenestegrene i kommunen opnår en højere grad af selvstændighed end i de udvalgsstyrede kommuner, ikke mindst i almindelige administrative spørgsmål.

Til gengæld varetages koordination - udover af borgmesteren - af magistraten, der som nævnt består af borgmester og rådmænd, d.v.s. indehaverne af den umiddelbare forvaltning. Dermed er der i magistratskommunerne institueret et koordinerende organ, som med hensyn til kompetence og indsigt ikke har noget sidestykke i de udvalgsstyrede kommuner.

Magistratens opgaver og arbejde er omtalt i kap. IV, afsnit 11.4. og bilag 1. Som anført er magistraten et overordentlig vigtigt, ligefrem nødvendigt koordinerende led i betragtning af, at de enkelte magistratsmedlemmer på eget ansvar varetager deres sagsområder, herunder udfører kommunalbestyrelsens beslutninger.

I praksis fungerer magistraten ikke blot som sagsforberedende (for sager til byrådet), men tillige som et forum, hvor borgmester og rådmænd drøfter alle større sager, hvad enten de skal videre til byrådet, skal afgøres

af magistraten, eller hører til de sager, som den pågældende afdeling selv kan afgøre.

Magistraten bliver således også for borgmesteren et vigtigt organ, ikke mindst i hans egenskab af ansvarlig for kommunens samlede økonomiske forvaltning, der som nævnt hører til hans afdeling. Der er imidlertid næppe tvivl om, at magistratsordningerne gennem deres større selvstændighed for de enkelte rådmænd og gennem magistratens virksomhed tillige - såvel formelt som reelt - begrænser borgmesterens kompetence i forhold til den kompetence, der tilkommer borgmesteren i de udvalgsstyrede kommuner.

3.6. Administrationen.

Dét følger af, hvad der ovenfor er sagt vedrørende de enkelte tjenestegrenes større selvstændighed i magistratskommunerne, at rådmændene for deres afdelinger i praksis virker som forvaltningschefer. Endvidere vil den omstændighed, at den politiske forvaltningschef er til stede i det daglige, bevirke en anden arbejdsrutine i administrationens øvre lag end i de udvalgsstyrede kommuner. Det må således forventes, at flere sager i magistratskommunerne vil blive afgjort i afdelingerne.

Da imidlertid den umiddelbare forvaltning af kommunernes lønningsvæsen og organisation - udover de økonomiske spørgsmål - også i magistratskommunerne ligger i borgmesterens afdeling, er der fortsat en række mere tværgående spørgsmål, i hvert fald af mere overordnet karakter, som hører under borgmesterens centrale administration.

4. Forskelle i kommunalpolitikernes arbejdssituation

De væsentligste forskelle i kommunalpolitikernes arbejdssituation mellem magistratsstyrede og udvalgsstyrede kommuner kan henføres til to forhold. Dels at der i de magistratsstyrede kommuner er flere fuldtidsaflønnede politikere, dels at det store flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer til gengæld ikke tager del i den umiddelbare forvaltning af kommunens forhold.

4.1. De fuldtidsaflønnede politikere.

Mens alene borgmesteren i de udvalgsstyrede kommuner modtager en vederlæggelse, som modsvarer en fuldtidsindsats i det kommunale hverv, gælder dette i magistratskommunerne såvel borgmestre som rådmænd. Der er således i disse kommuner fem (i Københavns syv) fuldtidslønnede kommunalpolitikere (i lønrammerne 35, 36 og 39), som desuden pensionsmæssigt m. v. er sikret på tilsvarende måde som borgmestre, jfr. kap. VI, afsnit 3.

Det siger sig selv, at en sådan forskel i vederlæggelsen, som er en følge af forskelligheder i den styrelsesmæssige opbygning, også giver væsentlige forskelle i arbejdsvilkårene.

De styrelsesmæssige konsekvenser, ikke mindst med hensyn til den ændrede kompetencefordeling, er omtalt ovenfor afsnit 3, og nedenfor afsnit 6 er sammenhængen mellem kommunalpolitikernes vederlæggelse og deres kompetencemæssige indplacering i styrelsessystemet fremhævet.

Når et antal politikere således får tillagt den umiddelbare forvaltning samtidig med, at de gives økonomiske muligheder for at frigøre sig fra andet (erhvervs-) arbejde - og efter kutyme i magistratskommunerne gør det - har de utvivlsomt langt bedre muligheder end udvalgsmedlemmerne i de udvalgsstyrede kommuner for at deltage i sagernes behandling og dermed foretage en mere intens politisk styring af den kommunale forvaltning. Dette har da også som ovenfor nævnt medført, at rådmændene i praksis indtager en stilling som egentlige forvaltningschefer for deres afdelinger.

Magistratsstyret har imidlertid tillige det særkende, at de fuldtidsaflønnede, politiske forvaltningschefer er valgt ved forholdstalsvalg, således at også politiske mindretal i kommunalbestyrelser kan besætte nogle af disse poster. Dermed er der så at sige i styrelsessystemet indbygget potentielle politiske modsætningsforhold mellem indehaverne af den umiddelbare forvaltning og kommunalbestyrelsens flertal. De styrelsesmæssige konsekvenser heraf er behandlet andetsteds, se særlig kap. IV, afsnit 11 og 12 (om kommu-

nalbestyrelsens indgrebsmuligheder) og nedenfor afsnit 6. Også med hensyn til rådmændenes arbejdsvilkår bliver det imidlertid af meget stor betydning, om det er muligt at etablere et smidigt samarbejde med de øvrige kommunalpolitiske organer. Mindretallenes rådmænd arbejder jo som forvaltningschefer på det politiske flertals betingelser som følge af kommunalbestyrelsens ret til at tage enhver sag op til behandling. Bliver den pågældende rådmands indstillinger ofte forkastet eller tilbagesendt, påvirker det ikke blot organisationens effektivitet, men vil også formentlig beslaglægge rådmandens arbejdskraft i en sådan grad, at muligheden for at opfylde de andre arbejdsforpligtelser, ikke mindst den politiske styring af vedkommende magistratsafdeling, forringes,

Også når udgangspunktet er de fuldtidslønnede kommunalpolitikeres arbejdsvilkår i videste forstand, herunder deres muligheder for at styre kommunens anliggender, er værdien af magistratsstyret i høj grad afhængig af mulighederne for at etablere et samarbejde imellem de politiske grupper.

4.2. De øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Når varetagelsen af den umiddelbare forvaltning således i magistratskommunerne koncentreres på nogle få politikere, må det umiddelbart forventes, at de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer aflastes tilsvarende. Det må derfor forventes, at det arbejdspres på de »menige« kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er drøftet i kap. VI, ikke er så voldsomt i magistratskommunerne som i de udvalgsstyrede kommuner.

Denne forskel reduceres dog formentlig i nogen grad, såfremt kommunalbestyrelsesmedlemmerne ønsker at føre en nøjere kontrol med den daglige forvaltning. Hvis kommunalbestyrelsen eller de faste udvalg i magistratskommunerne generelt kontrollerer borgmester og rådmænd meget tæt, er de nødsaget til alligevel at erhverve (en væsentlig del af) den viden, som de i de udvalgsstyrede kommuner erhverver i kraft af deres medlemskab af de administrerende (stående) udvalg.

Da ønsket om kontrol fra kommunalbestyrelsens side formentlig typisk vil være afhængig af den tillid, der består mellem parterne, er også gevinsten med hensyn til disse medlemmers arbejdsvilkår i magistratskommunerne afhængig af samarbejdsklimaet. Endvidere vil den kunne variere fra medlem til medlem, idet f. eks. mindretal, som ikke har medlemmer i magistraten, måske vil arbejde på en tæt kontrol af den umiddelbare forvaltnings udøvelse.

Hertil kommer, at politikernes arbejdsvilkår i bredeste forstand i én henseende, nemlig med hensyn til indsigt i kommunens sager - og dermed f. eks. deres muligheder for at deltage i den kommunalpolitiske debat - er ringere, når de ikke deltager i den umiddelbare forvaltnings udøvelse.

Her gælder det, som også anført i kap. VI, afsnit 4, om arbejdet i de kollegiale organer, at der er en sammenhæng mellem den arbejdsindsats der ydes, og den viden og indsigt i kommunens forhold, der opnås.

Der kan måske i denne forbindelse være grund til igen at fremdrage de særlige regler, som gælder for de faste udvalg i Odense kommune, jfr. ovenfor under 3.3., hvor medlemmerne af disse gennem den foreskrevne kontakt med rådmanden løbende orienteres om vigtige sager i den pågældende afdeling. Der synes her at være etableret en mellemløsning, hvorved kommunalbestyrelsesmedlemmerne (udvalgsvis) orienteres, uden at de inddrages direkte i forvaltningen.

Under alle omstændigheder bliver spørgsmålet omkring kommunalbestyrelsesmedlemmernes adgang til informationer, jfr. kap. VI, afsnit 6, af særlig vigtighed i magistratskommunerne, hvor informationskløften mellem de fuldtidslønnede og »menige« kommunalpolitikere kan blive ret dyb.

Udover de informationsmuligheder, der er peget på i det foregående kapitel, kan der i magistratskommunerne navnlig peges på mulighederne for udsendelse af dagsorden og beslutningsprotokoller fra magistratsmøderne samt eventuelt fortegnelser over vigtigere afgørelser i magistratsafdelingerne. Der kan dog i det hele henvises til konklusionerne i det foregående kapitel, hvorefter sådanne spørgsmål må afgøres i de enkelte kommuner.

5. Spørgsmålet om udvidet hjemmel til indførelse af magistratsordninger

Udvalget har, på grundlag af den i kapitel IV foretagne beskrivelse af kompetence- og ansvarsforholdene i udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner samt redegørelsen i de foregående afsnit for baggrunden for magistratsordningerne og forskellene mellem udvalgsstyre og magistratsstyre, drøftet spørgsmålet om, hvorvidt det kan anbefales, at der tilvejebringes hjemmel for oprettelse af magistrater i flere kommuner.

Som ovenfor nævnt var det kommunallovskommissionens opfattelse, at man næppe i almindelighed bør tilstræbe et administrationssystem svarende til f. eks. den århusianske magistratsordning, der i udpræget grad har den store kommunes komplicerede og mangeartede opgaver som forudsætning.

Også nærdemokratiarbejdsgruppen har i sin betænkning (798/1977, side 23 og 49) drøftet problemstillingen omkring udvalgsstyre og magistratsstyre og i den forbindelse redegjort for fordele og ulemper ved styreformerne i relation til mulighederne for at tilgodese et nærdemokrati. Der er ikke i nærdemokratibetænkningen nogen egentlig konklusion med hensyn til spørgsmålet om, hvilken styreform der i denne henseende må anses for bedst egnet til at imødekomme nærdemokratiske ønsker, idet arbejdsgruppen har fundet, at dette spørgsmål må overvejes i forbindelse med en samlet undersøgelse af de kommunale styreformer. Arbejdsgruppen har imidlertid givet udtryk for, at spørgsmålet om nærdemokrati ikke kun har sammenhæng med styreformen, men mindst lige så meget med styreformens konkrete effektivitet.

I magistratskommunerne får de enkelte magistratsmedlemmer et indgående kendskab til deres respektive sagsområder, og i sammenhæng med heltidsaflønningen muliggør dette en mere intens politisk styring af administrationen i magistratsafdelingen. Fordelene herved er indlysende. Det folkevalgte element sikres en deltagelse i de kommunale beslutninger - uanset på hvilket niveau, beslutningerne træffes - og der er som følge heraf også et klarere og mere entydigt politisk ansvar for de trufne beslutninger. Den omstændighed, at den kompetente politiske myndighed er til stede i det daglige - i modsætning til de stående udvalg (og til en vis grad disses formænd) - betyder også, at administrationen kan fungere mere effektivt.

Den indre effektivitet er tillige styrket ved, at den enkelte rådmand inden for sin afdeling leder forvaltningen også i tjenstlig henseende, således at der ikke for de ansatte i samme omfang gælder de fra udvalgsstyret kendte dobbelte kommandoveje - fagmæssigt undergivet de stående udvalg og tjenstligt borgmesteren. Endelig er det klart, at fraværet af en kollegial forvaltende myndighed ofte muliggør, at der hurtigere kan træffes en afgørelse. Kommunens beboere kan således også på flere måder umiddelbart have fordele af magistratsstyret.

De her fremhævede fordele ved magistratsstyret antyder imidlertid samtidig de betydelige ulemper, der er knyttet til magistratsordningerne. Disse fremgår også af magistratsordningernes tilblivelseshistorie, idet indførelsen af magistratsstyret har været motiveret af udvalgsstyrets vanskeligheder ved i de helt store kommuner at administrere de mange og komplicerede opgaver. Det er for så vidt nødtvunget, at udvalgsstyret har måttet opgives, ligesom udvalgstyret selv delvist er fremtvunget som nødvendighed, fordi kommunalbestyrelsen ikke har kunnet varetage den umiddelbare forvaltning af de mangeartede kommunale opgaver.

Magistratsstyret betyder, at den kommunale forvaltnings forbindelseslinie til de folkevalgte (og vælgerne) bliver tyndere. De menige kommunalbestyrelsesmedlemmer får ringere muligheder for at deltage i og præge de kommunale beslutninger. Af effektivitetsmæssige grunde har beføjelserne måttet koncentreres, men da dette ikke må udelukke mindretallenes muligheder for at deltage i den umiddelbare forvaltning af de kommunale anliggender, vælges magistratsmedlemmerne ved forholdstalsvalg. Konsekvenserne heraf er, at en eller flere magistratsaf delinger kan blive ledet af rådmænd repræsenterende mindretal. Derved kan der opstå modsætninger mellem den politik, som rådmanden

ønsker ført inden for sin afdeling, og den politik som ønskes ført af kommunalbestyrelsens flertal.

Som det fremgår, er der tale om en vanskelig afbalancering af effektivitetshensyn over for hensyn til, at de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer stadig har den reelle ledelse af den kommunale forvaltning. Under forudsætning af, at udvalgsantallet kan holdes på et rimeligt lavt niveau, der sikrer et overblik over administrationen samt den fornødne koordination, er det udvalgets opfattelse, at effektiviteten i øvrigt et meget langt stykke ad vejen kan sikres ved en delegation fra kommunalbestyrelsen og udvalgene til administrationen. Meget omfattende delegationer kan imidlertid føre til, at administrationen får behov for en politisk »konfliktløser« i det daglige. Når afgørelsen af et stort antal sager overlades til administrationen, kan det således ikke undgås, at der for administrationen hyppigt vil forekomme sager, der især på grund af et politisk indhold kan være vanskelige umiddelbart at træffe afgørelse i.

Udviklingen i de kommunale opgaver har nødvendiggjort omfattende delegationer, og det er en følge heraf, at udvalgsformændene i de udvalgsstyrede kommuner i højere grad er blevet inddraget i en nærmere kontakt med administrationens arbejde. Denne stigende inddragelse af udvalgsformanden i det daglige arbejde er sket gradvist i takt med forøgelsen af de kommunale opgaver, og det er denne udvikling, som udvalget har søgt at imødekomme gennem de i kapitel IV, jfr. kapitel VIII, foreslåede ændringer af den kommunale styrelseslov. Det må imidlertid understreges, at udvalgsstyret ikke herved på nogen måde modificeres, idet der kun er tale om sædvanlige formandsbeføjelser, som blot ikke udtrykkeligt har været anerkendt for så vidt angår kommunalbestyrelsens udvalg.

Det er udvalgets opfattelse, at der i betragtning af de her nævnte formandsbeføjelser samt kommunalbestyrelsens og udvalgenes som udgangspunkt frie delegationsadgang ikke kan påvises noget væsentligt behov for at henlægge yderligere administrative beføjelser til udvalgsformænd. Som der nedenfor i afsnit 6 nærmere vil blive redegjort for, kunne der måske i nogle større kommuner være grund til at overveje en aflastning af borgmesteren i dennes varetagelse af den daglige ledelse af forvaltningen, ligesom der i de større kommuner kan være visse koordinationsproblemer, som blandt andet vil kunne søges løst ved sammensætningen af økonomiudvalget. Der kan herved organiseres styreformer, der har visse tilnærmelser til et magistratsstyre. Et magistratsstyre, hvor der tillægges udvalgsformændene nogle nærmere afgrænsede sagsområder, eller et egentligt magistratsstyre, hvor udvalgene helt ophører med at administrere, synes der imidlertid ikke at være behov for at indføre i flere kommuner.

Udvalget finder således, ligesom kommunallovskommissionen, at en administrationsordning, der bygger på de stående udvalg som et centralt led i kommunestyret, fortsat kan tilgodese såvel hensynet til den på den ene side en effektiv og hurtig, under medvirken af den nødvendige sagkundskab arbejdende, administration, og på den anden side ønsket om de folkevalgtes medlemmers fortsatte aktive deltagelse i og ledelse af kommunalforvaltningen (kommunallovskommissionens betænkning, 420/1966, side 139).

Udvalget er herved opmærksom på, at den mere intense politiske styring af administrationen, som kan opnås gennem en magistratsordning, i en vis henseende kan siges at styrke et nærdemokrati, men heroverfor står udvalgenes bredere, folkevalgte indflydelse på forvaltningen. Når ansvaret for den umiddelbare forvaltning ligger hos et udvalg og ikke hos en enkeltperson, er der selvsagt et forum, hvori der kan rejses en debat, og udvalgsstyret synes derfor også at tilgodese nærdemokratiske hensyn.

Det skal i øvrigt bemærkes, at ikke alle de kommuner, som har mulighed for at indføre magistratsstyre, har benyttet sig af denne mulighed, idet Frederiksberg kommune har bevaret et udvalgsstyre, der kun i yderst begrænset omfang afviger fra et almindeligt udvalgsstyre.

6. Mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre

6.1. Baggrunden for udvalgets drøftelser.

Den faktiske udvikling som har fundet sted i kommunerne, ikke mindst i amtskommunerne, har som beskrevet i kap. IV, afsnit 7, betydet, at udvalgsformændene har fået betydeligt flere arbejdsopgaver, og der er i konsekvens heraf i kap. VIII foreslået en række ændringer af udvalgsformændenes arbejdsforhold, kombineret med en fastlæggelse af deres kompetenceområde, således som det har udviklet sig i praksis. De foreslåede ændringer er tænkt at skulle gælde for alle udvalgsstyrede kommuner.

Allerede inden styrelseslovens ikrafttræden i 1970 foreslog Amtsrådsforeningen, at der ved først givne lejlighed blev fremsat forslag til en lovændring, således at formændene for amtsrådenes stående udvalg

a) vælges af amtsrådet, for amtsrådets funktionstid, under ét og efter forholdstalsvalgmetoden,

b) får den daglige ledelse af de under udvalgets bestyrelse hørende amtskommunale anliggender,

c) får beføjelse til inden for de sagområder, der behandles af udvalget, på amtsrådets vegne at afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller giver anledning til tvivl.

Foreningen anførte imidlertid tillige, at man ønskede styrelseslovens regler om udvalgsstyre - herunder reglerne om, at økonomiudvalget og de stående udvalgs antal og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten - bevaret også for amtskommunerne.

Indenrigsministeriet fulgte på daværende tidspunkt ikke Amtsrådsforeningens henstilling, idet man blandt andet henviste til, at den foreslåede ordning syntes at medføre uklarheder omkring kompetence- og ansvarsfordelingen mellem udvalgsformænd, udvalg og borgmester.

Amtsrådsforeningen har senere i skrivelse af 2. maj 1977 over for indenrigsministeriet fastholdt sit forslag, dog med væsentlige modifikationer, blandt andet for så vidt angår udvalgsformandens varetagelse af den daglige ledelse (punkt b).

På baggrund af den stedfundne udvikling samt de fremkomne forslag har udvalget med udgangspunkt i beskrivelsen af kompetence- og ansvarsfordelingen drøftet mulighederne for at give adgang til i kommunerne at indføre styrelsessystemer, der kan betegnes som mellemformer mellem magistrats- og udvalgsstyre.

6.2. Generelle forudsætninger for mellemformsstyre.

Der må opstilles de generelle krav til styrelsesmodellerne, *at* det overordnede organ, kommunalbestyrelsen, sikres de fornødne styringsmidler og -muligheder, *at* kompetencen til at varetage kommunens anliggender ikke adskilles fra ansvaret for handlinger og beslutninger, *at* den nødvendige koordination sikres, og *at* den afbalancering af repræsenterede politiske interesser, som styrelsesloven er udtryk for, ikke forrykkes.

Endvidere må det i lovgivningen fastlagte styrelsessystem fortsat være så fleksibelt, at forskelligheder, som de enkelte kommunalbestyrelser måtte have velbegrundede ønsker om ud fra kommunens særlige forudsætninger, er mulige - dog med respekt af styrelseslovens grundprincipper.

Som beskrevet er den mest markante forskel mellem udvalgsstyre og magistratsstyre de fuldtidsaflønnede rådmænd, deres udpegelse og funktioner. Det er derfor nærliggende at opbygge mellemformsmodeller gennem ændringer i udvalgsformændenes placering og vilkår. Dette forekommer tillige naturligt i betragtning af de meget betydelige arbejdsbyrder, der - ikke mindst i amtskommunerne og de større kommuner - hviler på udvalgsformændene.

Overvejelserne om et mellemformsstyre må således især ses på baggrund af ønsker om at forbedre udvalgsformændenes arbejdsvilkår med henblik på at styrke den politiske styring og koordination af de kommunale opgaver.

Endelig har det været udvalgets opfattelse, at *udvalgsstyret skal bevares, også i mellemformsstyret, d v. s. at udvalgene fortsat skal være indehavere af den umiddelbare forvaltning.* Udvalget er derfor ikke gået nærmere ind på mellemformer udviklet ud fra magistratsstyret, hvor rådmanden **er**

indehaver af den umiddelbare forvaltning. Sådanne mellemformer kunne naturligvis tænkes udviklet med udgangspunkt i ordningerne efter den gældende lovs § 64, f. eks. i lighed med Odenses styrelsesordning, som er den eksisterende ordning, der kommer en mellemform nærmest.

Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at de kommuner, som er omfattet af § 64 (d. v. s. de 4 største primærkommuner bortset fra København) efter udvalgets opfattelse også bør have mulighed for at vælge et mellemformsstyre, såfremt der skabes hjemmel for en sådan styreform.

6.3. Udvalgsformændene i en styrelsesmæssig mellemformskommune. Arbejdsvilkår og udpegelse.

Som der nærmere er redegjort for i kapitel IV, afsnit 7, er der gradvist sket en udvikling i udvalgsformændenes arbejdsopgaver, som blandt andet har medført, at udvalgsformandshonorarerne, der i styrelsesloven var tænkt som noget nærmest undtagelsesagtigt, nu ydes næsten undtagelsesfrit. Der er således fastsat almindelige regler for beregning af udvalgsformændenes honorar. Efter disse regler er der i den enkelte kommune en samlet pulje til udvalgsformandshonorarer, som er sat i relation til borgmesterlønnen og dermed kommunens indbyggertal, se kap. VI, afsnit 3.1.2. Honorarreglerne bygger på forudsætninger om, at formandshvervet principielt skal kunne varetages ved siden af andet arbejde, og honoraret har således ikke en sådan størrelse eller er således sikret, at den pågældende normalt kan opgive et erhvervsarbejde for at hellige sig det kommunale arbejde.

I amtskommunerne og andre større kommuner er det imidlertid i mange tilfælde særdeles vanskeligt for udvalgsformænd at forene det kommunale arbejde med deres erhvervsarbejde. Disse forhold har bevirket, at udvalgsformandshonorarerne i de omhandlede kommuner har en sådan størrelse, at de kan kombineres med blot en deltidsbeskæftigelse i det civile liv.

Den således opnåede økonomiske kompensation kan imidlertid ikke betegnes som tilfredsstillende. For det første fordi det langt fra er muligt inden for alle erhverv at opnå en deltidsbeskæftigelse - og hvis det er muligt, er det ofte forbundet med betydelige ofre, f. eks. i form af ringere arbejde, forringede avancementsmuligheder, forringet sikkerhed i tjenesten m. v. Et »krav« om at søge deltidsbeskæftigelse kan således i høj grad præge den erhvervsmæssige repræsentativitet blandt udvalgsformændene. Dernæst er udvalgsformændene så dårligt sikret i deres stilling, at det kan være vanskeligt i væsentlig grad at basere en tilværelse herpå, også selv om de i kapitel VI, afsnit 3.1.2. omhandlede ændringer gennemføres. Endelig kan der peges på, at udvalgsformændene i de større kommuner nok i højere grad er belastet af den særlige og - i tid — ubestemte byrde, der består i, at de i praksis over for offentligheden betragtes som eksponenter for deres udvalg, og som sådan forventes at kunne fås i tale af såvel borgerne som pressen.

Det er på denne baggrund efter udvalgets opfattelse rimeligt, hvis der i de større kommuner åbnes mulighed for at tillægge udvalgsformændene et så stort vederlag, at.de sættes i stand til at frigøre sig fra erhvervsarbejde og dermed gives bedre vilkår i henseende til det kommunale arbejde og i henseende til deres private tilværelse.

En sådan forbedring af udvalgsformændenes vilkår vil imidlertid støde på indvendinger, fordi de herefter økonomisk og dermed tidsmæssigt bedre rustede udvalgsformænd typisk vil være valgt af kommunalbestyrelsens flertal. En ressourcemæssig bedre position for udvalgsformændene vil således alt andet lige indebære en styrkelse af flertallet på mindretallenes bekostning. Over for et kommunalbestyrelsesflertal med flere hel- eller deltidsaflønnede politikere med løbende kontakt til administrationen, vil mindretal have vanskeligere ved at hævde sig i det politiske arbejde.

En isoleret gennemførelse af en egentlig vederlagsordning for udvalgsformændene vil derfor ikke være rimelig, og en sådan må følgelig kombineres med regler om, at udvalgsformændene skal vælges af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg. Herved opnås det, at også repræsentanter for mere betydelige mindretal sikres en ressourcemæssig stærkere stilling i det kommunale arbejde, og det undgås at forrykke den politiske balance, som i øvrigt er indbygget i styrelsesloven, når der er tale om valg af

flere medlemmer til visse hverv, jfr. § 25.

Efter styrelseslovens almindelige system vælges udvalgsformanden af udvalget, og kan når som helst afsættes. Denne ordning sikrer dermed en mulighed for løsning af det problem, at arbejdet i udvalget hæmmes på grund af strid mellem udvalgsflertallet og formanden for udvalget. Hvis der fastsættes regler om forholdstalsvalg af udvalgsformændene, må disse regler imidlertid nødvendigvis suppleres med en regel om, at valgene gælder for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, idet forholdstalsvalget ellers ville kunne blive illusorisk ved, at udvalget efterfølgende valgte en flertalsrepræsentant til formand.

Den fastlagte valgperiode kan give anledning til det problem, at formanden på grund af gruppesprængninger eller andre ændringer i de politiske forhold kommer i politisk uoverensstemmelse med udvalgsflertallet. Forholdstalsvalget betyder tillige, at dette problem vil være aktuelt lige fra nedsættelsen af de udvalg, hvortil der vælges mindretalsrepræsen tanter til formænd. I modsætning til styrelseslovens almindelige system vil der således ikke være nogen mulighed for, at en konflikt mellem udvalgsformanden og udvalgsflertallet kan finde en permanent løsning gennem en ufrivillig udskiftning af udvalgsformanden med en, som er i politisk overensstemmelse med udvalgets flertal.

Det politiske flertal i mellemformskommunen har dog stadig - gennem bevarelsen af udvalget som indehaver af den umiddelbare forvaltning - en langt bedre mulighed for løbende at kontrollere og eventuelt instruere udvalgsformanden med hensyn til hans varetagelse af sine beføjelser, end det er tilfældet med det politiske flertal over for rådmanden i magistratskommunerne, se nærmere kap. IV, afsnit 12, om kommunalbestyrelsens indgrebsmuligheder.

6.4. Varetagelsen af den fornødne koordination i en mellemformskommune.

Med den store sagsmængde i amtskommunerne og de øvrige større kommuner stiger selvsagt også behovet for en koordination og dermed presset på de kommunalpolitiske organer, som varetager denne opgave d. v. s. (udover kommunalbestyrelsen) økonomiudvalg og borgmester.

Da opgaven netop er at koordinere kommunens samlede forvaltning, er en opsplitning af de to organers kompetenceområder, f. eks. gennem en deling af økonomiudvalgets sagsområder på flere udvalg, næppe en hensigtsmæssig måde at løse dette problem på. Med hensyn til borgmesterens koordinerende opgaver kan henvises til kap. IV, afsnit 3.2.4. og 3.2.6. og nedenfor afsnit 6.5.2.

Med hensyn til økonomiudvalget synes løsningen at måtte ligge i at sikre udvalget de fornødne ressourcer og informationskanaler.

I en mellemformskommune, hvor udvalgsformændene som ovenfor beskrevet formentlig altid vil repræsentere forskellige politiske grupper, bliver koordinationsbehovet særligt påtrængende. Når ikke alle udvalgsformænd er valgt af flertallet, kan der være behov for på anden måde - og udover kontrollen gennem vedkommende udvalg samt borgmesteren - at sikre, at der sker den fornødne styring og koordination af de kommunale opgaver i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens (flertals) ønsker.

Det forekommer derfor nærliggende i økonomiudvalget i mellemformskommuner at inddrage udvalgsformændene. Herved opnås såvel en ressourcemæssig styrkelse (på grund af udvalgsformændenes vederlæggelse og den deri liggende forudsætning om forøget arbejdsindsats) som en sikring af de bedst mulige informationskanaler fra udvalgene.

Såfremt økonomiudvalget herefter består alene af borgmesteren og udvalgsformændene, er der næppe tvivl om, at der gennem en sådan ordning vil være skabt et magtfuldt organ til koordinering og planlægning af kommunens samlede virksomhed. Et således sammensat økonomiudvalg vil imidlertid generelt blive meget magtfuldt, såvel i forhold til udvalgene, der stadig er ansvarlige for den umiddelbare forvaltning, som i forhold til borgmesteren, som let bliver ene om at varetage helhedshensyn over for sektorinteresser.

Spørgsmålet er derfor, om styrkelsen af økonomiudvalget kan opnås uden at være betinget af den nævnte sammensætning.

Udgangspunktet ved vurderingen af det rejste spørgsmål er det klare behov der er for en tværgående samordning af kommu-

nens virksomhed, således at det alene er et spørgsmål om, hvordan denne påkrævede koordination skal sikres.

Når det gælder et mellemformsstyre, synes det tvivlsomt, om de gældende regler for sammensætningen af økonomiudvalget vil være tilstrækkelige til at sikre en sådan koordination, idet koordinationsmulighederne i høj grad vil være afhængige af, om formændene er medlemmer af økonomiudvalget. Endvidere vil den formand, som ikke er medlem af økonomiudvalget, blive ringere placeret i planlægnings- og koordinationsprocessen end de udvalgsformænd, der er medlemmer. Endelig vil et sådant økonomiudvalgs hele kontakt med de enkelte administrationsområder være højst forskellig.

Der må derfor efter udvalgets opfattelse under alle omstændigheder i styrelsesreglerne for en sådan mellemformskommune tages stilling til forholdet mellem økonomiudvalg og udvalgsformænd, og spørgsmålet er, om der ikke bør åbnes mulighed for andre økonomiudvalg end det magistratslignende. Ganske vist oprettes der hermed et nødvendigt forum for tværgående drøftelser mellem borgmester og udvalgsformænd, hvortil kommer, at et sådant økonomiudvalg tillige vil være rigtigt sammensat i relation til forholdstalsvalgmetoden. Politisk vil det imidlertid være så stærkt i forhold til de stående udvalg, at disse kan føle deres kompetence yderligere beskåret. Ordningen vil tillige forbeholde en meget begrænset kreds den afgørende indflydelse på kommunens økonomiske styring, idet de »menige« kommunalbestyrelsesmedlemmer i så fald ikke kan deltage i dette arbejde.

Mod en udvidelse af økonomiudvalget med et antal menige medlemmer valgt efter forholdstal kan anføres, at de med hensyn til informationsadgang og tid til det kommunale arbejde vil være ringere stillet i forhold til borgmesteren og udvalgsformændene. Udvalgsmedlemmerne vil derfor være ulige stillet i drøftelserne. Det kan endvidere anføres, at udvalget kan blive så stort, at det vil være mindre velegnet som koordinerende organ.

Heroverfor står imidlertid, at en sådan sammensætning modvirker den ovenfor nævnte magtkoncentration på et fåtal af personer, ligesom den kan skabe en bedre kontakt til de mindre grupper i kommunalbestyrelsen.

En tredie mulighed er at sammensætte et økonomiudvalg uden udvalgsformænd (som en slags finansudvalg). En indvending herimod er, at informationskanalerne mellem økonomiudvalget og de stående udvalg næppe bliver så gode som i de forannævnte modeller, medmindre de sikres på en særlig måde, f. eks. ved at udvalgsformændene får adgang til møderne. Selv i så fald ville koordinationsmulighederne næppe være så gode som i de foran nævnte modeller, ligesom der vil opstå en række af de problemer, som nævnes i kap. VI, afsnit 6.4. om ikkemedlemmers adgang til møderne i udvalg. Endvidere vil medlemskabet af et sådant udvalg nok, hvis det skal føre en effektiv kontrol med den samlede økonomi i forhold til de enkelte områder, blive arbejdsmæssigt belastende for de almindelige medlemmer af økonomiudvalget, således at en særlig honorering kunne komme på tale.

En sidste mulighed er ikke at oprette et økonomiudvalg, således at borgmesteren får de koordinerende beføjelser og budgetkontrollen. Ligesom ordningen med udvalgsformænd som fødte medlemmer vil det imidlertid formindske de almindelige kommunalbestyrelsesmedlemmers indseende med den økonomiske forvaltning af kommunens anliggender, og ligesom et økonomiudvalg uden alle udvalgsformænd vil det skabe behov for et koordinerende organ (magistratslignende formandskollegium) på udvalgsplan.

De to sidste muligheder støder endvidere på den afgørende betænkelighed, at det bliver vanskeligt at gennemføre den fornødne koordination. Som nævnt må det påregnes, at en styrkelse af udvalgsformændenes position under alle omstændigheder vil skabe et så udtalt behov for et forum af borgmester og udvalgsformænd, at et sådant nok vil opstå - i givet fald uformelt - og derfor vil kunne blive en konkurrent til et anderledes sammensat økonomiudvalg, såvel i henseende til økonomisk som anden koordinerende virksomhed.

Det må derfor efter udvalgets opfattelse foretrækkes at bevare et økonomiudvalg og at lade det bestå af borgmesteren samt udvalgsformændene, alene eller suppleret

med et antal menige kommunalbestyrelsesmedlemmer.

6.5. Arbejdsopgaverne for udvalgsformændene i en mellemformskommune.

Som anført under 6.3. er udvalgsformændene - navnlig i amtskommunerne og de større primærkommuner - i en arbejdsmæssigt presset situation, der kan begrunde, at de får bedre muligheder for at frigøre sig fra erhvervsarbejde. Det er sammesteds fastslået, at en sådan styrkelse af visse kommunalpolitikere må medføre, at de vælges ved forholdstalsvalg, idet der i modsat fald vil ske en forrykkelse af den politiske balance til fordel for flertallet. Heri ligger imidlertid ikke i sig selv ændringer i formændenes arbejdsopgaver.

Forholdstalsvalg er imidlertid ikke den eneste styrelsesmæssige konsekvens, som en væsentlig økonomisk og social styrkelse af udvalgsformændene må medføre. For det første opstår der på grund af den således fastlagte politiske udvælgelse af formændene et yderligere behov for en koordinerende indsats, et behov, som det allerede i dag kan volde vanskeligheder at honorere i de større kommuner, jfr. 6.4. For det andet vil den omstændighed, at udvalgsformændene herved får mulighed for en væsentlig større arbejdsindsats i kommunen end forudsat i den gældende styrelseslov, medføre et behov for at beskrive, hvor denne forøgede arbejdsindsats skal lægges. Dette skyldes ikke mindst risikoen for, at der i modsat fald opstår kompetenceafgrænsningsproblemer i forhold til andre kommunalpolitiske organer. Den ændrede beskrivelse, som udvalget foreslår for samtlige udvalgsformænd, jfr. kap. IV, afsnit 7 og kap. VIII, er i denne henseende næppe tilstrækkelig til i sig selv at sikre, at der i mellemformskommunerne ikke opstår sådanne kompetenceafgrænsningsproblemer, hvis udvalgsformanden får mulighed for at yde en arbejdsindsats på fuldtidsbasis. Det er i denne forbindelse ikke tilfredsstillende at henvise til, at formændene i praksis vil kunne tillægges opgaver ved delegation, idet delegation til enhver tid vil kunne tilbagekaldes af det kompetente organ, her normalt udvalg eller borgmester.

Som nævnt yder udvalgsformændene i amtskommunerne og de øvrige større kommuner i dag en betydelig arbejdsindsats. Hertil kommer, at der i naturlig sammenhæng med de eksisterende arbejdsområder ligger en række opgaver, f. eks. at repræsentere udvalget i det koordinerende arbejde i højere grad end der i dag er mulighed for, over for borgerne og over for administrationen. Efter udvalgets opfattelse vil udvalgsformændene ikke - ejheller fremover - komme til at mangle arbejdsopgaver, selv om de i de nævnte kommuner får mulighed for en væsentligt forøget arbejdsindsats.

Forbeholdet om en bredere beskrivelse af udvalgsformandens arbejdsområde i mellemformskommunen er derfor ikke begrundet med et ønske om at forøge formandens arbejdsmængde, men først og fremmest med hensynet til at forebygge, at de nævnte afgrænsningsproblemer opstår, når udvalgsformanden således ressourcemæssigt styrkes og derfor får bedre mulighed for at varetage de nævnte, allerede eksisterende opgaver.

Ved en sådan beskrivelse sikres tillige, at der ikke sker et brud med den tradition i det danske kommunestyre, at vederlag er knyttet til lovbestemte funktioner.

Ved eventuelt at bryde med styrelseslovens grundprincip om sammenhæng mellem funktion og vederlag kan der opstå fare for, at de pågældende økonomisk og tidsmæssigt styrkede udvalgsformænd i praksis vil komme til at udøve funktioner eller varetage yderligere arbejdsopgaver, som måske ud fra styrelses- og strukturmæssige synspunkter ikke er hensigtsmæssige. Det rimeligste i forbindelse med en væsentligere økonomisk og social forbedring af udvalgsformændenes vilkår må derfor efter udvalgets opfattelse være samtidig at fastslå, på hvilke steder de øgede ressourcer blandt andet skal sættes ind, jfr. nedenfor, medmindre man vil nærme styrelsessystemet til det i Sverige gældende, jfr. kap. VI, afsnit 3.2.2. om fuldtidslønnede kommunalbestyrelsesmedlemmer. Der kan i denne forbindelse henvises til, at rådmændene med deres selvstændige ansvar for den umiddelbare forvaltning aflønnes med p. t. ca. 185.-200.000 kr. årligt, mens de højstlønnede udvalgsformænd aflønnes med p. t. godt 100.000 kr. årligt, hvortil kommer diæter for møder i andre organer end det pågældende udvalg.

Det kan endvidere anføres, at en mang-

lende præcisering af udvalgsformændenes arbejdsopgaver vil kunne bevirke, at der opstår et uheldigt og ubegrundeligt modsætningsforhold indbyrdes mellem kommuner, der opfylder, de størrelsesmæssige krav til mellemformsstyre. Hvis en kommune - af den ene eller anden grund - ikke ønsker at indføre et mellemformsstyre, vil det være ensbetydende med, at kommunens udvalgsformænd kun kan få sædvanlige formandshonorarer, uanset eventuel tilsvarende eller måske øget faktisk arbejdsbyrde i forhold til udvalgsformændene i »mellemformskommunen«.

6.5.1. Inddragelse af udvalgsformænd i økonomiudvalget.

Som gennemgået under 6.4. vil en obligatorisk inddragelse af udvalgsformændene i økonomiudvalget imødekomme behovet for en styrkelse af koordinationen i kommunen.

En sådan inddragelse vil samtidig betyde, at udvalgsformandens koordinerede rolle bliver retligt beskrevet og fastlagt, og at han dermed i styrelsesreglerne bliver forpligtet til at varetage et bestemt hverv.

På den ene side må det fastslås, at det allerede på grundlag af styrelseslovens almindelige regler er muligt konkret (navnlig med flertallets velvilje) at skabe et økonomiudvalg bestående af samtlige udvalgsformænd. Nogle få eksempler herpå kendes da også, f. eks. i Viborg kommune, hvor ordningen efter det for udvalget oplyste har fungeret tilfredsstillende. Når ordningen kan praktiseres på det gældende grundlag, kunne det således anføres, at der næppe er tale om sådanne særlige funktioner for udvalgsformændene, at de selvstændigt kan begrunde en ændret vederlæggelse.

På den anden side er det utvivlsomt, at der er en væsentlig forskel på (velvilligt) tilvejebragte ordninger, som tilmed ikke er sikret hele valgperioden igennem, f. eks. i tilfælde af nyvalg til udvalgsformandsposten, og lovmæssigt (eller vedtægtsmæssigt) fastlagte ordninger, som ikke uden videre kan fraviges af kommunalbestyrelsens flertal.

Hvis de ressourcemæssigt styrkede udvalgsformænd er fødte medlemmer af økonomiudvalget, betyder det, at de pågældende herefter totalt indtager en meget central stilling i den kommunale organisation. Det fødte medlemskab af økonomiudvalget sidestiller dem i denne henseende med borgmesteren, ligesom dette gælder med hensyn til den fastlagte valgperiode. Mulighederne for frigørelse til det kommunale arbejde vil derfor i forbindelse med mulighederne for en særlig indflydelse gennem det koordinerende organ, økonomiudvalget, formentlig føre til, at der opstår et særligt samspil mellem de stående udvalg, deres formænd samt økonomiudvalget.

Inddragelsen har således en naturlig sammenhæng med de opgaver, der ovenfor er omtalt som liggende i forlængelse af udvalgsformændenes opgaver i retning af at repræsentere udvalget i det koordinerende arbejde.

6.5.2. Inddragelse af udvalgsformænd i den daglige ledelse.

Såfremt der ønskes fastlagt eller beskrevet yderligere arbejdsopgaver for udvalgsformændene i styrelsesreglerne, og man ikke ønsker at forlade udvalgsstyret - og dermed som i magistratskommunerne overlade disse den umiddelbare forvaltning - kunne det overvejes at give formændene del i den daglige ledelse, d. v. s. tildele dem personaleledelsesfunktioner m. v. Herved gøres udvalgsformændene til en slags forvaltningschefer i lighed med rådmændene i magistratskommunerne, se nærmere afsnit 3.5., og der skabes derved mulighed for en aflastning af borgmesteren. I praksis kan der formentlig findes eksempler på, at udvalgsformændene i nogle kommuner er på vej ind i sådanne arbejdsområder.

Det er efter styrelseslovens § 31 kommunalbestyrelsens formand, der har den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Udvalgsformandens deltagelse i den daglige ledelse af de under udvalgets bestyrelse hørende anliggender kan betegnes som en vis begrænsning i princippet om det kommunale administrationsapparat som en enhed.

Om forholdet mellem borgmesterens og udvalgenes kompetenceområde henvises til kap. IV, afsnit 3, om borgmesterens kompetence. Den beføjelse, som kunne tænkes tillagt formanden inden for den daglige ledelse, er imidlertid ikke en beføjelse, der afledes af udvalget. Den »tages« derimod fra borgmesterens kompetenceområde. Den

påvirker derfor for så vidt ikke grænsedragningen mellem borgmester og udvalg. Til gengæld forudsætter bestemmelsen en grænsedragning af en anden art, nemlig mellem udvalgsformændene og (det reducerede) borgmesterembede.

Forskellen mellem en styrelsesform efter dette mønster på den ene side og magistratsstyret på den anden side ville herefter bestå i det forhold, at de stående udvalg stadig er indehavere af »den umiddelbare forvaltning« og således overordnet deres formand.

En opdeling af den daglige ledelse af kommunen ville tillige sammen med den øvrige stærkere placering af udvalgsformanden medføre en kraftig forøgelse af behovet for en koordinering af kommunens samlede aktivitet. I magistratskommunerne er dette behov blandt andet søgt dækket gennem oprettelsen af en magistrat.

Også borgmesterens rolle som koordinerende faktor måtte imidlertid sikres. Dette måtte dels føre til fornyede overvejelser omkring økonomiudvalgets sammensætning og arbejdsopgaver, dels til at der skabtes klarhed om, at udvalgsformændene med hensyn til den daglige ledelse i enhver henseende er underordnet borgmesterens »øverste daglige ledelse«.

Det må erkendes, at en tilsvarende klarhed ikke er tilvejebragt i magistratskommunerne, jfr. kap. IV, afsnit 11.4. om magistratens og borgmesterens kompetence i forhold til rådmændene. Her bør forholdet efter udvalgets opfattelse imidlertid under alle omstændigheder søges udtrykkeligt præciseret i forbindelse med indenrigsministeriets stadfæstelse af fremtidige ændringer i magistratskommunernes styrelsesvedtægter.

6.6. Konklusion. Skabelsen af en hjemmel for mellemformsstyre.

På baggrund af det arbejdspres, som hviler på udvalgsformændene i amtskommunerne og de større primærkommuner, har udvalget overvejet mulighederne for at indføre en egentlig vederlæggelse til disse, således at de eventuelt kan frigøre sig fra erhvervsarbejde, og dermed koncentrere sig om de kommunale hverv.

En sådan vederlæggelse må efter udvalgets opfattelse være betinget af, at formændene vælges ved forholdstalsvalg, se 6.3.

Sammenhængende hermed har udvalget overvejet, hvorledes det påtrængende behov for en samordning af hele den kommunale virksomhed i amtskommunerne og de større primærkommuner kan imødekommes, ikke mindst såfremt udvalgsformændene udpeges af forskellige politiske grupper.

Disse overvejelser har resulteret i et forslag om, at udvalgsformændene under disse forudsætninger skal være medlemmer af økonomiudvalget, enten således, at de sammen med borgmesteren udgør økonomiudvalget, eller således, at der kan indvælges et yderligere antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, se afsnit 6.4.

Udvalget har endvidere været opmærksom på, at der er en indbyrdes sammenhæng mellem aflønning og arbejdsindsats, således at en forbedring af udvalgsformændenes vilkår i retning af fuldtidsaflønning må antages at medføre et forøget behov for at beskrive deres arbejdsopgaver i styrelsesreglerne - og dermed at fastlægge deres kompetence i forhold til kommunalbestyrelse, borgmester og udvalg. Udvalget har med andre ord ønsket, at forbindelsen mellem vederlæggelse og funktion fastholdes i styrelseslovgivningen, se afsnit 6.5.

Blandt andet derfor ønskes medlemskab af økonomiudvalget inddraget under udvalgsformændenes arbejdsopgaver, se 6.5.1.

Udvalget har endelig overvejet at fastlægge yderligere arbejdsopgaver for udvalgsformændene. Da udvalgsstyret ønskes bevaret, kunne sådanne opgaver tænkes at komme fra området borgmesterens daglige ledelse, se 6.5.2. Udvalget må imidlertid tage afstand fra en sådan opdeling, da den kan medføre begrænsninger i princippet om den kommunale enhedsforvaltning, som det er udvalget magtpåliggende at fastholde, jfr. kap. IV. Hertil kommer, at der efter udvalgets opfattelse allerede er tilstrækkelige arbejdsopgaver at tage op for formændene.

I overensstemmelse hermed har udvalget stillet forslag om, at der i styrelsesloven skabes hjemmel for oprettelsen af en styrelsesmæssig mellemform mellem magistratsstyre og udvalgsstyre i amtskommunerne og andre kommuner med et indbyggertal på mindst 40.000. Rammerne for en sådan styreform er fastsat efter de retningslinier, som de anførte konklusioner angiver, jfr. kap. VIII, forslaget til § 65.

Det kan særligt anføres, at den foreslåede lovhjemmel for indførelsen af en styrelsesmæssig mellemform bygger på de i 6.2. anførte generelle forudsætninger. Navnlig kan det anføres, at det må være en forudsætning for indførelsen af en ordning som den i lovudkastet omhandlede, at kommunen har en betydelig størrelse i henseende til sagsmængde, som gør det rimeligt, at udvalgsformændene tillægges særlige kompetencer og/eller vederlag. Dette vil blandt andet ofte være kendetegnet ved, at der under udvalgene er et stort antal sager, der ikke kan afgøres på embedsmandsplan, men hvor det omvendt må anses for ufornødent eller ligefrem uoverkommeligt med en udvalgsbehandling, således at der for udvalget er behov for en betydelig delegation til udvalgsformanden, ligesom der for administrationen er behov for en betydelig konsultation af udvalgsformanden.

Det er med andre ord en forudsætning, at der er forholdsvis få udvalg, således at der er en ganske betydelig arbejdsbyrde for formanden. Da denne forudsætning næppe er opfyldt for havneudvalgets vedkommende, er dette derfor foreslået undtaget fra ordningen, jfr. i øvrigt om havneudvalgets særlige stilling ovenfor i kap. IV, afsnit 6.5. Da der imidlertid også i disse kommuner selv med den nævnte undtagelse må forudsættes at gøre sig forskelle gældende med hensyn til formændenes arbejdsbyrde, er der også i den foreslåede mellemformsmodel mulighed for en individuel fastsættelse af vederlagsforholdene.

Der skal dog i styrelsesvedtægterne for de mellemformsstyrede kommuner under alle omstændigheder fastsættes bestemmelser om vederlag, efterløn og pension til udvalgsformænd, jfr. forslaget til ny § 65. Kun formanden for havneudvalget er ikke omfattet af disse bestemmelser, og hans vederlagsforhold vil derfor - ligesom i de øvrige kommuner - være reguleret af bestemmelsen i styrelseslovens § 16. I styrelsesvedtægtens pensionsbestemmelser må der i øvrigt tages stilling til den anciennitetsmæssige betydning af tidligere perioder som udvalgsformand i en almindelig udvalgsstyret kommune og i en mellemformssityret kommune, ligesom der må ske en koordination af reglerne om pensionering af henholdsvis borgmestre og udvalgsformænd i mellemformskommuner.

Som nævnt er det frivilligt for de omfattede kommuner, om de ønsker at indføre en sådan mellemform, eller om de ønsker udvalgsstyret bevaret. Bestemmelsen omfatter tillige de magistratsstyrede kommuner (med undtagelse af København), og de vil derfor også kunne vælge en sådan ordning alternativt til magistratsstyre eller udvalgsstyre.

Kapitel VIII

Udkast til ændringer i lov om kommunernes styrelse

I *§ 7, stk. 3,* indsættes som 2. pkt.: »Er der valgt flere næstformænd, besættes den ledigblevne plads dog af den gruppe i kommunalbestyrelsen, som har valgt den afgående næstformand.«

§11 affattes således: »Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan for denne indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutninger herom. Udvalgene og kommunalbestyrelsens formand skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger, og er - med de begrænsninger, som er fastsat i lovgivningen - i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.«

§ 12 affattes således: »Kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede.

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

Stk. 3. En sags vedtagelse kræver kun én behandling i kommunalbestyrelsen, medmindre andet særligt er bestemt.«

§ 15 affattes således: »Når et medlem er forhindret i at deltage i det konstituerende møde, jfr. § 6, eller i det møde, hvor forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag undergives 2. behandling, jfr. § 38, stk. 2, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i mødet.

Stk. 2. Når et medlem har forfald på grund af sin helbredstilstand, forretninger eller lignende og således er forhindret i at varetage sine kommunale hverv i et forventet tidsrum af mindst 1 måned, indkalder kommunalbestyrelsen stedfortræderen til midlertidigt at tage sæde i kommunalbestyrelsen.

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

Stk. 4. Når stedfortræderen for kommunalbestyrelsenis formand eller næstformand er indtrådt i henhold til stk. 2, og forfaldet har en forventet varighed af mindst 2 måneder, udpeger kommunalbestyrelsen efter reglerne i § 6, jfr. § 7, stk. 3, den der under fraværet skal varetage funktionerne som henholdsvis formand eller næstformand.«

§ 16 affattes således: »Der ydes et fast vederlag til kommunalbestyrelsens medlemmer, bortset fra kommunalbestyrelsens formand, de i § 64, stk. 2, nævnte magistratsmedlemmer og de i § 65, stk. 1 nævnte udvalgsformænd. Ethvert medlem er forpligtet til at modtage vederlaget. Et medlem kan vælge i stedet at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, jfr. stk. 6, dog således at valget foretages med virkning for et regnskabsår ad gangen. De nærmere regler om ydelse af vederlag og erstatning fastsættes af indenrigsministeren.

Stk. 2. For deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og i udvalg, der er nedsat af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer, ydes der medlemmerne diæter.

Stk. 3. Der kan endvidere med tilsynsmyndighedens samtykke ydes diæter for andre kommunale hverv, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere, samt for deltagelse i kurser m. v.,

der må anses af betydning for udøvelsen af hvervet, herunder af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem.

Stk. 4. Er der tillagt nogen særligt honorar eller vederlag, bortset fra ydelser efter stk. 1, for bestridelse af et kommunalt hverv, kan der dog ikke ydes den pågældende diæter for møder m. v. i forbindelse med hvervets varetagelse.

Stk. 5. Indenrigsministeren fastsætter størrelsen af diæterne. Disse fastsættes til et bestemt beløb pr. dag, og således at der for dage, hvor varetagelsen af hvervet beslaglægger mere end 4 timer, ydes det dobbelte beløb. Ved beregningen af den tid, varetagelsen af hvervet beslaglægger, medtages også den tid, der er fornøden til at rejse til og fra det sted, hvor hvervet udføres, medmindre hele rejsen foregår inden for samme primærkommunes grænser. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen er forpligtet til at modtage de diætbeløb, der tilkommer den pågældende efter foranstående regler.

Stk. 6. Hvor et medlem dokumenterer mistet arbejdsfortjeneste, ydes de udover det i henhold til stk. 5 fastsatte diætbeløb erstatning herfor, såfremt medlemmet ikke modtager vederlag i henhold til stk. 1. Erstatningen kan pr. dag dog højst udgøre det tredobbelte af det diætbeløb, der af indenrigsministeren er fastsat for møder af ikke over 4 timers varighed.

Stk. 7. I styrelsesvedtægten kan fastsættes bestemmelser om ydelse af vederlag til formændene for de af kommunalbestyrelsen nedsatte udvalg. For formandshverv, hvor der ydes vederlag, fastsættes endvidere i styrelsesvedtægten bestemmelser om ydelse af efterløn samt om ydelse af vederlag til et medlem, der fungerer som udvalgsformand på grund af formandens sygdom, ferie eller fravær af anden årsag.

Stk. 8. Kommunalbestyrelsen kan yde befordringsgodtgørelse samt godtgørelse for fraværelse fra hjemstedet i forbindelse med varetagelsen af kommunale hverv.«

I § 17, stk. 4, indsættes som nyt 2. punktum: »Kommunalbestyrelsen bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed.«

§17, stk. 5, affattes således: »Medlemmerne af kommunalbestyrelsen er pligtige at modtage valg til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende samt til at udføre øvrige hverv, som kommunalbestyrelsen måtte tildele dem. Kommunalbestyrelsen kan også, medmindre andet særligt er bestemt, overlade hverv til andre af kommunens beboere, som er villige dertil.«

I § 17 indsættes som nyt stykke: »*Stk. 6.* Kommunalbestyrelsen drager omsorg for indretningen af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt ansat personale.«

§ 18 affattes således: »Økonomiudvalget består af kommunalbestyrelsens formand, der tillige er formand for udvalget, samt 2, 4 eller 6 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

Stk. 2. Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

Stk. 3. Økonomiudvalget varetager den umiddelbare forvaltning af anliggender, der vedrører kommunens kasse- og regnskabsvæsen og løn- og personaleforhold.

Stk. 4. Økonomiudvalget forestår samordningen af kommunens planlægning.«

§ 20 affattes således: »Udvalgene udøver deres virksomhed i møder. De er beslutningsdygtige, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Alle beslutninger træffes ved stemmeflertal.

Stk. 2. Udvalgene fastsætter selv deres forretningsorden. For hvert udvalg føres en protokol, hvori udvalgets beslutninger indføres.

Stk. 3. Udvalgene kan tillade personer, der er ansat i kommunens tjeneste, at overvære møderne med henblik på varetagelse af sekretariatsfunktioner m. v. for udvalget. Udvalgene kan tilkalde andre personer, herunder andre medlemmer af kommunalbestyrelsen, til at overvære forhandlingerne, når det er ønskeligt af hensyn til en sags oplys-

ning. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte nærmere regler om udvalgenes adgang efter dette stykke til at lade personer, der ikke er medlemmer af udvalget, overvære udvalgets møder.«

§ 22 affattes således: »Udvalgene vælger selv deres formand, jfr. dog § 18, stk. 1. 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. 2. Formanden kan på udvalgets vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Kommunalbestyrelsens formand underrettes forudgående om afgørelsen, jfr. § 32, medmindre der er tale om afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget.

Stk. 3. Ethvert medlem af udvalget kan for dette indbringe ethvert spørgsmål om formandens virksomhed, og formanden skal meddele udvalget de oplysninger, dette forlanger. Formanden er i enhver henseende undergivet udvalgets beslutninger.«

§ 31 affattes således: »Formanden kan på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Stk. 2. Formanden har den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Han fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer, jfr. § 18. Han påser sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor.

Stk. 3. Formanden har den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m. v.

Stk. 4. I styrelsesvedtægten kan fastsættes nærmere regler om formandens forretninger.«

§ 32 affattes således: »Formanden har ret til uden stemmeret at deltage i forhandlingerne i udvalg, selv om han ikke er medlem. Han underrettes om tidspunktet for udvalgsmøderne og modtager dagsorden, hvis en sådan udsendes til medlemmerne, samt udskrift af beslutningsprotokollen for hvert møde.

Stk. 2. Formanden kan sammenkalde medlemmerne af to eller flere udvalg til samlet drøftelse af foreliggende sager af fælles interesse.

Stk. 3. Formanden kan standse behandlingen af en under et udvalgs myndighedsområde hørende sag ved skriftligt at pålægge udvalget at indbringe sagen for kommunalbestyrelsen uden unødigt ophold. Dette gælder dog ikke sager, hvor afgørelsen ved lovgivningen er henlagt til udvalget.«

§§ 32 og 33 bliver herefter §§ 33 og 34.

§ 35 affattes således: »Regler om ydelse af vederlag, efterløn og pension til kommunalbestyrelsens formand fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 2. I styrelsesvedtægten kan der fastsættes regler om ydelse af et vederlag til kommunalbestyrelsens næstformand. Vederlaget udgør en tiendedel af det i stk. 1 omhandlede vederlag. Er der valgt flere næstformænd, kan vederlag kun ydes første næstformand.

Stk. 3. Et medlem, der i henhold til § 15, stk. 4, eller § 66, stk. 2, udpeges til at fungere som formand, oppebærer i funktionsperioden vederlag efter reglerne i stk. 1.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan yde et medlem, som uden for de i stk. 3 nævnte tilfælde varetager opgaver, som påhviler kommunalbestyrelsens formand, et vederlag. Vederlagets størrelse fastsættes under hensyn til navnlig arbejdsbyrdens omfang og varighed.

Stk. 5. En næstformand, der modtager vederlag i henhold til stk. 2, kan dog kun modtage vederlag i henhold til stk. 3 og 4, såfremt han inden for et regnskabsår har varetaget formandens opgaver i mere end 5 uger.

Stk. 6. Modtager et medlem andre vederlag, honorarer og diæter af kommunens kasse, kan disse sammen med de i stk. 2–4 omhandlede vederlag ikke overstige det vederlag, der tilkommer borgmesteren, jfr. stk. 1.«

§ 42, stk. 2-4 affattes således:

»*Stk. 2.* Revisionen skal omfatte alle un-

der kommunalbestyrelsen henhørende regnskabsområder. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Stk. 3. Det påhviler revisionen regelmæssigt at foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og de i forbindelse hermed etablerede kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve, om disse er betryggende.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal tilvejebringe og meddele de oplysninger, der er fornødne for revisionens virksomhed.«

Stk. 3 bliver herefter *stk. 5.*

§ 64, stk. 3, affattes således: »I vedtægten fastsættes bestemmelser om vederlag, efterløn og pension til borgmestre og rådmænd, samt om vederlag til medlemmer, der midlertidigt fungerer i disse hverv.«

§ 65 affattes således: »I styrelsesvedtægten for amtskommunerne samt andre kommuner med et indbyggertal på mindst 40.000 kan det bestemmes, at formændene for de stående udvalg vælges af kommunalbestyrelsen på dennes konstituerende møde ved forholdstalsvalg, jfr. stk. 2. Valgene har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Stk. 2. Grupperne bestemmer i den rækkefølge, hvori de har opnået ret til at besætte pladser som udvalgsformænd, i hvilke udvalg og med hvilke medlemmer de ønsker at besætte formandsposterne. Ved fordelingen regnes formanden for økonomiudvalget, jfr. stk. 3, dog som den første af de formandsposter, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, til hvilken kommunalbestyrelsens formand hører. Valg af medlemmer af de stående udvalg foregår i øvrigt i henhold til reglerne i §§ 25 og 27, idet en udvalgsformands plads regnes som den første af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, til hvilke udvalgsformanden hører.

Stk. 3. Økonomiudvalget består af kommunalbestyrelsens formand, der tillige er formand for udvalget, samt udvalgsformændene. I styrelsesvedtægten kan der fastsættes bestemmelser om udvidelse af økonomiudvalget med et yderligere antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, dog således at det samlede medlemstal højst bliver 7. I så fald vælges medlemmerne til økonomiudvalget efter forholdstal og således, at de i henhold til 1. punktum besatte pladser fragår i de pågældende gruppers antal pladser.

Stk. 4. I styrelsesvedtægten fastsættes bestemmelser om vederlag, efterløn og pension til udvalgsformænd samt om vederlag til medlemmer, der midlertidigt fungerer som udvalgsformænd.

Stk. 5. I kommuner, hvor der er nedsat et havneudvalg, jfr. § 19, stk. 3, er formanden for dette udvalg dog ikke omfattet af reglerne i stk. 1-4.

Stk. 6. I styrelsesvedtægten træffes endvidere bestemmelse om de fravigelser fra denne lovs indhold, som den i denne paragraf omhandlede styrelsesform gør ønskelig.«

§ 66 affattes således: »Såfremt kommunalbestyrelsens formand eller et af de i § 64, stk. 2, nævnte magistratsmedlemmer vægrer sig ved at udføre en opgave, som er pålagt ham ved denne lov eller kommunens styrelsesvedtægt, kan kommunalbestyrelsen udpege et af sine medlemmer til at varetage den pågældende opgave.

Stk. 2. Ved grov eller gentagen vægring med hensyn til udførelsen af de i stk. 1 nævnte opgaver kan kommunalbestyrelsen udpege et af sine medlemmer til at fungere som formand eller magistratsmedlem indtil videre. Den, der udpeges, overtager samtlige opgaver, som påhviler kommunalbestyrelsens formand eller det pågældende magistratsmedlem.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens beslutning i henhold til stk. 2 skal straks forelægges indenrigsministeren til stadfæstelse. Beslutningen træder først i kraft, når den er stadfæstet af indenrigsministeren.

Stk. 4. Foreligger der en i henhold til stk. 3 stadfæstet beslutning om indskriden, skal kommunalbestyrelsen straks rejse sag ved domstolene til efterprøvelse af, om betingelserne for indskriden efter stk. 2 er til stede. Finder domstolene, at betingelserne for ind-

skriden efter stk. 2 er til stede, anses formanden eller det pågældende magistratsmedlem som fritaget for sit hverv.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan med indenrigsministerens godkendelse beslutte, at der i de i stk. 1 og 2 nævnte tilfælde sker en nedsættelse af det vederlag, der ydes formanden eller det pågældende magistratsmedlem. Nedsættelsen kan, medmindre omstændighederne taler for et fuldstændigt bortfald, højst udgøre en tredjedel af vederlaget. Sker der en retlig prøvelse i henhold til stk. 4, og denne ikke medfører fritagelse for hvervet, har formanden eller det pågældende magistratsmedlem krav på efterbetaling af forskellen mellem det fulde og det nedsatte vederlag.

Stk. 6. Bestemmelserne i stk. 1 til 5 finder tilsvarende anvendelse på udvalgsformænd, som er valgt i henhold til § 65, stk. 1.«

Bemærkninger til udkastet

Til § 7, stk. 3. Når der vælges flere næstformænd, sker dette efter forholdstalsvalgmåden, jfr. § 6, stk. 6. Når en næstformand i denne situation forlader sit hverv, bør nybesættelse ske efter den almindelige regel om nybesættelse af hverv, hvortil udpegelse oprindelig er sket ved forholdstalsvalg, jfr. § 28, stk. 1. Dette har da også hidtil været antaget i indenrigsministeriets praksis, og den foreslåede ændring har derfor alene til formål at lovfæste gældende praksis.

Til § 11: I styrelseslovens § 2, stk. 1, er det fastsat, at kommunalbestyrelsen er kommunens styrende organ. Kommunalbestyrelsens almindelige overordnelsesforhold over for de øvrige kommunalpolitiske organer, udvalgene og borgmesteren (og som følge heraf tillige over alle dele af den kommunale administration), gælder, medmindre andet følger af lovgivningen, herunder af styrelseslovens eller -vedtægtens bestemmelser. I den gældende § 22 fastslås kommunalbestyrelsens overordnelsesforhold i forhold til udvalgene. Bestemmelsen er kædet sammen med en ret for ethvert medlem af kommunalbestyrelsen til at indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed for denne. Denne sidste bestemmelse opfattes imidlertid som værende udtryk for en almindelig kommunalretlig grundsætning om, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen for denne kan indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender. Denne forslagsret for medlemmerne er fast antaget i teori og praksis, ligesom den - forudsætningsvis - fremgår af normalforretningsordenens § 3, stk. 1, hvorefter borgmesteren har pligt til at sætte medlemsforslag på dagsordenen, når visse formelle betingelser er opfyldt.

Det forekommer hensigtsmæssigt, at disse almindelige principper finder direkte udtryk i styrelsesloven.

Den gældende § 22 er herefter indeholdt i forslaget til § 11, og foreslås derfor samtidig ophævet.

Der er ikke tilsigtet ændringer i den gældende retstilstand. Ligesom det er tilfældet med den gældende § 22, giver den nye § 11 derfor ikke det enkelte medlem noget krav på, at en sags videre ekspedition standses, eller at sagen underkastes realitetsbehandling i kommunalbestyrelsen. Den giver alene et medlem en almindelig ret til at få en sag på dagsordenen samt adgang til at forlange oplysninger om bestemte, nærmere præciserede anliggender inden for kommunens virksomhedsområde. Indenrigsministeriet har således antaget, at § 22 hjemler det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem ret til at forlange en redegørelse for et udvalgs forvaltning af et nærmere præciseret anliggende inden for udvalgets virksomhedsområde, medens spørgsmålet om, hvorvidt der af udvalget skal tilvejebringes bestemte oplysninger i sagen, afgøres af kommunalbestyrelsen. Herudover får medlemmet naturligvis mulighed for gennem sagens indbringelse for kommunalbestyrelsen at gøre offentligheden bekendt med en sags eksistens og at redegøre for sine egne synspunkter.

Til §12: Bestemmelsen rummer den gældende lovs §§ 11 og 12. Samlingen er alene

sket af lovtekniske grunde i forbindelse med indsættelsen af forslaget til ny § 11.

Til § 15: Den gældende affattelse af § 15, *stk. 1* løser for så vidt angår det konstituierende møde det problem, som kan opstå, når et medlems forfald forrykker det politiske styrkeforhold i kommunalbestyrelsen. Dette problem kan imidlertid opstå ved alle beslutninger. I reglen vil det formentlig blive løst i forståelse mellem parterne med respekt af det »daglige« politiske styrkeforhold i den pågældende kommunalbestyrelse. I denne forbindelse må det erindres, at sager som hovedregel vil kunne genoptages og beslutningen omgøres, når det normale styrkeforhold er genoprettet. Er beslutningerne imidlertid ført ud i livet eller på anden måde blevet bindende, f. eks. på grund af tidsfrister eller tilkendegivelser over for borgerne, kan beslutningerne ikke omgøres. Dette er naturligvis særligt utilfredsstillende, hvis der er tale om vidtgående beslutninger, og ved sådanne beslutninger opstår derfor spørgsmålet om indkaldelse af stedfortrædere. Udvalget har overvejet en udvidelse af reglen i stk. 1, således at den kunne omfatte alle vigtigere beslutninger, se nærmere i kap. VI, afsnit 2.2.5.

Udvalget har imidlertid fundet det fornødent fortsat at knytte adgangen til at indkalde stedfortrædere til objektive kriterier, og har desuden ikke ment, at reglen burde gøres for omfattende, da det generelt må anses for uheldigt, at stedfortrædere skal indtræde i enkelte sager. Udvalget har derfor alene foreslået, at det møde, hvori der foretages 2. behandling af budget m. v., ligestilles med det konstituerende møde med hensyn til indkaldelse af stedfortrædere, idet der her sker en fastlæggelse af de fremtidige, bindende rammer for den kommunale forvaltning. Udvalget har yderligere overvejet at åbne adgang til indkaldelse af stedfortrædere, hvor medlemmer på grund af inhabilitet ikke kan deltage i en afstemning, men har af de nævnte grunde ikke ment at kunne anbefale et sådant forslag, jfr. ligeledes kap. VI, afsnit 2.2.5.

En yderligere lempelse i adgangen til at lade sig repræsentere ved stedfortræder for en periode (af mindst en måneds varighed) er foreslået i *stk. 2.* Ifølge den gældende affattelse af bestemmelsen er den betinget af medlemmets »forfald«. Dette udtryk har hidtil været forstået således, at kun sygdom, bortrejse og lignende kan begrunde indkaldelse af stedfortræder, ikke f. eks. et medlems ønske om aflastning i en periode. Dette medfører, at adgangen til at lade sig repræsentere ved stedfortræder i en periode er snævrere end adgangen til at forlade kommunalbestyrelsen, jfr. den kommunale valglovs § 34 a, jfr. § 27, hvorefter kommunalbestyrelsen kan fritage for medlemskab på grund af »helbredstilstand, forretninger og lignende«. Det kan forekomme mindre rimeligt, at et medlem, der som følge af et forudseeligt, tidsbegrænset arbejdspres i sit erhverv ønsker sig aflastet i en vis periode. skal udtræde af kommunalbestyrelsen, hvis han fortsat opholder sig i kommunen, mens han, hvis arbejdet medfører midlertidig bortrejse, kan få indkaldt stedfortræder og ved sin tilbagevenden genindtræde Der er derfor i stk. 2 foreslået en udvidelse af forfaldsgrundene, således at kommunalbestyrelsen indkalder stedfortræder for et medlem, som »på grund af forretninger eller lignende . . . er forhindret i at varetage sine kommunale hverv«. Ved denne formulering er det understreget, at kun forhindringer, der er så indgribende, at det pågældende medlems hele deltagelse i kommunalpolitisk arbejde er udelukket, kan begrunde en stedfortræderindkaldelse.

Det er fortsat ifølge *stk. 3* kommunalbestyrelsen, der afgør, om betingelserne for indkaldelse af stedfortræder er til stede.

Til stk. 4. Tidsfristen for et forfald, som kan begrunde indkaldelse af stedfortræder, blev ved lov nr. 128 af 28. marts 1979 nedsat fra 2 måneder til 1 måned. Stedfortræderen for kommunalbestyrelsens formand eller næstformand skal naturligvis ligeledes indkaldes ved forfald i 1 måned, men det følger af den gældende bestemmelse i § 15, stk. 4, at der herefter tillige skal ske midlertidigt valg (efter formandsvalgreglerne) af formand eller næstformand. Kravet om midlertidigt valg ved forfald i blot 1 måned må efter udvalgets opfattelse anses for uhensigtsmæssigt og er næppe heller tilsigtet ved lovændringen. Udvalget har derfor fundet, at 2-måneders fristen i denne henseende bør genindføres, således at der ikke f. eks. skal vælges ny,

fungerende borgmester for en periode på 5 uger, jfr. kap. IV, afsnit 4.3. Viceborgmesteren vil herefter som tidligere kunne fungere, når borgmesterens forventede forfald ikke overstiger 2 måneder.

Til § 16:

Til stk. 1-6: I betragtning af, at arbejdsbyrden for kommunalpolitikerne som helhed er blevet væsentligt forøget siden kommunalreformen, har udvalget foreslået, at der indføres et fast vederlag for arbejdet, se stk. 1. Det vil indebære den fordel, at medlemmerne kan disponere efter fast indtægt ved tilrettelæggelsen af deres øvrige arbejde, f. eks. ved at søge nedsat arbejdstid eller ansætte medhjælp i egen virksomhed.

Da tyngdepunktet i arbejdet som kommunalpolitiker imidlertid har forbindelse med deltagelse i møder, må vederlaget dog tillige være afhængigt af det enkelte medlems mødevirksomhed.

Det er derfor foreslået, at kommunalpolitikerne fremover skal modtage dels et fast vederlag, dels - fortsat - mødediæter efter de hidtil gældende regler, se stk. 2-5.

Det faste vederlag må formentlig fastsættes ud fra gennemsnitsberegninger af mødevirksomheden, herunder forberedelsestid m. v. samt deltagelse i borgermøder og lignende, som i stigende grad er blevet en del af hvervet, men hvor der ikke ydes mødediæter. Udvalget har ud fra sit kommissorium ikke nærmere drøftet den konkrete størrelse af vederlag eller diæter, og disse spørgsmål påregnes derfor forhandlet nærmere mellem indenrigsministeriet og de kommunale organisationer. Det har dog som nævnt været udgangspunktet for forslagene, at kommunalpolitikernes arbejdsbyrde er forøget, og dette taler for, at de økonomiske vilkår som helhed forbedres.

Da det faste vederlag skal gøre det muligt for medlemmerne at tilrettelægge deres øvrige arbejde med henblik på varetagelsen af det kommunalpolitiske arbejde, er det samtidig foreslået, at der som hovedregel ikke ydes erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Dette forudsætter, at størrelsen af det faste vederlag fastsættes således, at bortfald af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste som hovedregel ikke medfører en økonomisk forringelse for medlemmerne. Det må dog erkendes, at det faste vederlag næppe kan sættes så højt, at alle undgår tab i forhold til de gældende erstatningsregler. Udvalget har derfor ment, at der må gives den enkelte kommunalpolitiker adgang til at vælge mellem fast vederlag eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Ud fra administrative hensyn må valget ske for et regnskabsår ad gangen, således at medlemmet må meddele, såfremt han i et regnskabsår ønsker erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i stedet for fast vederlag. Erstatningen udbetales efter de hidtil gældende regler, se stk. 6.

Det forudsættes, at der ved fastsættelsen af regler for udbetaling af det faste vederlag blandt andet tages stilling til forholdet mellem det faste vederlag og vederlag til udvalgsformænd, der ikke er omfattet af undtagelsen i stk. 1, og til spørgsmålet om, hvornår et medlems forfald kan bevirke vederlagets bortfald.

Ved ændringen opnås tillige, at forskellige erhvervsgrupper får mere lige vilkår for deltagelse i det kommunalpolitiske arbejde, se nærmere kap. VI, afsnit 2.1.2., 2.2.7 og 3.1.1. Da hvervet således bliver vederlagt, kan der herefter efter de gældende regler ikke længere ydes offentligt ansatte 30 dages tjenestefrihed uden lønafkortning til varetagelse af hvervet.

Som en mindre nyordning er det foreslået, at man i alle kommuner (mod hidtil alene i amtskommunerne) ved diætberegningen kan medregne rejsetid, når rejsen strækker sig ud over en primærkommunes grænser. Herefter vil alle kommunalbestyrelsesmedlemmer, som deltager i møder uden for deres hjemkommune, være ligestillet i denne henseende.

Man er opmærksom på de særlige problemer, der kan foreligge for kommunalbestyrelsesmedlemmer, som har deres bopæl på øer, der ligger fjernt fra kommunalbestyrelsens mødested. Man er dog af den opfattelse, at den nødvendige tillempning af reglerne til disse særlige situationer fortsat vil kunne ske uden udtrykkelig lovhjemmel.

De øvrige bestemmelser i de seks første stykker er indholdsmæssigt uændrede. Det bemærkes, at det ved en ændret formulering af stk. 3 er klargjort, at kursusdiæter med tilsynsmyndighedens samtykke kan udbetales til såvel kommunalbestyrelsesmed-

lemmer som andre indehavere af kommunale hverv. Dette svarer til praksis efter den hidtidige bestemmelse.

Til stk. 7. Efter den gældende affattelse af stk. 5 kan formandshonorar kun tillades, når »ganske særlige hensyn taler derfor«. Denne bestemmelse må blandt andet ses i sammenhæng med, at styrelsesloven ikke tillægger udvalgsformænd særlige arbejdsopgaver og kompetencer. Efter styrelseslovens regler har formanden derfor alene de funktioner, som umiddelbart må lægges i formandshvervet, d.v.s. en vis mødeforberedelse samt modeledelsen.

Den udvikling i udvalgsformandens stilling, som har fundet sted siden kommunalreformen, har som nævnt i kap. IV, afsnit 7, betydet, at formændene for de stående udvalg har fået en række yderligere arbejdsopgaver, jfr. tillige bemærkningerne til § 22, stk. 1. Varetagelsen af disse funktioner har medført, at forudsætningen om, at kommunalpolitikerhvervet skal kunne forenes med et normalt erhvervsarbejde, er meget vanskelig at opretholde for mange udvalgsformandshverv. Udviklingen har ikke ført til formelle ændringer i styrelsesloven, men den har bevirket, at indenrigsministedet ved en liberal fortolkning af styrelsesloven (§ 16, stk. 5) har tilladt kommunerne inden for faste rammer at tillægge formændene for de stående udvalg (samt skole- og ligningskommissioner) et honorar — som for visse formænd kan udgøre 25 pct. af borgmesterlønnen og i amtskommunerne 25 pct. af et beløb svarende til op til 150 pct. af amtsborgmesterlønnen.

Efterhånden er sådanne vederlæggelsesordninger indført i de fleste kommuner, og en ajourføring af lovgivningen bør derfor gennemføres. Det forudsættes, at vederlagene fortsat skal udmåles ved en konkret vurdering af de enkelte udvalgsformænds arbejdsbyrde. I denne sammenhæng bemærkes at ajourføringen også må ses i sammenhæng med ajourføringen af beskrivelsen af formandens opgaver, jfr. forslaget til ny § 22.

Med fastsættelsen af regler, som gør det muligt at tillægge udvalgsformændene et vederlag, som står i rimeligt forhold til deres arbejdsbyrde, er der åbnet en stærkt påkrævet mulighed for at de kan kompensere arbejdsbyrden ved eventuelt at blive aflastet i deres erhverv. Det må imidlertid erkendes, at de i betragtning af den betydelige arbejdsbyrde, som de efterhånden er blevet pålagt, er socialt dårligt sikret efter den gældende ordning. Udvalgsformanden kan udskiftes når som helst, og er ikke sikret nogen form for efterløn, pension eller lignende. Såfremt en udvalgsformand har søgt reduceret arbejdstid i sit erhverv, har frasagt sig andre job eller har ansat medhjælp i sin virksomhed med henblik på sin varetagelse af formandshvervet, kan han ved ophør af dette være bragt i en uheldig økonomisk situation.

Forslaget bestemmer derfor, at der skal tillægges udvalgsformanden efterløn, se nærmere kap. VI, afsnit 3.1.2. Derved får formanden en mulighed for eventuelt at omdisponere sin arbejdssituation. Det må påses, at der i den enkelte kommune sker en koordination af reglerne om efterløn til borgmestre og udvalgsformænd. Efterlønsperioden kan eventuelt gøres afhængig af formandshvervets varighed. Derimod er der ikke fundet anledning til at indføre egentlige pensionsregler for formændene, da hvervet ikke skal være et heltids job.

I den gældende lovgivning findes heller ikke regler om konstitutions- eller funktionshonorar ved en udvalgsformands længerevarende fravær. I denne situation må den fungerende formand følgelig fungere uden honorar, eller formanden må afgive sit honorar til den fungerende formand.

Såvel af hensyn til formanden, der måske har disponeret økonomisk efter vederlaget, som af hensyn til den fungerende formand, der bliver pålagt en betydelig arbejdsbyrde, må en rimelig sikring af stillingen såvel personelt som funktionelt kræve faste regler, som sikrer formanden vederlag og fungerende formand konstitutionsvederlag under formandens forfald. En sådan parallel vederlagsordning må naturligvis tidsbegrænses i styrelsesvedtægtens regler, f. eks. som efterlønsperioden.

Ifølge den foreslåede affattelse af bestemmelsen skal kommunerne, hvis de indfører formandsvederlag, samtidig indføre efterløn og konstitutionsordninger.

Det er samtidig en nyordning, at disse forhold skal fastsættes i styrelsesvedtægten, og ikke længere blot godkendes for så vidt angår det enkelte vederlag. Derved bliver

udvalgsformændenes vederlagsordninger fastlagt på en mere permanent måde, idet ændringer eller bortfald kræver en styrelsesvedtægtsændring. Dette betyder en yderligere sikring af den enkelte formands økonomiske situation.

Til stk. 8. De gældende regler om ydelse af befordringsgodtgørelse og godtgørelse for fraværelse fra hjemstedet i § 16, stk. 6, har givet anledning til tvivl i praksis med hensyn til rækkevidden af adgangen til ydelse af disse godtgørelser.

Denne tvivl har blandt andet medført, at folketingets ombudsmand over for indenrigsministeriet har henstillet, at en præcisering af reglerne overvejes.

Det har f. eks. givet anledning til tvivl, om ordene »for rejser« i første punktum omfatter befordring fra hjem til mødested i kommunen. Det har endvidere givet anledning til tvivl, om adgangen til godtgørelse omfattede borgmestres og udvalgsformænds kørsel i forbindelse med deres kommunale arbejde udover deltagelse i møder. Endelig har 2. punktums bestemmelse om, at der i primærkommuner kun kan ydes befordringsgodtgørelse »i særlige tilfælde« givet anledning til fortolkningsvanskeligheder og kritik.

Udvalget har derfor foreslået, at de formuleringer, der har givet anledning til tvivl, udgår af lovteksten. Derigennem er der åbnet mulighed for en smidig administration, som løbende kan tilpasses kommunernes behov, navnlig ændringerne i kommunalpotitikernes arbejdsopgaver.

Det bemærkes, at bestemmelsen dog fortsat alene giver adgang til dækning af positive udgifter i forbindelse med varetagelse af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem m. v., d.v.s. omkostningsdækning. Denne forudsætning er dog ikke til hinder for, at godtgørelsessatserne - ligesom for tjenesterejser for staten - fastsættes generelt, når blot fastsættelsen sker under hensyn til de faktiske omkostninger.

Til §17, stk. 4. Den foreslåede ændring af den gældende bestemmelse om særlige udvalg må ses på baggrund af, at der i de senere år har været en stigende anvendelse af sådanne udvalg. Denne udvikling har blandt andet været en følge af nærdemokratiske ønsker om i videre omfang at inddrage kommunens beboere i løsningen af de kommunale opgaver, især vedrørende driften af kommunale institutioner inden for kultur- og fritidsområdet. Også nye eller ændrede kommunale opgaver har ført til, at der har været nedsat særlige udvalg til at overveje eller forberede særlige kommunale initiativer, f. eks. har dette været tilfældet i forbindelse med arbejdsløshedsbekæmpelsen og i forbindelse med særforsorgens udlægning til kommunerne.

De særlige udvalg skal efter den gældende bestemmelse nedsættes af kommunalbestyrelsen til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg.

Den foreslåede præcisering og udbygning af denne bestemmelse tilsigter at afklare en tvivl med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det skal være kommunalbestyrelsen, der fastlægger de særlige udvalgs sammensætning og virksomhed. Det fastslås, at det påhviler kommunalbestyrelsen at bestemme sammensætningen af de særlige udvalg samt at fastsætte regler for udvalgenes virksomhed. Dette gælder således generelt - uanset om der er tale om et særligt udvalg nedsat under økonomiudvalget eller et stående udvalg. Kommunalbestyrelsen er med hensyn til de særlige udvalgs sammensætning frit stillet, og der kan således indvælges såvel ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer som kommunalt ansatte. Formandskabet i det særlige udvalg kan fastlægges i forbindelse med afgørelsen af udvalgets sammensætning, men dette spørgsmål kan tillige overlades til udvalget selv.

Med hensyn til udvalgenes virksomhed gælder, at de stort set har været tænkt som sagsforberedende eller rådgivende organer. Dog er der en hjemmel til at henlægge varetagelsen af bestemte hverv til særlige udvalg, og sigtet hermed har især været en varetagelse af sådanne midlertidige funktioner, som ovenfor nævnt. Der er ikke med den her foreslåede tilføjelse til bestemmelsen ønsket nogen ændring i denne adgang til at henlægge varetagelsen af bestemte, midlertidige hverv, herunder tillige en begrænset, midlertidig beslutningsret, til særlige udvalg.

Det har været anset for tvivlsomt, hvor-

vidt der til særlige udvalg kunne henlægges egentlige administrative funktioner. I betænkningen om kommunalt nærdemokrati (798/1977) er dette antaget at gælde i et vist omfang.

Udvalget har overvejet, hvorvidt der i loven burde fastsættes nærmere regler om, i hvilke tilfælde der kan henlægges egentlige administrative funktioner til særlige udvalg. Udvalget har dog fundet, at spørgsmålet ikke egner sig til en lovmæssig fastlæggelse, da der ikke foreligger en afklaret praksis med hensyn til anvendelsen af særlige udvalg. Udvalget har således ikke ment, at der findes det fornødne grundlag for en nærmere afgrænsning af anvendelsesområdet for særlige udvalg i denne henseende, jfr. kap. IV, afsnit 9, og kap. V, afsnit 6.4. og 12.2.

Til § 17, stk. 5: Ifølge den gældende affattelse af bestemmelsen omfatter den »særlige kommunale hverv«. Der har været rejst tvivl om, hvorvidt denne bestemmelse omfatter medlemmernes udvalgshverv m. v. Der er således ikke i loven foreskrevet nogen pligt for medlemmerne til at modtage valg til udvalg m. v., som kommunalbestyrelsen vælger dem til. Der er ej heller foreskrevet nogen pligt til at modtage valg som udvalgsformand (se nu forslaget til ny § 22, stk. 1). Det antages imidlertid såvel i den kommunalretlige teori som i indenrigsministeriets praksis, at disse pligter består. Begrundelsen herfor er, at sådanne hverv må anses for et naturligt led i kommunalbestyrelseshvervet, og tillige er en forudsætning for, at kommunen kan fungere. Alligevel må det anses for rigtigst udtrykkeligt i loven at fastslå en pligt til at modtage disse valg.

Medlemmerne bestrider desuden en lang række hverv i andre udvalg, kommissioner, nævn, repræsentantskaber, bestyrelser m. v., hvortil de er valgt af kommunalbestyrelsen. En hovedregel om, at medlemmerne er forpligtet til at lade sig vælge hertil, har vel for så vidt angår kommunale hverv støtte i den gældende affattelse af styrelseslovens § 17, stk. 5. Hvor der er tale om hverv, der ikke kan betegnes som kommunale (d. v. s. hvor arbejdet ikke udføres i kommunens interesse, f. eks. i ligningskommission, ekspropriationskommission og grundlisteudvalg), kan en pligt til at modtage valg finde støtte i, at hvervene nødvendigvis må varetages. Endvidere synes en regel om pligt til at lade sig vælge til sådanne hverv at have forudsætningsvis støtte i den kommunale valglovs § 27, stk. 2, hvorefter et medlem af kommunalbestyrelsen ikke er forpligtet til at modtage valg til ligningskommissionen.

Da det imidlertid må forekomme naturligt, at også forpligtelserne til at modtage disse hverv klargøres i loven, foreslås § 17 stk. 5 omformuleret, således at medlemmerne, udover de ovenfor nævnte udvalgshverv, er pligtige at modtage valg til »kommissioner, bestyrelser og lign., samt til at udføre øvrige hverv, som kommunalbestyrelsen måtte tildele dem.« Denne regel er naturligvis ikke til hinder for, at der i speciallovgivningen kan fastsættes særlige muligheder for fritagelse fra hverv, der er arbejdsmæssig belastende.

Mens det følger af § 17, stk. 3, at valg til udvalg m. v. efter stk. 1 og 2 gælder for hele kommunalbestyrelsens funktionsperiode, er de hverv, som omhandles i stk. 5 formentlig så forskelligartede, at en tilsvarende regel næppe lader sig lovfæste.

I forbindelse med overvejelserne omkring mulige lettelser i kommunalpolitikernes arbejdsvilkår har udvalget drøftet mulighederne for at give den enkelte kommunalpolitiker en ret til at begrænse sin arbejdsbyrde til f. eks. et vist antal hverv. I betragtning af disse hvervs store forskellighed lader en praktisabel regel herom sig dog næppe opstille, jfr. kap. VI, afsnit 2.2.

Det har ligeledes været overvejet at lovfæste bestemmelser om kommunalbestyrelsens ret til at fastsætte forskrifter eller give medlemmerne pålæg om den nærmere udførelse af disse hverv, jfr. kap. VI, afsnit 2.2.6., men som anført der, lader en generel regel sig næppe heller fastsætte vedrørende disse spørgsmål.

Til §17, stk. 6: Der har i udvalget været enighed om, at den kommunale administration udtrykkeligt bør nævnes i den kommunale styrelseslov. Herved markeres det, at administrationen er et led og en enhed i styrelsessystemet med kommunalbestyrelsen som overordnet organ. Udvalget har derfor fundet det naturligt, at administrationen - ligesom i den tidligere gældende lov om

købstadkommunernes styrelse - nævnes i forbindelse med en udtalelse om kommunalbestyrelsens ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale.

Det må anses for almindelig god forvaltningsskik, at sager forberedes af administrationen og dermed tilføres dennes særlige sagkundskab, men udvalget har ikke ment, at der i loven skulle tillægges de ansatte en egentlig indstillingsret i forhold til de kommunalpolitiske organer. Det gælder her - ligesom med hensyn til spørgsmålet, om de ansatte bør have en ret til at overvære de kommunalpolitiske organers møder - at noget sådant vil være i strid med disse organers ret til på egen hånd at tilrettelægge møde- og sagsbehandlingsprocedurer. Det ville tillige indebære et afgørende brud med principperne i styrelsesloven, der i øvrigt udelukkende regulerer de kommunalpolitiske organers forhold.

Sigtet med den foreslåede bestemmelse er imidlertid at pege på, at der ud over de i styrelsesloven regulerede organer er et væsentligt element i kommunalforvaltningen, der hedder administrationen, se kapitel IV, afsnit 10.

Til § 18: Stk. 1 er ikke foreslået ændret. *Til stk. 2.* I stk. 2 er der foretaget visse redaktionelle ændringer for at klargøre lovteksten. I den gældende bestemmelse i stk. 2 anvendes i 1. pkt. om økonomiudvalgets indseende udtrykket »finansielle og forvaltningsmæssige forhold«, og i 2. pkt. om udvalgets erklæringsret i sager, der skal besluttes af kommunalbestyrelsen, udtrykket »økonomiske eller almindelige administrative forhold«. Der er imidlertid ikke med de forskellige udtryk tilsigtet nogen realitetsforskel. Økonomiudvalget skal holde sig orienteret om, kontrollere og sikre, at der er forsvarlige regler og forretningsgange inden for alle områder, der berører kommunens økonomi eller almindelige administration, og i det omfang kommunalbestyrelsen skal have forelagt sager herom til beslutning, skal udvalget have lejlighed til forinden at udtale sig.

Til stk. 3. Det har hidtil i stk. 2 været fastsat, at økonomiudvalget i overensstemmelse med styrelsesvedtægtens bestemmelser forestår kommunens kasse- og regnskabsvæsen. Denne bestemmelse foreslås med enkelte redaktionelle ændringer overført til et nyt stykke, stk. 3. Således udgår ordene »i overensstemmelse med styrelsesvedtægtens bestemmelser«, idet der allerede i den gældende lovs § 46, stk. 1, er en bestemmelse herom. Endvidere beskrives økonomiudvalgets funktion vedrørende kasse- og regnskabsvæsenet som en umiddelbar forvaltning, idet det samtidig foreslås tilføjet, at økonomiudvalget tillige varetager den umiddelbare forvaltning af løn- og personaleforholdene i kommunen. Det vil herefter udtrykkeligt fremgå af loven, at økonomiudvalget er personaleudvalg.

Økonomiudvalget har som sit ansvarsområde kommunens økonomiske og almindelige administrative anliggender, og i det nye stk. 3 vil der således udtrykkeligt være angivet nogle funktioner, som det i denne forbindelse påhviler økonomiudvalget at drage omsorg for. Der er tale om en umiddelbar forvaltning, der - ligesom det gælder de stående udvalgs - fuldt ud er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, jfr. lovens § 22 og forslaget til ny § 11.

Når det er fundet hensigtsmæssigt udtrykkeligt at fastslå, at økonomiudvalget varetager personalefunktionen, skyldes det, at rækkevidden af den generelle bestemmelse om økonomiudvalgets indseende med de forvaltningsmæssige forhold på dette punkt har givet anledning til nogen tvivl i praksis.

Henlæggelsen af den umiddelbare forvaltning af personaleanliggender til økonomiudvalget betyder naturligvis ikke, at kommunalbestyrelsen er afskåret fra at tage stilling til sager vedrørende disse spørgsmål. Kommunalbestyrelsen kan, dersom den ønsker det, forbeholde sig at træffe den endelige beslutning i alle sager om ansættelse, forfremmelse og afskedigelse af personer i kommunens tjeneste eller i visse nærmere angivne kategorier af sådanne sager. Det skal herved tillige bemærkes, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om, at økonomiudvalget generelt eller i et konkret tilfælde skal følge en bestemt fremgangsmåde, f. eks. i ansættelsessager. Desuden må beslutning om ansættelse og afskedigelse af kommunaldirektør og tjenestegrenschefer efter forholdets natur antages at skulle træffes af kommunalbestyrelsen, og økonomiudvalgets funktion som personaleudvalg bliver i

sådanne spørgsmål alene af indstillende karakter.

Det må ligeledes understreges, at den omstændighed, at økonomiudvalget er personaleudvalg, ikke er ensbetydende med, at de berørte stående udvalg afskæres fra indflydelse på personalesagerne. Er en personalesag af væsentligere betydning for et stående udvalg, må det pågældende stående udvalg have lejlighed til at udtale sig. Dette følger af almindelige forvaltningsprincipper og er blandt andet kommet til udtryk i bestemmelsen i § 26, stk. 2, i normalstyrelsesvedtægten for kommuner og i den tilsvarende vedtægt for amtskommuner, hvor det er fastsat, at et udvalg, der agter at foretage dispositioner, der direkte berører et andet udvalgs område, forinden skal forhandle med det pågældende udvalg herom. Der vil i øvrigt også uden for sådanne tilfælde, hvor de stående udvalg må antages at have en indstillingsret, kunne tilrettelægges procedurer i personalesager, der sikrer de stående udvalg en betydelig indflydelse.

Henlæggelsen af personaleforvaltningen til økonomiudvalget betyder ej heller, at udvalget selv skal træffe afgørelse i alle personalespørgsmål. Økonomiudvalget vil kunne overlade det til borgmesteren eller administrationen at træffe visse afgørelser. Der skal i denne forbindelse peges på, at borgmesteren dels er formand for økonomudvalget, og dels er den daglige leder af administrationen, og ikke mindst i sidstnævnte egenskab tilkommer det borgmesteren at træffe afgørelse i almindelige løbende sager om personaleforhold. Dog må borgmesteren her følge økonomiudvalgets beslutninger og retningslinier. Økonomiudvalget er over for kommunalbestyrelsen generelt ansvarlig for personaleforvaltningen, og det gælder uanset en eventuel delegation af beføjelser til borgmesteren eller administrationen. Den lovmæssige fastlæggelse af økonomiudvalget som personaleudvalg betyder endvidere, at det ikke er muligt for kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om henlæggelse af personaleforvaltningen eller visse dele heraf til et stående udvalg.

Til stk, 4. Den foreslåede bestemmelse i stk. 4 om, at økonomiudvalget forestår samordningen af kommunens planlægning, vil for en del kommuner blot betyde en lovmæssig fastsættelse af en bestemmelse herom i kommunens styrelsesvedtægter.

Økonomiudvalget varetager efter styrelsesloven den koordinerende funktion, der består i økonomisk planlægning, og gennem forskellige procedureforskrifter er der sikret økonomiudvalget den fornødne indsigt og indflydelse på kommunens økonomiske forhold. Samme koordinerende funktion er der ikke udtrykkeligt tillagt økonomiudvalget inden for kommunens øvrige planlægning, men økonomiudvalget er ved sin centrale placering med hensyn til kommunens økonomiske og administrative forhold særligt skikket til at varetage en koordinerende virksomhed, og dette er da også forudsat i styrelsesloven. Derimod er der ikke i styrelsesloven tillagt noget stående udvalg koordinerende funktioner i forhold til andre stående udvalg, og der er ej heller gennem særlige procedureregler forudsætningsvist tilkendegivet noget herom. En sådan fortrinsstilling for et enkelt stående udvalg ville heller ikke harmonere med de stående udvalgs opgaver som administrerende udvalg.

Når det er udtalt, at økonomiudvalget forestår samordningen af planlægningen i kommunen, er det hermed samtidig fastslået, at det principielt må være vedkommende fagudvalg, der udarbejder planerne og indstiller dem til kommunalbestyrelsen. Det er alene samordningen eller koordinationen, som økonomiudvalget har til opgave at sikre. Dette kan ske forudgående gennem fastsættelse af generelle forskrifter om planernes tilvejebringelse og oplysningsgrundlag, sideløbende gennem forhandlinger med det pågældende udvalg og efterfølgende gennem økonomiudvalgets indstillinger eller bemærkninger til kommunalbestyrelsen. Alligevel må det understreges, at økonomiudvalget ved denne koordination af kommunens planlægning udøver en mere begrænset funktion end i forbindelse med den årlige budgetlægning, hvor økonomiudvalget har den endelige beslutning med hensyn til budgetforslagets indhold og udformning.

Til § 20: Stk. 1 og 2 svarer til den gældende styrelseslovs § 20, stk. 2 og 3, bortset fra, at bestemmelsen om, at udvalgsprotokollen autoriseres af kommunalbestyrel-

sens formand er foreslået ophævet som overflødig.

Stk. 3. er derimod ny som lovbestemmelse. Forslaget herom skal ses på baggrund af, at der i udvalget har været enighed om, at det må anses for uheldigt, at der i udvalgsmøderne er regelmæssig deltagelse - med eller uden taleret - af andre kommunalbestyrelsesmedlemmer end udvalgets medlemmer. Dels kan det virke ulige i forhold til de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke kommer til at deltage i udvalgets møder, dels kan det betyde en flytning af forhandlingerne fra kommunalbestyrelsens principielt offentlige møder til de ikke-offentlige udvalgsmøder, jfr. kap. VI, afsnit 6.4.

Ved bestemmelsen fastslås, at det er det enkelte udvalg selv, herunder økonomiudvalget, der - om nødvendigt ved flertalsafgørelse - træffer beslutning om, hvorvidt andre kommunalbestyrelsesmedlemmer end udvalgets medlemmer skal tilkaldes, men tilkaldelsen skal være begrundet i hensynet til sagens oplysning.

Det er endvidere med bestemmelsen fastslået, at andre kommunalbestyrelsesmedlemmer, der således indkaldes af et udvalg, kun kan få adgang til at overvære forhandlingerne (af hensyn til sagens oplysning) og ikke en eventuel afstemning i udvalget. I modsætning hertil kan kommunalt ansatte få tilladelse til at overvære hele mødeforløbet.

Bestemmelsen i 1. pkt. af stk. 4 om tilladelse til ansatte til overværelse af udvalgsmøder må naturligvis fortolkes med respekt af borgmesterens beføjelser som administrationens øverste daglige leder. Da det ikke med bestemmelsen har været hensigten at give de ansatte repræsentation i udvalgene, er det præciseret, at tilstedeværelsen kun kan tillades med henblik på varetagelsen af sekretariatsforretninger for udvalgene, herunder med henblik på en sags oplysning, jfr. herved kap. VI, afsnit 10.5.2. og 10.5.3., særligt om forholdet til skattestyrelseslovens § 2.

Endelig er det fundet vigtigt at fastslå, at kommunalbestyrelsen også i disse spørgsmål kan fastlægge de overordnede retningslinier. Kommunalbestyrelsen kan herved yderligere sikre, at udvalgsmøderne tilrettelægges på en hensigtsmæssig måde, også under hensyntagen til administrationens og de øvrige kommunalpolitiske organers arbejde. Det vil således kunne fastsættes, at udvalgenes indkaldelse af ansatte skal ske gennem borgmester eller vedkommende tjenestegrenschef, og at der ved tilkaldelser af medlemmer af kommunalbestyrelsen skal ske underretning til kommunalbestyrelsen eller borgmesteren. Derimod vil kommunalbestyrelsen naturligvis ikke kunne udvide eller indskrænke de rammer for tilkaldelser eller tilladelser, som angives i stk. 1.

Med hensyn til borgmesterens adgang til udvalgsmøder, der ikke berøres af bestemmelserne i stk. 3, henvises til forslaget til § 32.

Til § 22:

Til stk. 1. Bestemmelsen i stk. 1 er foreslået udvidet med regler, der for det første fastsætter formandshvervet i udvalgene som noget pligtigt. Herom henvises til bemærkningerne til § 17, stk. 5. Dernæst er der i stk. 1, 3. punktum foreslået optaget regler, der svarer til styrelseslovens § 30, som fastsætter borgmesterens tilsvarende kompetencer og opgaver som formand for kommunalbestyrelsen. Indførelsen af en sådan lovregel for udvalgsformænd i alle kommuner vil nok mange steder være en formalisering af de eksisterende forhold, idet udvalgsformænd i praksis allerede varetager disse opgaver, jfr. kap. IV, afsnit 7, og kap. VII, afsnit 6.

De beføjelser, som derved tillægges formanden, må anses for naturlige formandsfunktioner. Det gælder i hvert fald mødeledelsesopgaverne i 3. punktum samt formandens ansvar for, at medlemmerne indkaldes til møderne. Udtrykket »forbereder udvalgets møder« kan derimod dække et bredere spektrum af opgaver, lige fra godkendelse af dagsordenen til at stå til rådighed i forbindelse med sagsbehandlingen. I praksis kan der formentlig findes eksempler fra hele spektret.

I hvert fald i amtskommunerne og en del større kommuner har formændene overtaget en række arbejdsopgaver i forbindelse med sagsforberedelsen. Arbejdet sker ofte i form af regelmæssige kontakter mellem formanden og den del af administrationen, som behandler udvalgets sager. Denne udvikling har - sammen med formandens overtagelse

af andre arbejdsopgaver - ikke været forudsat i styrelsesloven. Den foreslåede bestemmelse legaliserer derfor den bestående praksis uden at fastlåse formandens arbejdsopgaver vedrørende mødeforberedelsen på et bestemt niveau, idet ordlyden som ovenfor nævnt tillader en forskellig praksis.

Reelt er bestemmelsen derfor en præcisering af, at ansvaret for og kompetencen til at tilrettelægge forberedelsen af udvalgets møder er placeret hos formanden. Den praksis, som har udviklet sig i de enkelte kommuner med hensyn til formandens mødeforberedelse, vil der derfor formentlig kun i helt ekstraordinære tilfælde være behov for at ændre.

Bestemmelsen vil heller ikke ændre ved kompetenceforholdet mellem formanden og borgmesteren som daglig leder af den kommunale administration, jfr. § 31, stk. 2, idet den kompetence, som tillægges formanden, ikke efter bestemmelsen går ud over, hvad der som ovenfor nævnt må anses for naturlige formandsbeføjelser, og idet borgmesterens kompetence i forhold til udvalgenes sagsområder er begrænset, jfr. bemærkningerne til § 32.

Til stk. 2. Ligesom med stk. 1 er det primære sigte med bestemmelsen i stk. 2 at tillægge formanden nogle sædvanlige formandsbeføjelser, som han i praksis i vidt omfang allerede har. Bestemmelsen forudsætter, at borgmesterens parallelle beføjelser på kommunalbestyrelsens vegne ændres tilsvarende, jfr. bemærkningerne til ny § 31, stk. 1. Som nævnt dér er det i første omgang formandens skøn, hvornår betingelserne for hans afgørelse er opfyldte, se herved tillige kap. IV, afsnit 7.2. vedrørende udvalgets overvejelser omkring indførelsen af en bestemmelse i overensstemmelse med princippet i normalstyrelsesvedtægtens § 6, stk. 2 om forelæggelse af sager til efterretning.

Der er som nævnt ovenfor alene tale om, at formanden tillægges nogle ret sædvanlige formandsbeføjelser, som udvalget har en forholdsvis let adgang til at kontrollere, og som er begrundet i et ønske om dels at bringe lovteksten i overensstemmelse med den praksis, som har udviklet sig, dels ikke at belaste udvalgene med mere oplagte sager, uden dog at koble det politiske element ud af beslutningerne. Bestemmelsen berører således ikke udvalgets adgang til at give formanden videre beføjelser, ligesom den heller ikke er til hinder for, at udvalget og formanden bemyndiger administrationen til at afgøre visse sager eller sagstyper.

Det kan fremhæves, at ændringen tillige må ses i sammenhæng med den almindelige adgang til at tillægge formanden vederlag, og at formanden fortsat er underlagt udvalgets beslutninger, herunder til enhver tid vil kunne udskiftes, jfr. stk. 1 og 3.

En lovfæstelse af udvalgsformændenes arbejdsopgaver og kompetencer aktualiserer nødvendigheden af en klarere grænsedragning mellem borgmesterens og udvalgenes kompetenceområder, selv om disse problemer ikke opstår af ændringen, idet denne ikke indskrænker borgmesterens kompetenceområde, og idet udvalgsformændenes beføjelser som nævnt i vidt omfang allerede er fastlagt gennem praksis.

Uklarhederne kan skyldes tvivl om rækkevidden i forholdet til udvalgene af borgmesterens beføjelser som formand for kommunalbestyrelsen. Herom henvises til bemærkningerne til § 32. Endvidere kan afgrænsningen af økonomiudvalgets (og dermed dets formands) sagsområde i forhold til de stående udvalg give anledning til tvivl. Herom henvises til bemærkningerne til forslaget om ændring af § 18.

Den væsentligste tvivl gælder dog i spørgsmålet om borgmesterens adgang til som daglig leder af administrationen at træffe bestemmelse i sager - herunder om udformning af indstillinger - som henhører under et udvalgs sagsområde. Spørgsmålet er ikke løst i den gældende lov og i praksis har grænsedragningen mellem de to kompetenceområder formentlig givet overordentlig forskellige resultater fra kommune til kommune, jfr. bemærkningerne til § 31 og kap. IV, afsnit 3.2.4.

Det må her klart understreges, at § 22, stk. 2 kun omhandler udvalgsformandens ret til at træffe visse afgørelser på udvalgets vegne, d. v. s. i sager, som i øvrigt skulle have været forelagt udvalget. Udvalgsformanden tillægges altså ikke nogen form for daglig ledelse af en gren af administrationen, og grænsedragningen mellem borgmesterens og udvalgets områder er derfor principielt upåvirket af, at udvalgsformanden får visse beføjelser på udvalgets vegne.

I denne sammenhæng skal dog nævnes,

at hensynet til borgmesterens koordinerende rolle er foreslået løst ved, at formanden træffer sine afgørelser »efter forudgående underretning« til borgmesteren.

Det er ikke meningen med denne bestemmelse at tillægge borgmesteren større kompetence i forhold til udvalgets materielle sagsområde, end han har efter gældende ret. Den forudgående orientering af borgmesteren sker derfor alene for at give borgmesteren lejlighed til at varetage sine koordinerende beføjelser og eventuelt udøve sin indgrebsret - den lejlighed, som modtagelsen af udvalgsdagsordener normalt giver ham, jfr. forslaget til § 32 og bemærkningerne hertil.

Hvorledes orienteringen praktisk tilrettelægges, må fastlægges i de enkelte kommuner. Det må i denne forbindelse erindres, at borgmesterens koordinerende funktioner som oftest varetages uformelt gennem det daglige arbejde i kommunen, og at han formentlig meget sjældent vil benytte sine formelle standsnings- og indbringelsesrettigheder. Varetagelsen af udvalgenes sagsområde kræver derfor generelt altid et mere eller mindre fastlagt samvirke mellem udvalg, borgmester og administration.

Ved fortolkningen af dette regelsæt må det haves for øje, at det har været udvalgets hensigt at bevare en rimelig balance mellem udvalgenes bestyrelse af deres myndighedsområde og hensynet til den fornødne koordination af kommunens virksomhed.

Til stk. 3. Bestemmelsen i stk. 3 er ligeledes ny, omend den ikke tilstræber egentlige ændringer i forhold til den gældende retstilstand. Den skal blot præcisere, at den foreslåede beskrivelse i lovteksten af formandens beføjelser ikke ændrer ved udvalgsstyrets principielle opbygning, d. v. s. at formanden stadig er undergivet udvalgets beslutninger også med hensyn til de kompetencer, som tillægges ham i loven. Udvalget er naturligvis også ved udøvelsen af denne kompetence underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger, jfr. forslaget til § 11.

Som nævnt i bemærkningerne til stk. 2, tillægges udvalgsformanden ikke nogen kompetence for så vidt angår borgmesterens opgaver, og udvalgets stilling som overordnet formanden påvirker derfor ej heller forholdet mellem udvalg og borgmester. Specielt giver det ikke udvalget nogen kompetence i den daglige ledelse af administrationen.

Til § 31: Stk. 1 er en ajourføring af den gældende lovs § 31, stk. 1., 2. punktum. Hermed sker der formelt en udvidelse af borgmesterens ret til at afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne. Det må imidlertid i denne forbindelse nævnes, at retten efter den gældende § 31, stk. 1, 2. punktum, er så snævert afgrænset, at den næppe er i overensstemmelse med praksis i kommunerne. Eksempelvis vil en borgmester efter bestemmelsen kun kunne afgøre en hastende sag, såfremt det tillige er en »almindelig løbende sag« og kun såfremt det sker »på kommunalbestyrelsens vegne«, d. v. s. såfremt den (ellers) skulle have været behandlet i kommunalbestyrelsen. Disse to betingelser kombineret indskrænker bestemmelsens anvendelsesområde meget betydeligt, jfr. i det hele kap. IV, afsnit 3.2.5.

Styrelseslovens § 31, stk. 1, 2. punktum, er derfor i virkeligheden en indsnævring af borgmesterens kompetence i forhold til de beføjelser til at afgøre sager, som ville tilkomme ham i kraft af almindelige, ulovbestemte regler om formandsbeføjelser. Som ovenfor anført er bestemmelsen formentlig heller ikke i overensstemmelse med praksis i kommunerne.

Ud fra styrelseslovens bemærkninger kan det næppe antages, at denne indsnævring har været tilsigtet.

Udvalget har derfor vurderet, at bestemmelsen bør ajourføres, således at formandens beføjelser på kommunalbestyrelsens vegne omfatter såvel utvivlsomme sager som hastende sager-uanset om de er »almindelige løbende«. Det vil altid i første omgang være formandens skøn, hvornår disse betingelser er opfyldte. Det forudsættes, at der (fortsat) i styrelsesvedtægten vil være mulighed for at foreskrive, at borgmesterens afgørelser i henhold til denne bestemmelse skal forelægges kommunalbestyrelsen til efterretning, således at en sådan ordning bliver frivillig for kommunerne, jfr. normalstyrelsesvedtægtens § 6, stk. 2, sidste punktum.

I *stk. 2,* 1. punktum, er foreslået indsat ordet »øverste« før ordene »daglige ledelse«. Ændringen tilsigter ikke nogen realitetsforskel, men skal blot præcisere, at borgmesterens ledelse er af overordnet karakter med ansvar over for kommunalbestyrelsen.

Stk. 2, 2. punktum svarer indholdsmæssigt til den gældende lov og skal, sammen

med 3. punktum, nærmere præcisere indholdet af 1. punktum om borgmesterens daglige ledelse.

Det er vanskeligt nærmere at beskrive borgmesterens ledelsesfunktioner, blandt andet i forhold til de under de stående udvalg hørende fagforvaltninger. Om disse spørgsmål kan i det hele henvises til kap. IV, afsnit 3.2.4.

Som anført dér synes den gældende lovs udtryk »drager omsorg for udførelsen af ... beslutninger«, at bidrage til usikkerheden, og det foreslås derfor udeladt af lovteksten. I stedet foreslås en bestemmelse, hvorefter borgmesteren »påser sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor.«

Hermed klarlægges det, at borgmesterens funktion som administrationsleder ikke er indskrænket til at sørge for, at kommunalbestyrelsens beslutninger bliver iværksat, men at dette principielt gælder enhver beslutning, der træffes i den kommunale organisation. I øvrigt tilsigtes der ikke realitetsændringer med hensyn til borgmesterens kompetence og ansvar i relation til den daglige ledelse af kommunens administration.

Stk. 3 svarer til den gældende lovs § 31, stk. 2, sidste punktum.

Stk. 4 svarer til den gældende lovs § 31, stk. 3, idet dog fastsættelsen af nærmere regler ikke længere er obligatorisk.

Til § 32: I bestemmelsen foreslås samlet de kompetencer, som borgmesteren har i forhold til udvalgenes virksomhed, jfr. i det hele kap. IV, afsnit 3.2.6.

I modsætning til borgmesterens beføjelser som øverste daglige leder af den kommunale administration, jfr. § 31, stk. 2, og bemærkningerne hertil, omfatter borgmesterens beføjelser i henhold til § 32 enhver sag - og ethvert forhold i en sag. Den særlige indgrebsret efter stk. 3 omfatter dog naturligvis ikke sager, som ikke er omfattet af kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelser i medfør af den gældende lovs § 22, d. v. s. visse af socialudvalgets sager.

Stk. 1 og 2 svarer til styrelseslovens § 20, stk. 4, kombineret med normalstyrelsesvedtægtens § 7, stk. 4 og § 14, således som de er fortolket i teori og praksis. Ved formuleringen er det udtrykkeligt lovfæstet, at borgmesteren, når han ikke er medlem af udvalget, kan deltage i møderne med taleret, men ikke med stemmeret. Denne adgang gælder også socialudvalgets møder.

Når borgmesterens beføjelser i forhold til udvalgene foreslås samlet, præciseret og udtrykt direkte i lovteksten, sker det ud fra ønsket om en styrkelse af koordinationen i kommunen, som der har været enighed om i udvalget. Det må understreges, at borgmesteren tillægges de i bestemmelsen indeholdte kompetencer for at kunne varetage sit ansvar over for kommunalbestyrelsen for en samordning af hele den kommunale virksomhed. Bestemmelsen skal med andre ord medvirke til at sikre et af styrelseslovgivningens grundprincipper, enhedsforvaltningen, i den udvikling mod større selvstændighed for de stående udvalg, som stigningen i sagsantallet, blandt andet som følge af udlægningen af de mange nye opgaver til kommunerne, har medført.

Bestemmelsen viser således borgmesteren i hans egenskab af repræsentant for kommunalbestyrelsen, den samlede kommunale virksomheds overordnede og styrende organ, herunder det organ, som inden for styrelseslovgivningens rammer må løse eventuelle kompetenceafgrænsningsproblemer mellem de øvrige kommunalpolitiske organer. Denne optræden af borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne er af afgørende betydning for dennes muligheder for en effektiv styring af kommunen, fordi borgmesteren gennem sine øvrige beføjelser og rettigheder, navnlig den daglige ledelse af administrationen og sin fuldtidsaflønning, har langt bedre mulighed for at overskue den samlede virksomhed end kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

Kan en afklaring imidlertid ikke opnås ad disse veje, har det i teorien været antaget, at borgmesteren kan udøve en slags standsningsret over for udvalgene og bringe spørgsmålet op i kommunalbestyrelsen. En sådan ret foreslås præciseret i stk. 3, som er en ny bestemmelse.

Den beføjelse, som i *stk. 3* tillægges borgmesteren, er en ret til at »standse behandlingen« af en sag, d. v. s. til at gribe ind på et hvilket som helst tidspunkt fra sagens opståen til den eventuelle beslutnings udførelse. Retten omfatter enhver »under et udvalgs myndighedsområde hørende sag«, uanset om den skal videre til kommunalbesty-

reisen, skal afgøres i udvalget, kan afgøres af udvalgsformanden, jfr. § 22, eller efter delegation kan afgøres af administrationen. Da præcise procedureforskrifter i sådanne bestemmelser vil være af stor vigtighed, kræves det, at borgmesteren udøver sin standsningsret skriftligt. Skriftlighedskravet vil være opfyldt, såfremt borgmesteren, når hans indgreb sker i et udvalgsmøde, lader dette indføre i udvalgets beslutningsprotokol.

Når standsningsretten er udøvet, påhviler det udvalget at forelægge sagen for kommunalbestyrelsen. Sådanne sager skal altså, uanset på hvilket stade i behandlingen de standses, passere vedkommende udvalg. Er det en sag, som vedrører økonomiudvalgets sagsområde, skal den tillige passere dette. Udvalget må - ligesom borgmesteren - have rimelig tid til at udtale sig om sagen, forinden dennes behandling i kommunalbestyrelsen.

Det bemærkes, at sager, som borgmesteren pålægger udvalget at indbringe for kommunalbestyrelsen, i lighed med hvad der antages at gælde for standsningsretten for udvalgsmedlemmer i henhold til gældende lovs § 23, må kunne trækkes tilbage af udvalget. Der er ikke grund til at ulejlige kommunalbestyrelsen med sager, udvalget under disse omstændigheder ikke ønsker fremmet, men på den anden side er der naturligvis adgang for alle medlemmer til at rejse sagen i kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen kan vælge at realitetsbehandle sagen eller hjemvise den til fornyet behandling i udvalget - eventuelt efter nærmere angivne retningslinier. Borgmesteren har således intet krav på, at kommunalbestyrelsen realitetsbehandler sagen.

Til § 35:

Til stk. 1: Mens vederlag til borgmestrene efter den gældende ordning er obligatorisk for kommunerne, har det hidtil været en frivillig sag for den enkelte kommunalbestyrelse, om den vil etablere efterløns- og/eller pensionsordning gennem optagelse af bestemmelser herom i styrelsesvedtægten.

Navnlig i betragtning af udviklingen siden styrelseslovens ikrafttræden har udvalget ikke fundet det rimeligt, at alene fastsættelsen af et vederlag til borgmesteren er obligatorisk, medens det omvendt er overladt til den enkelte kommunalbestyrelses afgørelse, om den ønsker at indføre efterløns- og/eller pensionsordninger, jfr. kap. VI, afsnit 3.1.3.2.

Efter den foreslåede bestemmelse gøres også efterløns- og pensionsordninger derfor obligatoriske. Herved bortskaffes en tilsyneladende vilkårlig forskel i borgmesterembedets samlede vederlæggelse i kommuner med og kommuner uden efterløns- og pensionsordning. Samtidig opnås en administrativ forenkling.

Da der imidlertid fortsat gør sig store forskelle gældende med hensyn til borgmesterhvervets byrde i kommunerne, er det foreslået, at den konkrete fastsættelse af disse ydelser i de enkelte kommuner opretholdes som et styrelsesvedtægtsanliggende.

Til stk. 2 og 5: Udvalget har endvidere drøftet vederlæggelsen til næstformanden, viceborgmesteren, se kap. VI, afsnit 3.1.4. Det er udvalgets opfattelse, at de gældende regler herom ikke i fornødent omfang giver sikkerhed for en rimelig vederlæggelse af de eventuelle arbejdsopgaver i dette hverv, og at dette forhold i sig selv kan medvirke til, at hvervet generelt i kommunerne vanskeligt kan udvikle sig til en støtte for borgmesterembedet og dermed en stabiliserende faktor i den kommunale forvaltning, ikke mindst ved at give sikkerhed for en god kontinuitet ved borgmesterens fravær.

Efter forslaget til stk. 2, bliver der mulighed for at etablere fastere regler for vederlæggelse af næstformanden. Hvis der skal fastsættes et vederlag til næstformanden - det er efter forslaget den enkelte kommunalbestyrelses afgørelse - skal det efter udvalgets opfattelse udgøre $^{1}/_{10}$ af borgmesterlønnen, og således, at næstformanden skal være forpligtet til - uden yderligere vederlag - at vikariere for formanden i indtil 5 uger pr. år, se stk. 5.

Hermed er blandt andet den normale ferieperiode dækket ind, og forslaget skulle således ikke medføre væsentlige merudgifter for kommunerne, blot give en lettere administrerbar regel og - som det væsentlige - en større sikkerhed for en varetagelse af opgaverne.

Til stk. 3: Efter udvalgets vurdering er det mindre rimeligt, at en midlertidig udpeget formand, der skal fungere i en længere periode, og som ikke får vederlag efter stk. 2

(jfr. stk. 5) ikke har krav på vederlæggelse, men at dette beror på kommunalbestyrelsens og tilsynsmyndighedens skøn. Udvalget har derfor foreslået, at ydelsen af et tit stillingen svarende vederlag gøres obligatorisk i disse tilfælde.

Til stk. 4: I andre tilfælde af midlertidig funktion, f. eks. hvor der er valgt flere næstformænd, og anden næstformand fungerer, eller hvor et andet kommunalbestyrelsesmedlem udpeges til at varetage bestemte opgaver i medfør af § 66, stk. 1, foreslås den gældende ordning med et konkret udmålt vederlag opretholdt, idet de arbejdsbyrder, der i disse tilfælde kan komme på tale, kan være af så forskellig vægt, at en fast regel næppe kan opstilles. Blandt andet fordi bestemmelsen formentlig yderst sjældent vil komme i anvendelse, synes tilsynsmyndighedens godkendelse af udmålingen at være ufornøden, og udvalget har derfor foreslået, at den bortfalder.

Til stk. 6: Reglen er ny som lovbestemmelse. En tilsvarende regel har imidlertid været optaget i indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 7. marts 1978 til tilsynsrådene vedrørende blandt andet funktionshonorar til kommunalbestyrelsernes næstformænd. Da disse ydelser imidlertid efter forslaget i de praktisk forekommende tilfælde ikke længere *kan* ydes, men tværtimod er obligatoriske, må maksimeringsreglen optages i loven.

Til § 42. Spørgsmålet om den kommunale revision har i de senere år været genstand for betydelig interesse. Rigsrevisionen og statsrevisorerne har således givet udtryk for, at det ville være rimeligt, at spørgsmålet om de kommunale revisioners stilling blev reguleret gennem mere udførlige bestemmelser end dem, der er fastsat i den gældende styrelseslov og de foreliggende normalstyrelsesvedtægter. Indenrigsministeriet har erklæret sig enig med rigsrevisionen og statsrevisorerne i, at det kan være ønskeligt at tilvejebringe en noget bredere beskrivelse af et fælles retsgrundlag for den kommunale revisions funktion. Med hensyn til dette retsgrundlags art har indenrigsministeriet imidlertid givet udtryk for den opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt at bevare det nuværende system, hvorefter kun overordnede regler optages i den kommunale styrelseslov, medens den mere detaljerede regulering overlades til de kommunale styrelsesvedtægter. Der opnås herved en smidig ordning, som blandt andet indebærer mulighed for at fastsætte forskellige regler for kommuner af forskellig størrelse. Indenrigsministeriet har derfor fundet det mest hensigtsmæssigt at lade ændringer i og udbygning af den kommunale revisions retsgrundlag indgå i den kommende revision af normalstyrelsesvedtægterne.

Udvalget er enigt i de af indenrigsministeriet anførte synspunkter og kan således anbefale, at der udarbejdes fyldigere regler om den kommunale revisions virksomhed i de fremtidige vejledende normalstyrelsesvedtægter, jfr. den kommunale styrelseslovs § 46, hvorefter de nærmere regler om revision og om afgørelse af bemærkninger skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Udvalget kan endvidere anbefale, at der som supplement til normalstyrelsesvedtægterne udarbejdes et vejledende normalrevisionsregulativ, jfr. herved de gældende normalstyrelsesvedtægter, hvorefter de nærmere regler for revisionens omfang og udførelse fastsættes i et revisionsregulativ.

Udvalget kan ikke anbefale, at der indføres en lovbestemmelse, der pålægger revisionen at føre en egentlig økonomisk-kritisk kontrol over for kommunalbestyrelsen, dens udvalg eller den kommunale administration, idet noget sådant vil være et indgreb i det indhold af det kommunale selvstyre, som den kommunale styrelseslov har som grundlag. Der henvises herom til kap. IV, afsnit 13.

Udvalget har derfor ment alene at burde foreslå ændringer af den kommunale styrelseslovs § 42, således at der i loven optages bestemmelser om den kommunale revisions opgaver.

Til stk. 2: Der er i de vejledende normalstyrelsesvedtægter for såvel kommuner som amtskommuner optaget en bestemmelse om, at den kommunale revision skal omfatte alle under kommunalbestyrelsen (amtsrådet) henhørende regnskabsområder, og at revisionen skal gennemgå årsregnskabets poster og påse, at disse er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens (amtsrådets) beslutninger samt gældende love og bestemmelser.

Det er imidlertid fundet rigtigst, at en be-

stemmelse om, hvad den kommunale revision skal omfatte, optages i loven.

Den foreslåede bestemmelse i 2. punktum er affattet i overensstemmelse med bestemmelsen i § 3, stk. 1, 1. punktum, i lov nr. 321 af 26. juni 1975 om revisionen af statens regnskaber m. v., idet det dog er tilføjet, at revisionen tillige skal påse overensstemmelsem med »kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger«.

Til stk. 3: Der er i normalstyrelsesvedtægterne optaget en bestemmelse om, at det påhviler revisionen regelmæssigt i årets løb at gennemgå det løbende regnskab og påse, at posteringerne heri er behørigt dokumenterede. Det er imidlertid fundet rigtigst at optage en bestemmelse om revisionens løbende kontrolforanstaltninger i loven.

Til stk. 4: Den foreslåede bestemmelse svarer til den gældende bestemmelse i lovens § 42, stk. 2, idet det dog - i overensstemmelse med normalstyrelsesvedtægternes affattelse - udtrykkeligt er fastsat, at kommunalbestyrelsen har pligt til om fornødent at skaffe oplysninger til veje, og altså ikke blot har pligt til at meddele allerede foreliggende oplysninger.

Til § 64, stk. 3: Ændringen er for så vidt angår efterlønnens nævnelse rent juridisk-teknisk, og skal alene forhindre uberettigede modsætningsslutninger i forhold til §§ 35 og 65, idet det altid har været antaget, at der også i magistratskommuner kunne fastsættes regler om efterløn til borgmestre (og rådmænd). Reglen om vederlag til medlemmer, der fungerer som borgmestre og rådmænd, må ligeledes ses i sammenhæng med reglerne i §§ 35 og 65 om tilsvarende ydelser, specielt i forbindelse med forslaget til ny §66.

Det skal herved bemærkes, at der i lovgivningen og Københavns kommune er hjemmel til udbetaling af konstitutionsvederlag, ligesom der efter forslaget til § 16, stk. 7, er pligt til at indføre sådanne regler i udvalgsstyrede kommuner, hvor der udbetales vederlag til udvalgsformændene.

Ligesom i de øvrige kommuner er den nærmere udformning af reglerne et styrelsesvedtægtsanliggende.

Til § 65: På baggrund af det arbejdspres, som hviler på udvalgsformændene i amtskommunerne og de større primærkommuner, har udvalget overvejet mulighederne for at indføre en ændret styrelsesstruktur i disse kommuner, således at udvalgsformændene kan tillægges en vederlæggelse, der sætter dem i stand til i højere grad at frigøre sig fra erhvervsarbejde, og dermed koncentrere sig om de kommunale hverv.

Da udvalget imidlertid ønsker udvalgsstyret bevaret i amtskommunerne og de større primærkommuner, som i dag ikke har magistratsstyre, har udvalget overvejet muligheden af at indføre en styrelsesmæssig mellemform, baseret på udvalgsstyre, men hvor der åbnes mulighed for, at udvalgsformændene får økonomiske og tidsmæssige muligheder for at varetage deres hverv uden urimelige arbejdsmæssige belastninger.

En sådan ændring af udvalgsformændenes vilkår må efter udvalgets opfattelse være betinget af, at formændene vælges ved forholdstalsvalg, idet den politiske balance i kommunerne i modsat fald forrykkes kraftigt til ugunst for mindretallene.

Sammenhængende hermed har udvalget overvejet, hvorledes det påtrængende behov for en samordning af hele den kommunale virksomhed i amtskommunerne og de større primærkommuner kan imødekommes, ikke mindst såfremt udvalgsformændene udpeges af forskellige politiske grupper.

Disse overvejelser har resulteret i et forslag om, at udvalgsformændene under disse forudsætninger skal være medlemmer af økonomiudvalget, enten således, at de sammen med borgmesteren udgør økonomiudvalget, eller således, at der kan indvælges et yderligere antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, se i det hele kapitel VII, afsnit 6.

Som anført der må inddragelsen også ses på baggrund af, at der er en indbyrdes sammenhæng mellem aflønning og arbejdsindsats, således at en forbedring af udvalgsformændenes vilkår i retning af fuldtidsaflønning må antages at medføre et forøget behov for at beskrive deres arbejdsopgaver i lovgivningen.

Indførelsen af en mellemform mellem udvalgsstyre og magistratsstyre er betinget af, at kommunerne har en vis, betydelig størrelse. Med den foreslåede affattelse (mindst 40.000 indbyggere) vil bestemmelsen maksimalt kunne omfatte amtskommunerne samt

18 primærkommuner udover de i den gældende styrelseslovs § 64 nævnte kommuner.

Ved at gøre spørgsmålet om mellemformsstyre til et vedtægtsanliggende er det markeret, at indførelsen er en frivillig sag for den enkelte kommune af den fastsatte størrelse. En kommunalbestyrelsesvedtagelse af en styrelsesvedtægtsændring vil være en nødvendig betingelse.

Forslaget har som forudsætning, at der er en ganske betydelig arbejdsbyrde for formanden, og dette vil normalt være tilfældet i de omfattede kommuner. Da der imidlertid også i disse kommuner må forudsættes at gøre sig forskelle gældende med hensyn til formændenes arbejdsbyrde, er der også i den foreslåede mellemformsmodel mulighed for en individuel fastsættelse af vederlagsforholdene. Dog skal der i styrelsesvedtægten fastsættes bestemmelser om vederlag, efterløn og pension til udvalgsformændene, og i pensionsbestemmelserne må der optages regler om den anciennitetsmæssige betydning af tidligere perioder som udvalgsformand, ligesom der må ske en koordination med reglerne om borgmesterpension.

Der er gjort en særlig undtagelse for havneudvalget, jfr. stk. 5, da dette udvalg også i arbejdsmæssig henseende afviger fra de øvrige stående udvalg.

Da der åbnes mulighed for »mellemformskommuner« i op til 36 kommuner, vil det være hensigtsmæssigt til sin tid at udforme vejledende normalstyrelsesvedtægter for denne særlige styrelsesform.

I vedtægterne vil det bl. a. være muligt at afstikke grænser for de variationer, som kan ventes accepteret af indenrigsministeriet som stadfæstelsesmyndighed.

I såvel disse normalstyrelsesvedtægter, som i normalstyrelsesvedtægterne for almindeligt udvaigsstyrede kommuner, vil der i øvrigt skulle fastsættes bestemmelser i overensstemmelse med de øvrige udvalgsforslag, såfremt disse finder udtryk i styrelsesloven. Det er dog udvalgets opfattelse, at disse bestemmelser vil have en sådan juridisk-teknisk karakter, at de på det således foreliggende grundlag vil kunne udformes af indenrigsministeriet i samarbejde med de kommunale organisationer.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at det må være en betingelse for indførelse af mellemformsstyre, at antallet af stående udvalg ikke bliver for stort. Dette må kræves dels for at sikre den fornødne koordination, dels for at sikre formændene en passende sagsmængde. Endelig forudsættes det, at indenrigsministeriet ved stadfæstelsen af sådanne styrelsesvedtægter påser, at økonomiudvalget i alle tilfælde får et ulige antal medlemmer.

Til § 66: Spørgsmålet om vægring, hvorved forstås aktiv eller passiv modstand mod at medvirke ved udførelsen af kommunalbestyrelsesbeslutninger, kan for så vidt opstå ved alle kommunale hverv. Det er imidlertid først og fremmest, hvor hvervene har betydning for kommunens administrative funktioner, og hvor vægring derfor kan true effektiviteten i kommunens forvaltning, at behovet for en nærmere retlig regulering har betydning, jfr. i det hele kap. IV, afsnit 12. Som anført dér, er det specielt i magistratskommunerne, at problemet aktualiseres, ikke mindst fordi man der har politisk valgte forvaltningschefer, der for nogles vedkommende repræsenterer mindretal. Problemet kan imidlertid også opstå i forhold til borgmestre i udvaigsstyrede kommuner, f. eks. ved gruppesprængninger, hvor borgmesteren kommer i strid med et byrådsflertal og derefter udnytter sine beføjelser ved sagernes ekspedition og den daglige ledelse af administrationen til at obstruere kommunalbestyrelsens beslutninger.

Desuden er vægringen ved at udføre kommunale hverv særlig uacceptabel, hvor hvervsindehaveren er lønnet og ikke kan afsættes.

Derimod synes problemet ikke at være af væsentligere betydning i forhold til udvalgene, idet udvalgene ikke medvirker i de daglige administrative processer, men arbejder ved at træffe beslutninger - og disse beslutninger kan kommunalbestyrelsen overtage, jfr. § 23 og forslaget til § 11. Da endvidere det enkelte udvalg i enhver henseende er overordnet sin formand, jfr. forslaget til § 22, stk. 3 og bemærkningerne hertil, opstår problemet heller ikke i forhold til udvalgsformændene, som desuden til enhver tid kan udskiftes af udvalget. Hvis formændene imidlertid er valgt i henhold til reglerne i § 65 om styrelsesmæssige mellemformer mellem udvalgs- og magistratsstyre, er de

dels uafsættelige i valgperioden, dels kan de være tillagt betydelige vederlag. I disse tilfælde er der følgelig behov for, at sådanne udvalgsformænd i lighed med borgmestre og rådmænd kan fastholdes på deres forpligtelser i det kommunale hverv.

Bestemmelsen omhandler derfor dels indehavere af kommunale hverv, hvor der til hvervet er knyttet egentlige administrative funktioner, og som følgelig efter forholdets natur ikke kan overtages af kommunalbestyrelsen, d. v. s. borgmestre og rådmænd, dels udvalgsformænd i mellemformskommunerne, som modtager betydelige vederlag og er uafsættelige i valgperioden.

Herudover bemærkes til de enkelte bestemmelser:

Tit stk. 1 og 2: Det er fundet fornødent at sondre mellem de tilfælde, hvor vægringen er af afgrænset karakter, og de tilfælde, hvor den er grov eller gentagen. I det første tilfælde kan hensynet til kommunalforvaltningens funktion efter udvalgets opfattelse tilgodeses, når kommunalbestyrelsen konkret kan overlade funktionerne til et andet af sine medlemmer. Bliver forsømmeligheden imidlertid af grov eller gentagen karakter, synes det ikke rimeligt at lade den pågældende hvervsindehaver fortsætte. I så fald er der behov for det meget kraftige reaktionsmiddel, som suspension og eventuelt efterfølgende afsættelse er. Der henvises i øvrigt til bestemmelsen i § 35, stk. 3 (jfr. §§ 64, stk. 3 og 65, stk. 4) om funktionsvederlag til medlemmer, der fungerer i disse situationer.

Til stk. 3: Det er forudsat, at indenrigsministeren foretager en tilbundsgående prøvelse af saispensionsbeslutningen. Ministeren skal herved særligt påse, at suspensionen har baggrund i egentlige administrative forsømmelser og ikke er udslag af politisk forfølgelse.

Til stk. 4: Betemmelsen skal sikre, at der altid bliver foretaget en domstolsprøvelse af suspensionsbetingelserne, når en suspension har fundet sted, og bliver således en yderligere garanti for, at en indskriden af denne indgribende karakter kun kan ske, når der foreligger forsømmelighed i hvervet af grov og gentagen karakter. I modsætning til den begrænsede overladelse af funktioner efter stk. 1 og suspensionen efter stk. 2 og 3, hvor kommunalbestyrelsesflertallet udpeger den midlertidige afløser, betyder den endelige afsættelse, at de almindelige regler om nybesættelse træder i kraft.

I magistratsstyrede kommuner (§ 64) og i kommuner, der er omfattet af § 65 (mellemformskommuner), betyder det, at den gruppe, som har valgt den afsatte rådmand eller udvalgsformand, genbesætter hvervet.

Denne forskel begrundes med, at det tungtvejende hensyn på det korte sigt er til kommunens funktion, mens der - hvis indgrebet bliver permanent - må ske en genoprettelse af den politiske balance, som i øvrigt er fastlagt i styrelsesloven.

Til stk. 5: Reglen om to trediedeles løn i suspensionsperioden svarer til reglerne i tjenestemandslovgivningen. Henset til de særlige forhold i den i bestemmelsen beskrevne situation, kan det imidlertid ikke udelukkes, at det i særligt graverende tilfælde — f. eks. hvis borgmesteren eller udvalgsformanden kun har fungeret meget kort tid og ikke opgivet sit private erhverv - kan virke stødende, at der udbetales vederlag overhovedet. Der er derfor åbnet mulighed for, at kommunalbestyrelsen, hvor omstændighederne taler herfor, kan lade vederlaget bortfalde helt. Der kræves indenrigsministerens samtykke til enhver reduktion i vederlaget, og også i denne situation må indenrigsministeren særligt påse, at der ikke er tale om politisk forfølgelse.

Der er i den *gældende bestemmelse i § 66* fastsat regler om kommunalbestyrelsens indsendelse af forslag til styrelsesvedtægter til indenrigsministeriet inden ét år efter styrelseslovens ikrafttræden. Da der for samtlige kommuner er stadfæstet styrelsesvedtægter, og bestemmelsen således har mistet sin betydning, er det foreslået, at den udgår.

Bilag

Beskrivelse af magistratsordningerne i Københavns, Århus, Ålborg og Odense kommuner.

I. Københavns kommune

1. Borgerrepræsentationen.
Borgerrepræsentationen består af 55 medlemmer. Borgerrepræsentationen vælger en formand og 3 næstformænd. Valgmåden svarer til valgreglerne i den kommunale styrelseslov.

Formanden tilrettelægger og leder borgerrepræsentationens møder.

Borgerrepræsentationen styrer kommunens anliggender og er den højeste myndighed i kommunen. Det må understreges, at der ikke tilkommer magistraten eller dennes enkelte medlemmer nogen selvstændig, modstående beslutningskompetence i kommunens anliggender, bortset fra tilfælde, hvor dette udtrykkeligt er bestemt i lovgivningen. Borgerrepræsentationen kan således efter loven forhandle og afgøre enhver sag, der vedrører kommunen.

Der er imidlertid fortsat et særligt forhold mellem borgerrepræsentationen og magistraten som følge af, at magistratens medlemmer, når de på det konstituerende møde er valgt af borgerrepræsentationen, udtræder af denne. Denne organisatoriske adskillelse giver sig visse betydningsfulde udslag. Først og fremmest er der ikke som i landets øvrige kommuner et personsammenfald mellem formanden for kommunalbestyrelsen og borgmesteren (overborgmesteren). Yderligere må det nævnes, at magistratsmedlemmerne har pligt til at overvære borgerrepræsentationens møder og herunder kan begære ordet, men at de er afskåret fra egentlig deltagelse i sagernes afgørelse i borgerrepræsentationen.

I sammenhæng med den organisatoriske adskillelse samt for at sikre, at sagerne er forsvarligt oplyst, er det i den københavnske styrelseslov fastslået, at borgerrepræsentationen ikke kan træffe endelig beslutning i en sag, uden at magistraten har været inddraget. Hvis borgerrepræsentationens behandling af en sag ikke sker på grundlag af et af magistraten fremsendt forslag, hvilket især vil være tilfældet med hensyn til borgerrepræsentationsmedlemmers *forslag til beslutning,* skal sagen således have været forelagt magistraten. Dog er sager, der udelukkende henhører under borgerrepræsentationen, undtaget fra denne regel, f. eks. spørgsmål om borgerrepræsentationens forretningsorden.

I henhold til § 2 i den københavnske styrelseslov kan borgerrepræsentationen af magistraten kræve alle oplysninger om kommunens anliggender. Der er endvidere i borgerrepræsentationens forretningsorden bestemmelser om, at borgerrepræsentationens medlemmer kan stille henholdsvis forespørgsler og spørgsmål til magistraten.

En *forespørgsel* skal skriftligt meddeles formanden, der herefter underretter vedkommende borgmester og tillige overborgmesteren derom. Forespørgslen besvares mundtligt af vedkommende borgmester eller - såfremt forespørgslen vedrører flere magistratsafdelinger - ifølge aftale imellem magistratsafdelingerne enten af overborgmesteren eller af en borgmester. Aftale herom kan, afhængigt af forespørgslens karakter, træffes enten på et møde i den samlede magistrat eller ved uformel aftale mellem magistratsafdelingerne. Ethvert medlem af borgerrepræsentationen og magistraten kan deltage i en forespørgselsdebat.

I modsætning hertil gælder der den regel med hensyn til *spørgsmål,* at det kun er spørgeren og den, der besvarer spørgsmålet, der har taleret. Spørgsmål kan endvidere stilles til skriftlig besvarelse. Spørgsmål skal være indgivet til borgerrepræsentationen senest to hverdage før det pågældende møde og videresendes samme dag til »vedkommende borgmester«.

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

2. Magistraten.

Magistraten, der består af overborgmesteren og 6 borgmestre, vælges af borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg. Det tilkommer den gruppe, der ved forholdstalsvalget opnår det største delingstal, at udpege overborgmesteren. De øvrige borgmestre bestemmer 1 den orden, hvori de er valgt, hvilken magistratsafdeling de ønsker at forestå. Dog har den hidtidige borgmester for en magistratsafdeling fortrinsret til den pågældende magistratsafdeling.

Der udpeges ikke stedfortrædere for overborgmesteren eller borgmesteren. I tilfælde af midlertidigt fravær kan overborgmesteren overdrage varetagelsen af den pågældendes forretningsområde til en anden borgmester, ligesom overborgmesteren i tilfælde af eget forfald kan konstituere en borgmester i sit embede. Har forfaldet en varighed af mindst 2 måneder, kan borgerrepræsentationen konstituere et medlem af borgerrepræsentationen.

Magistraten som kollegium udøver sin virksomhed i møder og træffer afgørelse ved stemmeflertal (hvor intet andet særligt er bestemt). Overborgmesteren er formand for magistraten. Han forbereder magistratens møder og leder forhandlingerne.

Hver borgmester kan i magistratens møder forelægge de sager, der henhører under hans forretningsområde, og kan forlange enhver af magistratens beslutninger forelagt borgerrepræsentationen til afgørelse. Endvidere kan overborgmesteren indbringe enhver sag for magistraten og herigennem tillige hidføre, at sagen bliver forelagt borgerrepræsentationen. Sager, hvori der skal træffes beslutning af borgerrepræsentationen, skal forinden have været forelagt den samlede magistrat. Lovens angivelse af »magistraten« betyder således, når der er tale om sager til borgerrepræsentationen, den samlede magistrat, jfr. den københavnske styrelseslovs § 12, jfr. § 33. Bortset herfra er der imidlertid hverken i styrelsesloven eller styrelsesvedtægten en almindelig angivelse af, hvilke sager der skal behandles i den samlede magistrat, og hvilke sager der kan behandles af de enkelte borgmestre.

Den altovervejende del af de sager, der kommer til behandling i den samlede magistrat, er sager, der skal til behandling i borgerrepræsentationen, d. v. s. indstiUingssager. Den samlede magistrat træffer således kun endelig afgørelse i et fåtal af sager, især visse sager om tjenestemandsansættelser og -afskedigelser samt visse sager om dispensationer fra servitutter m. v.

Magistratsmøderne kan imidlertid også benyttes til en gensidig orientering om verserende sager. Overborgmesteren og de enkelte borgmestre omtaler - uden for dagsordenen - de mere principielle og vidtrækkende sager fra deres respektive områder. På grundlag af en sådan orientering får vedkommende borgmester en ide om, hvordan hans maigistratskollegers indstilling til del forelagte problem må forventes at være, men allerede fordi der ikke på grundlag af en sådan uformel orientering på dette tidspunkt kan træffes nogen afgørelse i magistraten (hertil kræves, at sagen er færdigbehandlet i magistratsafdelingen og optaget på dagsordenen for det pågældende møde i den samlede magistrat), vil en sådan orienterende drøftelse ikke kunne danne basis for en forelæggelse for borgerrepræsentationen.

Sager, der skal til behandling i den samlede magistrat, vil på grund af deres særlige karakter normalt skulle passere overborgmesteren, der i henhold til den københavnske styrelseslovs § 33, stk. 2, skal afgive erklæring om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, jfr. nedenfor pkt. 3.

Overborgmesterens sekretariat er tillige sekretariat for magistraten; i magistratsmøderne deltager ud over magistratens medlemmer kun økonomidirektøren.

3. *Overborgmesteren.*

Overborgmesteren er sammen med de øvrige magistratsmedlemmer valgt af borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg, jfr. ovenfor pkt. 2. I modsætning til landets øvrige kommuner og amtskommuner er overborgmesteren imidlertid ikke formand for kommunalbestyrelsen (borgerrepræsentationen) og ej heller medlem af denne, jfr. ovenfor pkt. 1.

Overborgmesteren er det samordnende led i forhold til magistraten. Han skal drage omsorg for, at sagerne fordeles til borgme-

strene i overensstemmelse med sagsfordelingen i styrelsesvedtægten. Endvidere skal hans erklæring indhentes i enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, inden sagen forelægges i et magistratsmøde.

Alle tværgående opgaver er henlagt til overborgmesterens afdeling. Det gælder de overordnede økonomiske anliggender, herunder budgetlægning, budgetkontrol, kasse- og regnskabsvæsen m. v., den overordnede fysiske planlægning, generelle personaleadministrative opgaver samt i det hele sager, der vedrører kommunen i almindelighed.

Hverken i styrelsesloven eller styrelsesvedtægten er der en nærmere beskrivelse af forholdet mellem overborgmesteren og de enkelte borgmestre. Der er ej heller bestemmelser, der udtrykkeligt henlægger et almindeligt tilsyn med den kommunale forvaltning til overborgmesteren, eller bestemmelser, der tillægger overborgmesteren en ret til at indfordre oplysninger fra de enkelte afdelinger om sagers ekspedition m. v. Overborgmesterens centrale administrative placering sammenholdt med hans ret til at indbringe enhver sag for magistraten er dog helt klart udtryk for, at det påhviler overborgmesteren at sikre, at der i kommunen sker en forsvarlig og effektiv sagsbehandling, herunder en fornøden koordination mellem de forskellige afdelinger.

4. De enkelte magistratsafdelinger.

Den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender er delt mellem overborgmesterens afdeling, jfr. ovenfor pkt. 3, og 6 afdelinger. Den daglige, løbende administration af hver enkelt magistratsafdeiing varetages således af den ansvarlige borgmester (overborgmester), der, i det omfang han måtte finde det fornødent, kan forelægge en sag inden for sit forretningsområde til fælles beslutning i magistraten.

Posten til kommunen er normalt stilet til de enkelte magistratsafdelinger og modtages direkte. Den øvrige post modtages i overborgmesterens afdeling og fordeles derfra til de respektive afdelinger i overensstemmelse med styrelsesvedtægtens regler.

Alle sager af væsentligere interesse forelægges for borgmesteren, og i øvrigt er borgmesteren orienteret om de fleste sager i afdelingen.

Sager om ansættelse og afskedigelse af personale, der er placeret under lønramme 34, afgøres i de enkelte afdelinger. Dog er det overladt til de enkelte institutioner at foretage ansættelse og afskedigelse i tilfælde, hvor der ikke er tale om fast ansættelse.

5. *De faste udvalg.*

Borgerrepræsentationen nedsætter for sin valgperiode 9 faste udvalg, som hvert består af 11 borgerrepræsentationsmedlemmer. Udvalgene vælger selv deres formand. Borgerrepræsentationens formand har ret til at overvære forhandlingerne i udvalgene.

Udvalgene har til opgave på borgerrepræsentationens vegne at behandle de sager, der af borgerrepræsentationen henvises til udvalgsbehandling efter forelæggelsen i borgerrepræsentationen. Udvalgsbehandlingen afsluttes med afgivelse af en skriftlig betænkning indeholdende udvalgets (ofte et flertals og et eller flere mindretals) indstilling om sagens afgørelse i borgerrepræsentationen.

Under udvalgsbehandlingen, der foregår i møder, kan sagen blive yderligere oplyst. Det kan ske ved samråd med vedkommende borgmester (borgmestre), der ofte vil møde med ekspertbistand, ligesom det kan ske gennem skriftlige spørgsmål til og svar fra borgmesteren (borgmestrene). Det kan tillige ske ved besigtigelser eller ved modtagelser af delegationer udefra.

Udvalgene har således alene rådgivende funktioner over for borgerrepræsentationen og ingen beslutningskompetence. Det betegner ikke noget brud herpå, når det i styrelsesvedtægten er fastsat, at udvalgene i visse tufælde skal have forhåndsorientering om sager, der er under forberedelse i magistratsafdelingerne. Efter denne bestemmelse i § 3, stk. 3 (»samarbejdsbestemmelsen«) skal vedkommende magistratsafdeling på et passende tidspunkt under sagsbehandlingen give udvalget orientering om sager af et sådant omfang eller en sådan karakter, at det skønnes rimeligt, at udvalgsmedlemmerne kan få et forhåndskendskab til sagen. Bestemmelsen, der er ny, sigter således på at orientere udvalgene om sager, som på grund af deres omfang og karakter med stor sikker-

hed senere vil blive henvist til udvalgsbehandling.

Adgangen til forhåndsorientering af udvalget kan af borgmesteren tillige benyttes til at danne sig en opfattelse af udvalgets og dermed til en vis grad også borgerrepræsentationens stilling til en sag. Bestemmelsen i styrelsesvedtægten åbner således mulighed for en værdifuld, gensidig orientering. Det må dog understreges, at udvalget ikke afgiver nogen indstilling eller erklæring i sådanne tilfælde. Udvalget skal kun, hvis borgerrepræsentationen ved sagens senere behandling henviser den til udvalgsbehandling, afgive betænkning over denne.

6. *Særlige udvalg m. m.*

I henhold til § 41, stk. 4, i loven om Københavns kommunes styrelse kan borgerrepræsentationen af sin midte nedsætte et udvalg til på borgerrepræsentationens vegne at meddele samtykke til mindre afvigelser fra budgettet eller til afholdelse af udgifter uden for budgettet. Der er i styrelsesvedtægten nærmere regler om dette udvalg og dets kompetence.

Udvalget består af borgerrepræsentationens formand og 6 andre borgerrepræsentationsmedlemmer. Den til udvalget delegerede bevillingskompetence vedrører beløb af indtil 25.000 kr., men det er i praksis kun få sager, der i henhold til disse regler forelægges udvalget af magistraten.

Der er endvidere i styrelsesvedtægten tillagt udvalget en erklæringsret over for magistraten blandt andet i førtidspensioneringssager samt i sager om tildeling af legatportioner i legater under Københavns kommunes bestyrelse.

I henhold til den københavnske styrelseslovs § 44 nedsætter borgerrepræsentationen endvidere et udvalg til behandling af revisionsberetningen. Revisionsudvalget, der består af 5 medlemmer, afgiver betænkning med indstilling om decision af regnskabet til borgerrepræsentationen.

II. Århus kommune.

1. Byrådet.

Byrådet består af 31 medlemmer. Byrådet vælger efter den kommunale styrelseslovs almindelige formandsvalgregler en formand (borgmesteren) og en 1. og 2. næstformand.

Byrådets møder forberedes og ledes af borgmesteren.

Byrådet har den øverste myndighed i alle kommunens anliggender, ligesom det er tilfældet i landets øvrige kommuner. Der tilkommer således ikke magistraten nogen selvstændig, modstående beslutningskompetence. Om forholdet mellem byrådet og magistraten indeholder styrelsesvedtægten en bestemmelse, som svarer til styrelseslovens § 22, hvorefter et byrådsmedlem kan indbringe ethvert spørgsmål om magistratens og dennes afdelingers virksomhed for byrådet, og magistraten skal meddele byrådet de oplysninger, dette forlanger. Spørgsmål fra byrådets medlemmer om magistratens virksomhed besvares normalt af den politiske chef (borgmester/rådmand) for den afdeling, som sagen vedrører.

Stort set alle afdelingernes indstillinger til byrådet passerer magistraten. Sagerne forelægges i byrådet af den politiske chef for den afdeling, sagen vedrører.

Udviklingen siden 1970 har betydet, at byrådet behandler et meget betydeligt antal sager (ofte op til 60-70 sager pr. møde). Byrådsmøderne har ofte haft en varighed på op til 8 timer. I det sidste års tid er det imidlertid blevet praksis, at der i tilfælde, hvor det på forhånd må skønnes, at en dagsorden ikke kan færdigbehandles inden for en effektiv mødetid på 5-6 timer, reserveres den følgende dag til en fortsættelse af mødet. Det sker ikke helt sjældent, at magistratens indstillinger ikke følges. Et relativt stort antal sager henvises til udvalgsbehandling, hvilket bl. a. må ses i sammenhæng med en bestemmelse i forretningsordenen, hvorefter 3 medlemmer kan forlange en sag udvalgsbehandlet. Undertiden vises sager tilbage til magistraten.

2. Magistraten.

Byrådet vælger ved forholdstalsvalg blandt sine medlemmer en magistrat, bestående af borgmesteren og 4 rådmænd. Byrådet udpeger derefter stedfortrædere for rådmændene.

Borgmesteren er formand for magistraten. I hans forfald fungerer den af byrådets næstformænd, der måtte være medlem af magistraten, som formand. Er ingen af næstformændene medlemmer af magistraten, fungerer det anciennitetsældste magistratsmedlem.

Magistraten som kollegium udøver sin virksomhed i møder og træffer afgørelser ved almindelig stemmeflerhed og med formandens stemme som afgørende ved stemmelighed.

Magistraten forbereder de sager, der forelægges byrådet, og udfører byrådets beslutninger, ligesom den har den øvrige udøvende myndighed i kommunens anliggender, for så vidt den umiddelbare forvaltning af enkelte grene af disse ikke er henlagt til særlige udvalg eller kommissioner, d. v. s. er uden for magistratsafdelingernes områder. I henhold til vedtægten har magistraten således »udøvende myndighed« og rådmændene »umiddelbar forvaltning«, men denne terminologiske forskel er dog uden betydning. I øvrigt er forholdet mellem magistraten og de enkelte rådmænd (f. eks. oplysningspligt) ikke reguleret.

Ud over at fungere som sagsforberedende (i forhold til byrådet) træffer magistraten beslutning i sager, der ikke kræver byrådsforelæggelse. Herudover drøftes uformelt andre løbende sager. Magistraten holder møde en gang om ugen med gennemsnitlig ca. 30 sager på dagsordenen. I møderne deltager foruden magistratsmedlemmerne økonomidirektøren og sekretariatschefen. Andre tjenestegrenschefer kan tilkaldes, men det sker forholdsvis sjældent.

Sagerne indbringes (næsten) altid af den afdeling, som behandler de pågældende sager. Formelt benytter borgmesteren næsten aldrig sin ret til at indbringe sager fra andre afdelingers område for magistraten, men uformelt sker det, at sagerne drøftes på borgmesterens foranledning, f. eks. på baggrund af en klage til ham eller i anledning af presseomtale. Der foretages en indgående drøftelse af sagerne i magistraten, og undertiden sendes de tilbage til den pågældende afdelings videre overvejelser. Sædvanligvis udsættes større sager, hvis den pågældende rådmand er fraværende.

3. *Borgmesteren.*

Som ovenfor nævnt under punkt 2 forbereder og leder borgmesteren byrådets møder. Borgmesteren forestår - på samme måde som borgmesteren i de udvalgsstyrede kommuner - ekspeditionen af sager til og fra byrådet. Desuden kan borgmesteren når som helst forlange sig meddelt oplysninger om de sager, der hører under de forskellige områder, og deres ekspedition, ligesom han kan indbringe enhver kommunen vedrørende sag for magistraten.

Borgmesterens erklæring skal indhentes i enhver sag, som i en udvalgsstyret kommune skulle have været forelagt økonomiudvalget, d. v. s. i sager der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold. Erklæringen skal indhentes, forinden spørgsmålet forelægges magistraten til beslutning. Borgmesteren har tillige den umiddelbare forvaltning af kommunens økonomi m. v., lønnings- og pensionsvæsen, organisationsafdeling samt alle kommunale anliggender, der ikke er tillagt nogen af magistratens øvrige forvaltningsaf delinger. Borgmesteren har endvidere det almindelige tilsyn med kommunens forvaltning.

I øvrigt er forholdet mellem borgmesteren og de øvrige magistratsmedlemmer ikke nærmere beskrevet. I praksis udøver borgmesteren tilsynet og de koordinerende funktioner over for de øvrige afdelinger uformelt, normalt gennem mundtlig kontakt med de enkelte rådmænd i forbindelse med det daglige arbejde (hvor borgmesterens erklæring skal indhentes), eller i forbindelse med møder i magistraten. Der sker herudover ingen systematisk kontrol med eller orientering fra de enkelte afdelinger til borgmesteren. Det er sjældent, at borgmesteren formelt udbeder sig erklæringer eller lignende fra afdelingerne.

Borgmesteren behandler klager og lignende, som er stilet til byrådet eller borgmesteren. Dette gælder også i tuf ælde, hvor klagerne vedrører rådmændenes afdelinger; i så fald høres den pågældende afdeling for-

inden i sagen. Undtaget herfra er dog klager, som skønnes at være af mindre betydning, idet disse videresendes til behandling og afgørelse i afdelingen.

4. De enkelte magistratsafdelinger.

Den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender er delt mellem borgmesteren (magistratens 1. afdeling), de 4 rådmænd samt enkelte særlige udvalg.

Posten til kommunen er normalt stilet til de enkelte afdelinger og modtages dér. Post, der er stilet til »kommunen« eller lignende, modtages i borgmesterens sekretariat. Hvis posten efter sit indhold er bestemt til andre afdelinger, videresendes den straks, medmindre der er tale om post, der indeholder klager over afdelingerne eller vedrører (politisk) betydningsfulde sager. Hvis dette er tilfældet, forelægges de pågældende sager for borgmesteren, som inden en eventuel videresendelse ofte kontakter vedkommende rådmand.

Daglige sager, som ikke forelægges byrådet til afgørelse, herunder anvisning af bevilgede beløb, afgøres for hovedpartens vedkommende i de enkelte afdelinger, de lidt mere betydningsfulde dog efter (formel eller uformel) drøftelse med borgmesteren eller i magistraten. For så vidt angår anvisning bemærkes det dog, at der ikke i styrelsesvedtægten er regler om anvisningskompetence. Afdelingens udgående post underskrives af vedkommende rådmand, og brevpapiret er øverst påtrykt af delingens navn.

Alle sager, som skal »videre« i systemet, samt vigtigere sager i øvrigt, forelægges afdelingens politiske chef. Forelæggelsen kan - efter sagens art - ske umiddelbart efter dens opståen (postmodtagelsen), ved de regelmæssige (ugentlige) drøftelser, som finder sted mellem afdelingens politiske chef og tjenestegrenscheferne, eller når sagen er behandlet på administrativt niveau.

Ansættelser og afskedigelser af tjenestemænd fra overassistent og opefter forelægges byrådet. I øvrigt foretages de af de enkelte rådmænd. Det er i kommunen under overvejelse at ændre disse regler, således at langt færre personalesager forelægges byrådet.

En afdelings »interne« sager (klager, disciplinærsager og lignende) afgøres i afdelingen, medmindre der er tale om særligt betydningsfulde sager, som man skønner det nødvendigt at forelægge for borgmesteren, magistraten eller byrådet.

Borgmesterens kontakt med afdelingerne går altid gennem vedkommende rådmand, medmindre denne har forfald, ferie eller lignende.

Det forudsættes klart, at rådmandsstillingen er et fuldtidsjob, og det opfattes som et politisk-moralsk krav, at rådmanden ikke har erhvervsarbejde ved siden af. Nogle rådmænd har faste træffetider til modtagelse af borgerne.

5. De faste udvalg.

Byrådet nedsætter 5 faste udvalg, som hvert består af 7 byrådsmedlemmer, og hvis arbejdsområder svarer til de fem magistratsafdelingers. Udvalgene vælger selv deres formand.

Udvalgenes opgaver er alene efter begæring fra byrådet at underkaste forslag, som er fremsat over for byrådet, »en nærmere prøvelse«. Som nævnt kan et mindretal på 3 medlemmer kræve en sag henvist til udvalg (uden nærmere begrundelse). Resultatet af udvalgets prøvelse afgives til byrådet i form af en skriftlig betænkning. Udvalgene kan tilkalde sagkyndig bistand, og magistratens medlemmer skal »stå til disposition for udvalgene med enhver oplysning, som udvalget måtte fordre vedrørende sagen«. Rådmanden og de tjenestegrenschefer, der har været involveret i en udvalgssags behandling, deltager normalt i udvalgets møder.

Der er i vedtægten fastsat en »minimumskontakt« på 4 møder om året mellem udvalget og vedkommende rådmand. Udvalget skal på disse møder have »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«. I et vist omfang er der en uformel kontakt mellem rådmanden og udvalgsformanden.

Kontakten mellem udvalg og afdeling går altid over afdelingens politiske leder, men sædvanligvis inddrages udvalget ikke yderligere i afdelingens daglige arbejde.

Ved byrådsbehandlingen uddyber udvalgsformanden ofte udvalgenes indstillinger til byrådet, men har herudover ingen særlig rolle ved byrådsbehandlingen.

Også for udvalgene har der siden 1970 været en stigende aktivitet. Et enkelt udvalg har således afholdt mere end 1 møde pr. uge. Udvalgenes mødeaktivitet er dog alt i alt mindre end mødeaktiviteten i en udvalgsstyret kommune. Der synes imidlertid at være et betydeligt pres fra udvalgenes medlemmer for at få større indseende med forvaltningen af de daglige sager.

6. *Særlige udvalg m. v.*

Der er i kommunen enkelte særlige udvalg og kommissioner, hvis opgaver svarer til de stående udvalgs og kommissioners i de udvalgsstyrede kommuner. Det drejer sig om havneudvalget, udvalget vedrørende bistandslovens hjælpeforanstaltninger uden samtykke samt ligningskommissionen.

III. Ålborg kommune.

1. Byrådet.

Byrådet består - ligesom i Århus - af 31 medlemmer, og byrådet vælger på samme måde en formand (borgmesteren) og en 1. og 2. næstformand. Borgmesteren forbereder og leder byrådets møder.

Forholdet mellem byrådet og magistraten er vedtægtsmæssigt i det store og hele reguleret som i Århus. Der er således også i Ålborg kommunes styrelsesvedtægt en bestemmelse om, at ethvert byrådsmedlem kan indbringe ethvert spørgsmål om magistratens og dennes afdelingers virksomhed for byrådet, samt at magistraten skal meddele byrådet de oplysninger, dette forlanger. Det er ligeledes normalt den politiske chef for den afdeling, som sagen vedrører, der besvarer byrådsmedlemmernes spørgsmål i byrådets møder.

Næsten alle sager til byrådet passerer magistraten. Magistraten kan dog - i modsætning til i Århus - henvise sager til de faste udvalg, inden de videresendes til byrådet, jfr. nedenfor under punkt 5. Sagerne forelægges i byrådet af den politiske chef for den afdeling, som sagen vedrører.

Sager, der forelægges byrådet, er ofte - især hvis de er politisk omtvistede - drøftet mellem vedkommende rådmand/borgmester og det faste udvalg, således at byrådet forholdsvis sjældent sender sagerne tilbage til den pågældende afdeling eller til udvalgsbehandling.

Byrådsbehandlingen er derfor også mindre tidkrævende end i Århus. Der afholdes 1-2 byrådsmøder af 3-5 timers varighed pr. måned.

Samtlige byrådsmedlemmer får tilsendt dagsorden og udskrift af beslutningsprotokol om magistratens møder.

2. Magistraten.

Magistraten, der består af 5 medlemmer, vælges og fungerer som i Århus. Dog er formandens (borgmesterens) stemme ikke udslaggivende ved stemmelighed.

Styrelsesvedtægtens beskrivelse af magistratens opgaver afviger fra Århus-vedtægtens ved ordvalget »… forbereder de sager, der skal forelægges byrådet, og varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender …« Det bemærkes således, at begrebet »udøvende myndighed« ikke forekommer, og at det ej heller udtrykkeligt er fastsat, at magistraten »udfører byrådets beslutninger«. Ordvalget dækker dog ikke over realitetsforskelle, idet magistraten i praksis har samme funktioner som i Århus. Sagsantallet er ligeledes ca. 30 sager pr. møde (ugentligt). Hvis der er uenighed i magistraten om indstillingen i en sag til byrådet, »fremsendes« sagen til byrådet uden indstilling.

Det er yderligere værd at bemærke, at borgmesteren i Ålborg ikke har en udtrykkelig vedtægtssikret ret til at indbringe enhver kommunen vedrørende sag for magistraten, d. v. s. også sager fra rådmændenes områder. I praksis synes denne forskel dog ikke hidtil at have medført problemer.

Økonomidirektør, juridisk direktør og regnskabschef deltager i magistratens møder.

5. *Borgmesteren.*

Borgmesteren forbereder og leder byrådets møder. Borgmesterens opgaver er i øvrigt i højere grad end i Århus kommunes styrelsesvedtægt beskrevet i overensstemmelse med normalstyrelsesvedtægten. Der er i forhold til denne hovedsageligt ændringer som følge af, at den umiddelbare forvaltning varetages af borgmesteren, rådmændene og enkelte særlige udvalg i stedet for af de stående udvalg, samt at borgmesteren har en erklæringsret svarende til økonomiudvalgets i de udvalgsstyrede kommuner. Specielt bemærkes det, at borgmesteren efter vedtægten »i fornødent omfang« drager omsorg for udførelsen af byrådets beslutninger.

Borgmesteren fastsætter forskrifter for administrationen, for så vidt der er tale om områder, der har betydning for alle forvaltningsgrene, f. eks. budgetter og personaleforhold. På det sidstnævnte område har borgmesteren imidlertid overladt en række af sine beføjelser til et særligt løn- og personaleudvalg, bestående af byrådsmedlemmer. Dette udvalg er ikke omtalt i styrelsesvedtægten, men udvalget har i praksis ikke alene en permanent karakter, men tillige - i kraft af den udtrykkelige delegation fra borgmesteren - visse administrerende funktioner.

Endvidere behandler borgmesteren klager og lignende, som er stilet til byrådet eller borgmesteren. Dette gælder, uanset om klagerne vedrører rådmændenes afdelinger, i så fald høres de pågældende afdelinger forinden over sagen. Undtaget herfra er dog klager, som skønnes at være af mindre betydning, idet sådanne videresendes til behandling og afgørelse i afdelingen. Efter borgmesterens skøn forelægges i øvrigt mere betydende klagesager for byrådet.

4. De enkelte magistratsafdelinger.

Den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender er ligesom i Århus delt mellem borgmesteren, 4 rådmænd samt enkelte særlige udvalg.

Den daglige sagsbehandling i afdelingen foregår ligeledes som i Århus, dog med de forskelle, som følger af løn- og personaleudvalgets virksomhed og af borgmesterens behandling af visse typer klagesager.

Der er i Ålborg kommunes styrelsesvedtægt en udtrykkelig regel om, at borgmesteren og rådmændene inden for hver deres afdeling har anvisningskompetence.

Kontakten mellem borgmester og embedsmænd i de øvrige afdelinger går principielt gennem vedkommende rådmand, men i forbindelse med borgmesterens tværgående funktion er der dog ikke sjældent tale om en direkte kontakt med en efterfølgende orientering til rådmanden.

5. *De faste udvalg.*

Der er ligesom i Århus 5 faste udvalg, hvert bestående af 7 medlemmer og med arbejdsområder svarende til magistratsafdelingerne. Udvalgsbehandling kan besluttes af byrådet, ligesom det kan kræves af et mindretal på 5 medlemmer.

De faste udvalg har imidlertid herudover i henhold til vedtægten en mere aktiv rolle end i Århus, idet de er berettigede til »af egen drift at optage sager til undersøgelse og afgivelse af betænkning i tilfælde, hvor sagen ikke allerede er rejst over for byrådet eller under forberedelse i magistraten eller en af dens afdelinger«. Denne bestemmelse benyttes dog ikke i praksis. Formel henvisning af sager til udvalgene fra byrådet eller magistraten sker endvidere sjældent.

Af stor praktisk betydning er derimod reglen om, at de faste udvalg skal orienteres af borgmesteren eller den pågældende rådmand om større og mere principielle sager - samt sager med budgetoverskridelser - som er under forberedelse i magistratsafdelingen. Denne regel medfører, således som den benyttes i praksis, at udvalgene får kendskab til - og i vidt omfang tillige drøfter - alle sager af større interesse inden for deres område. Rådmændene deltager normalt i udvalgsmøderne, og disse kan derved benyttes til en gensidig orientering, der ikke mindst er betydningsfuld i større sager, der skal forelægges for byrådet. Fra mindretallenes side anses den orientering, som de almindelige byrådsmedlemmer får, for meget væsentlig.

Det må understreges, at det er rådmanden, og ikke udvalget, som gennem magistra-

ten indstiller sagerne til byrådet, men det kan forekomme, at udvalgets holdning bliver nævnt i rådmandens indstilling. Forskellige indstillinger fra rådmand og udvalgsflertal i visse sager er med byrådets nuværende politiske sammensætning uundgåelig og føles derfor heller ikke som nogen belastning for systemet.

Der er normalt en regelmæssig kontakt mellem rådmanden/borgmesteren og vedkommende udvalgsformand, men sidstnævnte har ingen administrative funktioner udover mødeforberedelse og -ledelse. Kontakten mellem udvalgsmedlemmer og administrationen går principielt gennem rådmanden/borgmesteren. I visse større sager, f. eks. ved budgetbehandlingen, ydes der dog ofte en direkte assistance til udvalg og partigrupper.

Udvalgene holder møder 1-2 gange pr. måned. Der er ca. 5-7 sager til behandling, og møderne varer 2-3 timer. I forbindelse med møderne er der ofte tilrettelagt institutionsbesøg.

6. Særlige udvalg m. v.

De særlige udvalg og kommissioner i Ålborg kommune svarer til Århus kommunes, jfr. ovenfor II. 6.

IV. Odense kommune.

1. Byrådet.

Byrådet består af 29 medlemmer. Byrådet vælger efter den kommunale styrelseslovs almindelige formandsvalgregler en formand (borgmesteren) og en 1. og 2. næstformand. Borgmesteren forbereder og leder byrådets møder.

Der er i styrelsesvedtægten samme regler som i Århus og Ålborg kommuners styrelsesvedtægter om, at ethvert medlem af byrådet kan indbringe ethvert spørgsmål om magistratens og dennes afdelingers virksomhed for byrådet, samt at magistraten skal meddele byrådet de oplysninger, dette forlanger.

Det skal endvidere nævnes, at byrådsgrupperne ligesom i Ålborg har adgang til teknisk bistand fra økonomisk forvaltning til udarbejdelse af ændringsforslag til budgettet.

Alle sager til byrådet passerer såvel de faste udvalg som magistraten, bortset fra sager fra skolekommissionen, som ikke medfører (ikke-budgetterede) udgifter. Sagerne forelægges i byrådet af borgmesteren. Vedkommende rådmand kan derefter få ordet for at uddybe sagen eller i øvrigt at knytte bemærkninger til sagen. Bortset herfra er det imidlertid de politiske ordførere, der kommenterer sagen.

På grund af udvalgenes forudgående behandling af magistratens forslag varer de fleste byrådsmøder kun 1½–2 timer, og behandlingen er i de fleste sager ret formel. Det kan siges, at den væsentlige politiske forberedelse og behandling af sagerne foregår i udvalgene, jfr. nedenfor under punkt 5. Som en praktisk følge af udvalgsbehandlingen foregår der en aktiv information over for borgerne på et tidligt stadium af sagens behandling, dels gennem (uofficiel) udsendelse af udvalgsdagsordener til dagspressen, dels gennem rådmændenes og borgmesterens løbende information til dagspressen.

2. Magistraten.

Magistraten, der består af 5 medlemmer, vælges og fungerer som i Århus og Ålborg. Formandens (borgmesterens) stemme er dog - ligesom i Ålborg - ikke udslaggivende ved stemmelighed.

Styrelsesvedtægtens beskrivelse af magistratens opgaver svarer til Ålborg-vedtægtens. Dog er det, ligesom i Århus-vedtægten, fastsat, at »magistraten udfører byrådets beslutninger«.

Magistratens behandling af sagerne er imidlertid knap så indgående som i de øvrige magistratskommuner, idet sagerne, forinden de forelægges magistraten, har været behandlet i de faste udvalg, jfr. nedenfor under punkt 5.

Der er gennem udvalgsbehandlingen normalt sket en afklaring af sagerne, og magistratsbehandlingen kan derfor foregå hurti-

gere, ligesom den normalt ikke vil resultere i »tilbagetrækning« af sagerne.

Da der ikke er et fast udvalg for borgmesterens sagsområde, fungerer magistraten for så vidt som det faste udvalg, hvor borgmesteren kan forelægge sager fra sit område. Specielt er der ikke - som i henholdsvis Århus og Ålborg - et budget- eller økonomiudvalg til drøftelse af økonomiske anliggender, og magistratens virksomhed i Odense kan derfor i højere grad sammenlignes med økonomiudvalgets i de udvalgsstyrede kommuner.

Magistratens dagsordener sendes til alle byrådsmedlemmer, og derigennem orienteres disse blandt andet også om de fra såvel borgmesterens som fra rådmændenes afdelinger kommende sager, som eventuelt ikke går videre til byrådet.

Der er ligesom i Århus - men i modsætning til Ålborg - tillagt borgmesteren en ret til at indbringe enhver kommunen vedrørende sag for magistraten. I praksis har borgmesteren dog ikke benyttet sin indbringelsesret, men kun taget sager fra rådmændenes afdelinger op til uformel drøftelse med de enkelte rådmænd, eventuelt i et magistratsmøde.

I møderne i magistraten deltager foruden kommunaldirektøren, der er magistratens sekretær, økonomidirektøren og vicedirektøren i økonomisk forvaltning.

Der er etableret en tværgående embedsmandsgruppe, bestående af de øverste chefer for alle magistratsafdelinger, til støtte for magistraten og specielt for magistratens 2. afdeling for så vidt angår opgaver vedrørende planlægning.

J. *Borgmesteren.*

Borgmesteren forbereder og leder byrådets møder, ligesom det er tilfældet i Århus og Ålborg samt i de udvalgsstyrede kommuner. I øvrigt er borgmesterens opgaver beskrevet i nøje overensstemmelse med Århus-vedtægten, bortset fra at det udtrykkeligt er fastslået, at borgmesteren har »den øverste ledelse af kommunens administration« og herunder »fordeler sagerne til de pågældende forvaltningsområder«.

Også i praksis fungerer borgmesterembedet stort set som i Århus. Klagesager afgøres af borgmesteren eller den pågældende rådmand, eventuelt efter drøftelse i magistraten.

Kun klager, der er rejst i byrådet eller indbragt for tilsynsrådet eller folketingets ombudsmand, behandles i byrådet. Endvidere skal det nævnes, at borgmesteren af byrådet er bemyndiget til at ekspedere de fleste personalesager (normalt efter indstilling fra de respektive magistratsafdelinger), dog således at byrådsmedlemmerne orienteres om afgørelserne; undtaget herfra er navnlig ansættelse i stillinger i højere niveau og uansøgt afskedigelse.

4. De enkelte magistratsafdelinger.

Den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender er ligesom i Århus og Ålborg delt mellem borgmesteren, de 4 rådmænd samt enkelte særlige udvalg m. v.

Opgavernes fordeling mellem de 5 magistratsafdelinger og den daglige sagsbehandling i afdelingerne er også i det store og hele som i Århus og Ålborg.

I praksis er rådmændenes stilling dog præget af, at rådmændene tillige er formænd for de faste udvalg og dermed har en nærmere kontakt til udvalgene end i de øvrige magistratskommuner. Formelle og uformelle rådslagninger mellem rådmænd og udvalg forekommer hyppigt, både om løbende sager og om afdelingernes personalemæssige forhold, f. eks. ved forelæggelse af organisatoriske spørgsmål. Denne kontakt medfører, at byrådsmedlemmerne kan være bedre orienterede om sagerne, og at rådmændenes forslag kan være politisk mere afklarede, forinden de kommer frem til byrådsbehandling.

Borgmesteren og rådmændene har anvisningsret inden for hver deres afdeling.

Borgmesterens kontakt med rådmændenes afdelinger går gennem rådmændene, i hvert fald med hensyn til politisk prægede problemer, men i øvrigt lige så ofte på administrativt plan, f. eks. når der er tale om tilvejebringelse af faktiske oplysninger.

Borgmesteren og rådmændene har en fast, ugentlig træffetid til modtagelse af borgere.

5. *De faste udvalg.*

De faste udvalg i Odense adskiller sig i flere henseender fra de faste udvalg i Århus og Ålborg.

For det første er der kun nedsat 4 udvalg, hvert bestående af 7 medlemmer. Der er ikke et udvalg svarende til borgmesterens forvaltningsområde, idet magistraten her erstatter det faste udvalg.

For det andet er rådmændene og deres stedfortrædere fødte formænd, henholdsvis næstformænd, for det udvalg, som de har område fælles med.

For det tredie har udvalget status »som rådgivende organ for den pågældende rådmand efter dennes anmodning«. Udvalget skal dog erklære sig over alle sager, som den pågældende rådmand fremsender til byrådet.

For det fjerde 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 Århus og Ålborg, nemlig at prøve forslag efter henvisning fra byrådet. Da udvalgene allerede har haft forslagene til behandling, er behovet for en henvisning - som kræver almindelig flertalsbeslutning i byrådet - dog ikke stort, og i praksis sker en sådan henvisning, der altså er udtryk for en hjemvisning, kun sjældent.

Den væsentlige politiske behandling af sagerne foregår således i udvalgene. Er et udvalg uenig i rådmandens indstilling i en sag, sker det ofte, at rådmanden trækker sagen tilbage og derefter påny forelægger sagen for udvalget. Selv om en rådmand er i strid med udvalgets flertalsindstilling, er dette dog ikke til hinder for, at han fremlægger en sag i byrådet, og noget sådant betragtes som en naturlig del af ordningen. I øvrigt synes der ikke at kunne konstateres en forskel i rådmændenes samarbejde med udvalgene, som kan tilbageføres til politiske tilhørsforhold. Det nære samspil mellem rådmænd og udvalg formodes at forebygge størstedelen af de konflikter, som kan være en følge af den poliske divergens mellem udvalgsflertal og nogle af rådmændene.

Ej heller Odense-vedtægten indeholder nærmere regler om f. eks. udvalgenes ret til oplysninger fra og kontakt med forvaltningen i forbindelse med deres rådgivende virksomhed. Det er imidlertid en følge af den nærmere kontakt mellem udvalg og rådmand, at udvalgsmedlemmerne i praksis har en nærmere forbindelse til administrationen. De orienteres således i vidt omfang om sager, der afgøres i afdelingerne.

Det bemærkes, at styrelsesvedtægten fastslår borgmesterens ret til at overvære udvalgsmøder, men denne ret bruges praktisk talt ikke.

Udvalgsdagsordener udsendes - ligesom magistratsdagsordener - til alle byrådsmedlemmer.

Udvalgsmøder afholdes hver 14. dag eller hver uge og har varighed på gennemsnitlig 2–4 timer.

6. *Særlige udvalg m.* v.

Der er i Odense kommune de samme særlige udvalg og kommissioner som i Århus og Ålborg kommuner, jfr. ovenfor under II, afsnit 6.

Bilag 2.

Samlet antal ordinære mødetimer pr. måned i de tre kommuner, som har indført magistratsstyre i henhold til styrelseslovens § 64.

	Byråd	Magistrat	Faste udvalg	I alt*)
Ålborg	4	18	17	39
Odense	4	10	25	39
Århus	12	10	16	38

*) Sammentællingen viser det antal timer, der gennemsnitlig anvendes i kommunen til møder pr. måned. Det bør dog erindres, at deltagerkredsen i de forskellige møder er forskellig, sammenlign herved med beskrivelsen af magistratsordningen i bilag 1.

Samlet antal mødetimer i kommunerne
fordelt efter kommunestørrelse

		Samlet antal ordinære mødetimer pr. måned i kommunalbestyrelse, økonomiudvalg og stående udvalg			
		under 25	25–35	35–50	50 og derover
Antal indb.	under 10000	36 % (49)	41 % (55)	22 % (30)	1 % (1)
	10000–20000	8 % (6)	33 % (26)	35 % (27)	24 % (19)
	20000–40000	10 % (3)	14 % (4)	41 % (12)	35 % (10)
	over 40000	16 % (3)	26 % (5)	26 % (5)	32 % (6)
	Amtskomm.	0 % (0)	43 % (6)	43 % (6)	14 % (2)

I parentes er angivet antal kommuner.
Antal primærkommuner, excl. magistratskommuner, som undersøgelsen omfatter: 261
Antal amtskommuner: 14

Mødetimer i kommunernes økonomiudvalg
fordelt efter kommunestørrelse

		Antal ordinære mødetimer pr. måned i økonomiudvalg			
		under 5	5–10	10–15	15 og derover
Antal indb.	under 10000	40 % (53)	53 % (71)	5 % (8)	2 % (2)
	10000–20000	21 % (16)	48 % (38)	21 % (16)	10 % (8)
	20000–40000	28 % (8)	34 % (10)	31 % (9)	7 % (2)
	over 40000	21 % (4)	47 % (9)	32 % (6)	0 % (0)
	Amtskomm.	29 % (4)	57 % (8)	14 % (2)	0 % (0)

I parentes er angivet antal kommuner.
Antal primærkommuner, excl. magistratskommuner, som undersøgelsen omfatter: 260
Antal amtskommuner: 14

Mødetimer i kommunernes stående udvalg efter kommunestørrelse

		Antal ordinære mødetimer pr. måned i de stående udvalg[1])			
		under 15	15–20	20–25	25 og derover
Antal indb.	under 10000	25 % (34)	29 % (39)	29 % (39)	17 % (23)
	10000–20000	8 % (6)	11 % (9)	18 % (14)	63 % (49)
	20000–40000	7 % (2)	7 % (2)	14 % (4)	72 % (21)
	over 40000	16 % (3)	10 % (2)	21 % (4)	53 % (10)
	Magistrats-komm.[1])	0 % (0)	67 % (2)	0 % (0)	33 % (1)
	Amtskomm.	0 % (0)	7 % (1)	22 % (3)	71 % (10)

I parentes er angivet antal kommuner.
Antal primærkommuner, som undersøgelsen omfatter: 261
Antal magistratskommuner, som undersøgelsen omfatter: 3
Antal amtskommuner: 14

1) I magistratskommunerne: faste udvalg

Den enkelte kommunalpolitikers arbejdsvilkår

Rapport fra konference afholdt af Kommunernes Landsforening den 30.-31. oktober 1979

Rapporten er udarbejdet af Kommunernes Landsforening

Forord.

Baggrunden for konferencens afholdelse.
I indenrigsministeriets udvalg vedrørende udvalgs- og magistratsstyre er der drøftet en lang række muligheder for at forbedre de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers arbejdsvilkår, deres informationsadgang, spørgsmålet om borgerligt ombud, vederlag og frihed for erhvervsarbejde m. v. Også udvalgets overvejelser i øvrigt, således f. eks. om kompetence- og ansvarsfordelingen i det kommunale styre og om indførelse af mellemformer mellem udvalgs- og magistratsstyre, er af betydning her. Da Kommunernes Landsforenings bestyrelse endnu ikke havde taget stilling til alle de mange spørgsmål, ønskede man, inden udvalgsarbejdets afslutning, at søge den enkelte kommunalpolitikers vilkår og muligheder for afklaring af disse belyst ved afholdelse af en konference med deltagelse fortrinsvis af kommunalpolitikere, der hverken er borgmestre eller udvalgsformænd.

Kommunernes Landsforenings bestyrelse besluttede derfor at afholde en sådan konference den 30. og 31. oktober 1979 på hotel Munkebjerg ved Vejle.

Arbejdet i indenrigsministeriets udvalg vedrørende kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m. v. (udeladt her).

Konferencens gennemførelse (udeladt her).

1. Resumé af konferencedeltagernes synspunkter.

Informationsadgang.
Der var blandt konferencedeltagerne et udtalt ønske om generelt at forbedre informationsadgangen for den enkelte kommunalpolitiker.

Det blev fra flere sider fremhævet, at en regel om, at alle udvalgsdagsordener og -referater udsendes til alle kommunalbestyrelsens medlemmer, ville forbedre den enkelte kommunalpolitikers informationsniveau og dermed mulighederne for at følge med i kommunens samlede virksomhed.

Kendskab til økonomiudvalgets sager føltes i denne forbindelse særligt vigtigt.

Fra flere sider blev der rejst et ønske om større åbenhed omkring udvalgenes arbejde, bl. a. ved at ikke-udvalgsmedlemmer gives adgang til at overvære andre udvalgs møder. Der var især ønske om en mulighed for, at alle partigrupper kan overvære økonomiudvalgets budgetmøder for at sikre et ens informationsniveau hos alle medlemmer i alle faser af budgetlægningen.

Fra flere sider blev rejst et ønske om udvidelse af adgangen til at rejse alle spørgsmål vedrørende den kommunale virksomhed. Man ønskede her regler som i højere grad kunne sikre muligheden for flere principdebatter, f. eks. af samme karakter som folketingets forespørgselsdebatter. Dette blev suppleret med ønsket om at indføre en ret for den enkelte kommunalpolitiker til at indbringe spørgsmål for udvalgsformænd, som så efterfølgende skal besvare spørgsmålet i kommunalbestyrelsen efter endt udvalgsbehandling.

Der var bred enighed om, at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer bør have adgang til alle oplysninger direkte fra administrationen, og at dette bør fastslås i lovgivningen. Det blev desuden fremhævet, at denne informationsadgang bør kunne ske uden borgmesterens samtykke, men en eventuel efterfølgende orientering til borgmesteren kunne her tænkes. Nogle kommuner administrerer denne adgang ganske liberalt, mens andre kommuner har en ret restriktiv regulering af kommunalpolitikeres adgang til forvaltningen. I tilknytning hertil blev der rejst et stærkt ønske om, at alle medlemmer bør have ubetinget adgang til alle sagsakter fra alle udvalg.

Der var et udbredt ønske om, at politikerne får et bedre arbejdsmateriale, således at man får et mere overskueligt beslutningsgrundlag for den enkelte sag. Mange politikere oplevede, at forvaltningen ligefrem »drukner« politikerne i informationsmateriale. Det blev påpeget, at en løsning ville

være ret præcise formkrav til udvalgs- og kommunalbestyrelsesdagsordener, f. eks. med sagsresuméer, bilagsoversigter og indstillinger fra forvaltningen. Det blev desuden påpeget, at en anden arbejdsdeling mellem politikere og administration med flere rutinesager afgjort administrativt ville formindske det materiale, politikere skal sætte sig ind i. En bedre uddannelse af de kommunale embedsmænd blev også nævnt som en løsningsmulighed.

Der blev stillet et konkret forslag til forbedring af den enkelte kommunalpolitikers informationsadgang ved obligatorisk oprettelse af et informationsudvalg med repræsentation af borgmester og alle partigrupper. Udvalget, der tænkes udstyret med eget personale, holder åbne møder. Udvalgets opgaver blev præciseret således:

- samordne kommunens interne og eksterne informationssystem.
- modtage alle dagsordener til høring i udvalget med henblik på at sikre, at alle de politiske grupper er orienteret om væsentlige sager.
- tage initiativer til at etablere bedre kontakt mellem borgerne og kommunen.

Sammenfattende om informationsadgang kan de fremlagte synspunkter formuleres som et ønske om, at der gennem lovgivningen sker en bedre sikring af det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems adgang til at få tilstrækkelig information. Dette kunne, som det blev påpeget, sikres ved, at det fastslås i lovgivningen, at intet kommunalbestyrelsesmedlem kan forhindres i at få adgang til sagsrelevant informationsmateriale.

Borgerligt ombud.

Der var bred tilslutning til, at der blev søgt etableret bedre mulighed for stedfortræderindkaldelse.

Det blev foreslået, at man forsøgte at udvide kredsen af borgere, der kunne besætte forskellige tillidsposter.

Væsentligheden af delegation blev understreget.

Man støttede, at mulighederne for midlertidig frigørelse lempes.

Vederlag og frihed fra erhvervsarbejde.

Man fandt, at en bedre økonomisk stilling for de folkevalgte var ønskelig, men at det væsentligste var at få lettet arbejdspresset.

Vederlagsordninger bør kunne udligne de forskelle, der er i de privat ansattes, de selvstændiges og de offentlig ansattes økonomiske vilkår. Der blev her peget på muligheden for at yde erstatning til den private arbejdsgiver for fraværet.

Det blev fremhævet, at erstatning for tabt arbejdsfortjeneste bør være f erieberettigende, samt at udbetaling af diæter ikke bør medføre fradrag i arbejdsløshedsunderstøttelsen.

Flere advarede mod en generel regel om ret til frihed, fordi det alene ville blive en programerklæring, som kunne bruges som begrundelse for ikke at ansætte medarbejdere, som var eller kunne forventes at deltage i kommunalbestyrelsesarbejde.

Der var bred enighed om, at sekretærbistand, adgang til hjælpemidler som kopimaskiner og biblioteksfaciliteter m. v. ville være det mest effektive middel til lettelse af politikernes arbejdspres.

Styrelsesmæssige mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre.

Der var generelt ikke interesse for etablering af et retsgrundlag, der kunne åbne op for magistratsordningeor eller mellemformer. Denne holdning var især begrundet med, at man ikke ønskede, at udvalgsformandens kompetence blev forøget.

Der var generel betænkelighed ved at placere udvalgsformændene i økonomiudvalget, men der var forståelse for, at udvalgsformændenes vederlag skulle forøges.

Ændringer i bestemmelserne om udvalgsstyret.

Der var enighed om, at udgangspunktet fortsat måtte være det traditionelle udvalgsstyre, og man mente ikke, at en styrkelse af udvalgsformænd gennem en beskrivelse af deres kompetence i styrelsesloven ville løse problemet med arbejdsbyrden for kommunalpolitikerne.

Andre forslag.

Der var stor interesse for et forslag om, at alle udvalgsformænd skulle forholdstalsvælges - uden i øvrigt at ændre på deres kompetence.

2. Den enkelte kommunalpolitikers deltagelse og indsigt i de kommunale funktioner.

2.1. Kommunalbestyrelsesmedlemmernes informationsadgang.

En af de helt afgørende forudsætninger for, at den enkelte kommunalpolitiker på forsvarlig vis kan deltage i de kommunale funktioner, samt få indsigt i disse er, at hans informationsniveau har en vis kvalitet. Der viste sig blandt konferencens deltagere at være et udtalt ønske om at forbedre informationsadgangen på en række områder, også ud over de forslag indenrigsministeriets udvalg har fremlagt.

2.1.1. Udsendelse af udvalgsdagsordener.

Indenrigsministeriets udvalg drøfter en obligatorisk regel om udsendelse af udvalgsdagsordener og udskrifter af udvalgenes beslutningsprotokol til alle kommunalbestyrelsens medlemmer.

Det blev af flere af deltagerne fremhævet, at en obligatorisk regel herom generelt ville forbedre den enkelte kommunalpolitikers informationsniveau, ligesom det ville gøre det lettere at følge særlige mærkesager. Et bedre kendskab til arbejdet i de udvalg, hvor man ikke er medlem, ville desuden generelt give det enkelte medlem bedre muligheder for en kvalificeret deltagelse i behandlingen af udvalgssager på byrådsmøderne. Kendskabet til økonomiudvalgets sager føltes i denne forbindelse særligt vigtigt.

Det er indtrykket, at det i en række kommuner er praksis at udsende udvalgsdagsordener og -udskrifter til alle kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Der blev dog fremhævet enkelte eksempler på, at udvalgsmedlemmer ikke får udsendt dagsorden forinden møder i udvalg, hvor de er medlemmer, men først får den udleveret på selve mødet. Det blev endeligt påpeget, at der burde ske en forlængelse af fristen for udsendelse af byrådsdagsordener til 8 dage.

2.1.2. Ret til at overvære møder i udvalg, hvor man ikke er medlem.

Indenrigsministeriets udvalg drøfter at indføre en ret for kommunalpolitikere til at overvære møder i udvalg, de ikke er medlemmer af.

Det blev fra flere sider fremhævet, **at** større åbenhed omkring udvalgenes arbejde ville sikre det enkelte medlem bedre indflydelsesmuligheder. En sådan åbning kunne f. eks. bestå i, at man generelt sigtede mod, at kommissions- og nævnsformænd og lignende kunne deltage ad hoc i udvalgsmøderne, når dette ville være relevant for udvalgets arbejde. Der blev endvidere rejst et ønske om, at partigrupper får ret til at overvære økonomiudvalgets budgetmøder og dermed have mulighed for at være bedre orienteret om centrale budgettal på et tidligt tidspunkt i budgetlægningen.

2.1.3. Adgang til i kommunalbestyrelsen at rejse alle spørgsmål vedrørende den kommunale virksomhed.

Indenrigsministeriets udvalg overvejer formelt at lovfæste, at kommunalpolitikere har adgang til at rejse alle spørgsmål vedrørende den kommunale virksomhed i kommunalbestyrelsen. Efter gældende lovs § 22 er der kun adgang til at indbringe spørgsmål vedrørende udvalgenes virksomhed.

Det blev påpeget, at der bør kunne rejses spørgsmål i kommmunalbestyrelsen om alle emner, - også helt aktuelle, hvor en 8-dages frist for skriftlig aflevering af spørgsmålene ikke kan overholdes.

Det blev af nogle af konferencedeltagerne nævnt, at den enkelte kommunalpolitiker normalt ikke mangler oplysninger om enkeltsager. Det er i stedet information om overordnede, målsætningsprægede emner, d.v.s. samlet information om »den kommunale forretning«, der savnes. Dette kunne eventuelt afhjælpes med en regel om, at kommunalbestyrelsen årligt får forelagt en redegørelse for de enkelte udvalgs virksomhed til principdiskussion. Dette kunne eventuelt ske ved starten af de enkelte sektorers årlige planlægningsarbejde.

Endelig var der ønske om regler, der sikrer mulighed for at rejse principdebatter **i**

kommunalbestyrelsen af samme karakter som folketingets forespørgselsdebatter.

Det var i øvrigt en udbredt opfattelse, at der nok i de fleste kommuner anvendes for megen tid på enkeltsagsbehandling på bekostning af principdebatter. Det blev nævnt som en idé, at alle kommunalpolitikere på et tidligt tidspunkt i budgetlægningen skulle gennemføre en debat om principielle og overordnede spørgsmål.

2.1.4. Spørgsmål til udvalgsformænd.
Indenrigsministeriets udvalg drøfter at indføre en ret for den enkelte kommunalpolitiker til for kommunalbestyrelsen at indbringe spørgsmål til udvalgsformænd, som skal besvare spørgsmålet i kommunalbestyrelsen efter endt udvalgsbehandling.

Der blev her ytret ønske om, at denne mulighed etableres, ikke mindst fordi mindretalsgrupper, der ikke er repræsenteret i alle udvalg, ofte har svært ved at følge væsentlige enkeltsager i disse udvalg. Man fandt det hensigtsmæssigt, at mindretalsbeskyttelsen i styrelseslovens § 22 (ret til at indbringe udvalgssager for kommunalbestyrelsen) herved kunne blive udvidet til at gælde for samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer.

2.1.5. »Høringer« og formaliseret kontakt til administrationen.
Indenrigsministeriets udvalg drøfter muligheden for regelmæssige, egentlige »høringer« af ledende embedsmænd både i udvalg og kommunalbestyrelse, eller en udvidet adgang til f. eks. at rette henvendelse til de enkelte forvaltningsgrene gennem »kontaktpersoner«.

Der var bred enighed om, at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer bør have adgang til alle oplysninger direkte fra administrationen, og at dette bør fastslås i lovgivningen. Det blev desuden fremhævet, at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem bør kunne få udleveret oplysninger uden borgmesterens forhåndsgodkendelse, men eventuelt med en efterfølgende orientering til borgmesteren. Det blev fra flere sider klart tilkendegivet, at man føler, at der er problemer med at få tilstrækkelig information fra forvaltningen. Dette blev forklaret med, at den nugældende sityrelsesordning giver borgmesteren en mulighed for en tæt regulering af infonnationsstrømmen til kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Det blev fremhævet, at man i en række kommuner er tilfredse med informationen, idet der er ganske fri adgang for kommunalpolitikerne til administrationen. I andre kommuner er informationsstrømmen derimod tæt reguleret, og adgangen til sagsakter er undertiden ligefrem begrænset eller vanskeliggjort. Det blev opfattet som en svaghed ved det nugældende system, at infonnationsstrømmen til kommunalbestyrelsesmedlemmerne i stort omfang afhænger af indstillingen hos den siddende borgmester.

Muligheden for at kunne tale med den enkelte embedsmand, der har ansvaret for udarbejdelsen af materiale til kommunalbestyrelsesmedlemmerne, blev nævnt som en væsentlig forudsætning for at være godt orienteret om væsentlige forhold i kommunen. En udvidelse af denne mulighed kunne eventuelt være, at politikere får mulighed for at bruge embedsmændene til at gennemgå materialet mundtligt ud fra den betragtning, at mange kommunalpolitikere ikke er vant til at tilegne sig stof ved at læse. Papirmængden, der udsendes til politikerne, kunne derved også formindskes. I tilknytning til dette spørgsmål blev det nævnt, at gode informationsmuligheder måske i højere grad drejer sig om den enkelte politikers mulighed for at trække på administrationen end om at få udsendt skriftligt materiale før møderne.

2.1.6. Bedre arbejdsmateriale til politikerne.
Indenrigsministeriets udvalg drøfter mulighederne for at tilvejebringe bedre arbejdsmateriale for kommunalbestyrelsens medlemmer. Der tænkes dels på et overskueligt og tilstrækkeligt beslutningsgrundlag i den enkelte sag og dels på en grundlæggende orientering om de enkelte sagsområder.

Det blev fra flere sider fremhævet, at politikerne ofte modtager for meget informationsmateriale, der tillige ofte er uoverskueligt. Man oplevede i nogle tilfælde ligefrem, at forvaltningen »drukner« politikerne i information ved at sagerne er for detaljeret belyst, hvorved det kan være svært at skabe sig overblik over sagens reelle indhold.

Til løsning af disse problemer blev der fremlagt flere forslag. Der var et udtalt øn-

ske om ret præcis© formkrav til udvalgs- og kommunalbestyrelsesdagsordener. Dette kunne f. eks. omfatte sagsresuméer med ekstrakt af det væsentlige i sagen, bilagsoversigter, samt en kort konklusion på sagen. Flere fremhævede, at forvaltningen burde have ret til at ledsage enhver udvalgssag med en begrundet indstilling. Det blev her nævnt, at man bør kunne kræve alternative indstillinger, ikke mindst fordi, som det blev nævnt, udvalgsformænd undertiden frasorterer forvaltningens alternative indstilling til sagen. Hvis det fremgår af sagsbelysningen, hvad der er udeladt, kunne de uheldige virkninger heraf undgås.

Arbejdsdelingen mellem politikere og administration blev diskuteret i denne forbindelse. Man ønskede at lade langt flere rutinesager bliver afgjort i forvaltningen efter retningslinier fastlagt af politikerne, hvorved de politiske organer kunne blive aflastet og få mere tid til behandling af større sammenhængende spørgsmål.

Nogle deltagere pegede på, at den manglende delegation til administrationen kunne skyldes politikernes frygt for embedsmændenes indflydelse. Andre mente, at der ville ske øget delegation, hvis embedsmændene generelt var bedre uddannet.

Det blev af flere af konferencedeltagerne fremhævet, at en række af de problemer, der er forbundet med et uhensigtsmæssigt informationsgrundlag og en forkert arbejdsdeling mellem politikere og administration utvivlsomt kunne løses ved en bedre uddannelse af embedsmændene. Det blev især påpeget, at en bedre lederuddannelse af de kommunale chefer til en mere kvalificeret ledelse af kommunen på politikernes præmisser, ville kunne forbedre de kommunale forvaltningers funktionsvilkår og dermed betjeningen af politikerne.

Flere nævnte også muligheden for en bedre uddannelse af politikerne til at undgå detaljeret styring af sagsbehandling. Der var her ønske om flere kursustilbud.

Det blev nævnt som et ønske fra mange deltagere, at borgmesteren bør supplere forvaltningens informationsmateriale med informationsmøder for kommunalbestyrelsen om større og vigtige emner.

Endelig blev der rejst et ønske om et tids skrift af samme karakter som Sognerådstidende med en koncentreret regelmæssig orientering om vigtige nye lovbestemmelser, bekendtgørelser, cirkulærer m. v.

2.1.7. Tilvejebringelse af materiale, der umiddelbart kan fremskaffes.

Indenrigsministeriets udvalg drøfter at indføre en pligt for borgmesteren til på begæring af f. eks. 1/3 af kommunalbestyrelsens, økonomiudvalgets eller de stående udvalgs medlemmer at tilvejebringe oplysninger, herunder økonomisk og statistisk materiale, som til brug ved en sags behandling kan fremskaffes uden større vanskelighed.

Flere af konferencens deltagere fremførte, at en sådan regel generelt ville kunne forbedre kommunalpolitikernes informationsgrundlag og muligheder for at få større, vigtige sager belyst ved undersøgelser, statistisk materiale og lignende.

Det blev fra anden side fremhævet, at det i stedet for 1/3 af medlemmerne burde være udvalgene, der fremsætter krav om særligt oplysningsmateriale.

2.1.8. Ubetinget adgang til gennemsyn af alle sager.

Indenrigsministeriets udvalg drøfter en ubetinget adgang til på begæring at få udleveret samtlige referater, notater m. v. til gennemsyn.

Der var bred enighed om, at det burde fastslås i lovgivningen, at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer har en ubetinget adgang til alle sagsakter fra alle udvalg

2.1.9. Andre forslag.

Der blev udtrykt en vis misstemning overfor begrebet »menig kommunalpolitiker«, idet nogle politikere ikke burde være »mere lige end andre«. Man fandt derfor, at det er uacceptabelt, at enkelte kommunalpolitikeres ønsker om tilstrækkelig information blev modarbejdet. I øvrigt blev det fremhævet, at arbejdet i kommunalbestyrelsen kan blive besværliggjort af, at nogle kommunalpolitikere formenes adgang til informationer. I denne forbindelse blev der lagt vægt på, at information bør gives på et så tidligt tids-

punkt i beslutningsprocessen, at all© kommunalbestyrelsens medlemmer (og især mindretallene) får lige gode muligheder for at give deres synspunkter til kende. Dette kræver efter den nugældende ordning forståelse hos både borgmester og administration. Der var fra flere sider en fornemmelse af, at udvalgsformand eller rådmand ofte informeres før de andre kommunalpolitikere. Der blev nævnt nogle efter konferencedeltageres opfattelse grove eksempler på »flertalsmisbrug« med udelukkelse af mindretals adgang til at få informationer, til at benytte forvaltningen o. s. v.

På baggrund heraf blev det formuleret som et klart ønske, at der gennem lovgivningen sker en mere vidtgående sikring af det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems adgang til at få tilstrækkelig information og til at anvende den kommunale forvaltning. Dette kunne sikres ved, at det fastslås i lovgivningen som et generelt princip, at intet kommunalbestyrelsesmedlem kan forhindres i at få adgang til sagsrelevant informationsmateriale.

Det blev i denne forbindelse fremhævet, at velinformerede politikere har de bedste indflydelsesmuligheder i udvalg og kommunalbestyrelse. Desuden har velinformerede politikere de bedste forudsætninger for at formidle kontakt til borgerne og i øvrigt til grupper uden for den kommunale organisation.

Der blev stillet et helt konkret forslag til forbedring af den enkelte kommunalpolitikers informationsadgang. Det blev foreslået, at kommunerne får pligt til at oprette et stående informationsudvalg med følgende opgaver og beføjelser:

- Udvalgets formål er at samordne kommunens informationssystem, administrativt, i relation til politikerne og overfor borgerne.
- Alle partigrupper incl. borgmesteren er repræsenteret i udvalget.
- Udvalget udstyres med eget personale.
- Udvalgets møder er offentlige.
- Alle sager fra udvalg og kommunalbestyrelse kan gennemgås i udvalget.
- Udvalget modtager alle dagsordener til høring med henblik på at sikre, at alle politiske grupper er orienteret om væsentlige sager.
- Udvalget tager initiativer til kontakt mellem politikere og vælgere (sekretariatsbistand til politikerne).
- Udvalget hjælper borgere med at formulere sig overfor kommunen.
- Udvalget tager initiativer til udarbejdelse af kommunale publikationer, f. eks. en kommunal årbog med praktiske oplysninger om kommunen.

2.2. Borgerligt ombud.

Der påhviler kommunalpolitikerne en række forpligtelser til at lade sig opstille og vælge til medlem af kommunalbestyrelse og udvalg. I denne forbindelse overvejes det at ændre disse regler med henblik på en aflastning af kommunalpolitikerne.

2.2.1. Udvidet adgang til stedfortræderindkaldelse.

Indenrigsministeriets udvalg drøfter muligheden for en udvidet adgang til at lade sig repræsentere ved stedfortræder, dels i kommunalbestyrelsen og i de stående udvalg, dels ved forskellige kommunale hverv.

Der var bred tilslutning til, at der etableres bedre muligheder for stedfortræderindkaldelse, men der var uenighed om de konkrete ændringer.

Nogle hævdede, at der burde være mulighed for suppleantindkaldelse når som helst byrådsmedlemmer har et begrundet forfald d. v. s. til det enkelte møde. Enkelte fandt, at stedfortræderindkaldelsen også burde omfatte udvalgene. Andre mente i modsætning hertil, at det var tilstrækkeligt med 1 måneds forfald, før der blev tale om stedfortræderindkaldelse.

Endelig mente nogle, at der burde være obligatorisk stedfortræderindkaldelse til kommunalbestyrelsen ved væsentlige sager, såsom budgetbehandling og behandling af sektorplaner, kommuneplaner og lignende.

2.2.2. Sanering af kommunalpolitikerens antal kommunale hverv.

Indenrigsministeriets udvalg drøfter at anbefale kommunerne en sanering af antallet af de kommunale hverv, kommunalbestyrelsens

medlemmer kan have, så disse hverv i højere grad overlades til kommunalt ansatte eller kommunens borgere.

Det blev af flere konferencedeltagere foreslået, at der gives bedre muligheder for at udvide kredsen af borgere, der kan trækkes på, ved besættelse af tillidsposter i bestyrelser, kommissioner, nævn o, s. v.

Der blev fra mange sider udtrykt ønske om, at politikerne i mindre grad er administrerende og i højere grad delegerer enkeltsagsbehandlingen til administrationen. Man fandt i øvrigt, at det var et skisma, at kommunalpolitikeren på den ene side har brug for at beskæftige sig med overordnede, principielle spørgsmål, men på den anden side må lægge vægt på, at kunne svare på borgernes konkrete forespørgsler. Dette kunne måske løses ved en bedre sekretariatsbistand, eksempelvis til besvarelse af borgerforespørgsler.

2.2.3. Lettere midlertidig frigørelse fra kommunalbestyrelseshvervet.

Indenrigsministeriets udvalg drøfter en nemmere adgang til i perioder, hvor politikerne har en arbejdsmæssig belastning, at blive frigjort fra kommunalbestyrelsesarbejdet.

Det blev påpeget, at man kunne udvide forfaldsgrundene, så et kommunalbestyrelsesmedlem midlertidigt kan fritages på grund af arbejde, forretninger eller lignende, i stedet for den nugældende ordning, hvor der skal være tungtvejende årsager til en midlertidig frigørelse.

2.2.4. Lempelse af pligt til opstilling og valg, samt adgang til fritagelse fra kommunalbestyrelseshvervet.

Indenrigsministeriets udvalg drøfter at lempe forpligtelsen til at lade sig opstille og vælge til medlem af kommunalbestyrelse, udvalg og kommissioner, til formand og næstformand for kommunalbestyrelse og udvalg, samt udvidelse af adgangen til at blive fritaget for medlemskab af kommunalbestyrelse.

Nogle fandt det urimeligt, at kommunalbestyrelsen skal beslutte, hvorvidt et medlem kan trække sig ud. Der var dog adskillige der udtrykte tilfredshed med, at en udtrædelse skal godkendes, og at det er vanskeligt at få lov til at træde ud. Det blev begrundet med hensynet til vælgerne og frygten for en for stor udskiftning i kommunalbestyrelsen ved en meget fri adgang til udtrædelse.

2.3. Vederlag og frihed fra erhvervsarbejde.

Det er indgået i debatten om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, at de ofte lider indtægtstab og karrieretab ved deltagelse i det kommunalpolitiske arbejde, og at en bedre økonomisk ordning for kommunalbestyrelsesmedlemmerne ville være rimelig. Det blev i debatten fremhævet, at en bedre økonomisk stilling for de folkevalgte var ønskelig. Der var imidlertid bred tilslutning til den opfattelse, at det egentlige problem var arbejdspresset og for lidt tid til varetagelse af de kommunalpolitiske opgaver. Dette blev især nævnt som et stort problem for »enmandsgrupperne«. Det blev endelig påpeget, at kommunalpolitikerhvervet generelt er uforeneligt med et normalt familieliv.

Det blev af en stor del af deltagerne fremhævet som et problem for kommunestyret, at nogle grupper er særligt dårligt stillet i deres muligheder for at varetage kommunalpolitikerh vervet. Der er således en skæv repræsentation mellem vælgere og kommunalpolitikere med hensyn til køn, alder, erhverv og handicap.

Kvinder har sværere ved at deltage i det politiske arbejde end mænd, især på grund af kønsrollemønstret, som især placerer hjemmets opgaver, børnepasning, madlavning o. s. v. hos kvinden.

Alderen blev også nævnt som en hindring for deltagelse i kommunalpolitik. For yngre kvinder spiller de traditionelle familiemæssige forpligtelser en central rolle. For yngre mænd kan risikoen for karrieretab være af betydning.

Nogle erhvervsgrupper er særligt vanskeligt stillede. Det gælder småhandlende, mindre erhvervsdrivende, landmænd og lignende, som ofte lider økonomiske afsavn. Direktører blev også nævnt som en gruppe, der kan have vanskeligt ved at deltage. De private ansatte blev dog fremhævet som den gruppe, for hvem det er forbundet med de største problemer at deltage i kommunalpolitisk arbejde. Det skyldes især arbejdsgivernes utilfredshed med et stort fravær fra

arbejdet. Men det skyldes f. eks. også at den private ansatte ofte arbejder tæt sammen med kolleger, hvorved andre er umiddelbart afhængige af hans/hendes arbejdskraft. Det kan her være vanskeligt at fungere hensigtsmæssigt som kommunalpolitiker, fordi man bliver »ugleset« af kollegerne, og fordi man kan påføre kolleger økonomiske tab ved fravær f. eks. i forbindelse med akkordarbejde.

De handicappede blev nævnt som en gruppe, der er svært stillet i kommunalpolitik, især på grund af store økonomiske ekstrabyrder.

Endelig blev det påpeget, at man som arbejdsløs kan have meget vanskeligt ved at få arbejde, når man samtidig er kommunalpolitiker.

De offentlige ansatte blev fremhævet som en gruppe, der har de bedste vilkår for at kunne få tilstrækkelig tid til at deltage i kommunalbestyrelsesarbejdet ikke mindst på grund af 30-dages reglen. Nogle af de offentligt ansatte, f. eks. buschaufører, postbude, militært personel m. v. blev dog fremhævet som grupper, der kunne have vanskeligt ved at få fuld udnyttelse af 30-dages reglen, ikke mindst på grund af gældende afspadserings-regler.

Det blev påpeget, at de erhvervsdrivendes problemer med at deltage i det politiske arbejde er en myte. Der blev her fremlagt tal fra kommunevalget i 1974, der viste, at det i udpræget grad er de privat ansatte, især ufaglærte arbejdere, samt kvinder og pensionister, der er underrepræsenteret. Erhvervsgrupperne selvstændige erhvervsdrivende og især landmænd blev nævnt som stærkt overrepræsenterede i de kommunale forsamlinger.

Et andet hovedspørgsmål var desuden, hvorledes man skal opfatte kommunalpolitikerens rolle. Der var stort set enighed om, at det kommunalpolitiske arbejde fortsat i princippet bør være en fritidsbeskæftigelse, og at man bør undgå levebrødspolitikere og i øvrigt en for kraftig professionalisering af kommunalpolitikerhvervet.

Et middel til at hindre dette kunne være, at kommunalpolitikere maksimalt kunne vælges før 2 eller 3 perioder. Derved ville man undgå, at politikerne sad for længe og blev for professionelle og efterhånden vanskelige at skelne fra embedsmændene.

Det blev i modsætning til dette ønske om at fastholde politikerhvervet som fritidsbeskæftigelse foreslået, at kommunalpolitisk arbejde burde være aflønnet som et halvtidsjob. Dermed ville man forbedre kommunalpolitikerens arbejdsvilkår og fjerne nogle af barriererne for en tilfredsstillende deltagelse i det kommunale arbejde. Det ville også løse problemerne, dels i forhold til ens arbejdsplads, dels i forhold til familien, fordi kommunalpolitisk arbejde så ville blive erkendt som et egentligt arbejde.

Der var især stor interesse for at forbedre politikerens arbejdsvilkår, især ved en mindskelse af arbejdspresset. Det blev fremhævet, at det er svært for *alle* erhvervsgrupper at være kommunalpolitiker, især på grund af tidspres, for mange udvalgs- og kommissionsmøder og det udadvendte politiske arbejde.

Der var også et stærkt ønske om at forbedre kommunalpolitikerens økonomiske stilling, selv om det blev stærkt fremhævet, at det ikke i sig selv ville forbedre politikerens arbejdssituation. Men man mente, at det derimod kunne bidrage til at ligestille de forskellige erhvervsgrupper med hinanden og dermed generelt udligne nogle af skævhederne i repræsentativiteten mellem befolkningen og de kommunale folkevalgte. Der var især ønske om at give de offentligt ansatte, de erhvervsdrivende og de privat ansatte lige gode betingelser for at deltage i det politiske arbejde.

Som en særlig løsning på de privat ansattes muligheder for at deltage i kommunalt arbejde gjorde flere opmærksom på muligheden for at kompensere arbejdsgiveren. Der blev peget på flere muligheder. Hvis kommunalbestyrelsesarbejdet blev anerkendt som et deltidsjob, ville der ikke være behov for kompensation, men for mulighed for deltidsansættelse. Kompensation til arbejdsgiveren kunne i øvrigt tænkes givet enten som en erstatning for frihed af et vist omfang, f. eks. 30 dage, eller som erstatning i forhold til fraværets omfang. Dette vil give arbejdsgiveren økonomisk mulighed for at tilrettelægge arbejdet og eventuel vikarbeskæftigelse i forhold til et forud planlagt fravær for den ansatte.

Som et specielt repræsentationsproblem blev de handicappedes situation fremhævet. Der var ønske om at sikre de handicappede lige adgang til at deltage i det kommunalpolitiske arbejde som alle andre, bl. a. ved at holde den handicappede politiker økonomisk skadesløs for deres specielle ekstraomkostninger ved det kommunalpolitiske arbejde.

2.3.1. 30 dages løn/tabt arbejdsfortjeneste. Indenrigsministeriets udvalg har drøftet muligheden for at indføre 30 dages løn årligt til kommunalbestyrelsesmedlemmer med mulighed for alternativt at vælge godtgørelse for tabt arbejdsfortjeneste.

Det blev formuleret som et overordnet princip for vederlagsordningerne, at de bør kunne udligne de forskelle, der er i de privat ansattes, de selvstændiges og de offentligt ansattes økonomiske vilkår.

Det blev fra nogle konferencedeltagere rejst som et ønske, at der gives et ensartet tilskud til alle kommunalbestyrelsens medlemmer, herunder også udvalgsformændene, så der kan blive lige økonomiske vilkår for alle befolkningsgrupper i det kommunalpolitiske arbejde.

Der blev fra flere sider stillet spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i at yde 30 dages løn, idet det blot vil forhøje kommunalpolitikerens indtægt - uden at forbedre arbejdsvilkårene. Det blev påpeget, at den udøvede aktivitet som kommunalpolitiker bør være begrundelsen for at modtage vederlag.

En mulig aflønningsform kunne være, at der ydes erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, således at den enkelte politiker selv registrerer sit fravær fra arbejdspladsen inden for arbejdstiden. Kommunen kunne derpå dække udgiften ved fraværet på tilsvarende måde som det offentlige gør ved offentligt ansattes fravær, idet dennes arbejdskraft erstattes og dækkes af vedkommende myndighed inden for 30 dage årligt.

Om udbetaling af kompensation direkte til arbejdsgiveren, hvorved den formelle ligestilling af offentligt og privat ansatte i højere grad vil blive reel, henvises til bemærkningerne foran under punkt 2.3. Man vil formentlig kunne imødese en større forståelse hos arbejdsgiveren for, at den ansatte politiker ofte vil være fraværende, ved at der kan disponeres økonomisk ved fraværet og eventuelt anvendes alternativ arbejdskraft.

Det var et klart ønske, at erstatning for tabt arbejdsfortjeneste bør være ferieberettigende.

Det blev også fremhævet, at udbetaling af diæter ikke bør medføre fradrag i arbejdsløshedsunderstøttelse.

Endelig blev det formuleret som et ønske, at der ydes tilskud til dækning af børnepasningsudgifter, der er afledt af deltagelse i kommunal mødevirksomhed.

2.3.2. Kommunalpolitikerens ret til at få fri fra erhvervsarbejde.

Indenrigsministeriets udvalg har drøftet at indføre en regel, der giver det enkelte medlem ret til fri fra arbejde, f. eks. 30 dage årligt. Dette vil i givet fald dia kun kunne blive en programerklæring.

Fra flere sider blev der advaret mod en generel regel om 30 dages frihed til borgerligt ombud. Dette ville alene blive en programerklæring, hvis negative virkninger ville blive, at arbejdspladserne ville »afvise« medarbejdere, som var eller kunne forventes at deltage i kommunalbestyrelsesarbejde.

Nogle nævnte, at en art »tillidsmandsbeskyttelse« måske kunne forbedre de privat ansattes muligheder for at deltage i kommunalpolitisk arbejde. En sådan beskyttelse er det imidlertid vanskeligt at lovgive for, hvorfor man mente, at den burde etableres ved et samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter.

Målet for bedre arbejdsvilkår blev formuleret således: Lige muligheder for alle befolkningskategorier til at gå ind i politisk arbejde og lige gode muligheder for at anvende den tid, som den enkelte måtte finde ønskeligt.

Det blev nævnt, at der nok ikke findes nogen løsning på repræsentativitetsproblemerne og den pressede arbejdssituation for politikerne, og at forbedringer formentlig må tilvejebringes ved at skabe bedre forståelse i befolkningen for betydningen af det politiske arbejde.

2.3.3. Sekretariatsmæssig støtte til kommunalpolitikere m. v.

Indenrigsministeriets udvalg har drøftet at etablere forskellige støtteformer til kommunalpolitikernes kommunalpolitiske arbejde.

Det blev næsten enstemmigt påpeget, at sekretærbistand, adgang til kopimaskiner, bistand fra forvaltningen, arbejdsværelser, biblioteksfaciliteter m. v. nok ville være det mest effektive til forbedring af kommunalpolitikernes arbejdsvilkår. Det blev begrundet med, at nok ville bedre økonomiske vilkår virke i positiv retning, men det afgørende ville være at forbedre politikernes funktionsvilkår ved at blive aflastet med en masse ret trivielt arbejde, der kunne udføres af en eller anden form for praktisk medhjælp i det politiske arbejde. Det ville på mange måder forbedre politikerens muligheder for at være godt forberedt til udvalgs- og kommunalbestyrelsesmøder.

Sekretærbistanden kunne eventuelt gives som en pulje til de politiske grupper, der herefter selv kunne etablere et sekretariat. Det blev nævnt som en anden mulighed, at kommunen stillede sekretærbistand fra forvaltningen til rådighed for politikerne. Det blev foreslået, at denne sekretærbistand eventuelt kunne styres af et obligatorisk informationsudvalg, jfr. det allerede omtalte i afsnit 2.1.9.

Ønsket om sekretariatsbistand blev også begrundet med, af det udadvendte arbejde ofte forsømmes af kommunalpolitikerne på grund af arbejdspresset. En bistand til det politiske kommunale - arbejde ville bedre vælgerforeningernes vilkår, bl. a. fordi politikerne derved kunne blive aflastet med hensyn til detaljeret sagskendskab, idet et sekretariat ville kunne formidle en række af disse konkrete oplysninger. Der blev i denne forbindelse advaret mod direkte støtte i kr. og øre til vælgerforeningerne, idet det ikke automatisk ville sikre en anvendelse af midlerne til sekretariatshjælp og dermed til en forbedring af arbejdsvilkårene.

Det blev nævnt, at sekretærbistand muligvis ville skabe bedre vilkår for, at kommunalbestyrelsesmøderne blev et debatforum, hvor der blev taget beslutninger, der ikke på forhånd var taget i udvalgene. En større interesse fra vælgernes side for at deltage i kommunalbestyrelsesmøderne kunne eventuelt ændre den nuværende situation, hvor der — som nogle hævdede — næsten aldrig skete noget politisk væsentligt i kommunalbestyrelsen, fordi beslutningerne allerede var taget. Det blev nævnt, at det her især er mindretalsgrupperne, der skaber debatten. Enkelte mente, at en pligt til at afholde spørgetid på kommunalbestyrelsesmøderne også kunne gøre disse mere vedkommende for borgerne.

Det blev fra flere sider fremført, at der bør etableres flere foranstaltninger, der sikrer borgerne direkte indflydelsesmuligheder på kommunale forhold. Obligatorisk oprettelse af sociale forbrugerråd blev nævnt som et eksempel. Andre nævnte, at den kommunale organisation må indrettes, så den bedre bliver i stand til at samarbejde med interessegrupper og pressionsgrupper

Det blev dog erkendt, at holdningerne til borgerinddragelse er meget forskellige, og at nogle kommunalpolitikere gerne vil inddrage borgerne, medens andre hylder det repræsentative demokrati i bogstavelig forstand.

3. Kompetence- og ansvarsfordeling mellem de kommunale organer, kontrol og indgriben samt koordination.

3.1. Styrelsesmæssige mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre.

Indenrigsministeriets udvalg foreslår, at der 1 styrelsesvedtægten for kommuner med et indbyggertal på mindst 25.000 kan bestemmes, at formændene for de stående udvalg vælges af kommunalbestyrelsen på dennes konstituerende møde ved forholdstalsvalg, som har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. I sådanne kommuner skal der i styrelsesvedtægten endvidere fastsættes bestemmelser om . formandens deltagelse i den daglige ledelse af de under udvalgets myndighedsområde hørende anliggender.

Der var generelt ikke interesse for etablering af et retsgrundlag, der kunne åbne mulighed for magistratsordninger eller mellemformer. Men på den anden side fandt nogle, at hvis der skulle indføres en mellemform, så skulle der være en mulighed for at kunne gå helt ned til f. eks. 10.000 indbyggere. Betragtningen var, at den lille kommune skal kunne klare de samme opgaver, som den store kommune.

Begrundelsen for den manglende interesse for mellemformer var bl. a., at der ikke var interesse for at øge udvalgsformandens kompetence. Man kunne acceptere, at der skulle være tale om en forhøjelse af udvalgsformandens vederlag. Man fandt det ikke nødvendigt, at dette samtidig skulle medføre en styrkelse af hans position iøvrigt. Det blev bl. a. anført, at man kunne opleve, at stærke udvalgsformænd forholdt udvalgsmedlemmerne oplysninger. Desuden vil godt forberedte udvalgsformænd normalt betyde en større arbejdsbyrde for den enkelte kommunalpolitiker. Når formanden er godt inde i sagerne, kan han styre beslutningsprocessen således, at det kræver en endnu større arbejdsindsats for de øvrige udvalgsmedlemmer at få indflydelse på beslutningerne.

3.1.1. Styrelsesvedtægtsbestemmelser i mellem formskommuner.

Indenrigsministeriets udvalg foreslår, at økonomiudvalget *enten* skal bestå af borgmesteren samt af formændene for de stående udvalg *eller* af borgmesteren, af formændene for de stående udvalg samt af et sådant antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, at økonomiudvalgets medlemstal bliver 7, *eller* at økonomiudvalget skal bestå af borgmesteren samt af 4 eller 6 af byrådets øvrige medlemmer, som ikke samtidig må være formænd . for de stående udvalg.

Der var en generel betænkelighed ved, at udvalgsformændene skulle placeres i økonomiudvalget ud fra den betragtning, at udvalget i så fald ville blive alt for stærkt i forhold til de kommunalpolitikere, som ikke var formænd eller havde sæde i økonomiudvalget iøvrigt.

Endvidere fandt man, at den offentlige debat i kommunalbestyrelsen ikke ville blive reel, hvis alle sager kunne forberedes og i virkeligheden afsluttes i et stærkt økonomiudvalg.

En forudsætning om, at alle stående udvalg skulle være repræsenteret i økonomiudvalget, fandt man derimod i tilstrækkeligt omfang kunne imødekomme behovet for en koordinering af udvalgenes arbejde.

3.1.2. Udvalgsformændenes vederlag og pension.

Der var forståelse for, at udvalgsformændenes vederlag godt måtte være større end situationen var i dag, men man fandt ikke, at der var nogen grund til egentlig heltids- eller deltidsaflønning. Man fandt endvidere, at der ikke var nogen umiddelbar begrundelse for, at der skulle åbnes op for en pensionering af udvalgsformændene.

3.2. Ændringer i bestemmelserne om udvalgsstyret.

Der var enighed om, at udgangspunktet fortsat måtte være det traditionelle udvalgsstyre, og man anså ikke, at en styrkelse af udvalgsformænd gennem en beskrivelse af deres kompetence i styrelsesloven ville løse problemet med arbejdsbyrden for kommunalpolitikerne.

Der var en vis forståelse for, at der kunne være behov for forøgelse af honorarer til udvalgsformænd.

3.3. Andre forslag til ændringer af bestemmelserne, der gælder for de almindelige udvalgsstyrede kommuner.

3.3.1. Valg af udvalgsformænd.

I mange kommuner oplever man et skifte i flertallet ved kommunalbestyrelsesvalget. Det kan betyde et voldsomt indgreb i arbejdet i kommunen, især da et skifte ikke alene giver en ny borgmester, men samtidig giver nye udvalgsformænd - undertiden på alle formandsposter.

Det var erfaringerne hos nogle af deltagerne, at flertalsvalgte udvalgsformænd normalt vælges, uanset deres faglige og politiske erfaring, fordi flertallet ikke har mulighed for at dække alle formandsposter uden at hele flertalsgruppen stort set bruges. Det betyder, at udvalgsformanden undertiden kan være ukvalificeret til sit arbejde. Det blev

herunder anført, at den mulighed et flertal har for at besætte alle udvalgsposter, uanset hvor stort flertallet er, kan virke udemokratisk, idet store mindretal formenes adgang til formandsposter.

Et forslag til løsning på dette spørgsmål var, at forholdstalsvælge udvalgsformændene uden i øvrigt at ændre på deres kompetence. Derved ville man kunne opnå en større kontinuitet på trods af et kommunalbestyrelsesvalg, og endvidere ville man kunne få mulighed for i højere grad på tværs af eventuelle flertalskonstellationer at vælge en formand, som har kompetence netop til at bestride en udvalgsformandspost.

Det blev endelig foreslået, at man kunne overveje at ligestille formandsposter og økonomiudvalgsposter, således at der skete forholdstalsvalg til alle disse poster under ét. Derved ville man ligeledes kunne opnå en mulighed for fordeling af de magtfulde poster på en demokratisk måde under hensyntagen til kontinuiteten i kommunalbestyrelsens arbejde.