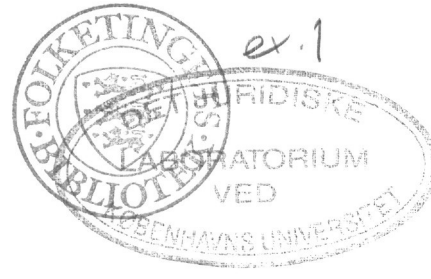
KOMMUNALT NÆRDEMOKRATI

REDEGØRELSE afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af indenrigsministeriet



BETÆNKNING NR. 798
1977

ISBN 87-503-2211-7
In 00-345-bet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

		Side
1.	**Indledning**	
1.1.	Arbejdsgruppens nedsættelse og virksomhed	7
1.2.	Det kommunale selvstyre og nærdemokratiet	9
1.3.	Nærmere om det kommunale nærdemokrati	13
2.	**Kommunalbestyrelsens valg og størrelse**	
2.1.	Valg af kommunalbestyrelse	17
2.2.	Borgerligt ombud	19
2.3.	Kommunalbestyrelsens størrelse	20
3.	**Kommunalbestyrelsens møder og offentlighedens adgang og indsigt**	
3.1.	Mødeantal, tidspunkt og bekendtgørelse	24
3.2.	Dagsorden	25
3.3.	Sagernes fremlæggelse	27
3.4.	Mødeoffentlighed	27
3.4.1.	Umiddelbar offentlighed	27
3.4.2.	Middelbar offentlighed	29
3.4.3.	Adgang til optagelse af kommunalbestyrelsesmøder på lyd- eller videobånd	29
3.4.4.	Adgang til indsigt i kommunens lyd- eller videobånd fra kommunalbestyrelsesmøder	32
3.5.	Beslutningsprotokol	33
4.	**Kommunalbestyrelsens møder og offentlighedens medvirken**	
4.1.	Indledning	35
4.2.	Forslagsret	35
4.3.	Sagernes forhandling	36
4.3.1.	Gruppemøder	36
4.3.2.	Ikke-medlemmers deltagelse i forhandlinger	37
4.3.3.	En eller flere behandlinger	38
5.	**Kommunalbestyrelsens udvalg og offentligheden**	
5.1.	Indledning	40
5.2.	Udvalgenes antal	41
5.3.	Udvalgenes medlemstal og sammensætning	42
5.4.	Særlige udvalg (eksterne udvalg) og kommissioner	43
5.4.1.	Særlige udvalg	43
5.4.2.	Kommissioner	44
5.5.	Udvalgenes arbejdsform	45
5.5.1.	Møder	45

5.5.2. Dagsorden . . . 47
5.5.3. Beslutningsprotokol . . . 48
5.6. Særligt om magistratskommuner . . . 48

6. Forvaltningen og borgeren
6.1. Indledning . . . 50
6.2. En tilgængelig og åben forvaltning . . . 50
6.3. Særligt om skriftlig ekspedition . . . 52

7. **Informationskanaler mellem kommunen og borgerne**
7.1. Indledning . . . 56
7.2. Afgrænsning af information med nærdemokratisk sigte . . . 57
7.2.1. Dokumentoffentlighed (aktindsigt) . . . 57
7.2.2. Mødeoffentlighed . . . 58
7.2.3. Kontradiktionsadgang . . . 58
7.2.4. Bekendtgørelse af forvaltningsakter . . . 59
7.2.5. Information med nærdemokratisk sigte . . . 60
7.3. Undersøgelser om information . . . 60
7.4. Målsætninger for information . . . 62
7.5. Lovbestemt information . . . 63
7.6. Informationskanaler . . . 66
7.6.1. Informationsblade . . . 68
7.6.2. Informationspjecer . . . 68
7.6.3. Informationsbreve . . . 69
7.6.4. Opslagstavler . . . 70
7.6.5. Offentlig fremlæggelse . . . 70
7.6.6. Annoncer . . . 71
7.6.7. Udstillinger . . . 72
7.6.8. Undervisning m.v. . . . 73
7.6.9. Informationstjeneste . . . 74
7.6.10. Kontaktmøder . . . 76
7.6.11. Træffetid . . . 77
7.6.12. Spørgetid . . . 77
7.6.13. Borgermøder . . . 81
7.6.14. Borgerinitiativer . . . 84
7.6.15. Opinionsundersøgelser . . . 86
7.6.16. Folkeafstemninger . . . 87
7.6.17. Andre informationskanaler . . . 93
7.7. Massemedier . . . 93
7.7.1. Pressemeddelelser . . . 94
7.7.2. Pressemøder . . . 94
7.7.3. Dagblade . . . 95
7.7.4. Distriktsblade . . . 96
7.7.5. Regionalradio . . . 97
7.7.6. Lokal-TV . . . 98
7.8. Tilrettelæggelse af informationsvirksomheden . . . 99

8. **Den** fysiske **planlægning og borgerne**
8.1. Indledning . . . 102
8.2. Debat og alternativer i planlægningen . . . 103
8.2.1. Lands- og regionplanloven . . . 103
8.2.2. Kommuneplanloven . . . 104
8.2.2.1. Kommuneplaner . . . 104

8.2.2.2. Lokalplaner . . . 105
8.2.3. Den almindelige offentliggørelse af planforslag m.v. . . . 106
8.3. Første erfaringer fra offentlighedsfasen . . . 106

9. **Bruger- eller institutionsdemokrati**
9.1. Indledning . . . 110
9.2. Eksisterende brugerdemokratiske foranstaltninger . . . 112
9.2.1. Undervisningsområdet . . . 113
9.2.1.1. Skolenævn og skolekommission . . . 114
9.2.1.2. Ungdomsskolenævn, fritidsnævn, voksenundervisningsnævn og fritidskommission . . . 115
9.2.1.3. Skolebyggeudvalg . . . 116
9.2.1.4. Repræsentantskaber vedrørende amtscentraler for undervisningsmidler . . . 116
9.2.2. Det kulturelle område. Amtsmusikudvalg . . . 117
9.2.3. Det sociale område . . . 117
9.2.3.1. Forældreråd i daginstitutioner og døgninstitutioner . . . 117
9.23.2. Beboerråd i beskyttede boliger og plejehjem . . . 118
9.2.3.3. Klientindflydelse i revalideringsinstitutioner og beskyttede virksomheder . . . 118
9.2.3.4. Sociale forbrugerråd . . . 118
9.2.4. Fast ejendoms regulering . . . 119
9.3. Brugerdemokratiformer og -funktioner . . . 120
9.3.1. Systematisering og problematisering . . . 120
9.3.2. Selvstændig kompetence . . . 121
9.3.3. Kompetence ved delegation . . . 121
9.3.4. Rådgivende funktion . . . 125
9.3.5. Oversigt . . . 125
9.4. Arbejdsgruppens overvejelser og konklusioner . . . 125

10. Lokale råd
10.1. Indledning . . . 128
10.2. Begrebsbestemmelse . . . 128
10.3. Lokale råd her i landet . . . 129
10.4. Lokale råd i udlandet . . . 130
10.4.1. Almindelige bemærkninger . . . 130
10.4.2. Norge . . . 131
10.4.3. Sverige . . . 132
10.5. Folkevalgte lokalråd . . . 132
10.5.1. Afgrænsning af lokalråd . . . 132
10.5.2. Selvstændig kompetence . . . 132
10.5.2.1. Muligheder efter gældende ret . . . 132
10.5.2.2. Arbejdsgruppens overvejelser . . . 133
10.5.3. Rådgivende funktioner samt kompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen . . . 134
10.5.3.1. Muligheder efter gældende ret . . . 134
10.5.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser . . . 135
10.5.4. Arbejdsgruppens sammenfattende konklusioner vedrørende folkevalgte lokalråd . . . 139
10.6. Kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg . . . 140
10.6.1. Afgrænsning af lokaludvalg . . . 140
10.6.2. Selvstændig kompetence . . . 140

10.6.2.1. Muligheder efter gældende ret . . . 140
10.6.2.2. Arbejdsgruppens overvejelser . . . 141
10.6.3. Rådgivende funktioner samt kompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen . . . 141
10.6.3.1. Muligheder efter gældende ret . . . 141
10.6.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser . . . 141
10.6.4. Arbejdsgruppens sammenfattende konklusioner vedrørende kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg . . . 142
10.7. Afsluttende bemærkninger om lokale råd . . . 142

Bilag

1 Spørgeskemaundersøgelse om nærdemokratiet i kommunerne . . . 144
2 Spørgeskemaundersøgelse om nærdemokratiet i amtskommunerne . . . 161
3 Lister og kandidater ved de kommunale valg i 1958,1970 og 1974 . . . 163
4 De valgte kandidater til kommunalbestyrelser og amtsråd i 1966, 1970 og 1974, fordelt efter erhverv . . . 164
5 De valgte kandidater til kommunalbestyrelser i 1970 og folketinget i 1971, fordelt efter erhverv . . . 165
6 De valgte og de opstillede kandidater til folketinget i 1971, fordelt efter erhverv . . . 166
7 Det gennemsnitlige antal gyldige stemmer pr. mandat ved de kommunale valg i 1970 . . . 167
8 Indenrigsministeriets skrivelse af 2. april 1976 til arbejdsgruppen . . . 168
9 Forslag til reglement for skriftlig spørgetidsordning . . . 169
10 Forslag til reglement for mundtlig spørgetidsordning før kommunalbestyrelsesmødet . . . 170
11 Forslag til reglement for mundtlig spørgetidsordning efter kommunalbestyrelsesmødet . . . 171
12 Uddrag af betænkning nr. 536/1969, "Dagspressen og samfundet" . . . 172
13 Danmarks Radio. Oversigt over provinsafdelingens udsendelser i en 14 dages periode . . . 175

1. INDLEDNING

1.1. ARBEJDSGRUPPENS NEDSÆTTELSE OG VIRKSOMHED

Den 26. august 1975 nedsatte indenrigsministeriet en arbejdsgruppe til at gennemgå de problemer omkring nærdemokratiet, der i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen har vist sig i det kommunale arbejde og i den offentlige debat.

Arbejdsgruppen fik følgende kommissorium:

"Arbejdsgruppen skal blandt andet undersøge problemerne omkring borgernes mere direkte deltagelse i kommunale beslutninger, f.eks. gennem borgermøder, nævn og udvalg for lokale interesseområder, uden at deltagelsen medfører en tilsidesættelse af hensynet til, at kommunen også skal være en helhed for planlægning og styring. Arbejdsgruppen kan endvidere overveje spørgsmålet om en bredere repræsentation i kommunalbestyrelserne ved ændring af disses størrelse og arbejdsform. I arbejdsgruppens overvejelser skal indgå problemerne omkring offentlighed i det kommunale arbejde og orienteringsvirksomhed over for borgerne.

Arbejdsgruppen skal endelig redegøre for, hvilke foranstaltninger der på forskellige områder allerede er etableret for at delagtiggøre borgerne i kommunens styrelse.

Arbejdsgruppens redegørelse skal være udformet således, at den kan danne grundlag; for offentlig debat om de behandlede spørgsmål. Redegørelsen må derfor omfatte de synspunkter, der taler for og imod de enkelte mulighe ders anvendelse i de forskellige dele af den kommunale virksomhed. Herunder må der tillige peges på eventuelle konsekvenser af økonomisk art eller konsekvenser for kommunalforvaltningens effektivitet. For så vidt gennemførelsen af forslag, som arbejdsgruppen fremlægger, forudsætter ændring af lov om kommunernes styrelse, anden lovgivning eller de kommunale styrelsesvedtægter, skal der tillige udarbejdes udkast til sådanne ændringer."

Ved skrivelse af 2. april 1976 anmodede indenrigsministeriet arbejdsgruppen om at overveje spørgsmålet om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med båndoptagelser eller andre fuldstændige genparter af forhandlinger i kommunalbestyrelsesmøder.

Arbejdsgruppen har haft følgende sammensætning:

Udpeget af indenrigsministeriet:

Afdelingschef i indenrigsministeriet JH. Koch, formand.
Forstander Eigil Brinch, formand for Landsforeningen Skole og Samfund.
Fhv. medlem af folketinget Gunhild Due (udpeget den 14. november 1975).
Kontorchef i indenrigsministeriet, dr.jur. Preben Espersen.
Mag.scient.soc. Jens Chr. Tonboe.
Overborgmester Egon Weidekamp (udpeget den 19. februar 1976).
(som suppleant kontorchef Bent Dalgaard).

Udpeget af miljøministeriet:

Kontorchef i miljøministeriet Bendt Andersen.

Udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark:

Amtsborgmester Erling Tiedemann.
(som suppleant vicekontorchef Poul Bjørnholt).

Udpeget af Kommunernes Landsforening:

Borgmester Ernst Thomsen.
(som suppleant kontorchef Jørgen Nue Møller).

Udpeget af Kommunaldirektørforeningen i Danmark:

Kommunaldirektør S.A. Hjermov.

Som sekretær for arbejdsgruppen udpegedes fuldmægtig i indenrigsministeriet Erik Valgreen, der den 5. maj 1976 blev fritaget for hvervet og afløst af fuldmægtig i indenrigsministeriet Emil le Maire.

Arbejdsgruppen har afholdt 19 møder.

Arbejdsgruppen har ved skrivelse af 31. oktober 1975 anmodet samtlige ministerier, bortset fra udenrigsministeriet, om at redegøre for, i hvilke tilfælde der inden for de respektive ministeriers forretningsområder ved lov eller i medfør at lov er skabt pligt eller adgang til at etablere:

a) nærdemokratiske foranstaltninger, hvis væsentligste sigte er at formidle information fra kommunalbestyrelsen til borgerne,

b) nærdemokratiske foranstaltninger, der tilsigter at inddrage borgerne i forberedelsen af beslutninger, der endeligt træffes af kommunalbestyrelsen eller dens udvalg,

c) nærdemokratiske foranstaltninger, hvor borgerne ved repræsentation i kollegiale organer medvirker i administrationen i kommunale institutioner eller i kommunale anliggender inden for nærmere bestemte områder,

d) lokale organer for områder med større eller mindre befolkningsgrundlag.

Ministeriernes besvarelser er refereret de respektive steder i redegørelsen.

Arbejdsgruppen har endvidere gennem udenrigsministeriet indhentet oplysninger fra en række lande om etablerede eller påtænkte ordninger vedrørende lokale organer med generel kompetence, og disse oplysninger er i begrænset omfang refereret i afsnit 10 om lokale råd.

Endelig har arbejdsgruppen anmodet Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark om gennem en spørgeskemaundersøgelse i samtlige kommuner og amtskommuner at indsamle oplysninger om, hvilke foranstaltninger der på forskellige områder allerede er etableret for at delagtiggøre borgerne i kommunernes styrelse. Undersøgelsesresultaterne er refereret de respektive steder i redegørelsen samt optrykt som bilag 1 og 2. Tabellerne i Kommunernes Landsforenings undersøgelse er dog ikke optrykt, men de foreligger i en af landsforeningen udgivet publikation "Kommunalt nærdemokrati", 1976.

Arbejdsgruppen har ikke haft drøftelser med foreninger eller interessegrupper, men redegørelsen er i overensstemmelse med arbejdsgruppens kommissorium udformet således, at den kan danne grundlag for en offentlig debat. Med henblik på dette er der tillige udarbejdet en forkortet og forenklet udgave af redegørelsen.

København, den 10. marts 1977

Bendt Andersen

Eigil Brinch

Gunhild Due

Preben Espersen

S.A. Hjermov

J.H. Koch, formand

Ernst Thomsen

Erling Tiedemann

Jens Chr. Tonboe

Egon Weidekamp

Emil le Maire

1.2. DET KOMMUNALE SELVSTYRE OG NÆRDEMOKRATIET

Der vil i det følgende blive omtalt en række forudsætninger og synspunkter vedrørende kommunalt nærdemokrati, som er grundlæggende i den forstand, at arbejdsgruppens overvejelser i de følgende afsnit uundgåeligt må tage deres udgangspunkt heri og må vurderes i lys af den forståelsesramme, som disse forudsætninger og synspunkter angiver. Desuden søges de senere års voksende debat om det kommunale nærdemokrati antydningsvis sat i forhold til den debat om øget medindflydelse i samfundet, som i øvrigt foregår i disse år.

En af de grundlæggende forudsætninger er bestemmelsen i grundlovens § 82, hvori det er fastsat, at kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov. Der er herved forudsat et vist kommunalt selvstyre, hvis nærmere omfang imidlertid ikke er bestemt.

Kommunestørrelsen og omfanget af egne anliggender kan således inden for grundlovens rammer i betydelig grad undergå forandringer, og dette fører til en anden elementær forudsætning for udvalgets overvejelser, kommunalreformen eller rettere den målsætning for kommunestyret, som lovgivningsmagten ønskede fremmet gennem kommunalreformen.

Kommunalreformen er en samlebetegnelse for det kompleks af reformer, som er blevet gennemført i 60'erne og 70'erne. Kommunalreformen kan siges at have det fælles mål at tilpasse kommunestyret til udviklingen i det moderne højtindustrialiserede og specialiserede samfund og at gøre dette styre bedre egnet til at opfylde de mange krav, der i et sådant samfund stilles til den offentlige administration, planlægning og ressourceanvendelse.

Disse reformer var inddelingsreformen, revisionen af den kommunale styrelseslovgivning samt reformerne vedrørende opgavefordeling og byrdefordeling mellem staten og kommunerne. Opgave- og byrdefordelingsreformen er endnu ikke fuldt tilendebragt.

a. Inddelingsreformen

Inddelingsreformen var den reform af landets kommunale inddeling, som hovedsageligt trådte i kraft den 1. april 1970[1]). Det iøjnefaldende resultat af inddelingsreformen var, at antallet af kommuner og amtskommuner formindskedes væsentligt, og at omvendt den gennemsnitlige kommunestørrelse (areal- og befolkningsmæssigt) øgedes. Omfanget af disse ændringer belyses af nedenstående oversigt.

[1]) Københavns og Frederiksberg kommuner samt kommunerne i Københavns amtsrådskreds var ikke omfattet af denne almindelige inddelingsreform, men kommuneinddelingen i Københavns amtsrådskreds er dog senere blevet revideret.

	Før kommunalreformen	Efter kommunalreformen
Antal kommuner	1.063	277 (nu 275)
Antal amtskommuner	25	14
Gnstl. kommunestørrelse (indb.)	4.621,7 *)	17.736*)
Gnstl. amtskommunestørrelse (indb.)	167.024,6 *)	298.258,1 *)

*) Registerfolketal 1.4.1970, excl. Københavns og Frederiksberg kommuner.

Hovedprincipperne i inddelingsreformen var:

1. En etablering af nye amtskommuner omfattende såvel sognekommuner som købstadkommuner og en ændring af amtsgrænserne i overensstemmelse med den befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske udvikling. Købstædernes inddragelse under amtskommunerne betød samtidig, at en række af købstædernes hidtidige opgaver, f.eks. sygehusvæsen, nu blev henlagt til varetagelse af amtsrådene.

2. En regulering af den kommunale inddeling omkring byerne, således at grundprincippet "ét bysamfund — én kommune" gennemførtes. Dette mål var blandt andet affødt af lighedshensyn, idet samme by havde varierende serviceniveau og beskatningsniveau.

3. Tilvejebringelse af større og mere bærekraftige kommuner, hvilket i bemærkningerne til forslaget til lov om revision af den kommunale inddeling var præciseret derhen, at den enkelte kommune normalt skulle have en befolkning på ikke under 5-6.000 indbyggere.

I målsætningen for inddelingsreformen indgik således en flerhed af hensyn, hvoraf nogle er mindre relevante for arbejdsgruppens arbejde. Det gælder således ønsket om at bidrage til en udligning af forskelle i beskatningsgrundlagene kommunerne imellem. Et afgørende hensyn var imidlertid at etablere større kommunale enheder for derved at skabe forudsætningerne for en øget decentralisering og en styrkelse af det kommunale selvstyre. Dette kom blandt andet til udtryk i kommunallovskommissionens betænkning), der talte omskabeisen af større enheder, der kunne være bæredygtige i den forstand, at de kunne danne et hensigtsmæssigt grundlag for en selvstændig varetagelse af de kommunale opgaver, derunder en tiltrængt decentralisering af opgaver fra staten til kommuner og amtskommuner og en tiltrængt reform af byrdefordelingen mellem stat, kommuner og amtskommuner.

Der blev i denne forbindelse tillige peget på det uheldige i en udbygning af den lokale statsadministration, når dette alene var begrundet med, at kommunerne ikke ville være i stand til at varetage administrative opgaver, der mest hensigtsmæssigt burde henlægges til kommunerne.

Sammenfattende kan man derfor sige, at den erhvervsmæssige og øvrige samfundsudvikling havde nødvendiggjort en revision af landets kommunale inddeling, hvis kommunerne i fremtiden skulle løse flere opgaver af lokal karakter samt iøvrigt varetage administrationen af offentlige opgaver over for borgerne på en forsvarlig måde, såvel i henseende til befolkningens krav til det offentlige som til forbruget af ressourcer.

Det var helt klart et hovedsigte med kommunalreformen at styrke det lokale demokratis livsbetingelser, som det udfolder sig i de lokale folkevalgte forsamlinger — byråd og amtsråd — og det var hos kommunalreformens "fædre" helt bevidst, at dette måtte ske ved udlægning af opgaver fra centraladministrationen.

b. Revisionen af den kommunale styrelseslovgivning

Reglerne for kommunernes styrelse, der tidligere fandtes i to love om henholdsvis købstadkommunernes styrelse og landkommunernes styrelse, blev samlet i en lov, lov om kommunernes styrelse, der trådte i kraft den 1. april 1970. Kommunerne blev i loven ligestillet, og sondringen mellem købstæder og sognekommuner bortfaldt også i styrelsesmæssig henseende[3]). Styrelsesloven omfatter ligeledes amtskommuner. Der gennemførtes en adskillelse af den statslige amtsforvaltning og den amtskommunale forvaltning, og en række af amtmandens beføjelser blev herved overført til amtsrådet.

c. Byrde- og opgavefordelingsreformen

I forbindelse med kommunalreformen og i årene derefter er der gennemført en reform af kommunernes og amtskommunernes indtægtsforhold og en reform af opgavefordelingen mellem staten, kommuner og amtskommuner, der ligeledes er af betydning for arbejdsgruppens overvejelser.

Hovedtrækkene i reformen af kommunernes og amtskommunernes indtægtsforhold er indførelsen af amtskommunal indkomstskat og overgangen fra specielle refusioner og tilskud til generelle tilskud, d.v.s. overgangen *fra* refusioner og tilskud, hvis beregning og udmåling er afhængige af forholdene på særlige udgiftsområder (f.eks. særlige refusioner af lærerlønninger eller sygehusudgifter) *til* tilskud, hvis beregning og udmåling knyttes til kommunens eller amtskommunens økonomi som helhed. Desuden indebærer reformen, at tilskudsberegningen i vidt omfang knyttes til såkaldte "objektive kriterier", d.v.s. kriterier, der ikke påvirkes af de enkelte kommuners udgiftsdispositioner (f.eks. arealstørrelse og befolkningens aldersmæssige sammensætning).

) "Kommuner og Kommunestyre", nr. 420/1966.

) For Frederiksberg, Århus, Aalborg og Odense kommuner blev der dog givet mulighed for en særordning af styrelsesforholdene i form af en magistratsordning, se nedenfor under afsnit 5.6.

Også denne reform er båret af en flerhed af hensyn, hvoraf nogle (generelle økonomisk-politiske, rationaliseringsmæssige m.v.) er mindre relevante for arbejdsgruppens overvejelser. Et afgørende hensyn er dog også her ønsket om at styrke det kommunale selvstyre, især derved at de generelle tilskud antages at stimulere den lokale prioritering, fordi staten ikke forhåndsprioriterer ved at lade størrelsen af de beløb, som overføres, afhænge af aktiviteten på specielle udgiftsområder. Dette medfører atter en tættere sammenknytning af ansvaret for løsningen af en given opgave og for finansieringen deraf.

Hovedtrækkene i den hidtidige ændring af opgavefordelingen mellem staten, kommuner og amtskommuner kan resumeres således:

at overføre sådanne opgaver fra staten til kommuner og amtskommuner, som mest hensigtsmæssigt kan varetages lokalt, f.eks. på grund af opgavens karakter, eller fordi beslægtede opgaver allerede er undergivet kommunal administration (revalideringscentre, mødrehjælpsinstitutioner, hospitaler for sindslidende m.v.) og i denne forbindelse

at gennemføre omlægningen således, at opgaver, der typisk omfatter større befolkningsgrupper og områder, henlægges til amtskommunerne, mens opgaver af klarere lokal karakter placeres kommunalt, og

at afvikle den hidtidige statslige detailstyring af den kommunale og amtskommunale aktivitet og erstatte dette system med en rammeplanlægning, der med kommuner og amtskommuner som initiativtagende og udførende led på lokalt plan koncentrerer statens indflydelse på de enkelte opgaveområder om mere langsigtede og principielle spørgsmål.

Arbejdsgruppen har ikke fundet det nødvendigt — endsige overkommeligt — at fremkomme med en nærmere beskrivelse af kommunernes og amtskommunernes andel af de opgaver, som vort moderne samfund har overladt til den offentlige sektor. Man skal indskrænke sig til at slå fast, at den opgaveomlægning fra den statslige til den kommunale sektor, som kommunalreformen skabte grundlaget for, og som iøvrigt ikke er bragt til ende, men stadig vil foregå i de kommende år, indebærer en betragtelig udvidelse af kommunestyret, således at løsningen af en række offentlige opgaver i langt højere grad end før undergives lokal indflydelse.

Sammenfattende kan om kommunalreformen siges, at lovgivningsmagten med denne reform har tilkendegivet et ønske om en styrkelse af den lokale indflydelse på varetagelsen af de offentlige opgaver i landet ved at skabe forudsætningerne for et mere funktionsdueligt kommunalt demokrati. Dette hensyn — eller denne målsætning — hos lovgivningsmagten må naturligt tillægges overordentlig vægt i arbejdsgruppens overvejelser, idet man må lægge til grund, at lovgivningsmagten i et indgribende reformarbejde, der er af væsentlig betydning for styringen af de offentlige opgaver, har tilkendegivet, at den lokale indflydelse på disse primært skal udøves af de ansvarlige kommunale råd, der er fremgået af lige og almindelige valg og er generelt kompetente med hensyn til kommunens opgaver og ansvarlige for disses udførelse. Dette kommer også til udtryk i arbejdsgruppens kommissorium, når det udtales, at arbejdsgruppen skal "undersøge problemerne omkring borgernes mere direkte deltagelse i kommunale beslutninger .... *uden at deltagelsen medfører en tilsidesættelse af hensynet til, at kommunen også skal være en helhed for planlægning og styring"* (udh. her). På baggrund heraf har arbejdsgruppen ikke set det som sin opgave at fravige den målsætning, at det hovedsageligt er kommunalbestyrelsen, der inden for kommunens område er det overordnede, generelt kompetente og ansvarlige organ for udførelsen af de offentlige opgaver.

Debatten om nærdemokrati tilhører hovedsagelig de senere år. Undertiden hævdes det, at de voksende krav om nærdemokrati er forårsaget af kommunalreformen, hvormed især tænkes på inddelingsreformen.

Det kan næppe betvivles, at inddelingsreformen i et vist omfang kan have haft uønskede bivirkninger, der lokalt kan opleves som en formindskelse af de demokratiske muligheder, især i betydningen direkte kontakt mellem borgere og lokale politikere. Den omstændighed, at inddelingsreformen ikke så få steder i landet måtte medføre, at borgerne i en række områder i de nydannede kommuner kunne få længere afstand til rådhus og anden offentlig forvaltning, kan let tages som et udtryk for, at lokalstyret også i andre henseender har "fjernet sig fra borgerne". Man kan heller ikke se bort fra, at styrkelsen af kommuner og amtskommuner blandt andet har medført en nødvendig forøgelse af

personalet i de kommunale administrationer, hvilket også kan være egnet til at formindske den direkte kontakt politiker/borger og desuden give anledning til en mere formaliseret sagsbehandling. Endelig er det også troligt, at dannelsen af større enheder som helhed kan vanskeliggøre følelsen af at tilhøre et lokalt samfund.

Kommunalreformen medførte imidlertid som nævnt ikke alene større og mere bæredygtige kommuner, men betød samtidig, at *kommunernes opgaver blev forøget* ved, at statsopgaver i vidt omfang blev overført til kommunerne. Relationen stat-kommune har således været afgørende for de senere års udvikling. På den ene side er kommunerne blevet så store og selvstændige, at statens tilsyn i mange tilfælde har ændret karakter eller er bortfaldet, og på den anden side udgør de kommunale udgifter og investeringer en så stor del af det offentliges samlede udgifter og investeringer, at enhver form for styring og planlægning må ske i nært samarbejde mellem stat og kommune. Hertil kommer, at der i det seneste årti har vist sig et langt stærkere behov for planlægning, især affødt af den hastige samfundsudvikling, de knappere ressourcer og en tiltagende miljøforurening.

Det må antages, at det til dels er de samme faktorer, som har skabt behov for planlægning, og som har givet anledning til krav om mere medindflydelse. Der kan således siges at være tale om en samfundsændring, hvor også den generelt højere uddannelse, et bedre informationsniveau, samt de enkeltes mere fritid har medvirket til, at der på de fleste områder er fremkommet ønsker om medindflydelse. Dette gælder først og fremmest arbejdspladsen, men også boligen, skolen, daginstitutionerne m.v. er områder, hvor der er åbnet adgang for en medindflydelse fra brugernes side. Mens arbejdspladsen og boligen for en stor del er privatretlige områder, hvor der ad lovgivningsvej er sikret medindflydelse, er udviklingen med hensyn til skoler, daginstitutioner m.v. udtryk for et ønske om *yderligere* indflydelse på kommunernes styrelse. Brugerne af de offentlig institutioner og anlæg har allerede indflydelse gennem deres valg af repræsentanter til kommunalbestyrelsen, men de ønsker en *mere direkte indflydelse,* altså en intensivering af eller et supplement til det gældende repræsentative kommunedemokrati.

Der ønskes indflydelse på de forhold, der berører en, eller som er en nær. Nærdemokratiet bliver dermed udtryk for, at de, der er nærmest, skal inddrages. Er der tale om en skole eller en daginstitution, er det forældrene til børnene på institutionen, en idrætshal — de idrætsudøvende, lokalplan — beboerne i det pågældende område, kommuneplan — samtlige indbyggere i kommunen[4]).

Også andre forhold gør sig gældende. Der kan her peges på fjernsynets rolle som nyhedsformidler og informationsorgan, der har betydet, at det landsdækkende og landspolitiske stof har fået større dominans i forhold til lokalstof og lokalpolitik. Fjernsynet har ganske vist i meget høj grad bidraget til en almindelig højnelse af befolkningens kundskabsniveau, men lokalt set synes fjernsynet at have medvirket til, at især det politiske foreningsliv er blevet mindre omfattende. Fjernsynet må derfor bære et vist ansvar for, at forbindelsen mellem vælgerne og de valgte er blevet ringere, og at flere kommunale nærdemokratiske foranstaltninger er mislykkedes, fordi de ikke har været placeret under hensyntagen til fjernsynets programmer.

Der kan tillige peges på den koncentrationstendens, der har præget både den offentlige sektor og det private erhvervsliv i årene efter den 2. verdenskrig. Der er herved skabt en afstand mellem beslutningstagere og befolkning, en afstand, der øges i det omfang befolkningen ikke informeres om trufne beslutninger, disses forudsætninger og følger. Dertil kommer, at det offentlige på mange måder præger den enkeltes dagligdag på ganske indgribende måde, og at det for den enkelte ofte kan være vanskeligt at overskue lovregler, administration o.s.v.

Endelig er der grund til at bemærke, at nærdemokratidebatten er et internationalt fænomen, især knyttet til de højtindustrialiserede samfund[5]). Vilkårene for det kommunale demokrati har eksempelvis både i Norge og Sverige været betydeligt debatteret, og især i Sverige genstand for et meget omfattende udredningsarbejde[6]).

[4]) Jfr. folketingets ombudsmand Lars Nordskov Nielsens udlægning af nærdemokrati, refereret i Danske Kommuner, 1975, nr. 15, side 11: "I det omfang en beslutning kun eller i overvejende grad vedrører en afgrænset gruppe, bør det være denne gruppe, der helt eller i overvejende grad træffer beslutning på det nævnte område."

1.3. NÆRMERE OM DET KOMMUNALE NÆRDEMOKRATI

Arbejdsgruppen skal efter kommissoriet foretage en gennemgang af problemerne omkring nærdemokratiet inden for det kommunale arbejde. Uden for arbejdsgruppens opgaver falder derfor de foranstaltninger med nærdemokratisk sigte eller præg, der ikke er etableret i det kommunale regie, f.eks. *lokalnævnene vedrørende politiets virksomhed, fredningsnævn* m.v., ligesom det (nær)demokrati, der har gammel hævd i bestyrelsen af de *kirkelige anliggender,* falder uden for arbejdsgruppens opgave. Endelig har man helt undladt at komme ind på de former for medindflydelse, der tilkommer deltagerne i anliggender af den art, som henhører under halvt offentlige, halvt private organer som *pumpelag* og *digelag.*

Det må endvidere anføres,at arbejdsgruppen har anset det for liggende uden for sine opgaver at beskæftige sig med de former for medindflydelse på arbejdsgiveres eller husejeres dispositioner, som tilkommer eller bør tilkomme medarbejdere, respektive lejere af boliger, uanset at disse spørgsmål (tillige) har relation til kommunerne i disses egenskab af arbejdsgivere, respektive ejendomsejere.

Det er almindeligt anerkendt, at begreberne "demokrati" og "kommunedemokrati" ikke i sig selv har en tilstrækkelig klar og alment anerkendt indholdsmæssig afgrænsning til, at disse begreber kan anvendes som enekriterium for beskrivelsen af et bestemt sæt af nonner for styringen af et givet samfund.

Ud fra en erkendelse heraf har arbejdsgruppen anset det for formålsløst at indlade sig i nogen dyberegående analyse af forholdet mellem disse begreber og begrebet "nærdemokrati" — endsige forsøge at opstille nogen egentlig definition af dette begreb. Nogle vil hævde, at selve vor kommunalordning er udtryk for et nærdemokrati i modsætning til demokratiet på det nationale plan, andre vil hævde, at nærdemokratiet snarere har noget at gøre med relationerne mellem de kompetencehavende i samfundet og de ikke-kompetencehavende og de kanaler, ad hvilke de sidstnævnte har mulighed for og adgang til — formaliseret såvel som uformelt - at påvirke de førstnævnte, og atter andre vil vælge at anskue spørgsmålet ud fra det repræsentative demokratis hidtidige mønster som et spørgsmål om at sikre vælgeren andre — og mere kvalificerede — former for indflydelse på det offentliges dispositioner ud over den indflydelse, han eller hun udøver ved valget af den offentlige repræsentation, byrådet og amtsrådet[7]).

[1] I et debatoplæg om sammenhængen mellem miljøspørgsmål og folkestyre i kommunerne, "Miljø og Demokrati", udgivet af Kommunernes Landsforening i 1973, anføres således følgende (side 39): "I de senere år har det været et karakteristisk træk såvel ved industrilandene som ved udviklingslandene, at kommunestyret og den kommunale forvaltning har været i søgelyset, og i mange lande er ganske omfattende reformer af kommunestyret blevet gennemført. Bag flertallet af disse reformer ligger først og fremmest ønsket om at styrke den administrative effektivitet, normalt ved at skabe større og mere hensigtsmæssige kommunale forvaltningsenheder. Større og økonomisk stærkere kommunale enheder har imidlertid også været en forudsætning for en styrkelse af lokalstyrets frihed. Det må dog erkendes, at reformerne har betydet, at færre mennesker har fået del i styret, og at forbindelsen mellem vælgerne og de valgte i mange tilfælde er blevet afsvækket.

Trods de vestlige samfunds grundlæggende demokratiske styreformer har filosoffer, sociologer og forfattere hævdet, at det politiske demokrati kun var et formelt skin, nogle regler og institutioner uden reelt indhold for den enkelte. Det er ikke alene marxistiske forfattere, som hævder dette; også amerikanske og vesteuropæiske sociologer opererer med en forestilling om det enkelte menneskes faktiske magtesløshed over for de omgivelser, der frembringes ved privat og offentligt initiativ - en såkaldt "fremmedgørelse" - som et element i det moderne, industrialiserede samfund."

[2] Den svenske hovedbetænkning (485 sider) er "Kommunaldemokrati" (SOU 1975: 41), der er udarbejdet på grundlag af følgende rapporter: "Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre" (SOU 1972: **32),** "Rapport ang. kommunal information m.m." (SOU 1972: 52), "Information och medverkan i kommunal planering" (SOU 1974: 50), "Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting" (SOU 1975: 18) og "Kommunal organisation och information" (SOU 1975:46).

[3] I publikationen "Miljø og Demokrati" er nærdemokratiske foranstaltninger beskrevet som "ændringer af det traditionelle beslutningsmønster i det repræsentative demokrati, således at der i beslutningsprocessen deltager andre end den politiske og administrative **elite".** (side 41). I publikationen "Borger og Kommune. Langå" (1976), der er udarbejdet ved Institut for Statskundskab i Århus er begrebet nærdemokrati drøftet i fire forskellige betydninger: Spørgsmål om kommunestørrelse, medbestemmelsesret for særligt berørte, kommunalt selvstyre, borgerdeltagelse (side 24 ff.)

Såfremt man betragter det kommunale selvstyre i sig selv som udtryk for et "nærdemokrati", kunne det være nærliggende at forvente, at arbejdsgruppen ville undersøge, om den gældende kommunale ordning — både hvad angår den geografiske udstrækning og dermed folketal i hver enkelt kommune og amtskommune, og hvad angår opgavefordeling mellem kommuner, amtskommuner og staten — bør ændres for i højere grad at tilgodese de nærdemokratiske hensyn. En sådan undersøgelse måtte selvsagt indebære en undersøgelse af, i hvilket omfang man har opnået de fordele, som tilsigtedes med den store kommunalreform for blot 6-7 år siden og en vurdering af, i hvilket omfang man eventuelt måtte være villig til at give afkald på disse fordele.

Rent bortset fra, *at* undersøgelser og vurderinger i denne retning måtte forekomme utidige, allerede fordi de forløbne år fra inddelingsreformens gennemførelse ikke har kunnet frembringe tilstrækkeligt erfaringsmateriale, og *at* arbejdsgruppens sammensætning ikke indicerer, at det har været tanken at arbejdsgruppen skulle indlade sig på noget sådant, er arbejdsgruppen af den opfattelse, at en opgave af denne karakter ligger uden for dens kommissorium.

Som ovenfor nævnt kan det være nærliggende at tolke ønsket om en styrkelse af det kommunale nærdemokrati som synonymt med et ønske om på visse punkter at fravige det repræsentative demokratis hovedprincip, hvorefter al magt og kompetence i kommunens anliggender ligger hos den forsamling, der er udgået af de almindelige og lige valg hvert 4. år. Dette system er ganske vist ikke ensbetydende med, at vælgeren står ganske uden indflydelse i perioden mellem valgene. Der ligger så at sige i systemet indbygget en forudsætning om, at den valgte vil repræsentere sine vælgeres synspunkter på hvert et tidspunkt i hele valgperiodens løb, allerede fordi der består en formodning om, at mulighederne for genvalg vil være påvirket af vælgernes vurdering af, i hvilket omfang den valgte har levet op til denne forudsætning.

Såfremt man vælger at se ønsket om en styrkelse af nærdemokratiet som et udtryk for en påstand om, at det samspil mellem vælger og valgt, som systemet forudsætter, ikke har vist sig tilstrækkeligt, bliver det spørgsmålet, hvorledes man — ud over at styrke kommunikationskanalerne mellem vælger og valgt - kan skaffe borgeren/vælgeren en formaliseret adgang til indflydelse i valgperiodens løb, f.eks. ved at visse anliggender skal lægges ud til folkeafstemning eller ved, at visse beslutninger henlægges til andre repræsentative organer som f.eks. lokalråd eller brugervalgte organer, der må formodes i højere grad at kunne formidle det nødvendige samspil mellem vælger og valgt, fordi organet "står borgeren nærmere". Det er spørgsmålet, om hvad der kan gøres for, at borgeren kan forstå sin egen situation, og videre at gøre ham fortrolig med de midler, der står til hans rådighed i den givne situation.

Som det vil fremgå, er arbejdsgruppen i de følgende afsnit gået ind i en mere detaljeret analyse af de herhenhørende problemer. Sammenfattende kan det om arbejdsgruppens overvejelser på dette punkt siges, at arbejdsgruppen finder, at hovedvægten bør lægges på information og kommunikation kommune og borger imellem. Større åbenhed og en udbygget information om alle aspekter af det offentliges virksomhed, kombineret med bevidste bestræbelser på gennem opdragelsen og uddannelsen at højne den enkeltes forståelse for de rettigheder og pligter, som det demokratiske system indebærer for borgeren, er de midler, der først og fremmest må tages i anvendelse for at hidføre de holdningsændringer - både hos borgerne og hos myndighederne — som efter arbejdsgruppens opfattelse er en nødvendig forudsætning for den fortsatte udvikling i nærdemokratisk retning.

løvrigt har arbejdsgruppen i overensstemmelse med kommissoriet koncentreret sig om en intensivering og supplering af det repræsentative kommunedemokrati som hovedprincip, og man har derfor ikke kunnet anbefale, at der ved almindelige lovindgreb gøres fravigelse herfra. Spørgsmålet om, hvorvidt der på enkelte sagsområder eller i konkrete tilfælde måtte være grund hertil må overlades til den fremtidige særlovgivning eller til de enkelte kommunalbestyrelser inden for de rammer, som den allerede gældende kommunallovgivnings regler om delegation m.v. sætter.

Man finder dog anledning til i denne forbindelse at fremsætte nogle almene betragtninger, der har gyldighed over for enhver form for fravigelse af princippet om det repræsentative kommunedemokrati.

Enhver form for formaliseret medindflydelse fremtræder som en rettighed for de begunstigede, men indebærer samtidig en byrde for disse.

Den styrkelse af demokratiet, som er tilsigtet, vil ikke blive opnået — tværtimod — såfremt kun en lille del af de begunstigede ønsker at benytte sig af adgangen til at udøve medindflydelsen. Demokratiets ide bygger så at sige på en forudsætning om, at et stort flertal af de berettigede ønsker denne ret og udnytter den. Såfremt samfundet tildeler retten i tilfælde, hvor det store flertal af de præsumptivt berettigede ikke ønsker denne ret, får denne ret mest karakteren af en byrde.

Trods bestræbelser på at inddrage det såkaldt "tavse flertal" i den kommunale beslutningsproces har det vist sig, at dette kan være særdeles vanskeligt. Det vil dog være forkert at tro, at "tavsheden" altid skyldes et lavere uddannelsesniveau og heraf flydende forståelses- og formuleringsvanskeligheder. "Tavsheden" kan have mange årsager. Nogle oplever sikkert, at der i beslutningsprocessen indgår et netværk af hensyn og detaljer, således at de dels føler sig distanceret af deltagerne i beslutningsprocessen og eksperterne, dels ser meget små eller ingen resultater af deres medvirken. Andre borgere er formentlig tilfredse med den bestående ordning eller affinder sig med, at de har valgt deres repræsentanter til at råde for sig, og endelig er der nogle, der har vanskeligt ved at afse den fornødne tid til at sætte sig ind i emnerne og deltage i møderne[8]). Også erfaringer fra områder uden for den kommunale sektor, hvor man har tillagt de berørte medindflydelse i form af valgret til en repræsentativ forsamling, synes at vise en yderst ringe interesse hos "vælgerne". Det gælder således valg til menighedsråd, kreditforeninger, studenterråd, telefonselskaber etc.

) I en sociologisk undersøgelse af regionplandebatten på Bornholm, foretaget 1975-76 af Klaus Meulengracht og Jens Chr. Tonboe og offentliggjort i tidsskriftet "Byplan" er det således anført, at "25% af vores interviewpersoner angiver, at de ikke har haft lyst til at følge med i debatten eller til at deltage. Næsten 65% har desuden ikke deltaget så meget, som de egentlig havde lyst til. Heraf siger næsten halvdelen — hovedsagelig de unge - at de har haft for travlt mens 24% siger, de ikke har deltaget, fordi de ikke tror, det nytter noget. Til sammenligning har 14% angivet praktiske problemer (børnepasning, transport), og 10% har fundet problemerne for svære at forstå". Det må dog ikke herved overses, at det samtidig kunne konstateres, at over halvdelen af øens befolkning var aktive og interesserede, og godt 1/3 tog direkte del i debatten, jfr. iøvrigt om undersøgelsen nedenfor i afsnit 8.3.

Det følger endvidere af sig selv, at forudsætningen for, at en ret til medindflydelse vil opfylde det netop omtalte krav om at imødekomme et ønske hos det store flertal af de begunstigede, må være ikke blot, at medindflydelsen bliver substantiel, men tillige, at det eller de anliggender, hvorpå der øves indflydelse, betragtes som relevant og essentielt. Her møder man det dilemma, at jo mere betydningsfuldt det omhandlede anliggende måtte være, jo større er betænkeligheden ved at trække anliggendet ud af kommunalbestyrelsens kompetenceområde.

Samtidig må man være opmærksom på, at lighedssynspunkter og retssikkerhedssynspunkter undertiden kan gøre det betænkeligt at udlægge beføjelser fra de kommunale organer til borgergrupper. Der vil ikke være samme garantier knyttet til sådanne mindre enheders administration, og desuden må det erkendes, at enhver form for decentralisering åbner mulighed for uensartethed. Dette spørgsmål vil der imidlertid nærmere blive redegjort for såvel i afsnit 9 om bruger- eller institutionsdemokrati som afsnit 10 om lokale råd.

I øvrigt har alle 9 afsnit i arbejdsgruppens redegørelse det fælles, at de vedrører forholdet mellem kommunen og borgerne, og med undtagelse af afsnit 2 om kommunalbestyrelsens valg og størrelse vedrører alle afsnit forså vidt spørgsmål om information og kommunikation. Redegørelsen synes imidlertid naturligt at falde i 3 dele:

I *afsnit 2-6* behandles *kommunalbestyrelsens, udvalgenes og forvaltningens virksomhed i* relation til borgerne. Man har i denne forbindelse ikke blot søgt at anskue problemerne som et spørgsmål om borgernes indseende med og umiddelbare mulighed for forståelse af det offentliges virksomhed, men arbejdsgruppen har tillige søgt at belyse mulighederne for, at man — gennem eventuelle ændringer af de folkevalgtes egne arbejdsvilkår — kunne give disse bedre muligheder for at styrke kontaktfladerne til de borgere, som de repræsenterer.

I *afsnit 7 og 8* behandles *informationskanalerne og kommunikationen mellem kommunen og borgerne.*

I *afsnit 9 og 10* behandles spørgsmålet om en kvalificeret form for borgerindflydelse ved henlæggelse af *beføjelser til borgergrupper m.v.* repræsenterende særlige brugerinteresser (fagligt kriterium) eller særlige lokalområdeinteresser (geografisk kriterium).

I overensstemmelse med sit kommissorium har arbejdsgruppen således hovedsagelig gennemgået problemerne omkring nærdemokratiet indefra (rådhuset) og ud ad (til borgerne).

Arbejdsgruppens behandling af de enkelte emner indledes i hvert afsnit med en redegørelse for de på det pågældende område allerede etablerede nærdemokratiske foranstaltninger. Denne redegørelse bygger på de ovenfor nævnte undersøgelser om lovgivning m.v. med nærdemokratisk sigte samt den gennem Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark i samarbejde med arbejdsgruppen foretagne kommuneundersøgelse af etablerede nærdemokratiske foranstaltninger (i det følgende refereret som "kommuneundersøgelsen"). Samtlige amtsråd og 221 af 275 kommuner har besvaret spørgeskemaerne.

Kommuneundersøgelsen indeholdt et generelt spørgsmål om kommunalbestyrelsernes syn på nærdemokratiske foranstaltninger. 36% af de 80% deltagende kommuner har ikke besvaret dette spørgsmål. 26% af kommunerne finder, at informationsvirksomheden har gjort borgerne mere interesserede i kommunens forhold, 14% finder, at nærdemokratiske foranstaltninger er uden interesse for borgerne, 10% finder, at omkostningerne herved er for store i forhold til udbyttet, 7% finder, at nærdemokratiet indebærer farer (for de ikke deltagende), 4% er af den opfattelse, at nærdemokrati altid har eksisteret og 3% finder omkostningerne store men nødvendige.

Det fremgår tillige af kommuneundersøgelsen, at kun få kommuner finder, at der er bestemmelser i lovgivningen, der hindrer en af kommunalbestyrelsen ønsket nærdemokratisk proces, og på den anden side, at det er den almindelige opfattelse, at de gældende bestemmelser om nærdemokratiske foranstaltninger i det store og hele er tilfredsstillende.

2. KOMMUNALBESTYRELSENS VALG OG STØRRELSE

2.1. VALG AF KOMMUNALBESTYRELSE

Kommunalbestyrelsen vælges ved direkte valg hvert 4. år. Valget foretages efter reglerne i den kommunale valglov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 388 af 25. juni 1973. Valgret til de kommunale råd har enhver, som 1) har dansk indfødsret,[1]) 2) er fyldt 20 år, 3) har fast bopæl i vedkommende kommune og 4) ikke er umyndiggjort. For at kunne udøve valgret må den pågældende tillige være optaget på de valglister, der udarbejdes i de enkelte kommuner og som hvert år i de første 8 dage i februar måned er fremlagt til eftersyn.

Afstemningen sker på grundlag af kandidatlister. Mindst 15 og højst 25 vælgere[2]) (ved amtsrådsvalg mindst 50 og højst 75) skal som stillere underskrive en kandidatliste, og man kan ikke modsætte sig opstilling, da hvervet som medlem af en kommunalbestyrelse er et borgerligt ombud, jfr. nedenfor under afsnit 2.2. Der findes ikke i valgloven regler om, hvorledes udpegningen af vælgere til opstilling foretages. Normalt sker udpegningen på opstillingsmøder. Der kan for hver kandidatliste opstilles indtil 4 kandidater mere, end der skal vælges kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Samtidig med indleveringen af kandidatlisten kan stillerne anmelde en listebetegnelse, som imidlertid skal være godkendt af de opstillede kandidater. For så vidt angår de politiske partier er listebetegnelsen navnet på det politiske parti, og hvis der er flere lister fra samme politiske parti, kan der eventuelt tilføjes et lokalt tilhørsforhold.

Enhver kreds af borgere kan opstille kandidater, og det behøver således ikke at være partipolitiske lister. For en snes år siden var næsten halvdelen af de opstillede lister upolitiske (her forstået som ikke-partipolitiske). Imidlertid er der ved de seneste valg sket en betydelig nedgang i antallet af upolitiske lister og i tilslutningen tu disse lister. Ved valget i 1974 udgjorde de upolitiske lister mindre end en fjerdedel af samtlige lister, og der blev kun afgivet 181.607 stemmer eller mindre end 1/10 af samtlige stemmer på disse lister, jfr. bilag 3.

Ved kommunale valg er der i modsætning til ved folketingsvalg adgang til at indgå valgteknisk samarbejde (listeforbund og valgforbund), således at alle stemmer, som afgives på kandidatlisterne inden for listeforbundet eller valgforbundet, ved valgets opgørelse tælles sammen og behandles som en enhed, hvorved der kan opnås en mandatmæssig fordel.

Mandatfordelingen sker efter forholdstal. Der benyttes d'Hondts metode, således at det for hver kandidatliste eller valgforbund (listeforbund) afgivne stemmetal deles med 1,2,3, o.s.v. De herved fremkomne kvotienter giver herefter efter størrelse adgang til et mandat, indtil samtlige mandater er fordelt.

Når det er opgjort, hvor mange mandater hver liste skal have, foretages kandidatudvælgelsen ved, at der efter visse nærmere regler beregnes et fordelingstal, og de kandidater, der har opnået dette fordelingstal, er valgt. Fremgangsmåden er iøvrigt den, at der til det antal personlige stemmer (stemmer afgivet på en bestemt af listens kandidater), som er opnået af den som nr. 1 på kandidatlisten opførte kandidat, lægges

) Der er den 8. marts 1977 fremsat forslag om, at nordiske statsborgere, der har haft fast bopæl i riget i de sidste 3 år forud for valget, tillige skal have valgret til de kommunale råd.

) Antallet af stillere er i det i note 1 omhandlede forslag til ændring af den kommunale valglov foreslået forhøjet til "mindst 25, højst 50".

et så stort antal listestemmer (stemmer afgivet på listen uden at være afgivet på en bestemt kandidat), at fordelingstallet nås. De eventuelle overskydende listestemmer lægges derpå til de personlige stemmer, som den som nr. 2 på kandidatlisten opførte kandidat har opnået, indtil fordelingstallet ligeledes er nået, o.s.v. Opnås det ikke på denne måde at få udpeget alle de kandidater, der skal vælges, erklæres i rækkefølge efter størrelsen af de opnåede stemmetal. d.v.s. personlige stemmer og tillagte listestemmer tilsammen, så mange af listens øvrige kandidater for valgte, som endnu skal vælges på listen. De kandidater, der ikke opnår valg, bliver stedfortrædere i rækkefølge efter størrelsen af de opnåede stemmetal.

Som det fremgår af kandidatudvælgelsesreg-1erne kan kandidaternes placering på kandidatlisten være af afgørende betydning, idet listestemmerne fordeles kaskadevis fra oven. Denne opstillingsform, der har visse lighedspunkter med den fra folketingsvalg kendte *partiliste,* er den eneste, der kendes i den kommunale valglov, hvorimod der efter folketingsvalgloven tillige er mulighed for at foretage en *sideordnet kandidatopstilling,* der er kendetegnet ved, at partistemmerne (listestemmerne) fordeles forholdsmæssigt mellem kandidaterne efter størrelsen af deres opnåede personlige stemmetal.

Selve afstemningen på valgdagen og den herefter følgende fordeling af pladserne i kommunalbestyrelsen mellem kandidatlisterne og de enkelte kandidater er så helt åbenbart det vigtigste led i den kommunale demokratiske proces. Såfremt det fald i valgdeltagelsen, der kan konstateres af tallene (bilag 3) for de tre nærmest forudgående kommunale valg, kan tolkes som udtryk for en svigtende interesse hos landets vælgerbefolkning med hensyn til lokalsamfundenes styring og forvaltning, ligger der heri et alvorligt problem, som på politisk plan må give anledning til overvejelser blandt andet vedrørende de mest hensigtsmæssige opstillingsformer og udvælgelsesmetoder.

Der kunne være grund til at overveje indførelse af adgang til tillige ved kommunale valg at opstille kandidaterne sideordnet, d.v.s. uden nogen forhåndsprioritering, således at alene vælgerne afgør hvem, der skal indvælges. Forslag herom blev fremsat af Fremskridstpartiet den 4. juni 1976, men nåede ikke at blive undergivet behandling i folketinget[3]).

Ligeledes er det blevet gjort gældende - men dette har principielt et modsat sigte — at der som supplement til reglerne om fordeling af listestemmer burde være adgang til også at betragte en kandidats overskydende personlige stemmer som listestemmer. Dette ville være af betydning i de tilfælde, hvor en spidskandidat er "stemmemagnet" og opnår de fleste af listens stemmer.

Også de ovenfor beskrevne regler for selve kandidatopstillingen indgår selvsagt som et væsentligt led i kommunedemokratiet, og arbejdsgruppen har derfor overvejet, hvorvidt det kunne tænkes, at der ved ændrede regler herom kunne skabes større offentlig interesse omkring kandidatopstillingen, blandt andet for derved at opnå større garantier for den kvalifikationsbedømmelse af kandidaterne, som afstemningen på valgdagen er udtryk for.

Arbejdsgruppen er dog samtidig opmærksom på, at man skal være meget varsom med at formalisere opstillingsproceduren, således at et formelt regelsæt skal kunne stille sig hindrende for en opstilling. Det kan være uheldigt og i strid med nærdemokratiske ønsker, hvis en gruppe, der ønsker at opstille ved valget, skal opfylde en række forskellige krav og frister. Kravene til kandidatopstilling bør være enkle og ukomplicerede, og det må ikke være forbundet med reelle vanskeligheder at foretage en opstilling.

Et krav om, at der inden en kandidatlistes indlevering skal afholdes mindst et offentligt møde, kan derfor ikke anbefales, hvorimod en yderligere forhøjelse af det nødvendige antal stillere kunne overvejes som et middel til at skabe sikkerhed for styrken af forhåndsinteressen for den pågældende kandidatliste blandt vælgerbefolkningen.

Efter den kommunale valglov skal kandidatlisterne samt oplysning om anmeldte valgforbund (listeforbund) bekendtgøres af kommunalbestyrelsen senest om morgenen dagen før valget ved opslag eller på anden lignende af kommunalbestyrelsen fastsat måde. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en bekendtgørelse alene ved opslag ikke længere kan anses for tidssvarende. Man kunne derfor forestille sig, at kommunalbestyrelsen på et noget tidligere tidspunkt i den lokale presse indrykkede en annonce med samtlige godkendte kandidatlister.

[3]) Folketingstidende 1975/76, Forhandlinger sp. 11273, Tilllæg A. sp. 4347.

Såvel spørgsmålet om selve kandidatopstillingen og dens offentliggørelse som spørgsmålene om opstillingsformer og udvælgelsesmetoder er imidlertid dele af en større og yderst kompliceret problematik, der også har sammenhæng med de mere eller mindre tilsvarende regler i folketingsvalgloven, og arbejdsgruppen har derfor ikke fundet grundlag for at fremkomme med forslag eller anbefalinger på disse punkter, men alene fundet anledning til at pege på disse for kommunedemokratiet væsentlige spørgsmål.

2.2. BORGERLIGT OMBUD

Det fremgår af den kommunale valglov, at medlemskab af en kommunalbestyrelse er et såkaldt borgerligt ombud. Enhver vælger, der er valgbar, er forpligtet til at modtage valg, medmindre der foreligger særlige fritagelsesgrunde. På samme måde er et kommunalbestyrelsesmedlem forpligtet til at være medlem af kommunalbestyrelsen i hele valgperioden, medmindre den pågældende mister sin valgbarhed eller ved henvisning til en fritagelsesgrund, som f.eks. svigtende helbred, forretninger eller lignende "skellig" grund, opnår fritagelse for medlemshvervet. Politisk skuffelse eller et opstået modsætningsforhold til vælgerne eller de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer kan ikke begrunde en fritagelse. Afgørelsen om fritagelse træffes af kommunalbestyrelsen, men uanset kommunalbestyrelsen har et betydeligt skøn ved afgørelsen af spørgsmålet, er der tale om en retsafgørelse, der kan efterprøves af domstolene.

I et forslag til ændring af den kommunale valglov, der blev fremsat af Fremskridtspartiet den 4. juni 1976 men ikke nåede at blive undergivet behandling i folketinget, blev det bl.a. foreslået, at der i valgloven blev indsat en bestemmelse om, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem når som helst kunne meddele, at han ville nedlægge sit mandat, altså en ophævelse af det borgerlige ombud[4]). Forslaget var begrundet med, at tiden var løbet fra den ordning, at det kommunalbestyrelsesmedlem, der ikke selv ønsker at fortsætte i kommunalbestyrelsen, skal kunne tvinges hertil. En sådan tvangsordning anså partiet for uheldig såvel for den enkelte som for kommunen.

4) Folketingstidende 1975/76, Forhandlinger sp. 11273, Tillæg A sp. 4347.

Når spørgsmålet om borgerligt ombud er inddraget i arbejdsgruppens overvejelser, hænger det sammen med, at det pligtmæssige i varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem kunne tænkes at medføre, at nogle vælgere viger tilbage for at lade sig opstille, vel vidende at de binder sig for en 4-årig periode. Ligeledes kunne den omstændighed, at man når som helst kunne trække sig fra hvervet uden påvisning af særlig grund, have den positive virkning, at et større antal vælgere ville blive impliceret i kommunalbestyrelsens arbejde. Rekrutteringen kunne herved eventuelt blive forbedret — såvel kvalitativt som kvantitativt.

Den omstændighed at hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem er tidsbegrænset og kun forudsættes at lægge beslag på en mindre del af medlemmets tid har muliggjort, at hvervet kunne gøres til et ulønnet ombud. Hvervets karakter af borgerligt ombud sikrer dels det fornødne antal kvalificerede kommunalbestyrelsesmedlemmer, dels en fornøden kontinuitet i varetagelsen af hvervet og endelig — og ikke mindst — tilstedeværelsen af en fuldtallig kommunalbestyrelse i hele den 4-årige valgperiode.

En adgang til vilkårlig frasigelse af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem kan føre til, at det bliver mere normalt og dermed mere acceptabelt at nedlægge hvervet, og dette kan få uheldige konsekvenser. Det kan befrygtes, at hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem vil blive opfattet mindre seriøst, som "noget man kan prøve". Desuden vil det have til forudsætning, at der er et rigeligt antal stedfortrædere, og en omfattende udvidelse af antallet af opstillede kandidater vil derved blive nødvendigt. Er stedfortræderlisten udtømt, kan det blive nødvendigt at afholde suppleringsvalg i periodens løb, og et suppleringsvalg kan medføre politiske forskydninger. Dette gælder især, hvis det er et mindretal, der er uden stedfortrædere, idet samtlige kommunens vælgere deltager i suppleringsvalget, og det bliver således flertallet, der får indvalgt en yderligere kandidat.

En opgivelse af det borgerlige ombud vil også kunne føre til mistillid til det demokratiske system. Dels vil det kunne indebære, at der kan lægges pres på en valgt kandidat for at få vedkommende til at træde tilbage og dermed give adgang for en suppleant, som ikke blev valgt, men som eksempelvis partiorganisationen hellere så valgt. Dels vil det åbne mulighed for, at der kan opstilles populære stemmesamlere, som

på forhånd ikke har tid eller lyst til at være medlemmer af kommunale råd, og som efter opnået valg kan træde tilbage og give plads for mindre populære, men måske mere partitro kandidater. Det må anses for udemokratisk, om indvalgte kandidater uden at skylde nogen form for forklaring over for de vælgere, som har indvalgt dem, kan forlade det kommunale råd.

Der kan også være grund til at pege på, at hvervet som kommunalbestyrelses- eller amtsrådsmedlem under vanskelige samfundsforhold, især i tilfælde af krig eller besættelse, kan være særdeles tungt at bære og indebære en betydelig risiko. I sådanne situationer er det meget betydningsfuldt, at hvervet er pligtmæssigt, da der ellers kan være fare for, at der ikke vil være nogen repræsentation.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at hensynet til fastheden i hvervets varetagelse, der igen er af betydning for det med hvervet forbundne ansvar, og hensynet til sikringen af at der i hele valgperioden er en repræsentativ og beslutningsdygtig kommunalbestyrelse, fortsat gør sig gældende. Hertil kommer, at der — ikke mindst i takt med det udvidede kommunale selvstyre — kan være et behov for, at de medlemmer, der er blevet indført i det kommunale styre, ikke umiddelbart herefter forlader kommunalbestyrelsen. En hyppig udskiftning vil kvalitativt forringe og vanskeliggøre kommunalbestyrelsens og udvalgenes arbejdsvilkår.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at forudsætningen om, at arbejdet kun lægger beslag på en mindre del af medlemmets tid, ikke længere ganske er opfyldt. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at de i valgloven opregnede fritagelsesgrunde praktiseres lempeligt af kommunalbestyrelserne, og det er yderst sjældent, at et kommunalbestyrelsesmedlem fastholdes mod sin vilje.

Generelt må det anses for betydningsfuldt, at hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem er omgærdet med respekt. I konsekvens af hvervets pligtmæssighed gælder der en mødepligt med hensyn til kommunalbestyrelsens møder. Denne mødepligt tilgodeser væsentlige hensyn til de vælgere, der har indvalgt den pågældende kandidat, idet vælgergruppens interesser ellers ikke ville være repræsenteret. Arbejdsgruppen finder derfor ikke grund til at foreslå ændringer i hvervets karakter af borgerligt ombud, herunder mødepligten.

2.3. KOMMUNALBESTYRELSENS STØRRELSE

Kommunalbestyrelsens medlemstal er fastsat i kommunens styrelsesvedtægt. Det skal være et ulige antal, der i amtskommunerne samt i Odense, Århus og Aalborg skal være mindst 13 og højst 31, medens det i alle de øvrige kommuner skal være mindst 5 og højst 25. Dog er Københavns borgerrepræsentations medlemstal ved lov fastsat til 55.

Det blev under folketingets behandling af forslaget til kommunal styrelseslov forudsat, at fastsættelsen af kommunalbestyrelsens medlemstal skulle ske under hensyntagen til indbyggertallet i kommunen, og mellem det pågældende folketingsudvalg og indenrigsministeren var der enighed om følgende retningslinier, der siden har været fulgt ved indenrigsministeriets stadfæstelse af styrelsesvedtægter:

I kommuner med:

under 3.500 indbyggere	højst 13 medl.
3.500- 9.999 indbyggere	højst 17 medl.
10.00049.999 indbyggere	højst 21 medl.
50.000 indbyggere og herudover	højst 25 medl.

I *Sverige* fastsættes medlemstallet af kommunalbestyrelsen ("kommunfullmäktige") inden for følgende i "kommunallagen" fastsatte rammer:

2.000 indbyggere eller derunder	15-30 medl.
2.000- 5.000 indbyggere	20-35 medl.
5.000- 20.000 indbyggere	2540 medl.
20.000- 40.000 indbyggere	35-50 medl.
40.000400.000 indbyggere	45-60 medl.
400.000 indbyggere eller derover	60-80 medl.

I *Norge* fastsætter kommunalbestyrelsen ("kommunestyret") også selv sit medlemstal inden for visse i kommuneloven fastsatte grænser:

3.000 indbyggere eller derunder	13-21 medl.
3.000- 5.000 indbyggere	17-29 medl.
5.000- 7.500 indbyggere	23-27 medl.
7.500- 10.000 indbyggere	2945 medl.
10.000- 15.000 indbyggere	35-53 medl.
15.000- 25.000 indbyggere	41-61 medl.
25.000- 50.000 indbyggere	47-69 medl.
50.000-100.000 indbyggere	53-77 medl.
100.000 indbyggere eller derover	59-85 medl.

En sammenligning med Sverige og Norge viser således klart, at kommunalbestyrelserne her i landet er væsentligt mindre, men sammenligningen forudsætter en samtidig sammenligning af kommunalbestyrelsernes opgaver. Det er her

værd at bemærke, at de kommunale råds virksomhed i disse lande i reglen alene består i en tilrettelæggelse af administrationen ved udstedelse af generelle retningslinier samt tilsyn med den kommunale virksomhed. De kommunale råd medvirker således ikke i selve administrationen af kommunens anliggender.

Imidlertid gøres det undertiden gældende, at der her i landet principielt er for få repræsentanter til for mange vælgere, og det anføres, at dette kan føre til klikedannelse. Som det fremgår af bilag 3, blev der i 1958 valgt 11.529 kommunalbestyrelsesmedlemmer og i 1974 kun 4.735 medlemmer, altså mere end en halvering. 11958 havde hver 390 indbyggere et kommunalbestyrelsesmedlem, medens der i 1974 var 1.065 indbyggere for hvert medlem. På den anden side reduceredes antallet af kommuner i samme periode til omkring 1/5, så i virkeligheden medførte kommunalreformen betydeligt større kommunalbestyrelser.

Netop den nævnte halvering af antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer gav anledning til, at Danmarks kommunistiske Parti i januar 1974 i folketinget fremsatte et forslag om ændring af styrelsesloven, hvorefter kommunalbestyrelsens medlemstal skulle forhøjes således, at medlemstallet udgjorde fra mindst 15 (under 5.000 indbyggere) til mindst 101 (over 500.000 indbyggere)[5]. En mellemstor kommune på 10-20.000 indbyggere skulle efter forslaget have mindst 31 medlemmer. Under 1. behandlingen af lovforslaget udtalte indenrigsministeren, at han for så vidt var enig i, at en udvidelse af medlemstallet for en umiddelbar betragtning måtte være rimeligt, henset til halveringen af medlemstallet, andre landes større kommunale råd samt et ønske om aktivt at inddrage så bred en kreds af borgere som muligt i kommunestyret. Dog fandt han, at tungtvejende hensyn talte imod en udvidelse af medlemstallet eller i alt fald imod andet end en beskeden udvidelse, og dette standpunkt var der bred tilslutning til.

Bortset fra det principielle ønske om flere repræsentanter måtte formålet med en udvidelse af kommunalbestyrelsens medlemstal dels være at sikre en bedre og bredere repræsentation af forskellige befolkningsgrupper og anskuelser, dels at medinddrage et større antal borgere i det kommunale arbejde.

5) Folketingstidende 1973/74, 2. samling, Forhandlinger sp. 492, 2912, Tillæg A sp. 629.

For så vidt angår de kommunale råds erhvervsmæssige repræsentativitet henvises til bilag 4, hvoraf det fremgår, at der er en skævhed i repræsentationen, især således at grupperne, landmænd, selvstændige i liberale erhverv, direktører og ledende administrationspersonale samt offentligt ansatte er overrepræsenteret, medens især grupperne faglærte og ufaglærte arbejdere samt husmødre er underrepræsenteret. Denne ulighed i erhvervsmæssig repræsentativitet genfindes i folketingets repræsentativitet, jfr. bilag 5, og må således anses for at være af generel karakter, jfr. dog tillige nedenfor om mandaternes forskellige "pris" i henholdsvis bymæssige og ikke-bymæssige kommuner.

Årsagen til skævheden i repræsentativiteten må formentlig især søges i den omstændighed, at personer i visse erhverv selv kan tilrettelægge deres arbejdsdag og dermed er i stand til at deltage i den tiltagende mødevirksomhed i kommunalbestyrelsen, udvalg, kommissioner m.v. Også uddannelsesniveau, social position og traditioner må anses for bestemmende for medlemskab af offentlige råd, men visse grupper på et højere uddannelsesniveau kan være underrepræsenterede, fordi deres arbejdssituation ikke er forenelig med de hyppige møder.

På forhånd forekommer det derfor ikke sandsynligt, at repræsentativiteten vil blive forbedret ved en udvidelse af kommunalbestyrelsens medlemstal, men en besvarelse af dette hypotetiske spørgsmål er vanskelig. Det nærmeste, man kan komme en besvarelse af dette spørgsmål, ville være ved en statistisk erhvervsmæssig undersøgelse af samtlige opstillede kandidater ved de kommunale valg. En sådan undersøgelse findes ikke for kommunale valg, og den ville også være forbundet med mange usikkerhedsfaktorer. Lige så afgørende som opstillingen, er muligheden for at blive valgt, og antalllet af kandidater på en kandidatliste er af gode grunde langtfra proportionalt med antallet af valgte kandidater, og nogle kandidatlister opnår overhovedet ingen mandater. For så vidt angår folketingsvalg er det muligt at foretage den nævnte sammenligning af den erhvervsmæssige fordeling af valgte kandidater med den erhvervsmæssige fordeling af samtlige opstillede kandidater, jfr. bilag 6, men samme usikkerhedsmomenter er naturligvis knyttet hertil. Sammenligningen viser ikke de store forskelle i erhvervsfordeling mellem de valgte og opstillede kandidater. Dog bemærkes det, at grupperne faglær-

te og ufaglærte arbejdere procentuelt har en væsentlig større andel af de opstillede kandidater end de valgte, ligesom der med hensyn til grupperne direktører og ledende administrationspersonale samt gruppen selvstændige i liberale erhverv er en klar modsat tendens.

I nærdemokratisk sammenhæng er den politiske (anskuelsesmæssige) repræsentativitet samt hensynet til at inddrage flest mulige borgere i det kommunale arbejde dog de mest betydningsfulde hensyn, omend der kan være en sammenhæng mellem erhvervsmæssig og politisk repræsentation.

For så vidt angår den politiske repræsentativitet i kommunalbestyrelserne kan der henvises til afsnit 2.1., hvor det er nævnt, at mandatfordelingen sker efter forholdstal. Repræsentativitetens intensitet kan i øvrigt måles ved det stemmetal, der er nødvendigt for at få en repræsentant indvalgt, og dette stemmetal veksler betydeligt fra kommune til kommune, især afhængigt af, om der er tale om en bykommune. Dette skyldes, at antallet af pladser i de kommunale råd ikke stiger proportionalt med vælgertallet. Mandaterne bliver derved betydeligt "billigere" i de mindre ikke-bymæssige kommuner, og i sammenhæng hermed må landmændenes relativt høje procentandel af de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer vurderes. Der henvises i øvrigt til bilag 7, hvoraf det blandt andet fremgår, at der ved kommunalvalgene i 1970 gennemsnitligt krævedes 505 gyldige stemmer for at opnå et mandat.

Det er undertiden blevet fremført, at en udvidelse af kommunalbestyrelsens medlemstal ville kunne betyde, at arbejdet for det enkelte medlem ville blive mindre tyngende, idet der derved ville være flere til at varetage udvalgshvervene. Det er imidlertid et spørgsmål, om der ikke i så fald ville opstå en tendens til koncentration af udvalgsposter hos enkelte, mere fremtrædende medlemmer, ligesom det ville kunne resultere i oprettelsen af flere udvalg med deraf følgende koordinationsvanskeligheder. Arbejdsgruppen finder i øvrigt grund til at pege på, at årsagen til de byrdefulde udvalgshverv efter arbejdsgruppens opfattelse ikke så meget er de mange udvalgshverv som de mange sager, der forelægges i udvalgene, jfr. nedenfor underafsnit 5.

De anførte hensyn, der kunne tale for større kommunalbestyrelser, herunder ikke mindst hensynet til medinddragelse af flest mulige borgere, må imidlertid afvejes over for hensynet til kommunalbestyrelsens effektivitet som styrende og administrerende organ.

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 i 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 væsentligt 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.

Når hensynet til kommunalbestyrelsens funktion som forvaltningsmyndighed gør tanken om større kommunalbestyrelser betænkelig, hænger det i væsentlig grad sammen med de forudsætninger om kommunalbestyrelsens arbejdsform, der ligger til grund for det traditionelle system med "stående udvalg". Ordningen med at kommunalbestyrelsen af sin midte nedsætter et antal stående udvalg, hvert med sit sagsområde, indebærer ganske vist en mulighed for, at en række forvaltningsafgørelser flyttes fra kommunalbestyrelsen til udvalgene, men det, at udvalgene er udgået af kommunalbestyrelsen samt de ovenfor nævnte mindretalsgarantier, kan have bidraget til en lidt uklar og lidet hensigtsmæssig rollefordeling og samspil mellem kommunalbestyrelsens plenum og udvalgene, og dette gælder måske navnlig for så vidt angår de omrader, hvor der er tale om at lovgivningsmagten har henlagt forvaltningsmyndighed til kommunalbestyrelsen. Dette har ført til en tradition i de enkelte kommuner for, at der forelægges den samlede kommunalbestyrelse et for stort antal konkrete forvaltningsafgørelser.

Disse svagheder kunne måske nok afbødes ved en almindelig holdningsændring, men det er også muligt, at de gældende mindretalsgarantier må optages til revision, omend det må erkendes, at en indskrænkning i mindretallenes garantier, der må anses for meget væsentlige for demokratiet, rejser betydelige betænkeligheder. Det kan ej heller udelukkes, at der under andre tænkelige arbejdsformer end den bestående udvalgsordning ville kunne skabes en bedre arbejdsdeling. Under et magistratsstyre, hvor den umiddelbare forvaltning varetages på eget ansvar af en borgmester og et antal rådmænd, er der en formodning for, at der vil være bedre mulighed for udvidelse af kommunalbestyrelsernes medlemstal. Kommunalbestyrelsen vil imidlertid ej heller i disse tilfælde være afskåret fra at behandle konkrete forvaltningssager, men antallet af sådanne sager ville blive mindre, og de ovenfor nævnte problemer med hensyn til fortrolige sager og medlemmernes taleret følgelig også mindre.

Det er noget særegent ved dansk kommunestyre, at det politiske og administrative er forenet i kommunens styrende organ, og en fuldstændig opgivelse af dette princip ville give anledning til visse betænkeligheder. Det må betragtes som noget — også i nærdemokratisk henseende — betydningsfuldt, at den enkelte borger ved henvendelse til et af kommunalbestyrelsens medlemmer har mulighed for at få forvaltningens sagsbehandling og afgørelser vurderet og efterprøvet i kommunalbestyrelsen.

Arbejdsgruppen kan konkludere, at en udvidelse af kommunalbestyrelsens medlemstal vil kunne indebære et brud med princippet om kommunalbestyrelsen som den administrerende myndighed, og spørgsmålet om kommunalbestyrelsens størrelse bør efter arbejdsgruppens opfattelse indgå i en samlet undersøgelse af hele problemstillingen omkring udvalgsstyre og magistratsstyre, jfr. nedenfor afsnit 5.6.

3. KOMMUNALBESTYRELSENS MØDER OG OFFENTLIGHEDENS ADGANG OG INDSIGT

I dette afsnit gennemgås de regler m.v., der gælder med hensyn til borgernes mulighed for at få kendskab til og adgang til kommunalbestyrelsens møder. Gennemgangen foretages kronologisk således, at der først redegøres for reglerne om fastsættelse af møder, samt mødernes tidspunkt og bekendtgørelse (3.1.). Derefter er reglerne om udsendelse af dagsorden og fremlæggelse af sager overvejet i relation til offentligheden (3.2. og 3.3.). Endvidere redegøres for såvel den umiddelbare som den middelbare offentlighed, herunder især retten til optagelse af bånd eller aflytning af bånd optaget af kommunalbestyrelsen (3.4.). Endelig har arbejdsgruppen undersøgt reglerne omkring kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol i relation til offentligheden (3.5.).

3.1. MØDEANTAL, TIDSPUNKT OG BEKENDTGØRELSE

Kommunalbestyrelsen udøver sin virksomhed i møder. I henhold til § 8 i den kommunale styrelseslov skal kommunalbestyrelsen i begyndelsen af hvert regnskabsår udstede bekendtgørelse om tid og sted for mødernes afholdelse. Bekendtgørelsen skal finde sted på den måde, der sædvanligt benyttes i kommunen. Der fastlægges således en mødeplan for et år ad gangen, og ifølge loven afholdes som regel mindst et ordinært møde om måneden.

Ekstraordinære møder afholdes, når borgmesteren finder det fornødent, eller når mindst 1/3 af kommunalbestyrelsens medlemmer forlanger det. Borgmesteren fastsætter tid og sted for disse møder. Møderne skal så vidt muligt bekendtgøres forud for kommunens beboere.

For så vidt angår amtsrådene er der ikke i styrelsesloven fastsat bestemmelser om mødeplan. Det er i loven alene fastsat, at amtsrådet som regel holder møder mindst 8 gange årligt, men hvert møde kræver et initiativ — enten fra amtsborgmesteren eller fra 1/3 af medlemmerne. Af samme grund findes der ikke regler om ekstraordinære amtsrådsmøder. Efter styrelsesloven skal amtsrådsmøderne bekendtgøres så vidt muligt i stedlige dagblade efter amtsrådets bestemmelse.

Arbejdsgruppen har først overvejet, hvorvidt en forøgelse af de kommunale råds mødeantal (øget mødehyppighed) ville have værdi ved en tilsvarende hyppigere inddragelse af kommunens borgere i de kommunale anliggender og dermed en eventuelt større interesse for kommunestyret. Dette kan ikke afvises, men det er lige så muligt, at en for hyppig mødevirksomhed kan svække interessen. Det gælder altså her om at finde en gylden middelvej, idet arbejdsgruppen dog samtidig er opmærksom på, at et ønske om hyppigere møder må afvejes over for en hermed forbundet forøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmernes **og** den kommunale administrations byrde. Arbejdsgruppen har ikke fundet grund til at behandle dette spørgsmål mere indgående, idet *minimumsbestemmelsen* om kommunalbestyrelsens månedlige, ordinære møde forekommer tilfredsstillende, ligesom der efter arbejdsgruppens opfattelse ej heller synes at være behov for generelt at øge antallet af amtsrådsmøder, som i forbindelse med styrelsesloven blev forhøjet fra 4 til 8 årlige møder. Det er over for arbejdsgruppen oplyst, at de fleste amtsråd har ca. 12 møder om året.

Ej heller med hensyn til mødetidspunkterne har arbejdsgruppen fundet grundlag for at fremkomme med henstillinger eller forslag. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at spørgsmålet om mødetidspunkt har såvel en side indad, hensynet til medlemmernes mulighed for at komme til stede — og en side udad, hensynet til offent-

ligheden, herunder hensynet til pressens produktionsforhold med henblik på at kunne referere møderne så hurtigt som muligt. De fleste kommunalbestyrelsesmøder er henlagt til om aftenen, men flere amtsråd må på grund af de betydelige afstande afholde deres møder i dagtimerne.

For så vidt angår bekendtgørelsen af kommunalbestyrelsens møder fremgår det af kommuneundersøgelsen, at alle kommuner orienterer om tid og sted for afholdelsen af kommunalbestyrelsesmøder. I 88% af kommunerne sker det ved annoncering i pressen, og 27% af kommunerne har offentlig fremlæggelse af dagsordenen. I samme forbindelse må det nævnes, at 15% af kommunerne sender dagsordenen til pressen.

Som det fremgår nedenfor under afsnittet om mødeoffentlighed er fremmødet ved kommunalbestyrelsernes møder ringe, og såvel henset hertil som til et almindeligt informationsmæssigt behov er det arbejdsgruppens opfattelse, at offentligheden bør have en bedre adgang til kendskab til kommunalbestyrelsernes møder. Dette gælder såvel med hensyn til sted og tid for mødernes afholdelse, som med hensyn til de sager, der kommer til behandling, jfr. tillige nedenfor under afsnit 3.2. om dagsordenen.

Der bør ske løbende bekendtgørelse af tid og sted for kommunalbestyrelsesmødernes afholdelse. Den årlige bekendtgørelse af mødeplanen bør desuagtet opretholdes og udbygges således, at det i denne bekendtgørelse tillige angives på hvilke steder i kommunen, dagsordenen for møderne vil være fremlagt.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at såvel den omfattende årlige bekendtgørelse som den løbende bekendtgørelse som minimum bør finde sted i den lokale presse efter kommunalbestyrelsens nærmere bestemmelse. Som det fremgår under afsnit 7 om information, er der udover stedlige dagblade en række dagbladslignende distrikstblade, der refererer og behandler kommunale anliggender. Under hensyn hertil finder arbejdsgruppen, at det ikke ville være rimeligt at foreskrive en bekendtgørelse i stedlige dagblade. Det afgørende må være, i hvilken type lokalt presseorgan, det må forventes, at befolkningen vil være mest indstillet på at søge de pågældende oplysninger om lokale forhold, og dette veksler betydeligt fra kommune til kommune.

Arbejdsgruppen kan herefter foreslå følgende formulering af bestemmelsen i styrelseslovens § 8, stk. 1: "Kommunalbestyrelsen i primærkommuner træffer beslutning om, når og hvor ordinære møder skal afholdes, og der *indrykkes* i begyndelsen af hvert regnskabsår bekendtgørelse herom *i den lokale presse efter kommunalbestyrelsens bestemmelse. I bekendtgørelsen angives tillige på hvilke steder i kommunen, der vil være fremlagt sags fortegnelse, jfr. stk. 4.* Ordinært møde afholdes som regel mindst én gang om måneden. *Møderne bekendtgøres desuden forud i den lokale presse efter kommunalbestyrelsens bestemmelse."* (For så vidt angår indholdet af den foreslåede bestemmelse i § 8, stk. 4, henvises til nedenfor under afsnittet om dagsordenen).

Der foreslås ingen ændringer med hensyn til kommunalbestyrelsens bekendtgørelse af ekstraordinære møder, jfr. styrelseslovens § 8, stk. 2, hvorefter møderne så vidt muligt forud bekendtgøres for kommunens beboere. Et absolut krav om bekendtgørelse kan ikke gennemføres, da det på urimelig måde ville svække kommunalbestyrelsens handlekraft.

Med hensyn til bekendtgørelsen af amtsrådenes møder, der ikke afholdes efter en forud bekendtgjort mødeplan, foreslås det, at den løbende mødebekendtgørelse tillige indeholder oplysning om fremlæggelsesstederne for dagsordenen. Bestemmelsen i § 9, stk. 1, foreslås på den baggrund formuleret således: "Amtsrådet holder som regel møde mindst 8 gange årligt. Møde skal afholdes, når amtsborgmesteren eller 1/3 af medlemmerne forlanger det. Møderne bekendtgøres så vidt muligt *i den lokale presse* efter amtsrådets bestemmelse. / *bekendtgørelsen angives tillige på hvilke steder i amtskommunen, der vil være fremlagt sagsfortegnelse, ffr. stk. 3."* (For så vidt angår indholdet af den foreslåede bestemmelse i § 9, stk. 3, henvises til afsnit 3.2. nedenfor).

3.2. DAGSORDEN

Det er i den kommunale styrelseslov foreskrevet, at borgmesteren inden kommunalbestyrelsens møder i videst muligt omfang giver medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet. Denne regel suppleres af normalforretningsordenens bestemmelse om, at borgmesteren skal sørge for, at der senest 4 hverdage inden et ordinært mø-

des afholdelse tilsendes hvert af kommunalbestyrelsens medlemmer en dagsorden.

Udsendelse af dagsorden er bestemt af hensynet til medlemmernes forberedelse, og virkningen af en sags manglende optagelse på dagsordenen er som hovedregel, at ethvert af kommunalbestyrelsens medlemmer kan kræve, at sagen ikke undergives endelig behandling og afstemning. Imidlertid tjener dagsordenen også som orientering for offentligheden, men der er ikke i styrelseslovgivningen stillet krav om offentliggørelse af dagsordenen.

Det fremgår af kommuneundersøgelsen, at der i 27% af kommunerne sker en offentlig fremlæggelse af dagsordenen. Dette er imidlertid ikke den eneste form, hvorunder offentligheden gøres bekendt med de sager, der kommer til behandling på kommunalbestyrelsens møder. Først og fremmest sker der gennem pressen en omtale af forestående sager. Det er oplyst, at der i 15% af kommunerne sendes dagsorden til pressen, men pressen får herudover ad mindre formelle kanaler kendskab til sager, der er eller kommer til behandling i kommunalbestyrelsen .

Desuden giver langt størsteparten af alle kommuner på forhånd en orientering om forestående kommunalpolitiske beslutninger af større betydning som f.eks. vedtagelse af byplaner eller budget. Såvel med hensyn til pressens som kommunens egen dækning af kommunale anliggender må i øvrigt henvises til afsnit 7 om information.

Det skal endvidere nævnes, at der i 8% af kommunerne — specielt de større kommuner i hovedstadsområdet — er en abonnementsordning for dagsordener. Uanset en lav abonnementspris (omkring 25 kr. årligt) er der imidlertid ret få abonnenter.

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorvidt en offentliggørelse af kommunalbestyrelsens dagsorden ville være et muligt og hensigtsmæssigt middel til at skabe større åbenhed og interesse omkring kommunalbestyrelsens arbejde. Et krav om offentliggørelse af dagsordenen støder på den vanskelighed, at der, i det omfang dagsordenen indeholder oplysninger, der er omfattet af en tavshedspligt, må foretages en redigering af den dagsorden, der udsendes til medlemmerne. Endvidere må det fremhæves, at den til medlemmerne udsendte dagsorden principielt kun er et udkast til dagsorden. Det tilkommer kommunalbestyrelsen selv at fastsætte dagsordenen, og dette sker i praksis ved kommunalbestyrelsens udtrykkelige eller stiltiende godkendelse af den af borgmesteren udarbejdede dagsorden. Det kan altså ikke udelukkes, at kommunalbestyrelsen på mødet vedtager at afvise nogle sager eller vedtager at overflytte visse sager fra behandling for lukkede døre til behandling for åbne døre eller omvendt.

Endelig må det bemærkes, at dagsordensbegrebet ikke er entydigt. Dagsordenen indeholder en angivelse af sager, men den kvantitative afgrænsning af de enkelte sager veksler fra kommune til kommune. Nogle dagsordener har kun en linie til hvert punkt, og andre er totale og indeholder udpluk af breve m.v., således at sagsakter ikke er nødvendige ved sagsbehandlingen. Ofte vil udvalgsindstillinger være gengivet i deres fulde ordlyd, og sådanne udførlige dagsordener er normalt mindre velegnede til offentliggørelse, da der kan være fare for, at udvalgsindstillingerne derved faktisk vil antage en bindende karakter.

En offentliggørelse af dagsordener kan dels ske ved en annoncering i den lokale presse, dels ved en offentlig fremlæggelse.

En annoncering af dagsordenen vil betyde, at borgerne på en let måde kan orientere sig om, hvad der skal foregå i kommunalbestyrelsens møde. Det vil desuden øge borgernes kendskab til kommunalbestyrelsens virksomhed. Omkostningerne ved annoncering er imidlertid store, og den dagsorden, der annonceres må derfor være så kortfattet som muligt. Det betyder dels, at de mange kommuner, som udarbejder fyldige dagsordener, tillige må udarbejde mindre dagsordener til annonceringsbrug, dels at oplysningerne om de enkelte sager bliver så få, at borgerne dårligt kan danne sig et reelt indtryk af de spørgsmål, som sagerne indeholder. En annoncering af en komplet, men kortfattet, dagsorden kan også havde den virkning, at borgerne bliver mindre motiveret til at læse dagsordenen, og en omtale af nogle enkelte sager kunne derfor tænkes at have en bedre effekt. En sådan annoncering af udvalgte dagsordenspunkter finder sted i adskillige kommuner, og ikke mindst denne form for annoncering kan som et vigtigt biprodukt skabe en redaktionel omtale i pressen.

Arbejdsgruppen finder det væsentligt, at der i vid udstrækning sker annoncering af dagsordener, men på grund af de med annonceringen forbundne omkostninger, kommunernes for-

skellige pressedækning samt vanskeligheden ved at formulere en regel om hvilke dagsordenspunkter, der skal annonceres, finder arbejdsgruppen det rigtigere, at de enkelte kommuner selv træffer afgørelse om, hvorvidt annoncering af dagsorden skal ske, og i bekræftende fald om annonceringen skal omfatte samtlige dagsordenspunkter eller kun de punkter, som må betragtes som mere betydningsfulde.

Arbejdsgruppen finder derimod, at der kan være grund til at *fastsætte visse mindstekrav med hensyn til offentlighedens adgang til dagsordener.* Samtidig med udsendelse af dagsordenen til medlemmerne bør en fortegnelse (mindre dagsorden) med angivelse af de enkelte sager gøres tilgængelig for offentligheden, på kommunekontoret, kommunebiblioteket og lignende steder. Angivelsen af den enkelte sag må være således, at det umiddelbart fremgår, hvad sagen drejer sig om.

Arbejdsgruppen skal herefter foreslå, at der som nyt stk. 4 i § 8 og nyt stk. 3 i § 9 i styrelsesloven indføjes følgende bestemmelse: *"En fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på kommunalbestyrelsens (amtsrådets) møde, skal med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, så vidt muligt være fremlagt et eller flere steder i kommunen (amtskommunen)".* Der henvises i øvrigt til afsnit 3.1. om annoncering af fremlæggelsesstederne.

3.3. SAGERNES FREMLÆGGELSE

Borgmesteren skal i henhold til § 8 i den kommunale styrelseslov så vidt muligt sørge for, at *sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelsen af disse, er fremlagt til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden kommunalbestyrelsens møde.* En tilsvarende bestemmelse er ikke i loven fastsat for amtsrådene, men bestemmelsen er til gengæld optaget i amtsrådenes forretningsorden (ligesom det tillige er tilfældet med hensyn til kommunalbestyrelsernes forretningsorden). I mange kommuner fremsendes det til sagens bedømmelse fornødne materiale til kommunalbestyrelsesmedlemmerne, og i amtskommunerne er dette det normale.

Arbejdsgruppen har overvejet, om der kunne være grund til at anbefale, at der tillige blev givet offentligheden (og pressen) adgang til det fremlagte materiale, bortset fra fortrolige akter. Hvis dagsordenen — som tilfældet er i dag — ikke er offentligt tilgængeligt, måtte en adgang til sagerne anses for rimelig. Den adgang, borgerne har til i medfør af offentlighedsloven at begære aktindsigt, er kun effektiv, hvis dagsordenen er tilgængelig, således at borgerne er bekendt med hvilke sager, der kommer til behandling.

Hvis det derimod i styrelsesloven fastslås, at dagsordenen skal være offentligt tilgængelig - således som arbejdsgruppen ovenfor har anbefalet - må det anses for unødvendigt og overflødigt generelt at stille krav om, at sagerne skal være fremlagt til almindeligt eftersyn. En fremlæggelse for andre end kommunalbestyrelsens medlemmer er forbundet med den vanskelighed, at sagerne skal sorteres og "renses" for fortroligt materiale (notater, referater, personlige oplysninger m.v.), og en generel fremlæggelsespligt vil derfor give anledning til ufornødent besvær. *Fremlæggelsen for andre (aktindsigten) kan efterkommes på begæring, hvilket — når dagsordenen er tilgængelig - er fuldt ud lige så effektivt.*

En fremlæggelse af sagerne med de originale dokumenter kan også indebære betydelige risikomomenter, hvis der ikke er et tilsyn med borgernes gennemgang af sagerne. Fremlæggelsen måtte derfor af praktiske grunde normalt organiseres på en måde, der svarer til udlevering på begæring af en sag til gennemsyn.

3.4. MØDEOFFENTLIGHED

3.4.1. Umiddelbar offentlighed

Det er i § 10 i den kommunale styrelseslov foreskrevet, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Dette er ikke alene udgangspunktet, men tillige den altovervejende hovedregel. Kommunalbestyrelsen kan dog bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når det findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed.

Der må således foretages en konkret afvejning mellem på den ene side ønsket om størst mulig offentlighed og på den anden side de modstående hensyn, der kan gøre sig gældende. De hensyn, der i praksis hyppigst vil føre til dørlukning, er navnlig hensynet til den enkelte borgers ønske om, at rent personlige forhold ikke gøres til genstand for offentlig drøftelse og hensynet til kommunalbestyrelsens forhandlingsposition

ved køb og salg af fast ejendom. Endvidere har hensynet til at undgå privat spekulation ved for tidlig information i praksis ført til, at kommunalbestyrelsen i visse tilfælde har besluttet at lukke dørene ved behandlingen af sager om planlægning, så længe planlægningen er på forberedelsesstadiet. I denne forbindelse skal peges på, at bestemmelserne om amtsråds og kommunalbestyrelsers pligt til i medfør at lov om lands- og regionplanlægning og lov om kommuneplanlægning at offentliggøre forslag til planer vil have til følge, at der normalt ikke længere er grundlag for at træffe beslutning om dørlukning ved behandlingen af sager om kommunens fysiske planlægning.

Bestemmelsen i § 10 i styrelsesloven gav anledning til drøftelser såvel i det folketingsudvalg, der behandlede forslaget til styrelseslov, som i folketinget. Der blev fra pressens side fremsat ønske om, at der i højere grad blev sikret offentlighed omkring kommunalbestyrelsens arbejde, men folketingsudvalget fandt det vanskeligt i loven at angive bestemte kategorier af sager, der kunne eller skulle behandles for lukkede døre. Afvejelsen af de forskellige hensyn måtte overlades til den enkelte kommunalbestyrelse, men udvalget understregede, at det af bestemmelsen klart fremgik, at dørlukning måtte opfattes som en undtagelse fra det almindelige princip om offentlighed omkring kommunalbestyrelsens virksomhed.

En fuldstændig ophævelse af adgangen til at udelukke offentligheden fra at overvære kommunalbestyrelsens møder vil ikke være mulig henset til de opgaver, som kommunalbestyrelsen varetager som forvaltningsmyndighed.

Arbejdsgruppen har overvejet, om det ville være muligt at fastsætte mere præcise regler om adgangen til dørlukning. En angivelse i loven af de tilfælde, hvor dørene kan lukkes, ville begrænse risikoen for misbrug. Der kan desuden henvises til, at der for så vidt angår retsmøder i retsplejeloven er fastsat nærmere regler om, i hvilke tilfælde dørlukning kan finde sted.

Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at det på grund af det store antal forskelligartede sager, som kommunalbestyrelser og amtsråd behandler, under alle omstændigheder vil være nødvendigt at fastsætte en opsamlingsbestemmelse om adgang til dørlukning i ganske særlige tilfælde, og en sådan bestemmelse ville ligeledes indebære en risiko for misbrug. En fastsættelse af de tilfælde, hvor der *kan* besluttes dørlukning, kan tillige blive opfattet som en minimumsangivelse med den virkning, at der besluttes dørlukning, uanset at der ikke i det konkrete tilfælde er fornøden grund dertil.

Der er tillige grund til at understrege, at ganske vist er det ikke i den kommunale styrelseslov fastsat, i hvilke kategorier af sager dørlukning kan finde sted, men dette er fastsat i kommunalbestyrelsens forretningsorden. Det er i § 1 i normalforretningsordenen for kommuner angivet, hvilke sager der, medmindre andet bestemmes, skal behandles for lukkede døre. Da kommunalbestyrelsen har den fulde myndighed over mødernes form, herunder om mødet skal finde sted for åbne eller lukkede døre, er der tale om en art forholdsordre til eller huskeseddel for borgmesteren, når han udarbejder udkast til dagsordenen.

Arbejdsgruppen må derfor konkludere, af en modifikation i mødeoffentligheden er nødvendig, *at* det ikke er muligt at fastsætte en præcis og udtømmende undtagelsesbestemmelse og *at* det derfor inden for visse rammer må overlades til kommunalbestyrelsens skøn at træffe beslutning om dørlukning.

Det må i denne forbindelse tillige fastslås, at den omstændighed, at en sag behandles for lukkede døre, ikke medfører en tavshedspligt for kommunalbestyrelsens medlemmer. Efter straffelovens § 152 straffes den, der virker i offentligt hverv og røber, hvad han i hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller som ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan. Det er ved flere lejligheder af indenrigsministeriet fastslået, at kommunalbestyrelsen ikke ved at behandle en sag for lukkede døre kan *skabe* en tavshedspligt med hensyn til sagen. Det afgørende for spørgsmålet om tavshedspligt med hensyn til selve sagsgenstanden er således ikke, om sagen har været forhandlet for lukkede døre, men om sagen efter sit *indhold* må betragtes som fortrolig, og dette er i sidste instans et domstolsspørgsmål. Dog medfører sagens forhandling for lukkede døre, at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem er afskåret fra at referere andre medlemmers udtalelser og stillingtagen. Derimod har det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem ret til at referere sine egne udtalelser og stillingtagen, medmindre den pågældende herved bryder en eventuel tavshedspligt med hensyn til sagens indhold.

3.4.2. Middelbar offentlighed

Offentlighedsprincippet indebærer en adgang til gengivelse og omtale af det i kommunalbestyrelsesmøderne passerede, såkaldt middelbar offentlighed. Dette er ikke udtrykkeligt udtalt i styrelsesloven, men det må anses for et selvfølgeligt korrelat til den umiddelbare offentlighed.

I praksis er det tillige ved middelbar offentlighed størsteparten af befolkningen orienteres om kommunalbestyrelsens møder. Der kan herved henvises til, at kommuneundersøgelsen har vist, at antallet af tilhørere ved kommunalbestyrelsesmøder er yderst lavt. 47% af kommunerne har oplyst, at det gennemsnitlige tilhørerantal, når bortses fra eventuelle journalister og embedsmænd, udgør 1-5 personer. Kun i 14% af kommunerne overværes kommunalbestyrelsesmøder af over 20 personer i gennemsnit, men dette tilhørerantal forekommer dog i 58% af kommunerne i hovedstadsområdet. I det hele gælder det generelt, at jo større kommuner jo større tilhørerantal, og tilhørerantallet synes at vokse mere end proportionalt med indbyggerantallet. Dog gælder dette ikke med hensyn til amtskommunerne, der trods deres størrelse har et særdeles lavt tilhørerantal, sjældent over 3. Et enkelt amtsråd har oplyst, at tilhørertallet undertiden stiger til 25, men meget afhængigt af sagens karakter og den forudgående informationsvirksomhed.

Arbejdsgruppen finder ikke, at det ringe fremmøde ved kommunalbestyrelsesmøder og amtsrådsmøder skal opfattes som udtryk for en ringe interesse i kommunalpolitiske spørgsmål, men det bekræfter under alle omstændigheder behovet for en information om kommunale anliggender. I denne forbindelse har kommuneundersøgelsen tillige vist, at pressedækningen af kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes møder er stor overalt i landet, og i alle størrelser af kommuner. I næsten alle kommuner refereres kommunalbestyrelsens møder altid i dagbladene, og de fleste kommuner svarer tillige, at distriktsblade i vidt omfang refererer møderne, jfr. i øvrigt afsnit 7 om information.

3.4.3. Adgang til optagelse af kommunalbestyrelsesmøder på lyd- eller videobånd

Den umiddelbare offentlighed er spørgsmålet om tilstedeværelse, og den middelbare offentlighed spørgsmålet om referat af, hvad der er erfaret under den umiddelbare offentlighed. Et betydningsfuldt spørgsmål, der har berøring såvel med den umiddelbare som den middelbare offentlighed, er, om offentlighedsprincippet tillige indebærer en adgang til at optage kommunalbestyrelsens møder på lyd- eller videobånd (eller direkte transmission), det vil sige om blandt andet radio og fjernsyn har ret til at "tappe" fra møderne, samt hvorvidt journalister med henblik på senere referatskrivning har ret til at optage kommunalbestyrelsesmøderne på bånd.

Indenrigsministeriet har i 1963 udtalt, at en kommunalbestyrelse i et ordensreglement for møder for åbne døre var berettiget til at forbyde tilhørerne at medbringe båndoptagere. Endvidere har spørgsmålet om journalisters ret til at optage kommunalbestyrelsens åbne møder på lydbånd foreligget for højesteret, der i sin dom udtalte, at styrelseslovens § 10 om kommunalbestyrelsesmøders offentlighed og den hermed sammenhængende adgang til at referere møderne, jfr. ophavsretslovens § 24, ikke giver journalister og andre tilhørere ret til at optage forhandlingerne på bånd eller lignende, hvis benyttelse kan være forbundet med en vis usikkerhed og åbne mulighed for misbrug. Højesteret fastslog, at det må være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre, om den vil tillade brug af båndoptagere i sine møder, og at der ikke var grundlag for at tilsidesætte kommunalbestyrelsens beslutning om ikke at tillade journalister at benytte båndoptagere som usaglig. (Landsretten havde i sin dom tillige udtalt, at det ikke kan udelukkes, at pressens brug af båndoptagere under kommunalbestyrelsesmøder kan bevirke, at nogle medlemmer af står fra at deltage i debatten eller ikke deltager i tilstrækkeligt omfang, således at en offentlig interesse krænkes)[1]).

I en kommentar til højesteretsdommen er det anført, at højesteret således fandt, at sagen i virkeligheden ikke angik et forbud (for hvilket der må søges en hjemmel), men en tilladelse som kommunalbestyrelsen kan afslå eller give, eventuelt på visse vilkår, simpelthen fordi det drejer sig om kommunalbestyrelsens møder, som den kan forme, som den vil, når blot de gældende regler overholdes[2]).

1) Ugeskrift for Retsvæsen 1972, side 601.

) Frants Thygesen, Ugeskrift for Retsvæsen, 1972 B, side 248.

Om gældende ret med hensyn til tilstedeværendes ret til at medbringe båndoptagere hersker der således ingen tvivl efter denne dom, og ligeledes kan det med støtte i denne dom fastslås, at en kommunalbestyrelse på den anden side er berettiget til at meddele tilladelse til båndoptagelse. Et væsentligt spørgsmål — som højesteret ikke havde lejlighed til at tage stilling til — er imidlertid om en sådan tilladelse forudsætter enstemmighed i kommunalbestyrelsen, eller om et flertal i kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning herom.

Det har været antaget, at tilhørerne ikke har ret til at optage en kommunalbestyrelses forhandlinger eller de enkelte medlemmers indlæg på lydbånd uden kommunalbestyrelsens og vedkommende enkelte medlemmers samtykke[3]). Hvis optagelsen sker til støtte for sædvanligt journalistisk referat, og der skabes rimelig sikkerhed for, at optagelsen ikke opbevares eller finder anden anvendelse, er almindelig flertalsbeslutning dog anset for tilstrækkelig.

Indenrigsministeriet har imidlertid i 1975 haft spørgsmålet forelagt, og ministeriet udtalte ved den lejlighed, at kommunalbestyrelsen måtte være berettiget til ved sædvanlig flertalsbeslutning at meddele tilladelse til en forening til optagelse af et offentligt kommunalbestyrelsesmøde på videobånd. Ministeriet tilføjede, at et kommunalbestyrelsesmedlem ikke kunne modsætte sig en videobåndoptagelse, medmindre den pågældendes fred eller ære herved måtte blive krænket. Indenrigsministeriet anså sig ikke beføjet til at tage stilling til, om sådanne særlige grunde i enkelte tilfælde kunne gøre sig gældende, men ministeriet udtalte at et medlem på grund af sin mødepligt ikke lovligt ville kunne udeblive fra et kommunalbestyrelsesmøde blot med den begrundelse, at det pågældende møde blev optaget på videobånd.

Der er blevet rejst spørgsmål om, hvorvidt den refererede højesteretsdom stadig kan være udtryk for gældende ret[4]). Der er herved blevet henvist til de nye regler om beskyttelse af privatlivets fred, der blev indsat i straffeloven i 1972, og hvorefter en journalist ikke kan straffes for at medbringe en skjult båndoptager til et kommunalbestyrelsesmøde. Hertil skal blot bemærkes, at ganske vist er det ikke strafbart for en journalist at medbringe en båndoptager i et kommunalbestyrelsesmøde, der holdes for åbne døre, men derfor er det ikke tilladeligt, hvis kommunalbestyrelsen har nægtet dette.

Arbejdsgruppen har overvejet spørgsmålet, om der ved lov burde indføres en ubetinget adgang til lyd- og videooptagelse i kommunalbestyrelsesmøder.

Efter de foreliggende oplysninger er retstilstanden i Norge og Sverige nogenlunde som den gældende retstilstand her i landet. Det er tillige begrænset, hvilke paralleller der kan drages fra andre offentlige organers offentlige møder. Mest nærliggende er naturligvis retstilstanden på dette punkt i folketinget. Her gælder med hensyn til lydbånd ingen begrænsninger, så længe det ikke virker forstyrrende på ro og orden, og med hensyn til fotografering gælder, at tilhørere med tilladelse fra folketingsbetjentene kan medbringe og benytte fotografiapparater. Der må dog ikke anvendes blitz eller teleobjektiv, hvilket sidste dog ikke altid bliver overholdt, og det har således undertiden været muligt at se bilag og lignende på folketingsmandens bord. Optagelse af film forudsætter tilladelse fra bureauet eller om fornødent præsidiet, dog gælder der for så vidt angår fjernsyn en særlig aftale med Danmarks Radio, hvorefter der er almindelig adgang for fjernsynet til optagelse i mødesalen.

Der kan imidlertid være grund til at pege på, at folketingsmanden i højere grad end de fleste kommunalbestyrelsesmedlemmer kan anvende sin tid til det politiske arbejde. Desuden gælder der en mødepligt for kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Et kommunalbestyrelsesmedlem kan derfor ikke forlade mødelokalet for at undgå f.eks. fjernsynsoptagelse. Endelig skal det nævnes, at folketingets forhandlinger optages på bånd in extenso og udgives på tryk, hvilket sikrer, at der stedse er bevis for, hvad der er blevet sagt under forhandlingerne. Som beskyttelsesforanstaltning mod eventuelle misbrug og forvanskninger måtte det derfor, hvis der blev givet ubetinget adgang til båndoptagelse, anbefales kommunalbestyrelsen på lignende måde at sørge for, at kommunalbestyrelsens offentlige møder blev optaget på lydbånd, jfr. nedenfor.

Umiddelbart kunne det anføres, at adgangen til at overvære kommunalbestyrelsens møder principielt måtte være en adgang til at være til stede på alle måder og med alle midler, og at

) Erik Harder, Dansk kommunestyre i grundtræk, side 23.

' K. Frøbert, "Dansk Presse", november 1975.

mødeoffentligheden derfor burde udstrækkes til tillige at omfatte en ret til at optage forhandlingerne på bånd.

Der kan desuden peges på væsentlige fordele ved en almindelig, ubetinget adgang til båndoptagelse, idet dette muliggør en bredere, lettere og sikrere referering af kommunalbestyrelsens møder. Offentligheden får herved mulighed for en bedre information.

Faremomenterne er imidlertid lige så indlysende. Kommunalbestyrelsesmedlemmernes udtalelser kan ved klipning og sammenklæbning forvanskes og sættes ind i sammenhænge, der gør dem uforståelige eller latterlige, eller som gør medlemmet til talsmand for et synspunkt, der aldrig har været den pågældendes. Dette vil dog i grovere tilfælde kunne indebære en overtrædelse af straffelovens regler om ærekrænkelser, og for journalister vil dette i alle tilfælde tillige være i strid med god presseskik.

Bortset fra disse faremomenter kan det anføres, at en adgang til fjernsyns- og båndoptagelse vil kunne krænke såvel det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem som kommunalbestyrelsen som sådan, mødernes ro og orden og forhandlingernes karakter.

Der er næppe tvivl om, at tilstedeværelsen af fjernsyn eller båndoptagere kan påvirke det enkelte medlem, og nogle kommunalbestyrelsesmedlemmer kan derfor blive tilbageholdende med at udtale sig, hvilket må anses for uheldigt såvel for det enkelte medlem som for kommunalbestyrelsen. Det er imidlertid et spørgsmål, om der kan eller bør tages hensyn til et kommunalbestyrelsesmedlems anbringende om, at en adgang til fjernsyns- eller båndoptagelse indebærer en krænkelse af den pågældendes personlige rettigheder.

Dette spørgsmål, om den enkelte kan påberåbe sig et særligt personlighedsværn, eller om vedkommende må tåle, at hans eller hendes billede og udtalelser fastholdes og foreviges, er hverken i praksis eller i teori direkte besvaret. Spørgsmålet er ej heller behandlet i straffelovsrådets betænkning (nr. 601, 1971) om privatlivets fred, og spørgsmålet vedrører principielt heller ikke privatlivet. Det er netop den pågældendes offentlige liv, som man ønsker at optage, og den pågældende vil være orienteret om optagelsen i modsætning til sædvanlige privatlivskrænkelser.

Der gælder imidlertid et almindelig retsprincip om, at den, som søger offentlighed, i større grad end andre må finde sig i at blive hjemsøgt af offentligheden. På samme måde må den, der har ladet sig opstille og vælge, tåle konsekvenserne af at være blevet en del af et offentligt system. Også hensynet til den pågældendes vælgere taler imod at anerkende en ret for den pågældende til at unddrage sig offentligheden.

Uanset væsentlige hensyn til beskyttelse af det enkelte medlem således gør sig gældende, finder arbejdsgruppen, at disse hensyn må vige overfor hensynet til offentligheden.

For så vidt angår spørgsmålet om krænkelse af ro og orden må det være klart, at såfremt kommunalbestyrelsen skønner, at optagelserne vil forstyrre den gode ro og orden, jfr. § 1, stk. 5, i normalforretningsordenen for kommunalbestyrelser, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om, at optagelse af forhandlingerne ikke kan finde sted. Forstyrrelse afro og orden er en almindelig modifikation i al form for mødeoffentlighed.

Endelig er der hensynet til kommunalbestyrelsens forhandlinger, hvor spørgsmålet er, om en adgang til fjernsyns- og båndoptagelse vil påvirke forhandlingerne negativt, eventuelt således at kommunalbestyrelsens arbejdsform vil blive berørt. Det var denne offentlige interesse, som landsretten lagde vægt på i den ovenfor refererede dom.

Problemet med hensyn til fjernsyns- og båndoptagelsesadgang kan betragtes som et problem af generel karakter og derfor som et problem, der burde løses på samme måde i samtlige landets kommuner. En nærliggende mulighed ville i så fald være at følge det i styrelseslovens § 10 knæsatte princip om kommunalbestyrelsesmøders offentlighed og lade offentligheden få adgang med alle til rådighed stående tekniske midler.

Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at kommunalbestyrelsens møder måtte befrygtes at ændre karakter, idet en tilstedeværelse af båndoptagere kunne føre til, at møderne blev formaliseret således, at der i mødesalen blev afleveret pænt friserede indlæg, medens den egentlige debat blev henlagt til et andet forum.

Hensynet til en fri og spontan meningsudveksling i kommunalbestyrelsen synes at være tungtvejende, og det er arbejdsgruppens overvejende opfattelse, at de fordele, der vil være forbundet med en ubetinget adgang til båndoptagelse, ikke kan opveje de hermed forbundne farer og ulemper. Arbejdsgruppen finder derfor,

at tiden ikke er inde til, at der ved lov gives en ubetinget adgang til båndoptagelse. I stedet bør det — i overensstemmelse med den af indenrigsministeriet afgivne udtalelse — fortsat være overladt til kommunalbestyrelsen ved sædvanlig flertalsbeslutning at træffe afgørelse om, hvorvidt og på hvilke vilkår båndoptagelse kan tillades. Herved bliver retsstillingen svarende til retsstillingen med hensyn til kommunalbestyrelsens offentliggørelse (eller udgivelse) af forhandlinger. Beslutning herom træffes ved stemmeflertal, jfr. nedenfor afsnit 3.4.4.

Endvidere bør kommunalbestyrelsen — således som det også er fastslået i praksis — have mulighed for at meddele såvel konkret som generel tilladelse til båndoptagelse, eventuelt således at der i kommunalbestyrelsens forretningsorden optages en bestemmelse herom.

Hvis der desuagtet fra lovgivningsmagtens side måtte være ønske om at indføre en ubetinget adgang til båndoptagelse, finder arbejdsgruppen at burde pege på, at det i så fald vil være mest hensigtsmæssigt og betryggende, om kommunalbestyrelsen sørger for optagelse af et eget kontrolbånd. Optagelse af kontrolbånd bør dog være frivilligt, ligesom det er tilfældet, når kommunalbestyrelsen i henhold til gældende ret meddeler tilladelse til båndoptagelse.

3.4.4. Adgang til indsigt i kommunens lyd- eller videobånd fra kommunalbestyrelsesmøder

Efter gældende ret kan kommunalbestyrelsen vedtage selv at optage sine forhandlinger på bånd, og dette er tilfældet i flere kommuner. Dette rejser spørgsmålet, om sådanne bånd, der ved kommunalbestyrelsens foranstaltning er optaget ved offentlige møder og beregnet til internt brug, er genstand for offentlighed. Spørgsmålet har nyligt været rejst over for miljøministeriet, der udtalte, at der efter ministeriets opfattelse ikke var aktindsigt i sådanne lydbånd, der måtte betragtes som interne referater, uanset at der var tale om en båndoptagelse fra et møde for åbne døre. Denne opfattelse er senere blevet tiltrådt af såvel indenrigsministeriet som folketingets ombudsmand, men indenrigsministeriet har herefter på baggrund af denne sag og efter henstilling fra folketingets ombudsmand anmodet arbejdsgruppen om tillige at undersøge dette offentlighedsspørgsmål, jfr. bilag 8[5]).

Lov om offentlighed i forvaltningen omfatter "dokumenter" i sager, men det er i en kommentar til loven anført, at dokumentbegrebet ikke skal forstås for snævert, og at det tillige må antages at omfatte eventuelle lyd- eller videobånd[6]). Imidlertid er det i lovens § 5, nr. 3, bestemt, at adgangen til at få oplysninger i henhold til offentlighedsloven ikke omfatter "en myndigheds interne arbejdsmateriale, så som referater .. .". Båndoptagelsen af forhandlingerne er således ikke omfattet af offentlighedsloven, og spørgsmålet må derfor snarere betragtes i forlængelse af mødeoffentligheden. Når et møde er offentligt kan det virke ejendommeligt, at et fuldstændigt ordret referat anses for internt arbejdsmateriale.

Kommunalbestyrelsen kan under alle omstændigheder meddele tilladelse til aktindsigt, herunder aflytning af bånd, og det er over for arbejdsgruppen oplyst, at der i de kommuner, der optager forhandlingerne på bånd, normalt er adgang til båndaflytning. Det har imidlertid været antaget, at en tilladelse til båndaflytning kræver enstemmighed i kommunalbestyrelsen, hvilket formentlig må forklares ved, at der herved sker en udvidet (ændret) anvendelse, d.v.s. et spørgsmål om forudsætningerne ved optagelsen. I øvrigt kan en kommunalbestyrelse vedtage at udgive forhandlingerne in extenso. Københavns kommune udgiver således borgerrepræsentationens forhandlinger.

Det kan anføres, at det vil være en konsekvent anvendelse af princippet om mødeoffentlighed i kommunalbestyrelsens åbne møder at fordre, at fuldstændige mødegengivelser - i modsætning til referater, der sammenfatter afgivne udtalelser og derfor forudsætter en egentlig redaktion — kan stilles til rådighed for offentligheden. De borgere, der enten ikke har tid til eller af anden grund ikke er i stand til at være til stede ved kommunalbestyrelsens møder, bør ikke være afskåret fra på anden måde at opnå fuldt kendskab til, hvad der er passeret på mødet.

Uanset at der ikke i styrelsesloven er noget krav om, at kommunalbestyrelsens forhandlinger skal refereres, kunne det derfor overvejes i styrelsesloven at optage en bestemmelse om, at der optages lydbånd eller stenografisk referat af kommunalbestyrelsens offentlige møder, og

5) Der henvises tillige til folketingets ombudsmands beretning 1975, side 312 ff.

6) Eilschou Holm, Lov om offentlighed i forvaltningen, side 51.

at disse fuldstændige gengivelser skal være tilgængelige for offentligheden. Således er forholdet for så vidt angår folketinget, hvor forhandlingerne i deres fulde ordlyd er tilgængelige for offentligheden i "Folketingstidende".

Der er imidlertid væsentlige modhensyn, ligesom der er en markant forskel mellem folketingets og kommunalbestyrelsens forhandlinger og tillige den brug, der gøres heraf. Folketingets forhandlinger er af generel karakter og udgør senere et væsentligt bidrag ved lovfortolkningen, hvorimod kommunalbestyrelsen som tidligere nævnt ikke kan karakteriseres som et lokalt parlament.

Der kan tillige anføres samme faremomenter som ovenfor under afsnit 3.4.3. om ubetinget adgang til optagelse. Det må således befrygtes, at bevidstheden om, at hvert ord bliver optaget og gengivet på tryk, vil afholde adskillige kommunalbestyrelsesmedlemmer fra at tage ordet og give udtryk for deres umiddelbare opfattelse. Den demokratiske ytringsfrihed kan herved lide skade og på en måde blive begrænset - omend ikke retligt, så dog til en vis grad faktisk.

På baggrund af det anførte har der i arbejdsgruppen været forskellig opfattelse af, hvorvidt fordele eller betænkeligheder kan anses for mest tungtvejende. Det er blevet anført, at en adgang til aktindsigt (båndaflytning) kan bidrage til at stimulere interessen for de kommunale anliggender, men heroverfor er der blevet peget på, at en ubetinget adgang kan tænkes at føre til tilbageholdenhed med båndreferater og dermed få utilsigtede virkninger, og at kommunalbestyrelsen derfor selv bør kunne afgøre spørgsmålet om hvem, der skal have tilladelse til aflytning af kommunens båndoptagelser fra kommunalbestyrelsesmøder.

Derimod er der efter arbejdsgruppens opfattelse næppe tilstrækkelige holdepunkter for at kræve enstemmighed i kommunalbestyrelsen ved afgørelsen af, om båndaflytning skal tillades. Der synes ej heller i denne relation at være grund til at anerkende en vetoret eller mindretalsbeskyttelse, omend det må erkendes, at der er en ikke uvæsentlig forskel på en (forudgående) tilladelse til trediemand til båndoptagelse og en (efterfølgende) tilladelse til trediemand til aflytning af bånd bestemt til internt brug i kommunalbestyrelsen .

Endelig skal det nævnes, at spørgsmålet om adgang til båndaflytning selvsagt bliver mindre betydningsfuldt, hvis lovgivningsmagten måtte beslutte, at der skal indføres en ubetinget adgang for tilhørere til optagelse af forhandlingerne, jfr. ovenfor, *hvilket arbejdsgruppen på grund af de hermed forbundne faremomenter ikke har kunnet anbefale. Hvis* adgangen til båndoptagelse af kommunalbestyrelsens forhandlinger imidlertid lovfæstes, finder arbejdsgruppen, at adgang til båndaflytning på grund af den nære sammenhæng i så fald ligeledes bør lovfæstes.

3.5. BESLUTNINGSPROTOKOL

Som nævnt under afsnit 3.4.4. er der ikke efter styrelsesloven noget krav om, at kommunalbestyrelsens *forhandlinger* skal refereres, og praksis i kommunerne er på dette punkt meget forskellig. Derimod skal kommunalbestyrelsens *beslutninger* indføres i en beslutningsprotokol, der efter hvert møde skal underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Med styrelsesloven ændredes betegnelsen for kommunalbestyrelsens officielle protokol fra forhandlingsprotokol til beslutningsprotokol, netop for at understrege dens karakter af protokol, der skal angive dokumentation for trufne beslutningers indhold samt angive de for beslutningernes vedtagelse ansvarlige.

Vedrørende spørgsmålet om offentlighedens adgang til beslutningsprotokollen har indenrigsministeriet udtalt, at indførelserne i beslutningsprotokollen efter ministeriets opfattelse må være omfattet af § 1, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen om adgang til at blive gjort bekendt med den enkelte sags dokumenter, eventuelt i form af en udskrift, men samtidig med respekt af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, især oplysninger om personlige forhold. Der er derimod ikke adgang for offentligheden til at foretage et almindeligt gennemsyn af en kommunalbestyrelses beslutningsprotokol, jfr. herved bestemmelsen i § 1, stk. 2, i offentlighedsloven om, at begæringer om aktindsigt skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Desuden ville der ved et sådant gennemsyn af beslutningsprotokollen eventuelt blive røbet personlige forhold m.v., og dermed ske et brud på tavshedspligten.

Kommuneundersøgelsen har vist, at der i 73% af kommunerne gives en orientering om de af kommunalbestyrelsen trufne beslutninger af større betydning. Kommunerne i hovedstadsområdet udskiller sig fra de øvrige kommuner

ved i noget højere grad at orientere borgerne om kommunalbestyrelsens trufne beslutninger. Dette sker i 89% af kommunerne i hovedstadsområdet, og i øvrigt kan der spores en tendens til, at det især er i de store kommuner, at en sådan orientering gives.

Arbejdsgruppen har overvejet, om det i forlængelse af og til supplement af arbejdsgruppens forslag om fremlæggelse af kommunalbestyrelsens dagsorden på forskellige steder i kommunen tillige burde foreskrives, at en udskrift af kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol med respekt af lovgivningens regler om tavshedspligt skal være tilgængelig for offentligheden. Herved vil et væsentligt informationsbehov kunne blive imødekommet.

Et krav om fremlæggelse af en udskrift af beslutningsprotokollen er tillige rimeligt, når der ikke er krav om, at referater af kommunalbestyrelsens forhandlinger skal være offentligt tilgængelige, jfr. ovenfor under afsnit 3.4.4.

Der synes ej heller at være væsentlige hensyn, der taler imod en fremlæggelse af udskrifter af beslutningsprotokollen. De sager, der er behandlet for lukkede døre må i det omfang, de er omfattet af en tavshedspligt, ikke medtages i den udskrift, der fremlægges. Denne sortering af sagerne vil dog ikke være vanskeligere end den tilsvarende i forbindelse med fremlæggelsen af dagsordenen, og der kan på dette tidspunkt, hvor der er truffet beslutning i sagerne, undertiden ske en videre offentliggørelse.

Arbejdsgruppen skal derfor foreslå, at der i den ovenfor under afsnit 3.1. foreslåede affattelse af styrelseslovens § 8, stk. 1, og § 9, stk. 1, efter ordet "sagsfortegnelse" indsættes ordene: *"samt udskrift af beslutningsprotokollen"*. Endvidere foreslås det, at der i den under afsnit 3.2. foreslåede affattelse af styrelseslovens § 8, stk. 4 og § 9, stk. 3, efter ordet "møde" indsættes ordene: *"samt en udskrift af beslutningsprotokollen. "*

4. KOMMUNALBESTYRELSENS MØDER OG OFFENTLIGHEDENS MEDVIRKEN

4.1. INDLEDNING

I det foregående afsnit er der redegjort for offentlighedens muligheder for at få kendskab og adgang til kommunalbestyrelsens møder (medleven), og i dette afsnit vil det blive undersøgt, hvilke muligheder offentligheden har for at indvirke på kommunalbestyrelsesmødet (medvirken).

Det repræsentative demokrati, som kommunestyret her i landet er udtryk for, synes ikke foreneligt med en adgang for tilhørerne til aktivt at medvirke ved kommunalbestyrelsens møder. Det er kommunalbestyrelsen der har det politiske og juridiske ansvar for de beslutninger, der træffes i kommunalbestyrelsen, og i sammenhæng hermed er det overladt til kommunalbestyrelsen selv at forme møderne.

På den anden side er det lige så klart, at kommunalbestyrelsen i sin sagsbehandling må lade sig vejlede af vælgerne, og at vælgernes funktion kun retligt, men ikke faktisk er udtømt med valghandlingen. Foreninger, organisationer, borgergrupper m.v. inddrages i kommunalbestyrelsens sagsbehandling, ofte under sagernes behandling i kommunalbestyrelsens udvalg (afsnit 5), men tillige gennem brugerdemokratiske organer (afsnit 9). Herudover vil der i afsnittet om information (afsnit 7) blive redegjort for de foranstaltninger i form af borgermøder, spørgetider, folkeafstemninger m.v., hvorved kommunalbestyrelsen opnår borgernes tilkendegivelser om kommunalpolitiske spørgsmål.

I dette afsnit vil det alene blive undersøgt, hvorvidt borgerne har mulighed for indflydelse på selve kommunalbestyrelsesmødets forløb, d.v.s. forslagsret (sagernes rejsning) (4.2.) og sagernes forhandling (4.3.).

4.2. FORSLAGSRET

På kommunalbestyrelsens dagsorden optages de sager, der kræver kommunalbestyrelsens beslutning, herunder forslag der indgives af kommunalbestyrelsens medlemmer. Borgmesteren har efter normalforretningsordenen pligt til at sætte et medlemsforslag på dagsordenen for førstkommende møde, hvis forslaget er indgivet skriftligt senest 8 dage forud for mødet. Medlemmerne har således en forslagsret eller initiativret, og kommunalbestyrelsen kan kun i særlige tilfælde afvise behandling af forslag, f.eks. hvis forslaget ikke vedrører et kommunalt anliggende, eller hvis kommunalbestyrelsen allerede tidligere har truffet beslutning i den pågældende sag.

Arbejdsgruppen har overvejet, om det ville være rimeligt at udvide forslagsretten, således at et vist antal vælgere fik tillagt samme adgang til at kræve en sag optaget på dagsordenen. Dette ville kunne ses som et supplement til det rent repræsentative system. Der er tale om en tilnærmelse råd og borgere imellem — i valgperiodens løb. En sådan forslagsret kunne virke inspirerende og initierende for kommunalbestyrelsen i dens arbejde.

En forslagsret for et vist antal vælgere vil ikke medføre indgreb i kommunalbestyrelsens kompetence, idet kommunalbestyrelsen vil kunne forkaste forslaget, ligesom ethvert medlemsforslag. Normalt må det dog forventes, at en vælgergruppe, der ønsker at få en sag rejst i kommunalbestyrelsen, kan formå et kommunalbestyrelsesmedlem til at rejse sagen, men det kan tænkes, at en i kommunalbestyrelsen urepræsenteret politisk fraktion ikke vil have mulighed herfor. Et sådant forslag, der ikke kan vinde tilslutning hos et enkelt medlem, vil ganske vist med stor sikkerhed blive forkastet af

kommunalbestyrelsen, men forslaget vil desuagtet have haft den værdi for den pågældende gruppe vælgere, at der er opnået en særlig politisk manifestation.

Der kan således anføres grunde, der taler for en udvidet forslagsret, men arbejdsgruppen finder, at der kan peges på væsentligere forhold, der taler imod en sådan forslagsret eller initiativret. Det må nemlig fastslås, at det er en nødvendig konsekvens af det repræsentative system, at det kræver en fraktion af en vis størrelse for at opnå et mandat og hermed en forholdsmæssig indflydelse med heraf følgende juridisk og politisk ansvar. Desuden må det anses for urimeligt, at kommunalbestyrelsen skulle være nødsaget til at behandle et forslag, som ikke et eneste af de valgte medlemmer ønsker rejst. I sammenhæng hermed må det antages, at en gruppe, når den ikke selv kan fremføre sagen, vil foretrække at rejse sagen på anden måde, f.eks.ved henvendelse til kommunalbestyrelsen eller gennem pressen, ved borgermøder og lignende.

Desuden må det nævnes, at der gennem de i flere kommuner etablerede spørgetidsordninger er mulighed for enhver borger til at få rejst en sag over for de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen. Spørgetiden er ganske vist ikke et kommunalbestyrelsesmøde, men da spørgetiden normalt er placeret i tilslutning til kommunalbestyrelsesmøderne, kan der ved en rejsning af spørgsmål i sådanne offentlige møder opnås en lignende politisk manifestation. Jfr. i øvrigt om spørgetid nedenfor i afsnit 7.6.12.

4.3. SAGERNES FORHANDLING

43.1. Gruppemøder

Kommunalbestyrelsens partigrupper holder ofte formøder, savel inden et kommunalbestyrelsesmøde som inden udvalgsmøder. Partigruppernes virksomhed falder i det hele uden for styrelseslovens område, og deres møder må retligt karakteriseres som private. Heraf følger, at det ikke er udelukket, at der i disse møder kan deltage andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer, og det synes også oftere at forekomme, at der ved gruppemøderne ikke alene er egentlige gruppemedlemmer, men tillige andre partirepræsentanter til stede.

Gennem disse gruppemøder kan vælgerforeningerne både holde kontakt med de valgte repræsentanter og opnå en umiddelbar adgang til sagsakter. Begge dele må ud fra en nærdemokratisk synsvinkel anses for værdifuldt.

Der er imidlertid visse principielle betænkeligheder knyttet til disse gruppemøder, idet der opstår spørgsmål om beskyttelse af fortrolige oplysninger. Der hersker ingen tvivl om, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne også på disse møder i fuldt omfang er undergivet de almindelige regler om tavshedspligt, men spørgsmålet er hvilke oplysninger og hvilket materiale, der er omfattet af tavshedspligten.

Der findes ikke i lovgivningen en almindelig opregning af, hvad der må anses for fortrolige oplysninger, men det er dog enkelte steder angivet, at visse forhold er fortrolige eller ikke må meddeles til uvedkommende. En mere generel afgrænsning af området for pligten til hemmeligholdelse fremgår af de undtagelser fra adgangen til aktindsigt, som følger af lov om offentlighed i forvaltningen. Der gælder således især en tavshedspligt med hensyn til oplysninger om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold, samt oplysninger om tekniske indretninger, fremgangsmåder og drifts- eller forretningsforhold, for så vidt hemmeligholdelsen af disse oplysninger må anses for af væsentlig betydning for den person eller virksomhed, de vedrører. Endvidere kan oplysninger om det offentliges kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed samt det offentliges økonomiske interesser være omfattet af tavshedspligt. Unddraget offentlighed er også kommunalbestyrelsens interne arbejdsmateriale, såsom referater, notater, udkast samt brevveksling mellem kommunalbestyrelsen og dens udvalg.

Som det fremgår heraf, er offentlighedslovens opregning til en vis grad sammenfaldende med bestemmelsen i § 1 i kommunalbestyrelsernes forretningsorden om, hvornår kommunalbestyrelsesmøder, medmindre andet bestemmes, skal holdes for lukkede døre: 1) Sager, hvis afgørelse forudsætter en bedømmelse af personlige forhold, 2) sager om køb og salg af faste ejendomme og 3) overslag og tilbud vedrørende bygningsarbejder og leverancer. Ved bedømmelsen af, om der gælder tavshedspligt, kan det derfor være vejledende, hvorvidt sagen er eller må forventes at blive behandlet for lukkede døre.

Da tavshedspligtens indhold og omfang afhænger af de konkrete omstændigheder og af hvilke interesser, der i det enkelte tilfælde skal beskyttes, vil der ved vurderingen heraf være forbundet en usikkerhed, der nødvendigvis må medføre, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne må udvise forsigtighed i skønnet over, hvorvidt oplysninger må anses for fortrolige.

Hertil kommer, at straffelovens bestemmelse i § 152 om brud på tavshedspligt kun gælder personer, der *virker i offentligt hverv,* og som røber, hvad de i hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådant. Ganske vist indeholder straffelovens § 129 en bestemmelse om straf for den, som uberettiget giver *offentlig* meddelelse om forhandlinger af fortrolig karakter inden for offentlige råd og myndigheder, men denne bestemmelse er altså indsnævret til den *offentlige gengivelse. De tilstedeværende ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer vil således ikke være undergivet samme straffetrussel som kommunalbestyrelsesmedlemmerne.*

Generelt finder arbejdsgruppen derfor ikke, at gruppemøder bør være det forum, hvor offentligheden får kendskab til sager, der skal behandles i udvalg eller kommunalbestyrelse, men at dette må ske under andre former, jfr. afsnit 7 om information. Under alle omstændigheder må man være opmærksom på den store forskel, der indholdsmæssigt må være mellem et gruppemøde og et udvidet gruppemøde.

4.3.2. Ikke-medlemmers deltagelse i forhandlinger

Borgmesteren leder forhandlingerne i kommunalbestyrelsen og giver ordet til medlemmerne i den orden, hvori de har begæret det. Ethvert medlem har ret til at få ordet under hvert punkt på dagsordenen, men den pågældende har ikke ret til ubegrænset taletid. Der kan i forretningsordenen være optaget bestemmelser om taletid, ligesom kommunalbestyrelsen i en konkret situation kan vedtage taletidsbegrænsning.

Derimod kan tilhørerne ved et kommunalbestyrelsesmøde ikke deltage i forhandlingerne. Det har været diskuteret, om man kunne give tilhørerne adgang til at fremkomme med indlæg, når kommunalbestyrelsens forhandling om et punkt er afsluttet.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at kun de personer, som har et mandat fra befolkningen, bør deltage i selve den debat, der skal føre frem til beslutningstagen. En indflydelse fra vælgerne må være gjort gældende inden sagens forhandling i kommunalbestyrelsen — ved borgermøder eller anden debat, gennem vælgerforeninger, eller ved direkte henvendelse, og senest ved en eventuel spørgetidsordning inden kommunalbestyrelsesmødet.

I stedet kunne man — som det mindre — overveje, hvorvidt det ville være rimeligt at give kommunalbestyrelsesmedlemmernes stedfortrædere adgang til at deltage i forhandlingerne i kommunalbestyrelsens møder.

Fordelene ved et sådant system ville være, at en bredere kreds af borgere ville blive inddraget i beslutningsprocessen, og da der samtidig ville være tale om potentielle kommunalbestyrelsesmedlemmer, tilknyttet de i kommunalbestyrelsen repræsenterede lister, ville ansvarssynspunktet ikke med samme styrke tale herimod. Tillige ville en tidlig introduktion af stedfortræderne have en gavnlig virkning ved, at de pågældende ville lære det kommunale styre at kende og dermed være bedre rustet i det øjeblik, de ville blive indkaldt til at give møde.

Imod en adgang for stedfortrædere til at deltage i kommunalbestyrelsens forhandlinger kan dog anføres flere tungtvejende grunde. For det første kan en del af de synspunkter, der er gjort gældende vedrørende en udvidelse af kommunalbestyrelsens medlemstal, jfr. ovenfor under afsnit 2.3., mere eller mindre tillige anføres her. Dog er der den betydelige forskel, at stedfortræderne ikke skulle have stemmeret og ikke skulle deltage i udvalgsarbejdet, og kommunalbestyrelsens stilling som forvaltningsmyndighed ville derfor ikke lide skade derved. Imidlertid kan det næppe udelukkes, at en adgang til deltagelse i forhandlingerne på længere sigt vil kunne udvikle sig til en ret til at deltage også i udvalgsmøder og afstemninger.

En ret for stedfortrædere til at deltage i forhandlingerne ville tillige medføre tekniske vanskeligheder. Der findes ikke stedfortrædere for de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, men kun for *de enkelte lister,* jfr. § 26 i den kommunale valglov, hvorefter de på en kandidatliste opførte kandidater, der ikke erklæres for valgte, betragtes som stedfortrædere for de valgte af samme liste i rækkefølge efter størrel-

sen af de opnåede stemmetal[1]). Det vil ikke være muligt at lade *samtlige stedfortrædere* have adgang til at deltage i forhandlingerne, og det vil tillige være tilfældigt, hvor mange stedfortrædere hver liste har. Nogle lister har få eller ingen stedfortrædere. En adgang for *1. stedfortræderne* på hver liste vil til gengæld betyde, at de små grupper får en indflydelse, der ikke harmonerer med deres stemmeandel. Mere retfærdigt vil det i så fald være at tillade hver liste ved kommunalbestyrelsens forhandlinger at have et *antal stedfortrædere til stede svarende til listens valgte medlemmer,* altså maksimalt en fordobling af kommunalbestyrelsens medlemstal. Dette vil dog kræve et stort antal stedfortrædere og samtidig kunne give anledning til suppleringsvalg, jfr. ovenfor afsnit 2.2.

Efter styrelsesloven indkalder kommunalbestyrelsen en stedfortræder ved forfald af en forventet varighed af mindst 2 måneder. Der er ingen adgang for stedfortrædere til at indtræde i kommunalbestyrelsen i tilfælde af et medlems forfald i enkelte møder, hvilket blandt andet har sammenhæng med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i kommunalforvaltningen. En adgang for stedfortrædere til at deltage i kommunalbestyrelsens forhandlinger vil derfor kunne befrygtes at føre til en gradvis udtynding af reglerne om forfald og dermed tillige af medlemskabets karakter af borgerligt ombud. Et kommunalbestyrelsesmedlem kan føle sig mindre tilskyndet til at give møde, hvis den pågældende ved, at stedfortræderen er til stede og kan fremføre vedkommendes synspunkter. Der kunne herved være fare for en vis ansvarsforflygtigelse, og desuden er det af betydning, at der er en fasthed og kontinuitet i kommunalbestyrelsen.

Arbejdsgruppen finder derfor at måtte konkludere, at alene kommunalbestyrelsens medlemmer bør deltage i kommunalbestyrelsens forhandlinger.

4.33. En eller flere behandlinger

Kommunalbestyrelsens vedtagelse af en sag kræver én behandling i kommunalbestyrelsen, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt. Ændringer i kommunens styrelsesvedtægt skal således undergives to behandlinger, og det samme gælder budgetforslaget. For begge sagers vedkommende gælder, at der er tale om sager af vidtrækkende betydning. Krav om at forslag undergives en 2. behandling har således en klar sammenhæng med ønsket om at modvirke overilede beslutninger. For at sikre den fornødne grundige behandling vil regler om flere behandlinger normalt være forbundet med en forskrift om det tidsrum, der skal gå imellem behandlingerne. For så vidt angår årsbudgettets behandling er der grund til at fremhæve, at der i forbindelse med indførelsen af det nye kommunale budget- og regnskabssystem blev foretaget en ændring i styrelseslovens bestemmelse om budgetforslagets to behandlinger med to ugers mellemrum, idet det blev vedtaget, at der fremtidig skulle hengå 3 uger mellem de to behandlinger. Ændringen var begrundet i, at budgetmaterialet ved indførelsen af kravet om flerårige budgetoverslag ville blive mere omfattende. Under ændringsforslagets behandling i folketinget blev det fra flere sider understreget, at en udvidelse af fristen med 1 uge var nødvendigt for at forslaget til årsbudget kunne blive debatteret på borgermøder. Lignende hensyn har ført til den nyere planlovgivnings krav om to tempi i processen, nemlig først vedtagelsen af et forslag og dernæst — efter at der er taget stilling til muligt fremkomne indsigelser - den endelige vedtagelse, jfr. nærmere nedenfor i afsnit 7 og 8.

Bestemmelser om to behandlinger kan således tillige tjene nærdemokratiske formål, men desuagtet er det et spørgsmål, om den i loven angivne hovedregel om én behandling i kommunalbestyrelsen yderligere bør fraviges. Imod taler behovet for en effektiv og handledygtig kommunalbestyrelse. Samtidig bør man dog være opmærksom på, at der i særlovgivningen ved særligt vidtrækkende beslutninger kan stilles krav om to behandlinger, således at der åbnes mulighed for en mellemliggende offentlig debat af det pågældende spørgsmål.

Kommunalbestyrelsen bør principielt selv kunne tilrettelægge sin arbejdsform, og arbejdsgruppen kan derfor ikke anbefale almindelige regler om to behandlinger. På den anden side bør kommunalbestyrelsen, når der er tale om afgørelse af sager med vidtrækkende konsekvenser, overveje, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt ved en udsættelse af afgørelsen at sikre en

[1]) Dog *kan* der ved *amtsrådsvalg* anmeldes indtil 4 personlige stedfortrædere, men disse kan være fælles for flere kandidater, ligesom en person samtidig kan opføres som kandidat (og subsidiært) som stedfortræder for andre kandidater (den kommunale valglovs § 39, stk. 4).

endnu grundigere behandling og herunder en mulighed for, at borgerne kan gøre deres synspunkter gældende.

En anden mulighed for mellemkommende borgerindflydelse vil kunne tilvejebringes ved, at *kommunalbestyrelsen* på et tidligt tidspunkt inden sagens behandling i kommunalbestyrelsen *offentliggør udvalgsindstillingeme i vigtigere sager*. Offentliggørelsen kan ske dels ved annoncering, dels ved udsendelse af pressemeddelelse, således at der kan ske en omtale af sagerne og fremkaldes en debat. Arbejdsgruppen er bekendt med, at et amtsråd har benyttet sig af denne fremgangsmåde i forbindelse med sygehusplanlægningen. Der henvises i øvrigt til afsnit 7 om information.

5. KOMMUNALBESTYRELSENS UDVALG OG OFFENTLIGHEDEN

5.1. INDLEDNING

Efter kommissoriet kan arbejdsgruppen overveje spørgsmålet om en bredere repræsentation i kommunalbestyrelserne ved ændring af disses størrelse og arbejdsform. Mulighederne for ændringer i kommunalbestyrelsernes størrelse er der redegjort for ovenfor i afsnit 2, og i afsnit 3 og 4 er gennemgået problemer omkring yderligere offentlighed i kommunalbestyrelserne, herunder muligheder for ændringer i kommunalbestyrelsens arbejdsform, hvorved offentligheden bedre kunne inddrages i mødevirksomheden. Under kommunalbestyrelsens arbejdsform hører imidlertid ikke alene kommunalbestyrelsens møder i plenum, men tillige møderne i de af kommunalbestyrelsen nedsatte udvalg.

Ændringer i udvalgsstyret skulle således være begrundet i hensynet til i videre omfang at inddrage borgerne i kommunalbestyrelsens arbejde. Der kan dog samtidig under beskrivelsen af udvalgsstyret være grund til nærmere at overveje udvalgenes antal, idet det ofte gøres gældende, at de byrdefulde udvalgshverv bidrager til, at færre ønsker at gå ind i kommunalt arbejde, ligesom det nævnes som en årsag til, at kommunalbestyrelsesmedlemmer i utide forlader kommunalbestyrelsen. I denne forbindelse må det dog understreges, at udvalgsstyret og den hermed forbundne interne arbejdsdeling betyder, at *det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems arbejdsbyrde* bliver mindre tyngende, og at kommunalbestyrelsesmedlemmet på den anden side må affinde sig med, at den indgående beskæftigelse med bestemte sagområder henskydes til udvalg, hvoraf den pågældende ikke er medlem.

Udvalgsstyret er et karakteristisk træk i det danske kommunestyre, og der er i styrelseslovens kapitel III fastsat en række bestemmelser for kommunalbestyrelsens udvalg. Ifølge § 17, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsætte et økonomiudvalg samt stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Blandt andet denne bestemmelse er udtryk for det faktum, at kommunalbestyrelsen er ude af stand til selv at varetage samtlige sider af det kommunale arbejde. En intern arbejdsfordeling har derfor været påkrævet, således at kommunalbestyrelsen kun har den besluttende og bevilgende myndighed, medens den udøvende myndighed ("den umiddelbare forvaltning") er henlagt til interne udvalg (samt borgmester og administration).

En anden vigtig udvalgsfunktion er forberedelse af sager, der skal forelægges kommunalbestyrelsen. Det er i styrelseslovens § 31 fastsat, at borgmesteren fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. Efter styrelsesloven skal økonomiudvalget have indseende med alle områder, der berører kommunens økonomi eller almindelige administration, og udvalget skal have lejlighed til at udtale sig om alle sager, der vedrører disse forhold.

Såvel økonomiudvalgets som de stående udvalgs medlemmer vælges ved forholdstalsvalg, men for så vidt angår de stående udvalg foretages der efter loven en efterfølgende korrektion, hvorved pladserne i samtlige stående udvalg fordeles under ét mellem grupperne efter forholdstalsvalgmåden.

Der vil nedenfor blive redegjort for antallet af stående udvalg, herunder om det ville være hensigtsmæssigt at udvide dette antal (5.2.). I afsnit 5.3. vil de stående udvalgs medlemstal og

sammensætning blive undersøgt, især med henblik på, om der i de stående udvalg kunne eller burde åbnes adgang for medlemskab for andre end kommunalbestyrelsens medlemmer. I afsnit 5.4. vil kommunalbestyrelsens særlige (eksterne) udvalg blive omtalt, idet disse udvalg på forhånd netop er egnede til at have repræsentanter for foreninger, borgergrupper m.v. Samtidig vil der kort blive redegjort for de selvstændige kommissioner. Udvalgenes arbejdsform vil nærmere blive gennemgået i afsnit 5.5., især i henseende til offentlighedens mulighed for at få kendskab til udvalgsarbejdet. I enkelte kommuner findes ikke et udvalgsstyre (økonomiudvalg og stående udvalg), men et magistratsstyre, og når der nedenfor redegøres for udvalgsstyret, må man derfor være opmærksom på, at der gælder særlige forhold i magistratskommunerne, jfr. herom afsnit 5.6.

5.2. UDVALGENES ANTAL

Det hævdes ofte, at udvalgshvervene er overordentligt byrdefulde, og dette kunne give anledning til at rejse spørgsmålet, om en udvidelse af antallet af udvalg kunne medføre, at *udvalgsposterne kunne fordeles mere ligeligt* mellem kommunalbestyrelsens medlemmer, idet *den enkelte udvalgsplads samtidig kunne blive mindre byrdefuld.*

I den før 1970 gældende styrelsesvedtægt for købstæder var der angivet 13 stående udvalg, hvilket havde sammenhæng med, at hvert virksomhedsområde i kommunen havde sit stående udvalg. Med udbygningen af administrationen og den øgede opgaveoverførelse måtte udvalgenes virksomhed i nogen grad ændre karakter; det styrende, kontrollerende og koordinerende blev stærkere understreget. Dette fandt også udtryk i økonomiudvalgets særlige, overordnede placering, og økonomiudvalgets almindelige tværgående tilsyn havde som forudsætning, at antallet afstående udvalg blev reduceret. Det var desuden en erfaring, at en spredning af det kommunale arbejde på et stort antal stående udvalg medførte betydelige ulemper som f.eks. kompetencestridigheder og forhaling af sagernes ekspedition.

Det er ikke i styrelsesloven bestemt, hvor mange eller hvilke stående udvalg en kommune skal eller kan have, når bortses fra kravet om nedsættelse af et socialudvalg samt et havneudvalg i de kommuner, hvor kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse. I amtskommunerne *skal* der ifølge lovgivningen nedsættes et udvalg for sociale og sundhedsmæssige anliggender og et udvalg for sygehusvæsenet. I det lovforslag, som kommunallovskommissionen havde udarbejdet, var opregnet de stående udvalg en kommunalbestyrelse kunne nedsætte, idet der dog efter lovforslaget tillige i særlige tilfælde var mulighed for at nedsætte andre stående udvalg. Under lovforslagets behandling i folketinget blev angivelsen af de enkelte stående udvalg opgivet, men det var fortsat tanken, at der generelt burde ske en begrænsning af antallet af stående udvalg.

I normalvedtægten for kommunernes styrelse er der i dag angivet 5 stående udvalg: det sociale udvalg, udvalget for tekniske anliggender, udvalget for faste ejendomme, udvalget for kulturelle anliggender og havneudvalget. Der er ikke i nærværende sammenhæng grund til at redegøre for udvalgenes sagområder, men det skal anføres, at sagområderne, bortset fra udvalget for faste ejendomme, stort set svarer til administrationens opdeling i tjenestegrene. Adskillige kommuner har af samme grund ikke et ejendomsudvalg, men har henlagt enkelte af udvalgets opgaver til økonomiudvalget, mens hovedparten af udvalgets øvrige lovgivningsområder tillige med opgaver efter miljø- og levnedsmiddellovgivningen er blevet henlagt til et miljøudvalg eller planlægnings- og miljøudvalg. I normalvedtægten for amtskommuner er angivet 4 stående udvalg: Sygehusudvalg, social- og sundhedsudvalg, udvalget for teknik og miljø samt undervisnings- og kulturudvalget.

Antallet af stående udvalg og deres opgaver fastsættes i hver kommunes styrelsesvedtægt, der tillige skal godkendes af indenrigsministeriet. Herved har ministeriet blandt andet mulighed for at påse, at udvalgsantallet ikke udvides udover, hvad der har været lovens forudsætning. Alle amtskommuner har således 4 stående udvalg, og flertallet af kommuner har ligeledes 4 stående udvalg, jfr. nedenstående skema.

Antal udvalg	3	4	5	6	7	8	9
Antal kommuner	37	108	45	55	17	6	3

En udvidelse af antallet afstående udvalg kan på grund af det, der ovenfor er anført om den historiske udvikling samt udvalgenes funktioner og sagområder, ikke anbefales. Et større antal udvalg ville medføre betydelige koordinationsproblemer og tillige kompetencestridighe-

der mellem udvalgene. Det er desuden kun få kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er uden udvalgshverv, og som følge af den samlede fordeling efter forholdstalsvalgmåden af pladserne i de stående udvalg vil tillige selv det mindste mindretal opnå repræsentation i et eller flere af kommunalbestyrelsens udvalg.

Problemet med de byrdefulde udvalgsposter løses — som tidligere nævnt — ikke ved en udvidelse af antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer og ej heller ved en udvidelse af antallet af udvalg, men alene ved en mere hensigtsmæssig arbejdsfordeling, herunder delegation til administrationen. I princippet kan enhver beslutning, der skal træffes i den kommunale organisation, udformes således, at den kan forelægges kommunalbestyrelsen til vedtagelse, men dette sker ikke i praksis. Der træffes beslutninger på alle niveauer i det kommunale styre, men den nærmere tilrettelæggelse heraf, kompetencefordelingen, beror på kommunalbestyrelsen og dens udvalg.

Der gælder en almindelig forvaltningsregel om, at der, medmindre andet er bestemt eller på anden måde fremgår af lovgivningen eller dens forudsætninger, er adgang til delegation, d.v.s. overdragelse af beføjelser. (Dog kræver delegation til private udtrykkelig lovhjemmel, men jfr. nedenfor i afsnit 9.3.3. om en modifikation i dette princip). Der kan være tale om delegation af kompetence fra kommunalbestyrelsen til udvalg, eller fra udvalg til borgmester og administration, ligesom der inden for kommunalbestyrelsen eller et udvalg er adgang til gennem generelle eller konkrete bemyndigelser at overlade til formanden, enkelte medlemmer eller personer i kommunens tjeneste, at optræde på kommunalbestyrelsens eller udvalgets vegne. De politiske organer behøver derfor ikke at blive impliceret i alle sager, og principielt bør de ikke overbebyrdes med for mange enkeltsager, men forbeholdes *generelle sager, mere principielle og politiske sager, klagesager og lignende.*

Denne problemstilling accentueres i takt med den stigende opgaveoverførelse til de kommunale råd. Undertiden overses det imidlertid, at kommunalreformen tillige var en administrationsreform. De små kommunekontorer blev udbygget, og der blev opbygget et administrationsapparat med særligt sagkyndige. Kun en hensigtsmæssig kompetencefordeling, fastlagt af vedkommende kommunale råd, kan løse problemet med de byrdefulde udvalgsposter.

5.3. UDVALGENES MEDLEMSTAL OG SAMMENSÆTNING

Det ville næppe tjene noget nærdemokratisk formål at udvide medlemstallet i udvalgene, Ganske vist ville endnu flere af kommunalbestyrelsens medlemmer blive inddraget i udvalgsarbejdet og dermed få det mere indgående kendskab til bestemte sagsområder, men udvalgshvervene kan som nævnt være særdeles byrdefulde, og det må derfor tilstræbes, at det enkelte medlems antal af udvalgs- og kommissionshverv ikke er for stort. Derimod vil det nedenfor blive undersøgt hvilke muligheder, der er for at lade ikke-kommunalbestyrelsesmedlernmer blive repræsenteret i de stående udvalg.

Kun økonomiudvalgets medlemstal er nærmere foreskrevet i styrelsesloven, idet det er fastsat, at økonomiudvalget bortset fra kommunalbestyrelsens formand består af 2, 4 eller 6 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer. Indenrigsministeriet har i tilslutning til denne bestemmelse i en cirkulæreskrivelse udtalt, at kun kommuner med mindst 10.000 indbyggere kan få godkendt økonomiudvalg med 7 medlemmer. For de stående udvalg findes der ikke i styrelsesloven bestemmelser om medlemstal, men det udgør normalt enten 5 eller 7. Der er i dansk kommunestyre en tradition for små udvalg, og forudsat udvalgene er repræsentative, fungerer små udvalg af gode grunde mere effektivt end større udvalg. Endvidere må udvalgets medlemstal ikke overstige halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal, idet udvalget ellers kan udgøre et flertal i kommunalbestyrelsen og dermed på forhånd i strid med mindretalshensyn sikre vedtagelsen af et forslag ved dets efterfølgende behandling i kommunalbestyrelsen.

Medlemmerne af de stående udvalg vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer, idet der dog for så vidt angår havneudvalget gælder den særlige regel, at personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen, kan vælges til medlem af havneudvalget, hvis de er villige dertil. I en række havne har kommunalbestyrelsen således valgt repræsentanter for erhvervslivet til medlemmer af havneudvalget. Flertallet af pladserne i havneudvalget skal dog altid beklædes af medlemmerne af kommunalbestyrelsen. Den særlige bestemmelse om havneudvalg gælder kun kommuner, hvor der findes *selvejende* havne under kommunalbestyrelsens bestyrelse, og der er stort set alene tale om de tidligere købstadkommunale havne. Disse havne er fra gam-

mel tid undergivet et tilsyn, der i dag er af begrænset omfang og udøves af ministeriet for offentlige arbejder. Havnene er selvstændige virksomheder, og deres midler, der regnskabsmæssigt skal være adskilt fra kommunens midler, må kun anvendes til havneformål. Hvis der derimod er tale om en havn, som kommunen selv ejer, kan der, såfremt kommunen opretter et havneudvalg, kun vælges udvalgsmedlemmer blandt kommunalbestyrelsens medlemmer.

Arbejdsgruppen har overvejet, om bestemmelsen om den særlige sammensætning i visse havneudvalg kunne overføres til andre stående udvalgs sammensætning. Som nævnt gælder bestemmelsen, der turned er fakultativ, ikke de kommunalt ejede havne, altså kommunale institutioner. Da kommunalbestyrelsen — bortset fra legater, stiftelser og lignende — ikke bestyrer andre selvejende institutioner, er spørgsmålet reelt, om *kommunale institutioner* ville kunne bestyres afstående udvalg med medlemmer valgt blandt andet uden for kommunalbestyrelsens midte.

Dette spørgsmål er tillige blevet rejst over for arbejdsgruppen på baggrund af en konkret sag om erhvervsfiskeres repræsentation i et havneudvalg, hvor det blev anført, at det måtte være rimeligt, om brugerne fik repræsentation i de respektive udvalg, hvorunder deres erhverv hører.

Spørgsmålet om brugerrepræsentation bliver i øvrigt behandlet nedenfor i afsnit 9 om **bruger-** eller institutionsdemokrati, og det skal her alene fastslås, at de hensyn, som kan opnås ved repræsentation i de stående udvalg, i høj grad tilgodeses ved, at der i de enkelte kommunale institutioner er indført eller vil blive indført brugerdemokrati.

I bestræbelserne på at inddrage interesse- og brugerrepræsentanter i den kommunale beslutningsproces må man imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse ikke overse, at kommunalbestyrelsens medlemmer er folkevalgte og dermed forlenet med et mandat og med et parlamentarisk ansvar. Da de stående udvalg har den udøvende myndighed i kommunestyret, vil det ikke være uden betænkelighed at lade personer, der ikke er valgte, deltage i kommunens styrelse.

Udvalgsstyret er som nævnt udtryk for en intern arbejdsfordeling i kommunalbestyrelsen, og medlemskab af de stående udvalg for andre end kommunalbestyrelsens medlemmer synes således at betegne et brud på udvalgsstyrets ide, og et sådant brud bør kun tåles, hvor afgørende grunde taler herfor. Hvor dette ikke gør sig gældende, må brugernes interesser kanaliseres på anden måde. For så vidt angår driften af en kommunal havn, vil det være naturligt at lade erhvervsfiskernes interesser være repræsenteret i et særligt rådgivende udvalg, jfr. styrelseslovens § 17, stk. 4.

Det skal i denne forbindelse tillige nævnes, at udvalgene kan nedsætte underudvalg med rent forberedende eller rådgivende funktioner i forbindelse med behandlingen af de i henhold til styrelsesvedtægten til udvalget henlagte sager. Det er i indenrigsministeriets praksis fastslået, at medlemmerne af sådanne underudvalg kun kan vælges af og blandt medlemmerne af vedkommende stående udvalg. Hvis udvalget ønsker, at der inddrages personer uden for udvalgets medlemskreds, må dette på samme måde ske ved, at kommunalbestyrelsen i henhold til § 17, stk. 4, nedsætter et særligt udvalg.

5.4. SÆRLIGE UDVALG (EKSTERNE UDVALG) OG KOMMISSIONER

5.4.1. Særlige udvalg

Kommunalbestyrelsen kan i medfør af § 17, stk. 4, i den kommunale styrelseslov nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Udvalgene kan bestå af kommunalbestyrelsesmedlemmer, af ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer eller såvel af kommunalbestyrelsesmedlemmer som ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Når andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer kan være medlemmer af særlige udvalg, men ikke af de stående udvalg (bortset fra havneudvalget) hænger det sammen med, at de stående udvalgs sammensætning og myndighedsområde er fastsat i styrelsesloven og kommunens stadfæstede styrelsesvedtægt, mens de særlige udvalgs beføjelser alene beror på og afledes fra den bemyndigelse, som kommunalbestyrelsen konkret udstyrer dem med. Efter indenrigsministeriets praksis kan der ikke i kommunernes styrelsesvedtægter optages bestemmelser om sådanne udvalg, og de særlige udvalgs grundlag og karakter er således i det hele langt mindre fast end de stående udvalgs.

Bestemmelsen i § 17, stk. 4, åbner således mulighed for at inddrage borgerne i den kommunale beslutningsproces, især som medlemmer af rådgivende udvalg. Dog kan det tillige overlades særlige udvalg at varetage bestemte hverv og herunder træffe de med hvervets udførelse forbundne beslutninger. Enkelte kommuner har f.eks. nedsat særlige idrætsudvalg til at administrere kommunens idrætsanlæg.

Der er efter arbejdsgruppens opfattelse ingen tvivl om, at adgangen til nedsættelse af særlige udvalg kunne udnyttes i videre omfang af kommunalbestyrelserne, end tilfældet er i dag. Gennem disse udvalg tilføres der de kommunale råd en sagkundskab og inspiration udefra, og som det vil fremgå nedenfor i afsnit 9 om brugerdemokrati og afsnit 10 om lokale råd, kan der blandt andet herved tilgodeses særlige brugerinteresser, ligesom der kan kanaliseres en kontakt fra og til kommunens enkelte områder. I enkelte kommuner er der oprettet særlige ø-udvalg, men bortset herfra findes der ikke lokaludvalg i kommunerne.

Ved nedsættelse af særlige udvalg kan der tillige sikres en repræsentation for interesser, der ikke på anden måde er repræsenteret i det kommunale styre. Der kan — således som det er tilfældet i enkelte kommuner — nedsættes særlige landliggerudvalg, hvori fritidshusejerne er repræsenteret. Fritidshusejerne har ikke valgret ved de kommunale valg i vedkommende kommune, og det må derfor anses for rimeligt at inddrage repræsentanterne for fritidshusejerne i de anliggender, som særligt berører deres forhold. På samme måde kan der være grund til ved nedsættelse af særlige rådgivende ungdomsudvalg at inddrage repræsentanter for den ikke-valgberettigede ungdom. Herved skabes der mulighed for, at en bred repræsentation af kommunens ungdom (og ikke alene ungdomsorganisationerne) kan blive taget med på råd i spørgsmål, der har betydning for de unges tilværelse[1]).

Også de i lov om musik (lov nr. 306 af 10. juli 1976, § 2) omhandlede *amtsmusikudvalg,* som amtsrådene *kan* nedsætte til fremme af musiklivet i amtet, *er særlige udvalg,* som amtsrådene også uden den nævnte bestemmelse i musikloven kunne have nedsat. Der henvises i øvrigt til omtalen af amtsmusikudvalgene i afsnit 9.2.2. om brugerdemokratiske organer indenfor lovgivningen[2]).

Det er kommunalbestyrelsen, der træffer bestemmelse om nedsættelse af særlige udvalg og deres opgaver. Det særlige udvalg vil normalt være nedsat under et stående udvalg, og det påhviler herefter det stående udvalg at føre tilsyn med og indhente udtalelser fra det særlige udvalg i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens bestemmelse, hvorimod det næppe kan antages, at der tilkommer det stående udvalg en almindelig instruktionsbeføjelse overfor det særlige udvalg. Dog må eventuelle indstillinger fra de (eksterne) særlige udvalg betragtes som sager der indkommer til kommunalbestyrelsen, og de skal derfor undergives (intern) udvalgsbehandling på sædvanlig måde, ligesom det også gælder med hensyn til indstillinger fra skolekommissionen. Der er i øvrigt grund til at bemærke, at styrelseslovens almindelige regler om udvalgenes virksomhed i kapitel III i vidt omfang finder anvendelse på de særlige udvalg.

Efter § 16 i den kommunale styrelseslov kan der ydes diæter til medlemmer af blandt andet særlige udvalg under forudsætning af, at de pågældende er valgt af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere. Blandt andet de ovenfor nævnte landliggerudvalg, hvis medlemmer vælges af grundejerforeninger, er således ikke berettigede til at modtage diæter. For at sikre en ligelig adgang til medlemskab af særlige udvalg samt rimelig kompensation for den tid, der medgår til hvervets udførelse, bør der efter arbejdsgruppens opfattelse også ydes diæter i disse tilfælde. Da det imidlertid synes væsentligt at fastholde kravet om, at kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere (som helhed) skal vælge de pågældende til hvervet, må diætspørgsmålet løses ved, at kommunalbestyrelsen vælger de pågældende efter indstilling udefra.

5.4.2. Kommissioner

I henhold til særlige love eller vedtægter stadfæstet i henhold til lov vælger kommunalbesty-

[1]) Jfr. redegørelse III fra kontaktudvalget vedrørende ungdomsnarkomanien, 1972, side 57.

[2]) Efter den samtidigt gennemførte lov om statstilskud m.v. til museer, *skal* der i hvert amt oprettes amtsmuseumsråd (lov nr. 304 af 10. juli 1976, § 9). Rådenes status, sammensætning og udpegende myndighed er ikke nærmere fastlagt i loven, men rådene må formentlig nærmest betragtes som en art statslige organer på lokalt plan til støtte for og koordination af statslig og statsstøttet museumsvirksomhed.

reisen medlemmer af en række kommissioner m.v. til varetagelse af bestemte opgaver så som skolekommission, brandkommission, ligningskommission m.v. Disse lovregulerede kommissioner adskiller sig fra de stående udvalg ikke alene ved deres sammensætning, idet de oftest består af medlemmer valgt såvel inden for som uden for kommunalbestyrelsens midte, men navnlig derved, at de i et vist omfang inden for deres sagområde har fået tillagt *en af kommunalbestyrelsen uafhængig kompetence.* Også kommunalbestyrelsens socialudvalg er i socialloygivningen i vidt omfang tillagt selvstændig kompetence, men udvalgets sammensætning og dets øvrige opgaver, som hører under kommunalbestyrelsen, medfører, at det henregnes til de stående udvalg.

En oprettelse af kommissioner med selvstændig kompetence svækker kommunalbestyrelsens funktion som et i vid udstrækning generelt kompetent organ på det lokale plan, og arbejdsgruppen kan derfor ikke anbefale, at der gennem lovgivning oprettes nye kommissioner som foranstaltning til yderligere inddragelse af borgerne i kommunestyret. Ved nedlæggelsen af sundhedskommissionen og bygningskommissionen blev kommissionernes opgaver overført til kommunalbestyrelsen, hvorved de blev bragt i forbindelse med de øvrige kommunale opgaver. Endvidere må det fremhæves, at de nu nedlagte kommissioner havde en særlig sagkyndig sammensætning og deres oprettelse og eksistens var således ikke motiveret med ønsket om at skaffe repræsentation af brugerinteresser eller almindelige borgerinteresser.

5.5. UDVALGENES ARBEJDSFORM

5.5.1. Møder

Det er i styrelseslovens § 20 bestemt, at udvalgene udøver deres virksomhed i møder. Der findes i øvrigt kun få regler i styrelsesloven og styrelsesvedtægten om udvalgenes møder. Der gælder i modsætning til kommunalbestyrelsens møder ikke nogen regel om, at udvalgenes møder er offentlige. Da kollegiale organers møder, medmindre andet er bestemt, ikke er offentlige, kan offentligheden ikke få adgang til udvalgsmøderne. Der har fra flere sider været rejst spørgsmål om rimeligheden af, at offentligheden og især pressen ikke har adgang til udvalgenes møder, altså en kritik svarende til den, der har været fremført med hensyn til folketingets udvalgsmøder. Blandt andet fremsatte Centrum-Demokraterne i marts 1974 et forslag til folketingsbeslutning, der indeholdt en opfordring til regeringen om at fremkomme med forslag til ændring af styrelsesloven, således at en kommunalbestyrelse fik mulighed for at bestemme, at udvalgenes møder kunne være offentlige. Forslaget, der var begrundet i et ønske om at skabe større åbenhed omkring kommunernes styrelse, blev ikke færdigbehandlet i folketingssamlingen[3]).

Til fordel for en bestemmelse om, at udvalgenes møder er offentlige, medmindre det på grund af en sags beskaffenhed findes nødvendigt eller ønskeligt at behandle sagen for lukkede døre, kan især anføres, at dette vil muliggøre kendskab til de valgte repræsentanters udtalelser og standpunkter (det politiske ansvar) og kendskab til sagerne (information).

Når det må anbefales, at et større antal sager delegeres til udvalg og til administration, rejser dette offentlighedsproblemer. Vælgerne afskæres fra at følge og kontrollere deres repræsentanter, og når afgørelserne træffes på kommunalbestyrelsens vegne, kan noget tale for, at reglerne for kommunalbestyrelsens sagsbehandling tillige overføres på udvalgene. Sagsbehandlingen ønskes henlagt til en mindre forsamling, men ikke med færre garantier for korrekt sagsbehandling, idet der herved bortses fra den begrebsmæssige ulempe, der består i, at udvalget normalt vil være mindre repræsentativt sammensat.

Offentlighedens adgang til kommunalbestyrelsens møder betyder, at offentligheden, især gennem pressen, bliver gjort bekendt med de sager, der behandles. Dette tjener til almindelig information om kommunale anliggender, og tillige danner det baggrund for en medindflydelse.

Ved at indføre udvalgsmøder for åbne døre kan der i de tilfælde, hvor udvalgene forbereder sager til kommunalbestyrelsen, opnås to offentlige behandlinger af sagerne og dermed en mulighed for en mellemkommende debat i presse og offentlighed.

Ulemperne ved offentlige udvalgsmøder vil især være, at mulighederne for frie og fortrolige forhandlinger forringes, ligesom udvalgenes effektivitet må formodes at blive ringere.

3) Folketingstidende 1973/74, 2. samling, Forhandlinger sp. 3379,4959, Tillæg A sp. 2295.

I udvalgene foregår der dels en politisk forberedelse og tilskæring af sagerne til kommunalbestyrelsen, dels en behandling og afgørelse af administrative sager. En fortrolig og fordomsfri meningsudveksling og afprøvning af synspunkter er nødvendig, og hvis udvalgsmøderne åbnes for offentligheden, må det forventes, at denne yderst reelle form for debat bliver henlagt til et andet sted.

For så vidt angår udvalgenes afgørelser må det nævnes, at når kommunalbestyrelsen delegerer og bør delegere en række administrative afgørelser til udvalgene, bør kommunalbestyrelsens sagsbehandlingsregler netop ikke overføres, for i så fald vil der ikke være opnået meget ved forskydningen væk fra kommunalbestyrelsen. Desuden træffer også administrationen afgørelser på kommunalbestyrelsens vegne, og her er en overførelse af gode grunde udelukket, og om en sag behandles i udvalg eller alene i administrationen vil undertiden bero på tilfældigheder.

Når effektiviteten må formodes at blive ringere, skyldes det, at offentlighedens tilstedeværelse kan give anledning til politiske indlæg og manifestationer mest af hensyn til offentligheden, og mindre af hensyn til sagernes oplysning og afgørelse, ligesom standpunkterne kan blive optrukket hårdere, således at kompromismuligheder forskertses. Udvalgene er i meget høj grad beslutningsorganer, og en for stærk politisering af udvalgenes arbejde kan derfor være uheldig.

I øvrigt er der i denne forbindelse et hensyn at tage til de mindre grupper i kommunalbestyrelsen, fordi de ikke som de større grupper råder over tilstrækkelige ressourcer til at overkomme en udarbejdelse af politiske indlæg til samtlige udvalgsmøder. De valgtes byrde kunne således tænkes at blive endnu tungere, hvilket vil rejse spørgsmål om professionelle politikere, idet forholdet ellers kan blive det, at kun personer, der har tilstrækkelig tid, kræfter og økonomiske evner, vil være i stand til at bestride hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem.

Offentlighedens adgang til udvalgenes møder kan tillige have den uheldige virkning, at den kommunale administration vil blive tilbageholdende med at forelægge materiale for udvalgene på det tidligst mulige stadium.

I magistratskommunerne, jfr. nedenfor afsnit 5.6., er det en borgmester eller en rådmand, der på eget ansvar træffer afgørelse i de sager, der er henlagt til den enkelte magistratsafdeling, og der opstår ikke spørgsmål om offentlighed. Dette kan tillige tale imod at lade offentligheden få adgang til udvalgsmøder, når dette af organisatoriske grunde er udelukket i de største kommuner.

Der kan således anføres væsentlige argumenter for og imod offentlige udvalgsmøder. Dette forhold samt den omstændighed, at nærdemokratiske foranstaltninger i øvrigt på grund af kommunernes forskellige størrelse og struktur i vidt omfang må overlades til de enkelte kommuner, kunne tale for en regel om, at kommunalbestyrelserne (eller udvalgene) selv kan træffe bestemmelse om, hvorvidt udvalgsmøder kan holdes for åbne eller lukkede døre. Heroverfor må det dog anføres, at spørgsmålet om åbne eller lukkede døre i udvalgsmøder er af så afgørende betydning for det kommunale styre, at der bør gælde en *generel og obligatorisk ordning,* hvorved det tillige opnås, at de enkelte udvalgsmedlemmer ikke bliver udsat for at skulle træffe afgørelse herom.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er spørgsmålet om åbne eller lukkede døre imidlertid uløseligt forbundet med karakteren af udvalgenes virksomhed. Så længe udvalgene er administrerende organer, bør møderne ikke være åbne, idet sagsekspeditionsorganer må være lukkede for offentligheden. Ganske vist kunne man åbne mulighed for, at udvalgene selv kunne træffe beslutning om at afholde enkelte møder af mere politisk karakter for åbne døre. Som nævnt kan de enkelte udvalgsmedlemmer dog herved blive udsat for et ubehageligt pres udefra. Desuden er der efter bestemmelsen i § 23 i den kommunale styrelseslov adgang for ethvert udvalgsmedlem til at kræve en sag henskudt til kommunalbestyrelsens afgørelse, hvorved der samtidig opnås en eventuelt ønsket offentlig behandling af sagen. Der kan tillige henvises til den mulighed, at udvalget holder et borgermøde eller et møde alene med særlige interessegrupper, men disse møder er blot ikke udvalgsmøder, og der kan således ikke på disse møder træffes beslutninger.

Arbejdsgruppen vil endelig understrege, at det er af overordentlig stor betydning, at udvalgsdrøftelserne kan foregå i et afslappet forum, og hvis offentlighedens tilstedeværelse vil medføre, at udvalgsmøderne ændrer karakter og de egentlige forhandlinger bliver henlagt til et andet sted ("korridorforhandlinger"), således at udvalgsbehandlingen bliver en afhjemling af me-

re formel karakter, er der ikke vundet meget for offentligheden. Problemet må derfor efter arbejdsgruppens opfattelse angribes anderledes, således at offentlighedens interesse på anden måde sikres, jfr. nedenfor under afsnit 5.5.2. og 5.5.3.

S.5.2. Dagsorden

Udvalgene fastsætter selv deres forretningsorden, men i de fleste andre henseender er udvalgene **undergivet** kommunalbestyrelsens beslutninger. Hverken styrelsesloven eller styrelsesvedtægten stiller krav om, at der skal udarbejdes dagsorden for udvalgenes møder, men kommunalbestyrelsen kan pålægge udvalgene at udarbejde dagsorden, og det antages ligeledes, at kommunalbestyrelsen kan pålægge udvalgene at offentliggøre dagsordenen.

I en række kommuner er det således praksis, at udvalgene fremsender deres dagsordener til pressen forud for udvalgsmødernes afholdelse. Det påhviler imidlertid udvalgene i denne forbindelse at påse, at **der** ikke i dagsordenen er optaget forhold, som er eller må forventes at blive undergivet tavshedspligt, og den til udvalgsmedlemmerne udsendte dagsorden vil derfor normalt ikke kunne benyttes ved offentliggørelsen.

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorvidt der i lovgivningen burde gennemføres et krav om, at en fortegnelse over de sager, der vil blive behandlet på udvalgsmøderne, skal være fremlagt for offentligheden, dog således at der ikke herved sker omtale af fortrolige forhold. Spørgsmålet er således, om den foreslåede regel med hensyn til kommunalbestyrelsens møder om fremlæggelse af dagsorden tillige burde udstrækkes til udvalgsmøder. Umiddelbart er der den væsentlige forskel, at mens udarbejdelse af dagsorden allerede er lovpligtigt med hensyn til kommunalbestyrelsens møder, er dette ikke tilfældet med hensyn til udvalgsmøder, og praksis i kommunerne og de enkelte udvalg er yderst varierende.

En bestemmelse om fremlæggelse af dagsorden ville være uden større værdi, hvis den ikke blev suppleret med en forskrift om obligatorisk udarbejdelse af dagsorden. Udvalgsmøder må dog ofte indkaldes med så kort varsel, at en udarbejdelse af dagsorden ikke er mulig, og uanset dagsorden er udarbejdet, vil der ofte blive medtaget en række senere tilkomne sager. Et eventuelt dagsordenskrav kan derfor ikke være absolut, men dette er ej heller tilfældet med hensyn til dagsordenskravet ved kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes møder. Det er i loven alene foreskrevet, at medlemmerne i videst muligt omfang skal have underretning om de sager, der vil komme til behandling.

Såvel udarbejdelses- som fremlæggelsespligt med hensyn til udvalgsdagsordener måtte derfor under alle omstændigheder indskrænkes til kun at gælde "i videst muligt omfang", og henset til udvalgenes mere uformelle arbejdsform og sagernes karakter, er det sandsynligt, at der hyppigt ville være tilfælde, hvor der kun kunne fremlægges yderst foreløbige dagsordener.

De stående udvalg fungerer i vidt omfang som forvaltningsmyndigheder, og mange sager vil på grund af deres indhold af personlige oplysninger være omfattet af tavshedspligt og derfor ikke kunne medtages på en offentligt tilgængelig dagsorden. Der er tillige betydelige forskelle fra kommune til kommune med hensyn til omfanget af gennemført delegation til administrationen, og det vil derfor ofte være et tilfælde, om en sag behandles i et udvalg eller alene i administrationen, og den tilfældighed bør næppe være afgørende for spørgsmålet om offentlighed. Denne problemstilung genfindes og anskueliggøres ved henvisning til magistratskommunerne, hvor krav om offentlighed og dagsorden for den enkelte magistratsafdeling ikke ville kunne gennemføres.

Arbejdsgruppen finder, at et krav om udarbejdelse og fremlæggelse af dagsorden kan skabe betydelige vanskeligheder for den kommunale administration, blandt andet ved vurderingen af hvilke sager, der på grund af tavshedspligt ikke kan medtages på den for offentligheden fremlagte dagsorden. Et stort antal af udvalgenes sager er som nævnt af forvaltningsmæssig, ofte rutinemæssig, karakter, og et krav om udarbejdelse og fremlæggelse af dagsorden vil derfor være langt mere vidtgående end, hvad hensynet til offentligheden taler for. Desuden må spørgsmålet om fremlæggelse af dagsorden ses i sammenhæng med spørgsmålet om udvalgsmødernes offentlighed, og da arbejdsgruppen principielt finder det særdeles betydningsfuldt, at udvalgsmøderne foregår så uformelt som muligt og derfor uden adgang for offentligheden, vil et krav om fremlæggelse af dagsordener reelt være uden større værdi.

De udvalgssager, som offentligheden vil have størst interesse i at have kendskab til og over-

være behandlingen af, er ofte sager, der forberedes med henblik på kommunalbestyrelsens efterfølgende behandling. En henvisning til, at offentligheden bliver bekendt med disse sager i forbindelse med kommunalbestyrelsens behandling, er naturligvis langt fra tilfredsstillende, idet en adgang for indflydelse fra borgerens side herved kan blive forskertset. Arbejdsgruppen finder derfor grund til at anbefale, at udvalgene (eller udvalgsformændene) i vigtigere sager, der berører en flerhed af borgere, så tidligt som muligt orienterer offentligheden, eventuelt i samarbejde med den lokale presse.

I denne forbindelse kunne man rejse det spørgsmål, om udvalgene i visse sager burde tillade, at implicerede interesseorganisationer eller borgergrupper kunne komme til stede og over for udvalget fremkomme med eventuelle bemærkninger og forslag. I samme forbindelse kunne man rejse det spørgsmål, om udvalgene direkte skulle kunne indkalde de interesserede foreninger og organisationer eller foranstalte afholdelse af borgermøder. Der vil senere blive vendt tilbage til disse spørgsmål under omtalen af informationskanalerne mellem kommunen og borgerne (afsnit 7).

5.5.3. Beslutningsprotokol

Udvalgene er beslutningsorganer, og det er i styrelsesloven foreskrevet, at der for hvert udvalg føres en protokol, hvori udvalgets beslutninger indføres. Et udvalg kan vedtage at offentliggøre de i udvalget trufne endelige beslutninger, hvorimod udvalget kun med kommunalbestyrelsens godkendelse kan give offentligheden kendskab til indholdet af indstillinger til kommunalbestyrelsen, og for begge typer af beslutninger gælder, at offentliggørelsen må ske med respekt af lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt.

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorvidt det tillige i styrelsesloven burde være foreskrevet, at udskrifter af udvalgenes beslutningsprotokoller med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, skal være tilgængelige for offentligheden. Ganske vist vil udvalgenes indstillinger ofte mere eller mindre fremgå af kommunalbestyrelsens dagsorden, men den dagsorden, som arbejdsgruppen ovenfor under afsnit 3.2. har stillet forslag om bliver fremlagt, er netop kun en summarisk dagsorden eller fortegnelse over sager. Den foreslåede bestemmelse er dog en minimumsbestemmelse, således at kommunalbestyrelsen kan beslutte at lade offentligheden få kendskab til en mere udførlig dagsorden, herunder udvalgsindstillinger.

Arbejdsgruppen finder, at en almindelig offentliggørelse af udvalgenes indstillinger til kommunalbestyrelsen på uheldig måde vil kunne foregribe og eventuelt faktisk binde kommunalbestyrelsens behandling, ligesom der herved vil kunne skabes uberettigede forventninger. Når udvalgsindstillingerne ikke er omfattet af offentlighedsloven skyldes det, at der er tale om internt arbejdsmateriale for kommunalbestyrelsen. En eventuel pligt til offentliggørelse af udvalgenes beslutninger måtte derfor begrænses til de endelige beslutninger. Med de betydelige begrænsninger i indholdet af udskrifterne af beslutningsprotokollen er det arbejdsgruppens opfattelse, at det i lighed med spørgsmålet om fremlæggelse af udvalgsdagsordener må fastslås, at et krav om fremlæggelse af protokoludskrifter vil gå væsentligt videre, end hvad hensynet til offentligheden taler for.

Det må understreges, at spørgsmålet om fremlæggelse af udskrifter af beslutningsprotokollen ikke umiddelbart har sammenhæng med spørgsmålet om adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven. Aktindsigtsadgangen er principielt ikke baseret på særlige offentliggørelser, men det er på den anden side klart, at såvel tilgængelige dagsordener som udskrifter af beslutningsprotokoller kan skabe kendskab til sager og dermed skabe grundlag for aktindsigt. Igen kan der imidlertid være grund til at pege på, at i det omfang sagerne afgøres i administrationen (eller i magistratskommuner), vil dette særlige kendskab være udelukket.

I de tilfælde hvor udvalgene træffer endelige beslutninger i vigtigere sager, der vedrører en flerhed af borgere, bør udvalget eller udvalgsformanden drage omsorg for, at offentligheden, især pressen, får kendskab til de trufne beslutninger. Dette kan ske formelt ved udsendelse af pressemeddelelse eller mere uformelt ved telefonisk kontakt med den lokale presse, hvorved det tillige er muligt at knytte kommentarer til sagerne.

5.6. SÆRLIGT OM MAGISTRATSKOMMUNER

Det er i styrelseslovens § 64 bestemt, 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. Også i Københavns kommune er der en magistrat, men de særlige københavnske styrelsesforhold er netop for tiden genstand for revision og tilpasning til de øvrige magistratskommuner.

Århus, Ålborg og Odense kommuner har alle magistratsordninger, medens den i Frederiksberg kommune gældende styrelsesordning må karakteriseres som en uegentlig magistratsordning, idet den umiddelbare forvaltning her varetages af et sædvanligt udvalgsstyre. I magistratskommunerne derimod er den umiddelbare forvaltning og forberedelsen af de sager, der skal behandles i kommunalbestyrelsen, ikke henlagt til stående udvalg, men fordelt mellem borgmesteren og et antal rådmænd, der varetager opgaverne på eget ansvar.

Før der ved en lov i 1950 blev indført en magistratsordning i Århus var kommunens anliggender fordelt på 26 stående udvalg (foruden kommissioner og særlige udvalg), og dette gav anledning til betydelige vanskeligheder, kompetencestridigheder, forsinkelse, uensartethed og manglende koordination. Antallet af sager syntes at vokse mere end proportionalt med kommunens indbyggertal, og en forelæggelse af det store antal sager i kollegiale forsamlinger var ikke fortsat mulig. Ved en udstrakt delegation til administrationen kunne udvalgene befries for mange sager, men det blev anset af væsentlig betydning, at det folkevalgte element i kommunalforvaltningen så vidt muligt blev bevaret og tillige inddraget så tidligt som muligt i sagerne. Dette førte til ønsket om en fast forbindelse mellem kommunalbestyrelsen og tjenestemændene gennem skabelsen af et kollegium af lønnede kommunalbestyrelsesmedlemmer, som kunne ofre hele deres tid på ledelsen af hver sin afdeling af administrationen. Under folketingets behandling af lovforslaget i 1950 blev forslaget, der oprindeligt tillige kunne finde anvendelse på andre af de største købstæder (efter indenrigsministeriets godkendelse), indskrænket til alene at gælde for Århus. Begrundelsen herfor var en vis frygt for en udvidelse og fordyrelse af administrationen, hvilket samtidig kunne medføre en begrænsning af de folkevalgtes indflydelse på den kommunale administration.

Den århusianske magistratsordning blev drøftet af kommunallovskommissionen, der fandt, at man næppe i almindelighed burde tilstræbe et administrationssystem svarende hertil, idet dette i udpræget grad havde den store kommunes komplicerede og mangeartede administrative opgaver til forudsætning[4]).

Kommunallovskommissionens forudsætninger på dette punkt må imidlertid netop på baggrund af kommunalreformen føre til den anskuelse, at det må være rimeligt at overveje en forøgelse af antallet af kommuner med magistratsordning. Ønskerne om dels en hurtig, effektiv og sagkyndig forvaltning, dels et aktivt, folkevalgt element i forvaltningen kan efterhånden synes vanskelige at forene i det gældende udvalgsstyre. I flere kommuner synes udvalgsstyret kun at kunne "overleve" gennem en udstrakt delegation til administrationen, hvilket dog tillige må foretrækkes, hvis alternativet er en summarisk og ganske overfladisk udvalgsbehandling af et meget stort antal sager.

En åbenbar ulempe ved magistratsordninger er, at det folkevalgte element i forvaltningen kvantitativt (men ikke kvalitativt) bliver forringet, og magistratsstyre tjener derfor ikke umiddelbart nærdemokratiske hensyn. På den anden side kan det anføres, at nærdemokratiet styrkes ved, at det tilstedeværende folkevalgte elements stilling styrkes, og det mest effektivt fungerende kommunestyre vil formentlig tillige være det, der er bedst udstyret til at imødekomme nærdemokratiske ønsker om udvidet information, tovejskommunikation, brugerindflydelse m.v.

Arbejdsgruppen finder det imidlertid ikke inden for den givne ramme muligt at redegøre for spørgsmålet om eventuel udvidelse af antallet af magistratskommuner, men vil blot pege på dette - også for nærdemokratidebatten - overordentligt centrale problem, der år for år presser sig på med større aktualitet og alvor. Arbejdsgruppen vil derfor anbefale, at hele problemstillingen omkring udvalgsstyre og magistratsstyre gøres til genstand for en samlet undersøgelse og udredning, hvorunder det tillige kan blive undersøgt og vurderet, hvorvidt der måtte være egnede mellemformer mellem det traditionelle udvalgsstyre og magistratsstyre.

4) Betænkning nr. 420, 1966, side 135 ff.

6. FORVALTNINGEN OG BORGEREN

6.1. INDLEDNING

Borgernes oplevelse af den kommunale forvaltning er uden tvivl et særdeles betydningsfuldt element i borgernes bedømmelse af det kommunale demokrati og eksistensen af et kommunalt nærdemokrati. Dette er også tydeligt fremgået af udtalelser og indlæg i presse, radio og fjernsyn eller ved offentlige møder, ligesom det ved flere lejligheder er blevet understreget af folketingets ombudsmand.

Lige siden industrialiseringens gennembrud er berøringsfladen mellem det offentlige og borgerne blevet udvidet. Det offentlige har måttet gribe regulerende ind i stadigt flere forhold for at sikre en forsvarlig, hensigtsmæssig og socialt retfærdig samfundsudvikling. Kontakten med det offentlige er blevet en del af borgernes hverdag, og der må som følge heraf stilles betydelige krav til det offentliges betjening af borgerne.

Det fremføres ofte, at det må tilstræbes, at der ikke opstår et modsætningsforhold mellem borgerne og det offentlige. Uanset hvilke bestræbelser, der sættes ind med, kan dette mål imidlertid aldrig nås. Kommunen er et fællesskab af borgerne, men der vil altid være forskellige opfattelser af, hvad kommunen bør tage sig af, og hvilke ressourcer, der bør stilles til rådighed. Desuden er det indbygget i systemet, at kommunalbestyrelsen til tider må træffe upopulære beslutninger. Efter en række love er kommunalbestyrelsen den myndighed, som administrerer statslige bestemmelser, og i forbindelse med denne administration og i forbindelse med foranstaltninger, som kommunen selv iværksætter, kan der opstå modsætningsforhold. De nedenfor nævnte regler om begrundelse af afgørelser og klagevejledning er da også klart beregnet på sådanne situationer, hvor borgerne er utilfredse med kommunalbestyrelsens afgørelse.

Reelle modsætningsforhold vil der således ifølge sagens natur altid kunne være, men det må tilstræbes, at der ikke på grund af kommunikationsmæssige forhold opstår en art modpar tsforhold mellem borgerne og det offentlige.

Forvaltningens virksomhed består bl.a. i regelfastsættelse, institutionsdrift samt sagsbehandling i vid forstand, og det er dette sidste punkt, sagsbehandlingen — og især den kommunale sagsbehandling - der i dette afsnit vil blive gjort til genstand for nogle overvejelser.

Først vil der blive peget på visse mere generelle problemer, som gør sig gældende i den kommunale forvaltnings relationer til borgerne (afsnit 6.2.) og derefter vil der i afsnit 6.3. blive omtalt nogle problemer, der særligt er knyttet til den skriftlige sagsekspedition.

6.2. EN TILGÆNGELIG OG ÅBEN FORVALTNING

Der er bl.a. på grund af det udvidede kommunale virkefelt opstået et vitalt behov for kommunal information om lovgivning, borgernes retsstilling og kommunale servicetilbud. Folketingets ombudsmand har således engang udtalt, at samfundet hvert år "sparer enorme beløb — formentlig milliardbeløb — ved ikke at fortælle borgerne om de sociale rettigheder, som de har"[1]).

Ved etablering af *en form for kommunal informationstjeneste,* kan det sikres, at borgerne ved, hvor de kan rette henvendelse om problemer med tilknytning til den kommunale forvaltning. Med den vidtdrevne specialisering, som det har været nødvendigt at gennemføre inden for forvaltningen, er det *væsentligt, at den kommunale forvaltning er således indrettet, at bor-*

1) "Danske Kommuner", 1972, ni. 15, side 12.

gerne let kan komme i forbindelse med den rette medarbejder i forvaltningen. Undertiden opgiver borgerne at få kontakt med forvaltningen, fordi de har oplevet, at de er blevet henvist fra kontor til kontor. Det er derfor yderst vigtigt, at der er en velinformeret telefonomstilling og betjentstue eller reception, der kan henvise præcist til det kontor, der tager sig af de anliggender, som borgerne ønsker information om. Lignende synspunkter er fremhævet i betænkningen om udvidet statslig information om love m.v.[2]).

Der vil nedenfor i afsnit *1.69.* blive drøftet muligheden af, at der i forbindelse med folkebibliotekerne etableres en mere udviklet informationstjeneste. Dette kan have den psykologiske betydning, at man kan henvende sig og blive orienteret, herunder få oplyst hvilke attester, bilag og lignende der er nødvendige, uden at skulle kontakte de personer i forvaltningen, der skal behandle ens sag. Denne mulighed for *forhåndsorientering* kan også have den gunstige virkning, at borgerne føler sig sagligt bedre rustet og herefter ikke viger tilbage for at rette henvendelse til den kommunale forvaltning, jfr. nedenfor.

Også udsendelsen af *en kommunal håndbog* med angivelse af de forskellige forvaltningsgrene og deres fagområder, de enkelte institutioner, deres åbningstider, telefonnumre m.v. kan imødekomme dette behov for en nøgle til den kommunale forvaltning. Der kan i denne forbindelse tillige være grund til at nævne, at de offentlige myndigheders placering i *telefonselskabernes telefonbøger* ikke altid er præget af en fornøden klarhed. Der kunne være grund til også i telefonbogen kort at beskrive de enkelte forvaltningsgrenes sagsområder samt i højere grad at sikre en ensartet opstilling. Behovet herfor vil naturligvis i det omfang, der udsendes kommunale håndbøger, være mindre, men stadig af betydning for de borgere, som ikke har bopæl i kommunen, og som kun har den almindelige telefonbog som oplysningskilde.

Ugentlig aftenåbning er tillige et spørgsmål, som bør overvejes i den kommunale forvaltning, idet det må anses for betydningsfuldt, at borgeren, som ikke i den sædvanlige arbejdstid kan komme i forbindelse med forvaltningen, på den måde får mulighed for at opnå kontakt. Eventuelt kan det gennemføres således, at kun enkelte medarbejdere efter en nærmere turnusordning er til stede.

Informationen vil imidlertid kun have værdi, hvis den er *let tilgængelig,* og uanset hvilken type informationskanal, der benyttes,må det kræves, at det benyttede *sprog er enkelt og forståeligt.* Specialiseringen i samfundet har ført til, at der i de enkelte faggrene er opstået et fagsprog, hvilket har skabt kommunikationsproblemer. Problemerne akcentueres i den offentlige forvaltning, dels fordi borgerne i mange situationer er forpligtede til at rette henvendelse til forvaltningen, dels fordi forvaltningen indtager en monopolstilling. Kommunens sagsbehandlere og teknikere må derfor søge at undgå det udprægede fagsprog. Udgangspunktet må være borgernes forestilling og daglige verden, og dette forudsætter en evne til at indleve sig i borgernes forståelsesniveau og hele situation. Det må derfor forlanges, at forvaltningens personer både ved mundtlige ekspeditioner og skriftlig sagsbehandling tilstræber en form og et indhold, som ikke nødvendiggør særlige forkundskaber.

Udgangspunktet ved forvaltningens behandling af borgerne bør således være, at borgerne er uden særligt kendskab til de pågældende sagsområder, og behandlingen kræver derfor ikke alene en *indlevelsesevne,* men tillige *tålmodighed.* Forvaltningen bør ikke indskrænke sig til at besvare de af borgerne stillede spørgsmål, men må tillige sikre sig, at borgerne forstår deres retsstilling. Også hensynet til at borgerens henvendelse behandles med den fornødne *fortrolighed* og *diskretion* skal nævnes i denne forbindelse.

Kravet om at borgerne skal informeres på en let forståelig måde kan imidlertid i visse tilfælde være vanskeligt at opfylde for den kommunale forvaltning, idet *det materiale der foreligger for forvaltningen i form af love, bekendtgørelser og cirkulærer, undertiden ikke er særlig let tilgængeligt.* Der stilles således store krav til den kommunale forvaltnings evne til at klargøre vanskeligt tilgængelige lovtekster, og den kommunale forvaltning kan derfor i visse situationer blive mødt med en irritation og vrede hos borgerne på grund af forhold, som kommunen ikke har indflydelse på. Mange love føres ud i livet af kommunerne, og det er derfor naturligt, at det først er på dette tidspunkt, hvor borgerne konfronteres med lovene, at der op-

2) Betænkning ni. 787, side 4647.

står irritationer. Det er derfor af betydning, at der ved udformningen af lovgivningen tilstræbes en enkelhed i indhold og form, jfr. justitsministeriets vejledning nr. 224 af 15. oktober 1969 om sproget i love og andre retsforskrifter, hvor det som programerklæring blandt andet er udtalt, at man ved den sproglige udformning må "have for øje, at enhver, som teksten henvender sig til, let skal kunne læse og forstå den". Også sætningsopbygning, fremmedord, lange ord, tekniske ord m.v. er der i denne vejledning værdifulde bemærkninger om. Imidlertid må det erkendes, at samfundsforholdene i dag er så komplicerede, at en enkel lovgivning på forhånd må forekomme som en umulighed. Det må derfor anses for væsentligt, at der i stedet gennem ministerielle vejledninger, pjecer, foldere og lignende finder bestræbelser sted på at popularisere lovgivningen, således som det også sker i visse tilfælde.

En konsekvens af borgernes manglende forhåndskendskab kan være, at *borgerne viger tilbage for at rette henvendelse til forvaltningen, fordi de er bange for, at de ikke kan forstå forvaltningen, og dette bidrager til den ulige informationssituation i samfundet.* De borgere, der sidder inde med uddannelse og viden, optager uden videre kontakt med forvaltningen, såfremt de ønsker information, medens de svagere i samfundet kan tænkes at være mere tilbageholdende, ligesom de ofte ikke reagerer på deres ringere informationssituation.

Skævheden i information og kontakt med forvaltningen har imidlertid også sit udspring i det ofte mere socialt bestemte forhold, at *visse befolkningsgrupper har større berøringsflader og flere kontakter end andre befolkningsgrupper.* Den stærkere stilling kan være i kraft af organisationstilknytning, økonomisk eller samfundsmæssig position.

Sådanne eventuelle informationsmæssige skævheder må forvaltningen være opmærksom på ikke alene ved tilrettelæggelsen af informationsformidlingen, men tillige og ikke mindst ved såvel skriftlig som mundtlig ekspedition. *En imødekommenhed og åbenhed bør karakterisere den kommunale forvaltning,* og der bør derfor lægges vægt på disse egenskaber hos de personer, som skal betjene borgerne, ligesom der må sørges for en instruktion og uddannelse med henblik på en i denne henseende kompetent og kvalificeret ekspedition.

6.3. SÆRLIGT OM SKRIFTLIG SAGSEKSPEDITION

Der findes *her i landet kun få lovbestemmelser indeholdende almindelige regler om administrativ sagsbehandling,* men dette er ikke ensbetydende med, at sagsbehandlingen her i landet er formløs. Den manglende formalisering i lovgivningen af den administrative sagsbehandling har sammenhæng med, at der på andet grundlag er fastslået visse almindelige principper, som må anses som udtryk for god sagsbehandlingskutyme. For så vidt angår den kommunale forvaltning må det tillige fremhæves, at mange rutinesager er skemabelagt, f.eks. byggesager, skattesager og socialsager.

Vigtigst blandt de almindelige lovbestemmelser om administrativ sagsbehandling er *offentlighedsloven,* der har gennemført et almindeligt offentlighedsprincip med hensyn til sagsakter i den statslige og kommunale forvaltning. Offentlighedsloven indeholder tillige særlige mere vidtgående regler om partsoffentlighed i forvaltningen, jfr. nedenfor afsnit 7.2.1. Desuden findes der flere steder i særlovgivningen regler om sagsbehandling, men en almindelig lovmæssig regulering af den administrative sagsbehandling er ikke foretaget her i landet. Derimod er der i udlandet i de sidste årtier gennemført forvaltningsproceslove, senest i Norge (ikrafttrådt 1.1.1970) og Sverige (ikrafttrådt 1.1.1972). Disse forvaltningslove er normalt ikke detaljerede som domstolsproceslove, men indeholder en række grundlæggende principper for sagsbehandlingen: myndighedens oplysningspligt, vejledningspligt, ekspeditionstid, habilitet, skriftlighed, klager m.v.

De almindelige bestræbelser for at udbygge forvaltningsprocessen har imidlertid også spillet en rolle her i landet, omend der hidtil alene er gået stykkevis til værks[3]). Bortset fra offentlighedsloven må især nævnes den vigtige nyskabelse, der i 1954 skete med indførelsen af *ombudsmandsinstitutionen.* Ved grundlovsændringen i 1953 var det blevet indføjet, at det "ved lov bestemmes, at folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning". De nærmere regler om ombudsmandens virksomhed findes i ombudsmandsloven, der i 1961 er blevet ændret, såle-

[3]) Jfr. betænkning nr. 657 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v., 1972, side 12 f.

des at ombudsmanden tillige har fået indseende med *kommunernes forvaltning*[4]). I relation til kommunalforvaltningen er ombudsmandens kompetence dog begrænset således, at tilsynet *kun* gælder *sagsområder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed,* og *kun i det omfang det ikke er "den samlede kommunalbestyrelses virksomhed."* Der er således taget hensyn til kommunalbestyrelsens (politiske) selvstændighed, men dette hensyn viger dog, hvis der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser. I så fald er ombudsmanden altid berettiget til af egen drift at optage en sag til undersøgelse (§ 5, stk. 5).

De nævnte begrænsninger i ombudsmandens kompetence i forhold til den kommunale forvaltning er dog problematiske for så vidt angår de tilfælde, hvor forvaltningen har kompetence til konkret at fastsætte indholdet af den enkelte borgers retsforhold til det offentlige eller til andre private. Dette er påpeget i betænkning nr. 629/1971 vedrørende centraladministrationens organisation, hvor det er understreget, at der bør sikres en ensartet ombudsmandskontrol, uanset om kompetencen er henlagt til en statslig eller kommunal myndighed. Spørgsmålet om udvidede beføjelser for ombudsmanden er tillige rejst i en rapport af oktober 1973 fra boligministeriets arbejdsgruppe om dobbeltadministration.

Når ombudsmanden bliver opmærksom på "fejl eller forsømmelser" kan han fremkomme med kritik og henstillinger. Uanset ombudsmandsinstitutionen således ikke er nogen egentlig ankeinstans, betyder den respekt og autoritet, der må være knyttet til ombudsmandens embede, dog, at ombudsmandens udtalelser altid tillægges betydelig vægt. Siden institutionens indførelse er der på talrige punkter taget initiativer og gennemført foranstaltninger, som har deres udspring i udtalelser fra ombudsmanden.

Der er imidlertid også overvejelser i gang om en almindelig forvaltningslov. Justitsministeriet vil i forbindelse med offentlighedslovens revision, der agtes udskudt til folketingsåret 1978/79, overveje eventuelt at foreslå lovens bestemmelser udbygget med regler om andre almindelige spørgsmål vedrørende forvaltningens sagsbehandling som led i en almindelig forvaltningsprocesreform, gældende for såvel statslig som kommunal forvaltning.

Allerede på stadiet inden borgerens henvendelse modtages i forvaltningen kan der imidlertid være grund til at overveje muligheden af, at der ydes borgeren en assistance. Det kan være et betydeligt problem at sammensætte en skrivelse til det offentlige, og borgeren kan derfor have behov for at få hjælp et sted til formuleringen af henvendelser til det offentlige. Arbejdsgruppen har overvejet, om det ville være rimeligt at etablere en rådgivningstjeneste, eventuelt henlægge rådgivningen og bistanden til retshjælpen, der fungerer med advokater og i København tillige personer med anden juridisk baggrund. Retshjælpen omfatter efter gældende regler allerede "udfærdigelse af klager over en offentlig myndigheds afgørelse"[5]). Efter arbejdsgruppens opfattelse kan det imidlertid næppe anses for rimeligt generelt at etablere en hjælpetjeneste i forhold til *det offentlige, hvis opgave det netop er at være hjælpetjeneste eller serviceorgan over for borgerne.* Såfremt den kommunale informationstjeneste udbygges, enten ved områdekontorer eller gennem bibliotekerne, vil problemerne tillige blive mindre, idet der herved vil blive indskudt mellemled. Desuden må det over for forvaltningens personale understreges, at vanskeligt forståelige breve fra borgerne normalt bør søges uddybet og præciseret gennem fornyet henvendelse, eventuelt ved indbydelse af borgerne til en mundtlig drøftelse.

I denne forbindelse må det også nævnes, at det forekommer arbejdsgruppen, at der i højere grad kunne ofres *opmærksomhed på udformning og formulering af blanketter, skemaer og lignende, som borgerne skal udfylde.* Teksten er ikke altid lige let læselig, og undertiden fordres der flere oplysninger end nødvendigt. Der kan også være tale om manglende fremhævelse af væsentlige punkter m.v. Også andet trykt materiale kan give anledning til problemer og dermed irritation. Det gælder blandt andet de *EDB-udskrevne meddelelser, hvor der kun er yderst få forklarende oplysninger.* Sådanne lidet borgervenlige meddelelser kan hos borgerne skabe en mere almindelig modvilje over for det offentlige, hvilket kommunerne bør være opmærksomme på.

) Lov om folketingets ombudsmand, jfr. lovbekendtgørelse nr. 342 af 1. december 1961, § 1.

5) Bekendtgørelse nr. 562 af 19. december 1969 om retshjælp for ubemidlede.

Borgerens *skriftlige henvendelser* (ansøgninger, klager, forespørgsler m.v.) til forvaltningen *bør besvares skriftligt,* medmindre borgeren frafalder dette. Er det *ikke rette myndighed, som borgeren har rettet henvendelse til, må forvaltningen meddele den pågældende dette samtidig med, at brevet oversendes eller videresendes til rette myndighed.* Dette ret selvfølgelige krav, som imidlertid ikke altid opfyldes, fremgår tillige for så vidt angår statslige myndigheder af et statsministerielt cirkulære af 23. november 1923.

Der findes i nogle sagsbehandlingsforskrifter bestemmelser om, at forvaltningen skal afgive bekræftelse på modtagelse af skrivelser, normalt i klagesager, hvor der gælder særlige klagefrister. Bortset fra sådanne fristbegrænsede klagetilfælde synes der *næppe at være baggrund for almindelige regler om bekræftelse på modtagelse af breve.* Dog hvis det allerede på forhånd ved modtagelsen af borgerens henvendelse kan forudses, at der ikke vil kunne foreligge svar inden for et kortere tidsrum, jfr. nedenfor, vil rimelig hensyntagen til borgeren tilsige, at brevets modtagelse bekræftes.

I denne forbindelse kan det diskuteres, hvorvidt der burde gælde en almindelig frist for længden af ekspeditionstiden, f.eks. en eller to måneder, således at der ved overskridelse af denne frist måtte gives borgeren meddelelse om, at sagen er under behandling. Samtidig kunne årsagen til den sene ekspedition og forventet svartidspunkt oplyses. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en sådan *fast frist for sagsbehandling kan være uheldig,* idet det let kan føre til, at det bliver normen, at hele fristen udnyttes. Desuden er behandlingstiden afhængig af den konkrete sag; mange sager må udvalgsbehandles, undertiden i flere udvalg, og nogle sager må tillige forelægges i kommunalbestyrelsen. Forløber der imidlertid længere tid, end borgeren med rimelighed bør påregne, før svar kan foreligge, bør forvaltningen give borgeren meddelelse om årsagen hertil samt så vidt muligt oplysning om, hvornår afgørelsen kan forventes. Desuden bør *enhver rykkerskrivelse besvares omgående,* ligeledes med angivelse af forventet svartidspunkt. På baggrund af en henstilling fra ombudsmanden har statsministeriet i en cirkulærskrivelse af 12. oktober 1973 henstillet til samtlige ministerier og styrelser, at der i de nævnte tilfælde gives ansøgere og klagere underretning medmindre særlige forhold, herunder personaleforhold, taler derimod[6])

Underretningen over for borgerne i disse tilfælde kan eventuelt ske ved benyttelse af fortrykte "afkrydsningsblanketter" med angivelse af de oftest forekommende årsager til længere ekspeditionstid samt forventet svartidspunkt. Det vigtigste er, at borgerne underrettes, men samtidig opnår kommunen at undgå mange telefoniske henvendelser, som det ofte kan være vanskeligt at få bragt i forbindelse med rette sagsbehandler.

Vedrørende selve det spørgsmål, der er rejst i borgerens henvendelse til forvaltningen, finder arbejdsgruppen anledning til at understrege, at der undertiden kan være behov for en *vejledning fra forvaltningens side,* men som omtalt ovenfor vil behovet for information i vidt omfang afhænge af hvem, der har rettet henvendelse. I betænkningen om udvidet statslig information om love m.v. er det således også fremhævet, at der i forbindelse med en helt konkret sagsbehandling kan være behov for information[7]).

Også en adgang til *kontradiktion,* d.v.s. at der på forvaltningens initiativ gives borgerne lejlighed til at udtale sig, inden afgørelse træffes, kan være af væsentlig betydning for borgernes tillid til, at der træffes en korrekt afgørelse. Det er tillige betydningsfuldt, at borgerne ikke har en fornemmelse af, at der handles hen over hovedet på dem. Der gælder ikke i forvaltningen almindelige lovregler om kontradiktion, men der er i særlovgivningen i et stort antal tilfælde bestemmelser herom. Endvidere har ombudsmanden i nogle udtalelser givet udtryk for, at der under særlige omstændigheder må gælde en pligt for en forvaltningsmyndighed til at give kontradiktionsadgang. I offentlighedsloven er der tillagt en part i en sag, som er til behandling i den offentlige forvaltning, ret til på ethvert tidspunkt af behandlingen at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse i sagen. Det er tvivlsomt i hvilket omfang, der herudover kan antages at gælde en forpligtelse for en forvaltningsmyndighed til at give kontradiktionsadgang. Arbejdsgruppen går imidlertid ud fra, at hele spørgsmålet om kontradiktionsadgang vil blive taget op i forbindelse

[6]) Folketingets ombudsmands beretning, 1973, side 4041.

[7]) Betænkning nr. 787, 1977, side 47 f.

med overvejelserne vedrørende den forestående revision af offentlighedsloven[8]).

Når borgerne har modtaget forvaltningens skrivelser eller afgørelser, opstår der først og fremmest spørgsmål om *forståeligheden.* Forvaltningen angribes hyppigt for en tung og indviklet udtryksmåde. Den såkaldte kancellistil med dens lange punktummer og indskudte sætninger kan med sin tilstræbte præcision være anvendelig mellem fagfolk, men i forholdet forvaltning-borger danner den ofte en barriere. Den ovenfor nævnte justitsministerielle sprogvejledning vedrører som nævnt kun love og andre retsforskrifter, men principperne kan umiddelbart overføres på forvaltningens formulering af skrivelser. Det gælder ligeledes her, at *"formen skal være enkel og præcis og sætningerne korte og klare."*

Bortset fra den rent sproglige forståelighed kan der imidlertid være spørgsmål om forståeligheden af afgørelsen som sådan. *Lige så væsentlig som den forudgående forklaring eller vejledning er den efterfølgende forklaring eller begrundelse.* Der er forskellige steder i særlovgivningen bestemmelser, der foreskriver, at forvaltningsafgørelser skal være ledsaget af en begrundelse, men en almindelig regel herom findes ikke. I betænkningen om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v., hvortil der i øvrigt i det hele kan henvises, er der foreslået en almindelig pligt til som hovedregel at give efterfølgende begrundelse på begæring, og det er udtalt, at en sådan almindelig pligt "ligger meget nær op af den nuværende praksis"[9]). Også dette spørgsmål om begrundelse må forventes at blive taget op i forbindelse med overvejelserne vedrørende en almindelig forvaltningslov.

Uanset om der gives samtidig eller alene efterfølgende begrundelse, bør det dog gøres til en regel, at der i forvaltningens skrivelser anføres den sagsbehandler, som der kan rettes henvendelse til om afgørelsen. Desuden bør det oplyses, hvilke klagemuligheder der består. Der er efter gældende ret ikke nogen almindelig pligt til *klagevejledning,* men der er i særlovgivningen i et stort antal tilfælde bestemmelser herom. Spørgsmålet om klagevejledning blev tillige behandlet i den ovenfor nævnte betænkning om begrundelse og administrativ rekurs, og udvalget foreslog en regel af følgende indhold: "Afgørelser, truffet i den offentlige forvaltning, som kan påklages til en anden administrativ myndighed, skal, hvis de meddeles skriftligt, være ledsaget af oplysninger om adgangen til at påklage den pågældende afgørelse, klagefrister, klageinstans og fremgangsmåde ved indgivelse af klage"[10]).

Det ville også være værdifuldt, om det i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds tilladelse til borgeren blev oplyst, hvorvidt andre myndigheders tilladelse tillige er fornøden. Det er imidlertid en forudsætning herfor, at det med sikkerhed og udtømmende kan fastslås, hvilke myndigheders tilladelser der er nødvendige. Det kan derfor anbefales, at der i fagministerierne udarbejdes — og løbende ajourføres — sådanne udtømmende fortegnelser over relevante bestemmelser i lovgivningen i forbindelse med kommunernes administration af de pågældende lovområder, jfr. eksempelvis boligministeriets bygningsreglement 1977.

Da en eventuel forvaltningslov formentlig må holdes i ret generelle vendinger og indskrænke sig til at fastslå visse hovedprincipper, vil de administrative traditioner og almindelige forvaltningsprincipper, der blandt andet er skabt på grundlag af ministerielle cirkulærer og udtalelser samt ikke mindst ombudsmandsudtalelser, fortsat være af den største betydning for forholdet mellem forvaltningen og borgeren. I denne forbindelse ønsker arbejdsgruppen at bemærke, at der kan være behov for en art *holdningsændring i forvaltningen,* således at borgerne i højere grad vejledes og inddrages i de afgørelser, der vedrører dem. På samme måde må der lægges op til en art *holdningsændring hos borgerne,* således at borgerne får forståelsen af, at forvaltningen er et serviceorgan, hvor man kan søge bistand og råd.

8) Jfr. Folketingstidende 1972/73, Forhandlinger sp. 1663 ff.

9) Betænkning nr. 657, side 35.

10) Betænkning nr. 657, side 60.

7. INFORMATIONSKANALER MELLEM KOMMUNEN OG BORGERNE

7.1. INDLEDNING

I det moderne komplicerede samfund, hvor *lovgivningen* til stadighed må tilpasse sig ændringer i samfundsmønstret, er der hos befolkningen et naturligt behov for information. Behovet gælder normalt både statslig og kommunal information, især med hensyn til den sociale lovgivning, bygningslovgivningen, miljølovgivningen, planlægningslovgivningen m.v. Ved lovenes vedtagelse vil en omtale af deres indhold og konsekvenser være rimelig, og det samme gælder ved lovenes mere praktiske gennemførelse, der i vore dage oftest sker på kommunalt plan.

Informationsbehovet skyldes ikke alene tiltagende lovmængde og hyppige lovændringer, men tillige i høj grad det udvidede kommunale virkefelt. Den lokale befolkning bør have kendskab til de *af de kommunale råd trufne beslutninger* vedrørende mere generelle, kommunale anliggender, især beslutninger der vedrører kommunale institutioner, serviceforanstaltninger m.v., men tillige beslutninger vedrørende institutionsplanlægning, arealplanlægning m.v. I de tilfælde hvor kommunerne overtager opgaver, der hidtil har været udført på privat basis, kan der opstå et informationsbehov som følge af en herefter ophørt privat reklamering.

Borgernes informationsbehov, der kan forekomme så elementært, at det i højere grad må karakteriseres som et informationskrav, er i disse situationer udtryk for *borgernes ønske om at kende deres retsstilling.* Der er tale om noget statisk, idet borgerne informeres om vedtagne love og trufne beslutninger.

Informationsbehovet har imidlertid også en mere dynamisk side, idet informationen er en nødvendigt forudsætning for engagement og medvirken fra borgernes side i det offentlige liv. Ringe borgerinformation betyder generelt ringe mulighed for borgerdeltagelse. Der er ovenfor i afsnit 3-5 redegjort for informationen om kommunalbestyrelsens og udvalgenes mødevirksomhed, og det er også her fremhævet, at en aktiv information fra kommunens side, herunder i videst muligt omfang offentlighed i den kommunale beslutningsproces, er af afgørende betydning og danner baggrund for borgernes medleven og medvirken.

Som nævnt i indledningsafsnittet må nærdemokratidebatten til dels betragtes som en reaktion på en voksende afmagtsfølelse og ligegyldighed hos borgeren. Der er næppe tvivl om, at de mere komplicerede samfundsforhold og den som følge heraf nødvendigvis mere professionelle og sagkyndige forvaltning kan virke distancerende og skræmmende på en sådan måde, at nogle borgere på forhånd føler sig ude af stand til at forstå det, der foregår på rådhuset. Det må derfor være et mål, at borgerne sættes i stand til at forstå de kommunale problemer, som har deres interesse, samt i stand til eventuelt at øve indflydelse på disse problemers løsning. For at dette mål kan nås, er det nødvendigt at *udvide informations- og orienteringsvirksomheden i begge retninger, det vil sige såvel fra kommune til borger som omvendt.* Udover at der afgår og tilgår information (envejskommunikation), kan det tillige undertiden være formålstjenligt at lade kommunalbestyrelsen (kommunen) og borgerne mødes under en eller anden form, således at der bliver mulighed for en dialog (tovejskommunikation).

Nedenfor i afsnit 7.2. vil der blive foretaget en afgrænsning af den information, der må anses især at have et nærdemokratisk sigte. I afsnit 7.3. vil undersøgelser om kommunal informationsvirksomhed blive omtalt, og i afsnit 7.4. vil der blive redegjort for målsætninger for

information. Derefter følger et afsnit om de lovbestemmelser, der foreskriver kommunalbestyrelserne en informationsafgivelse eller informationsmodtagelse, som må betragtes som bestemt ud fra nærdemokratiske hensyn (7.5.). Endvidere vil der blive redegjort for de enkelte informationskanaler, der består mellem kommunen og borgerne (7.6.) samt massemedierne som informationsformidlere vedrørende kommunale anliggender (7.7.). Endelig vil arbejdsgruppen i afsnit 7.8. fremkomme med nogle bemærkninger om tilrettelæggelsen af den kommunale informationsvirksomhed .

7.2. AFGRÆNSNING AF INFORMATION MED NÆRDEMOKRATISK SIGTE

Der findes flere steder i lovgivningen bestemmelser, der pålægger kommunalbestyrelserne en informationsafgivelse. En information fra kommunen til borgerne kan imidlertid være motiveret ved en række forskellige hensyn; der kan være tale om *kontrolhensyn,* underretning eller offentliggørelse med henblik på *indsigelser,* bekendtgørelse for at retsakter kan få *retsvirkninger, almindelig orientering* af borgerne, herunder information ved *indsigt* eller *offentlige møder,* eller orientering med henblik på *medvirken* fra borgernes side. Når spørgsmålet som her drejer sig om information, der er bestemt af nærdemokratiske hensyn, må en del informationstilfælde lades ude af betragtning. Det må dog erkendes, at det kan være vanskeligt at udskille den information, der ikke har et nærdemokratisk sigte. Det må nødvendigvis blive skønsmæssigt, og der vil under alle omstændigheder være glidende overgange.

I det følgende vil der blive udskilt nogle informationstilfælde, der ikke, eller ikke primært, er begrundet i en særlig nærdemokratisk tankegang. Det drejer sig om den information, der afgives i forbindelse med dokumentoffentlighed og mødeoffentlighed, idet der i disse tilfælde i første række er tale om en offentlighed af hensyn til mulighed for kontrol og indsigt (7.2.1. og 7.2.2.). Ved information om adgang til at fremkomme med indsigelser, inden der træffes afgørelse i en sag (kontradiktionsadgang), tjener informationen ejheller primært et nærdemokratisk hensyn (7.2.3.). Det samme gælder den bekendtgørelse af forvaltningsakter, der finder sted for at afgørelserne eller retsforskrifterne kan få retsvirkninger (7.2.4.).

7.2.1. Dokumentoffentlighed (aktindsigt)

Ifølge lov om offentlighed i forvaltningen kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning. Ved denne lov, der trådte i kraft den 1. januar 1971, og som et udvalg under justitsministeriet for tiden forbereder en revision af, blev der anerkendt en almindelig adgang til aktindsigt, og loven betød således en væsentlig udvidelse af den i 1964 gennemførte lov om partsoffentlighed.

I den almindelige adgang til aktindsigt gælder der dog en række begrænsninger. En væsentlig begrænsning, der navnlig har betydning i forhold til pressens adgang til aktindsigt, følger af kravet om, at begæring om aktindsigt skal angive den sag, hvis dokumenter der ønskes aktindsigt i. Hermed vil pressen kunne nægtes adgang til f.eks. i almindelighed at efterse indgået og udgået post. Betydningen af denne begrænsning i adgangen til aktindsigt er dog mindre i kommunerne, hvor dagsordener ofte sendes til pressen eller er tilgængelige på anden måde. Loven indeholder yderligere en række begrænsninger, der hovedsagelig vedrører bestemte sagstyper og dokumenter, der indeholder oplysninger om forhold, hvis hemmeligholdelse er begrundet i hensynet til privatlivets fred og til væsentlige offentlige interesser. Endelig omfatter adgangen til aktindsigt ikke en række dokumenter af intern karakter.

Adgangen til aktindsigt er af afgørende betydning for *parten* i en sag, og det er tillige grundlaget for en reel kontradiktionsadgang, det vil sige borgernes adgang til at imødegå sagsmaterialet og i øvrigt fremkomme med bemærkninger til sagen, jfr. nærmere om kontradiktion under afsnit 7.2.3. Efter offentlighedsloven er der for parten i en sag en udvidet adgang til at få oplysninger, idet visse af de almindelige undtagelsesbestemmelser med hensyn til offentlighed ikke gælder eller er modificeret. Desuden kan sagens parter normalt forlange afgørelsen udsat, indtil de har haft lejlighed til at se dokumenterne, ligesom parterne har adgang til at forlange sagens afgørelse udsat, indtil de har afgivet en udtalelse om sagen.

Det må fastslås, at parternes rettigheder efter offentlighedsloven ikke i første række er udtryk for et ønske om en nærdemokratisk kom-

munal informationsmodtagelse, men offentlighedslovens bestemmelser kan sikre, at den offentlige forvaltnings afgørelser bliver truffet på et korrekt grundlag, og reglerne er således af væsentlig betydning for borgernes tillid til det offentliges sagsbehandling, jfr. i øvrigt ovenfor afsnit 6.3.

Ej heller offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt for enhver, der begærer det, synes primært at have et nærdemokratisk sigte, men reglerne tjener som garanti for lovlig forvaltning. Det er således i første række kontrolhensyn, der tilgodeses, men dokumentoffentligheden skaber ligesom mødeoffentligheden mulighed for en kommunal informationsafgivelse, men det er en passiv form for informationsafgivelse. Et initiativ fra borgernes side er nødvendigt, og et kendskab til den sag, man ønsker yderligere viden om, er en forudsætning.

I enkelte love er det fastsat, at visse akter skal være *tilgængelige* for offentligheden. Herved er det på forhånd afklaret, at der gælder en offentlighedsadgang, og borgeren har således et ubetinget krav på at få udleveret disse dokumenter til gennemsyn. Disse forskrifter er også i første række bestemt af kontrolhensyn, men samtidig tilgodeses en almindelig orienteringsvirksomhed over for borgerne. Som eksempler på **"tilgængelighedsordninger"** kan nævnes:

Den kommunale styrelseslovs § 2: Kommunens styrelsesvedtægt.

Den kommunale styrelseslovs § 39: Det endeligt vedtagne årsbudget og de flerårige budgetter.

Den kommunale styrelseslovs § 45: Det endeligt godkendte regnskab.

Tilgængelighedsordninger har lighedspunkter med offentlig fremlæggelse af dokumenter, og for så vidt angår den praktiske gennemførelse vil der undertiden end ikke være nogen forskel, idet det "offentligt fremlagte" ligeledes må begæres udleveret til gennemsyn, således at et stadigt tilsyn med det fremlagte kan undgås. Normalt er det dog endeligt vedtagne generelle retsforskrifter, der alene skal være "tilgængelige", og af samme grund er der ikke som ved fremlæggelse fastsat et bestemt tidsrum for indsigt og kontrol.

7.2.2. Mødeoffentlighed

Som nævnt tidligere er der ikke med kommunalbestyrelsesmødernes offentlighed tilsigtet en tovejskommunikation. Kravet om offentlighed er til dels udtryk for en lovbestemt kommunal informationsafgivelse, men adgangen for offentligheden tjener i første række andre formål, især kontrolhensyn. Åbenhed over for borgerne er en forudsætning for, at borgerne kan have tillid til det kommunale styre, og offentlighedsprincippet er således nært knyttet til den demokratiske styreform. For så vidt angår folketingets møder er offentlighedsprincippet fastslået i grundloven, og det samme gælder offentligheden i retsplejen. Der henvises i øvrigt til afsnit 3—4 om kommunalbestyrelsen og offentligheden, hvorunder tillige den lovbestemte bekendtgørelse af møderne er omtalt.

7.2.3. **Kontradiktionsadgang**

Der gælder i dansk ret et almindeligt princip om, at det påhviler den offentlige forvaltning selv at sørge for, at de sager, der skal træffes afgørelse i, er fuldt oplyst, og medmindre andet følger af lovgivningen er det således den kompetente myndighed, der afgør hvilke oplysninger, der skal tilvejebringes. I denne sagsforberedelse indgår ofte høringer af andre offentlige myndigheder og private.

Ved kontradiktion forstås normalt den høring af sagens parter, hvorved der gives disse lejlighed til at fremsætte udtalelser, inden den kompetente myndighed træffer sin afgørelse. Denne **kontradiktionsadgang** svarer til den inden for retsplejen anerkendte grundsætning, hvorefter enhver af parterne i en sag skal have adgang til at blive bekendt med og at udtale sig om, hvad den anden part gør gældende.

Der gælder ikke i dansk ret nogen almindelig regel om kontradiktionsadgang, men flere steder i lovgivningen er der fastsat regler herom. Kontradiktionen gennemføres ved, at de berørte parter opfordres til at afgive en udtalelse. Er der tale om forvaltningsafgørelser, der vedrører en større kreds af borgere, kan kontradiktionen bl.a. gennemføres ved, at den kompetente myndighed, inden den træffer afgørelse, foranstalter en offentlig fremlæggelse af sagens akter.

Er der ikke tale om forvaltningsafgørelser, men generelle retsforskrifter, betegnes den offentlige fremlæggelse eller anden form for offentliggørelse af udkast, planer, skitser m.v. og den eventuelle diskussion, der finder sted på grundlag heraf, normalt som projektoffentlig-

hed. Dette begreb indeholder tillige noget mere end kontradiktion, der som nævnt blot behøver at bestå i, at den offentlige myndighed giver adressaterne for en afgørelse lejlighed til at udtale sig, inden afgørelse træffes.

Den rene kontradiktion, hvor der gives *en part* lejlighed til at varetage sine interesser, inden afgørelse træffes, har næppe noget decideret nærdemokratisk sigte. De oplysninger, som den offentlige myndighed modtager fra parten, kan formentelig ikke siges at være afgivet som led i en nærdemokratisk proces, men mere for at sikre at afgørelsen træffes på et fuldt oplyst grundlag. Det hensyn, som kontradiktionen tilgodeser, er således retssikkerhedshensyn, og en kontradiktionsadgang kan derfor anses som et væsentligt element i en rimelig sagsbehandling. Som eksempel på sådan kontradiktionsadgang kan nævnes *ekspropriationsbestemmelserne i lov om offentlige veje.*

Undertiden gives der ikke alene de direkte implicerede parter, men tillige *andre, der indirekte er berørt af sagen,* lejlighed til at udtale sig, men også denne kontradiktionsadgang tjener i særlig grad beskyttelsen af private interesser. Som eksempler på en sådan **kontradiktions**adgang kan nævnes:

*Byggelovens § 22, **stk. 2:*** Dispensationer fra byggelovens bestemmelser til varetagelse af naboens interesser kan først meddeles, når der er forløbet 2 uger efter, at kommunalbestyrelsen har oplyst naboerne til ejendommen om, hvortil der søges dispensation, og om at eventuelle bemærkninger kan fremsendes inden 2 uger.

En noget tilsvarende bestemmelse findes *i § 47, stk. 5,* i kommuneplanloven med hensyn til dispensationer fra lokalplaner.

Er der tale om *afgørelser, der vedrører en flerhed af borgere,* og gennemføres kontradiktionsadgangen ved, at sagens akter offentligt fremlægges eller på anden måde offentliggøres, kan der herved ud over retssikkerhedshensynet sikres en almindelig orientering. Da det primære sigte imidlertid normalt er en beskyttelse af private interesser, synes også de fleste af disse kontradiktionstilfælde at måtte falde uden for den i særlig grad nærdemokratisk bestemte information. Som eksempler på disse kontradiktionstilfælde kan nævnes:

Lov om private fællesveje, §§ 15 og 16: Vejmyndigheden skal foretage indkaldelse til *vejsyn* med mindst 2 ugers varsel ved offentlig kundgørelse i *stedlige blade* efter vejmyndighedens bestemmelse. Samtidig indkaldes ved anbefalet brev så vidt muligt enhver, der er færdselsberettiget til vejen. Ved vejsynet gives der de *fremmødte* lejlighed til at udtale sig. Herefter træffer vejmyndigheden beslutning, der — efter forudgående offentlig kundgørelse herom i stedlige blade - fremlægges til almindeligt gennemsyn i 3 uger.

Lov om private fællesveje, § 31: Før forslag til udlæg af privat fællesvej kan godkendes af kommunalbestyrelsen, skal projektet fremlægges til almindeligt eftersyn i mindst 3 uger på *kommunekontoret eller et andet for beboerne bekvemt sted.*

Lov om private fællesveje, § 54 og 55: Vejmyndigheden skal ved begæringer om nedlæggelse af en privat fællesvej indkalde til *åstedsforretning.* Indkaldelsen skal med mindst 4 ugers varsel ske ved kundgørelse i *Statstidende og stedlige blade.*

Lov om offentlige veje, § 37, stk. 1: Visse byggelinieprojekter skal fremlægges på *kommunekontoret eller andet for beboerne **bekvemt** sted.*

Derimod har projektoffentligheden omkring kommunal *planlægning og fastsættelse af generelle retsforskrifter* et klart nærdemokratisk sigte, om end der i visse planlægningstilfælde tillige er regler, der tilsigter en retsbeskyttelse af private interesser f.eks. saneringsplaner. Lovbestemmelser om projektoffentlighed i disse tilfælde vil blive omtalt i afsnit 7.5.

7.2.4. Bekendtgørelse af forvaltningsakter

Når en offentlig myndighed har fastsat retsforskrifter eller truffet afgørelser (generelle og konkrete forvaltningsakter), er det ofte nødvendigt, at forskrifterne eller afgørelserne bekendtgøres, for at de kan træde i kraft. Bekendtgørelse er den efterfølgende officielle meddelelse om forvaltningsmyndighedernes beslutning, og der er således normalt ikke tale om en offentliggørelse med henblik på, at borgerne kan fremkomme med indsigelser eller i øvrigt medvirke ved beslutningerne.

Nogle **bekendtgørelsestilfælde** har dog et kontradiktionspræg ved, at den trufne afgørelse bekendtgøres for adressaten for afgørelsen og andre, der har interesse i afgørelsen, med en frist til fremsættelse af indsigelser og klager. Der er ikke i disse tilfælde tale om kontradiktion, da afgørelsen allerede er truffet, men på den anden side skal bekendtgørelsen (evt. annonceringen) af afgørelsen give mulighed for reaktioner, og forskellen mellem disse bekendtgørelsestilfælde og kontradiktionstilfældene er derfor noget formel, især hvis afgørelsen først bliver virksom, når klagefristen er udløbet. Eksempelvis må visse godkendelser eller tilladelser i henhold til **miljøbeskyttelsesloven** først udnyttes, når klagefristen er udløbet, uden at klage forinden er indgivet, og klageberettiget er enhver, der må antages at have en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

I denne forbindelse skal det ligeledes nævnes, at flere af de nedenfor nævnte bestemmelser om offentliggørelse af beslutninger, der vedrører en flerhed af borgere, eller offentliggørelse af generelle retsforskrifter har sammenhæng med bestemmelser om kontradiktion, idet offentliggørelsen betegner slutstenen på en beslutningsproces, hvori borgerne, oftest i egenskab af grundejere, panthavere, lejere m.v., har været involveret og haft lejlighed til at ytre sig.

Når en forvaltningsafgørelse kun vedrører en enkelt eller nogle enkelte borgere, vil det sædvanlige være, at afgørelsen bekendtgøres ved direkte meddelelse til de pågældende, men er der tale om en større kreds, kan det i loven være bestemt, at bekendtgørelsen kan ske ved fremlæggelse eller anden offentliggørelse af afgørelsen. På samme måde er der, for så vidt angår generelle retsforskrifter, flere steder i lovgivningen fastsat bestemmelser om bekendtgørelsesformen.

På den ene side er det klart, at den information, der tilgår den enkelte eller nogle få om en sag, der kun vedrører de pågældende, ikke kan anses for information med nærdemokratisk sigte. Informationen er nødvendig, for at afgørelsen kan få retsvirkninger over for de pågældende, men i øvrigt giver selve bekendtgørelsen af afgørelsen i nærdemokratisk henseende alene anledning til spørgsmål om, hvorledes afgørelsen bedst udformes, således at den kan forstås af adressaten.

Bekendtgørelsen af retsforskrifter eller afgørelser af mere generel karakter er som nævnt også bestemt af hensynet til ikrafttræden, men i de tilfælde, hvor der sker en offentliggørelse i lokalpressen, tilgodeses samtidig en almindelig orienteringsvirksomhed, idet denne bekendtgørelsesform ofte medfører en betydelig større udbredelse end den, der sker ved loves og bekendtgørelsers offentliggørelse i Lovtidende. Disse bekendtgørelsestilfælde bør dog desuagtet næppe henregnes til den nærdemokratisk bestemte information.

Som eksempler på lovbestemmelser, der foreskriver bekendtgørelse af retsforskrifter og forvaltningsafgørelser af mere generel karakter, kan nævnes:

Vandløbslovens § 10: Kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse af et vandløb som offentligt vandløb skal bekendtgøres *på den på stedet sædvanlige måde.*

Lov om offentlige veje, § 8: De kommunale vejbestyrelser skal offentliggøre ændringer i vej fortegnelsen. Offentliggørelsen, der skal indeholde oplysning om tidspunktet for ændringens ikrafttræden, foretages i *stedlige blade* efter vejbestyrelsens bestemmelse. (Tilsvarende regler gælder for stifortegnelser, jfr. § 98, stk. 2, i lov om offentlige veje).

Lov om offentlige veje, §37, stk. 1: Pålæg af byggelinier skal offentliggøres i *stedlige blade* efter vejbestyrelsens bestemmelse.

Lov om offentlige veje, § 90, stk. 1: En nedlæggelse af en offentlig vej skal offentliggøres i *stedlige blade* efter vejbestyrelsens bestemmelse.

Lov om private fællesveje, § 34, stk. 1: Efter at forslag til udlæg af privat fællesvej har været undergivet projektoffentlighed, skal den endelige beslutning offentliggøres i *stedlige blade* efter vejmyndighedens bestemmelse.

På samme måde skal der forholdes med den endelige beslutning om nedlæggelse af private fællesveje (lov om private fællesveje, § 15, stk. 5, og § 56).

Lov om midlertidig regulering af boligforholdene, § 6, stk. 5, § 42, stk. 1 og § 59, stk, 3: Kommunalbestyrelsens beslutninger om ophævelse af eller indførelse af bestemmelser om huslejeregulering, boliganvisning og sammenlægning af lejligheder skal bekendtgøres i *Statstidende og iøvrigt på den i kommunen almindelig brugte måde.*

Lov om valg til folketinget, § 7: Valglisterne skal 1.-8. februar fremlægges til almindeligt eftersyn på *et for kommunens beboere bekvemt sted.*

7.2.5. Information med nærdemokratisk sigte

Efter således at have udskilt den information, der ikke i første række er bestemt ud fra nærdemokratiske hensyn, men i højere grad må ses i sammenhæng med almindelige forvaltningsretlige regler, der først og fremmest tilgodeser andre særlige formål, bliver der tilbage, dels den information, der afgives eller modtages af kommunen som led i en inddragelse af borgerne generelt (d.v.s. ikke som særlige rettighedshavere) i den kommunale beslutningsproces, dels den information som ikke tjener noget andet formål eller øjemed end underretning og orientering af borgerne om kommunale forhold. Der kan være tale om en kommunal informationsafgivelse, en kommunal informationsmodtagelse eller en tovejskommunikation mellem kommune og borgere.

7.3. UNDERSØGELSER OM INFORMATION

Bortset fra en af Kommunernes Landsforening foretagen undersøgelse i 1972-730 og ar-

[1] Offentliggjort i Kommunernes Landsforenings publikation "Miljø og demokrati", 1973.

bejdsgruppens opfølgning af denne i 1975-76 har der ikke været foretaget en mere samlet undersøgelse af kommunernes informationsvirksomhed. Der foreligger en betænkning om statens informationsvirksomhed[2]), der indeholder en række generelt formulerede anbefalinger, hovedsagelig af informationsteknisk art, og denne betænkning fra 1967 har sammen med en betænkning fra 1969[3]) dannet grundlag for et udvalgsarbejde, der har resulteret i en betænkning om det offentliges annoncering i dagspressen[4]). Denne betænkning indeholder nogle generelle retningslinier for, i hvilke tilfælde annoncering bør anvendes og nogle overvejelser over indholdet og udformningen af annoncer, som kan være vejledende også for kommuner og amtskommuner. Udvalgets forslag dannede grundlag for økonomi- og budgetministeriets cirkulære nr. 237 af 3. november 1972 om statslige myndigheders annoncering og reklamering (senere afløst af cirkulære nr. 100 af 12. juni 1975 om statens informationskontor og om statslige myndigheders annoncering og øvrige informationsvirksomhed) samt en vejledning om det offentliges brug af annoncering (økonomi- og budgetministeriets vejledning nr. 238 af 3. november 1972). Endelig har et under statsministeriet nedsat udvalg i en nylig afgivet betænkning overvejet, hvorledes statslig information om blandt andet love, bekendtgørelser, cirkulærer m.v. af ahnen interesse kan tilrettelægges, således at der for landet som helhed opnås den højeste dækningsgrad i befolkningen eller i særlige tilfælde i de grupper af befolkningen, der specielt sigtes imod. Der er i betænkningen blandt andet redegjort for omfang af informationsforanstaltninger og valg af informationskanaler[5]).

En række kommuner har gennemført selvstændige undersøgelser med henblik på at finde frem til de mest hensigtsmæssige fremgangsmåder til information af borgerne. Undersøgelserne har typisk været markedsundersøgelser, der er foretaget enten på baggrund af eller som optakt til nye informationsinitiativer. Arbejdsgruppen har på denne baggrund fundet, at det ville være af overordentlig stor værdi, om der blev gennemført en større samlet undersøgelse og analyse af den kommunale informaion med det formål at tilvejebringe et mere sikkert grundlag for en vurdering af, hvilke informationsmetoder, der må anses for mest egnede til opnåelse af de nedenfor beskrevne målsætninger.

Gennemførelsen af en sådan analyse forudsætter for det første en kortlægning af de informative fremgangsmåder, som kommuner og amtskommuner har benyttet, herunder oplysning om på hvilke områder de har været benyttet. Dernæst er der behov for at få tilvejebragt undersøgelser, som belyser borgernes informationssituation. Det vil især være af interesse at få belyst hvilke kommunale spørgsmål, der navnlig interesserer borgerne, samt hvilke informationskanaler borgerne har præference for. Endvidere må i grundlaget for analysen indgå kendskab til borgernes vidensniveau. Dernæst må i analysegrundlaget indgå oplysninger om de økonomiske konsekvenser af de mulige fremgangsmåder, således at omkostninger kan afvejes mod fordele. Analysen forudsætter således tillige, at der foretages målinger af effekten af de mulige fremgangsmåder i forhold til de opstillede mål. Netop vanskelighederne ved at måle informationseffekterne har været en medvirkende årsag til, at kommunernes og amtskommunernes informationsvirksomhed har haft en eksperimenterende karakter. Informationseffekten kommer ikke alene til udtryk i, hvem og hvor mange der har modtaget informationen, men tillige hvorvidt informationen er blevet forstået, herunder hvorvidt der eventuelt er reageret på informationen.

Arbejdsgruppen har måttet konstatere, at en undersøgelse af den beskrevne karakter ligger udenfor arbejdsgruppens praktiske muligheder, og arbejdsgruppen har derfor måttet indskrænke sig til den ajourføring af Kommunernes Landsforenings undersøgelse fra 1972-1973, som Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark har udført i samarbejde med arbejdsgruppen, jfr. bilag 1 og 2.

Generelt kan det som undersøgelsesresultat fastslås, at samtlige landets kommuner selvsagt har en formaliseret informationsvirksomhed af den ene eller anden art. Kommunalbestyrelsernes erfaringer med hensyn til værdien af den gennemførte information til borgerne er ret svingende. 18% af kommunalbestyrelserne me-

[2]> **Nr.** 469,1967.

' "Dagspressen og samfundet", ni. 536,1969.

4) Nr. 641, 1972.

) Betænkning nr. 787 om udvidet statslig information om love m.v., 1977.

ner ligefrem, at informationen er uden værdi, medens omvendt 34% af kommunalbestyrelserne ubetinget finder, at informationen har en positiv værdi. En mellemgruppe af besvarelserne, der udgør 22%, har med visse forbehold fundet, at informationen er af positiv værdi. Når det gælder spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne overvejer nye informationsaktiviteter, angiver omkring en trediedel af kommunalbestyrelserne, at de har planer herom. Omkring halvdelen af kommunerne ønsker ingen ændringer i informationsvirksomheden, og kun en enkelt kommunalbestyrelse har oplyst, at den vil indskrænke informationsvirksomheden.

Kommunalbestyrelserne har tillige været anmodet om at opgive omtrentlige udgifter pr. år i 1974 og 1975 til kommunal information. Næsten en trediedel af kommunerne har undladt at besvare dette spørgsmål, da beregningen er vanskelig, især for så vidt angår den kommunale forvaltnings medvirken i informationsvirksomheden, men tillige på grund af en varierende konteringspraksis med hensyn til sådanne udgifter. Ca. 40% af kommunerne har svaret, at informationen koster over 2 kr. pr. indbygger, og omvendt har 33% oplyst, at deres udgifter til information har været mindre end 2 kr. pr. indbygger. Der kan i øvrigt konstateres den tendens, at *udgifterne pr. indbygger* stiger med indbyggertallet og er højst i hovedstadsområdet.

Udover de på kommunalt initiativ foretagne informationsundersøgelser kan i øvrigt fra nyere tid nævnes, at *Danske Dagblades Udgiverforening* i 1976 har gennemført en omfattende kommunikationsundersøgelse i *Ringsted* kommune, hvori er undersøgt kommunikationsaktivitet, problembevidsthed, informationsbehov, mediepræferencer og kommunikationseffekten. Endvidere havde *Danmarks Radio* i februar 1976 en kommunikationsudersøgelse i *Valby,* hvor emnet var bydelens og dens befolknings relationer til Københavns kommune. Desuden er der i april 1976 ved *instituttet for statskundskab ved Århus Universitet* udarbejdet en rapport om *Langå* kommune og dens borgere, hvori der i forbindelse med gennemgang af forskellige nærdemokratiformer blandt andet er redegjort for kommunens informationsvirksomhed og borgernes informationsniveau og -aktivitet. Rapporten er en sammenfatning af 4 rapporter, og der skal i denne forbindelse især henvises til rapport nr. 3, "Det lokale kommunikationssystem i Langå", udarbejdet af Jens Chr. Birch. Der kan endvidere peges på den nedenfor i afsnit 8.3. refererede undersøgelse af regionplandebatten på *Bornholm,* foretaget af *Klaus Meulengracht og Jens Chr. Tonboe,* og offentliggjort i tidsskriftet Byplan, 1976, nr. 6, side 192-197. Endelig skal det fremhæves, at der i nogle svenske betænkninger er redegjort for en række omfattende undersøgelser af kommunal information (SOU 1972: 52, rapport angående kommunal information m.m., samt SOU 1975: 46 rapport om kommunal organisation og information samt SOU 1975: 41, der er hovedbetænkningen om kommunalt demokrati).

7.4. MÅLSÆTNINGER FOR INFORMATION

Enhver informationsafgivelse, hvad enten den udgår fra kommunen eller borgerne, sigter imod at udvide modtagerens viden og kendskab. Når kommunen informerer borgerne, er det for at borgerne skal få kendskab til deres rettigheder, til kommunalbestyrelsen og kommunens forvaltning, til verserende sager m.v. På samme måde, når borgerne informerer kommunen, er det for at højne kommunens kundskabsniveau, således at de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunen kan være udstyret med den bedst mulige viden, når der skal træffes afgørelse.

Mellem disse to angivne informationsveje mellem kommunen og borgerne og omvendt er der, som det fremgår, et afhængighedsforhold, især således at borgernes mulighed for at påvirke den kommunale beslutningsproces er afhængig af, at borgerne sikres en tilstrækkelig information om de sager, som de ønsker at øve indflydelse på. Det er først i nyere tid, at kommunernes orienteringsvirksomhed bevidst er blevet rettet mod dette mål: En inddragelse af borgerne i de beslutninger, der særligt vedrører dem.

Der kan herefter peges på følgende 3 vigtige målsætninger for den kommunale informations- og orienteringsvirksomhed:

1) Den mere traditionelle information, der vedrører *borgernes pligter og rettigheder,* især i forbindelse med ny lovgivning samt ændringer i lovgivningen eller administrativ praksis. Informationsmålsætningen er i disse tilfælde at skabe et kendskab til gældende regler og praksis, således at borgerne kan ind-

rette deres dispositioner derefter, og således at borgerne ikke på grund af manglende kendskab afskæres fra at nyde rettigheder, der tilkommer dem. Denne **informationsmål**sætning, der er udtryk for et etisk betonet krav, har tillige et betydeligt socialt element. Ved en aktiv information om pligter og rettigheder kan der sigtes mod, at personer, der på grund af sociale, uddannelsesmæssige, sproglige eller andre årsager kun har et ringere kendskab til deres retsstilling, særligt orienteres. Dette gælder naturligvis ikke mindst i de situationer, hvor der i lovgivningen netop er tillagt disse befolkningsgrupper særlige ydelser eller lignende.

2) Den kommunale informationsvirksomhed er tillige rettet imod at *skabe større interesse og medleven* i de beslutninger der træffes af de kommunale råd. Vigtige sider af denne målsætning er tillige, at skabe *tillid til den kommunale beslutningsproces* samt *forståelse for de kommunale dispositioner.* En udstrakt viden om de kommunale forhold er bl.a. en forudsætning for borgernes stillingtagen ved de kommunale valg, og informationen i denne henseende er således et væsentligt element i det repræsentative demokrati. Information med det angivne mål er tiltaget, hvilket hænger sammen med, at denne form for information ikke var helt så nødvendig i de tidligere snævrere samfund, hvor kontakten borgerne imellem var tættere og det kommunale fællesskabs opgaver færre.

3) Endelig er det som nævnt blevet et mål for den kommunale information at skabe baggrund for, at borgerne i mere betydningsfulde sager kan *deltage i den kommunale beslutningsproces.* Informationen skal således være appellerende og debatskabende. Ganske vist bygger det kommunale styre på et repræsentativt demokrati, men samfundsudviklingen har medført, at kommunalbestyrelsen kan have vanskeligt ved at kende borgernes holdning til de mange og forskelligartede spørgsmål, der opstår. Ved valget kan ikke alle spørgsmål komme ind i billedet, og mange forhold aktualiseres først på et senere tidspunkt. Derfor kan det være naturligt, at de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer ønsker at høre borgernes indstilling, og omvendt at borgerne søger at opnå medindflydelse, især i forbindelse med beslutninger af vidtrækkende betydning, der har en effekt udover valgperioden. *Målet for denne information kan således også udtrykkes på den måde, at der må skabes forudsætninger for, at borgerne også mellem valgene kan give udtryk for krav og ønsker med henblik på, at der bliver den største grad af overensstemmelse mellem vælgernes ønsker og den førte politik.* Samtidig kan den reaktion,som kommunen modtager fra borgerne, betyde, at sagerne bliver bedre oplyst.

7.5. LOVBESTEMT INFORMATION

Der er kun få steder i lovgivningen regler om en kommunal informationsvirksomhed, der alene eller altovervejende tjener nærdemokratiske formål. Informationsvirksomheden er således i langt de fleste tilfælde overladt til den enkelte kommunalbestyrelse, og det synes også vanskeligt at fastsætte regler herom. Behovet for information er forskelligt i et koncentreret bysamfund og et landsbysamfund, og der findes så mange alternative informationsmetoder, at egnetheden af de forskellige metoder for det enkelte emne er et spørgsmål, der normalt må afgøres af den enkelte kommunalbestyrelse.

Som nævnt i afsnit 7.2. under afgrænsningen af information med nærdemokratisk sigte er der en række bestemmelser i lovgivningen, der foreskriver en kommunal informationsvirksomhed, men som ikke umiddelbart kan anses i første række at tjene nærdemokratiske hensyn.

Derimod må den informationsvirksomhed, der er foreskrevet i nedennævnte lovbestemmelser, betragtes som nærdemokratisk bestemt.

1. Annoncering

Lov nr. 285 af 7. juni 1972 om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet (råstofloven), § 4 samt cirkulære nr. 232 af 13. september 1972.

Tilladelse til udnyttelse af de omhandlede forekomster i jorden gives af miljøministeren, der kan bemyndige amtsrådet til at træffe afgørelse. Amtsrådet skal senest 4 uger før afgørelsen træffes offentliggøre ansøgningen i et eller flere af de dagblade, der udkommer på egnen. De trufne afgørelser, der ligeledes skal bekendtgøres, kan påklages til ministeren foruden af ansøgeren af enhver, der under sagens be-

handling har rejst skriftlig henvendelse om denne til amtsrådet.

2. **Offentlig fremlæggelse**

Vandløbsloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 523 af 26. september 1973, § 15.

For ethvert offentligt vandløb skal der findes et regulativ. Udkast til regulativ **udfærdiges** af kommunalbestyrelsen, som fremlægger udkastet til almindeligt eftersyn i 4 uger med opfordring til enhver interesseret om inden en frist på 4 uger at fremsende mulige indsigelser skriftligt til kommunalbestyrelsen. Efter fristens udløb og efter overvejelse af eventuelle indsigelser affattes det endelige regulativ.

Lov om kommuneplanlægning, kapitel 3 (lokalplaner), § 21, ffr. bekendtgørelse nr. 595 af 15. december 1976, § 5.

Kommunalbestyrelsen skal bekendtgøre (i lokale dagblade og/eller ugeaviser, der har almindelig udbredelse i kommunen) at *lokalplanforslaget* er vedtaget og *fremlagt tillige med en kortfattet beskrivelse af dets indhold og af planens retsvirkninger.* Kommunalbestyrelsen skal i annoncen oplyse om lokalplanforslagets område, hvor forslaget er fremlagt og hvor længe samt om fristen for fremsættelse af indsigelser og ændringsforslag (mindst 2 måneder fra offentliggørelsen).

3. Offentlig fremlæggelse + borgermøde

Lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse samt bekendtgørelse nr. 174 af 29. marts 1974 om behandling af sager om tilførsel af spildevand til vandløb, søer eller havet m.v., §§6,8og9.

Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en samlet plan for udbygning af spildevandsanlæg i kommunen. Denne **plan** skal godkendes af amtsrådet, men forinden amtsrådet træffer afgørelse om godkendelse, skal spildevandsplanen behandles på et offentligt møde i kommunen. Tid og sted for mødet skal med 3 ugers varsel bekendtgøres i stedlige blade, ligesom spildevandsplanen skal være fremlagt i mindst 3 uger før mødet på kommunekontoret eller andet offentligt tilgængeligt sted i kommunen. Tid og sted for fremlæggelsen skal offentliggøres i stedlige dagblade i forbindelse med indkaldelsen til det offentlige møde.

I forbindelse med fremlæggelsen og mødet skal der gives vejledning om borgernes rettigheder. Der skal på mødet, der ledes af en repræsentant for amtsrådet, gives alle interesserede lejlighed til at fremkomme med indlæg og indsigelser, der ligeledes kan indgives skriftligt forud for mødet og indtil 3 uger efter dette.

De nævnte regler finder tilsvarende anvendelse i sager vedrørende anlæg af nye eller udvidelse af offentlige spildevandsanlæg, der ikke er omfattet af godkendte spildevandsplaner. For så vidt vedkommende myndighed beslutter det, finder reglerne endvidere anvendelse i sager vedrørende anlæg af nye eller udvidelse af private spildevandsanlæg, anlæg for særskilt udledning af spildevand og udledning af spildevand fra jorden.

Lov om vandforsyning, jfr. lovbekendtgørelse nr. 524 af 26. september 1973, §§ 13og36, samt bekendtgørelse nr. 180 af29. marts 1974, §§ 7-10.

Ansøgning om tilladelse til vandindvinding skal i visse tilfælde indgives til amtsrådet. Hvis amtsrådet vil fremme sagen, indkalder rådet til offentligt møde, der med 3 ugers varsel bekendtgøres i de stedlige blade. I indkaldelsen skal det oplyses, at ansøgningen med bilag er fremlagt på det stedlige kommunekontor eller et andet let tilgængeligt sted i 3 uger før mødet. På mødet gives der alle interesserede lejlighed til at udtale sig.

4. Borgerinitiativer

Lov om valg til folketinget, jfr. lovbekendtgørelse nr. 366 af 10. august 1970, § 28 (den kommunale valglovs § 14).

Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at *kommunen deles i forskellige områder til stemmesedlernes modtagelse og optælling (afstemningsområder).* En sådan deling skal foretages efter kommunalbestyrelsens nærmere bestemmelse, når mindst 10% af vælgerne fremsætter andragende derom. Andragendet skal være indgivet senest 1. oktober, for at delingen kan kræves iværksat med virkning fra den efterfølgende 1. marts. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om *nedlæggelse af et afstemningsområde.* En sådan beslutning skal bekendtgøres i de stedlige dagblade, og såfremt mindst 10% af vælgerne i afstemningsområdet inden en måned efter bekendtgørelsen skriftligt modsætter sig nedlæggelsen, kan denne kun iværksættes, hvis be-

slutningen er truffet i anledning af en kommunesammenlægning.

5. Beboerafstemning

Lov nr. 313 af 26. juni 1975 om folkeskolen, §22.

En kommunalbestyrelses beslutning om at nedlægge en skole skal bekendtgøres i et eller flere af de lokale blade. Hvis mindst 50% af de beboere i det pågældende skoledistrikt, der har valgret til kommunalbestyrelsen, inden 4 uger efter bekendtgørelsen skriftligt begærer det, skal kommunalbestyrelsen afholde en afstemning om skolens nedlæggelse. Stemmeberettiget ved afstemningen er de beboere i skoledistriktet, der har valgret til kommunalbestyrelsen. Hvis resultatet af afstemningen bliver, at mindst 60% af de stemmeberettigede ønsker skolen opretholdt, kan den først nedlægges efter udløbet af den følgende valgperiode og kun, hvis kommunalbestyrelsen derefter påny træffer beslutning herom. (Overfor denne fornyede beslutning kan beboerne ikke begære afstemning).

6. **Oplysningspligt**

Lov om sanering, jfr. lovbekendtgørelse nr. 299 af 11. juni 1972, §9 (tilføjet ved lov nr. 323 af 13. juni 1973) samt boligministeriets cirkulære nr. 271 af 3. december 1973 om ændringer i lov om sanering.

Når et saneringsselskab har *udarbejdet* et forslag til en saneringsplan, skal der på behørig måde gives de ejere og lejere indenfor saneringsområdet, der berøres af forslaget, oplysning om forslagets indhold og gennemførelse, herunder oplysning om nedrivninger, ombygninger og forbedringer samt mulighederne for erstatningslejligheder og økonomisk støtte til betaling; af ny husleje. Saneringsselskabet må først vedtage planen 6 uger efter denne offentliggørelse.

Når planen er *vedtaget* skal den igen bekendtgøres for ejere og lejere som før. Først 6 uger efter selskabets vedtagelse, må den vedtagne saneringsplan forelægges for kommunalbestyrelsen. Bemærkninger og ændringsforslag fra ejere og lejere, som ikke er indarbejdet i selskabets endelige saneringsplan, skal medsendes til kommunalbestyrelsen, og med kommunalbestyrelsens indstilling samt redegørelse for og stillingtagen til eventuelt fremkomne bemærkninger og ændringsforslag indsendes planen derefter til godkendelse i boligministeriet.

Hvis det er kommunalbestyrelsen selv, der vedtager planen, d.v.s. hvis et saneringsselskab ikke er involveret, skal kommunalbestyrelsen ligeledes senest 6 uger før den endelige vedtagelse oplyse ejere og lejere om den påtænkte plan.

Overfor ejere er det i cirkulæret om saneringsloven udtalt, at oplysningspligten bør opfyldes ved anbefalet brev, men iøvrigt er der ikke i loven eller cirkulæret fastsat en bestemt offentliggørelsesform, og afhængigt af blandt andet saneringsplanens udstrækning kan offentliggørelsen ske ved opslag, ved indkaldelse til beboermøder eller lignende. Det er i cirkulæret anført, at oplysningspligtens formål rækker videre end en bekendtgørelse for ejere og lejere. Det tilsigtes også i al almindelighed at skabe større åbenhed omkring saneringsplanen og dermed større kendskab og forståelse for de hensyn, der ligger bag beslutningerne om gennemførelse af saneringsplanen. En saglig orientering på et tidligt tidspunkt vil give de berørte parter mulighed for at gøre sig bekendt med et forslags indhold samt ytre sig derom. Den vil kunne gøre det lettere for dem, der berøres af saneringsplanen, at indstille sig på dens gennemførelse.

7. Oplysningsvirksomhed + offentlig debat

Lov om lands- og regionplanlægning, jfr. lovbekendtgørelse nr. 477af 19. september 1975, §§ 12-14, og lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 478 af 19. september 1975, §§ 5-7.

De udarbejdede alternative skitser til regionplanforslag samt en redegørelse for skitsernes forudsætninger skal offentliggøres af amtsrådet. Desuden skal amtsrådet og kommunalbestyrelserne forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om *regionplanlægningens målsætning og nærmere indhold.* Efter en debatperiode af mindst 6 måneders varighed udarbejder amtsrådet efter forhandling med kommunalbestyrelserne et forslag til regionplan, som skal offentliggøres. Efter en 4 måneders frist for indsigelser sender amtsrådet forslaget til miljøministeren, og efter godkendelse offentliggøres planen af amtsrådet.

Lov nr. 287 af 28. juni 1975 om kommuneplanlægning, §§ 6, 7, 9 og 11.

Kommunalbestyrelsen skal offentliggøre en kortfattet redegørelse om hovedspørgsmål og

planlægningsmuligheder i det forestående planlægningsarbejde og forestå en oplysningsvirksomhed med henblik på at fremkalde en offentlig debat om *planlægningens målsætning og indhold.* Når debatperioden er udløbet, vedtager kommunalbestyrelsen et forslag til kommuneplan, der herefter offentliggøres. Efter en frist på mindst 4 måneder foretager kommunalbestyrelsen ny behandling af forslaget og vedtager planen endeligt. Den vedtagne plan bekendtgøres.

Hverken i regionplanlovene eller kommuneplanloven er der givet anvisninger på formen for offentliggørelsen, den måde hvorpå debatten bør finde sted, eller hvordan tilkendegivelserne under den offentlige debat bør indgå i det videre planlægningsarbejde. Denne tilbageholdenhed skyldes et ønske om ikke at binde udviklingen, og om at gøre det muligt for de enkelte amtsråd og kommunalbestyrelser at gribe oplysningsvirksomheden forskelligt an. Der kan i øvrigt nærmere henvises til afsnit 8 om den fysiske planlægning og borgerne.

7.6. INFORMATIONSKANALER

Kommunens informationsafgivelse kan være direkte eller indirekte. Informationen er *direkte, når det er kommunalbestyrelsen (kommunen) selv, der bestemmer informationens form og indhold.* Kommunalbestyrelsen er således selv herre over præcis hvilke oplysninger, der kommer frem til borgerne. Den direkte informations modsætning bliver således den information, som borgerne får uden at den *direkte* hidrører fra kommunen. Der vil normalt være tale om information afgivet gennem massemedier, men det kan også være information afgivet gennem foreninger, især vælgerforeninger, ligesom det naturligvis kan være information, der er afgivet af medborgere (naboer, arbejdskammerater mil.).

Den direkte information har den *fordel,* at kommunen ved nøjagtig hvilken information, borgeren modtager. Kommunen kan udforme meddelelsen på en særlig pædagogisk måde eller med et særligt blikfang, eventuelt ved at udarbejde informationen i samarbejde med journalister, reklamefolk, pædagoger, psykologer, sociologer m.v. Ved den direkte information kan man tillige sigte imod, at særlige grupper af befolkningen modtager information.

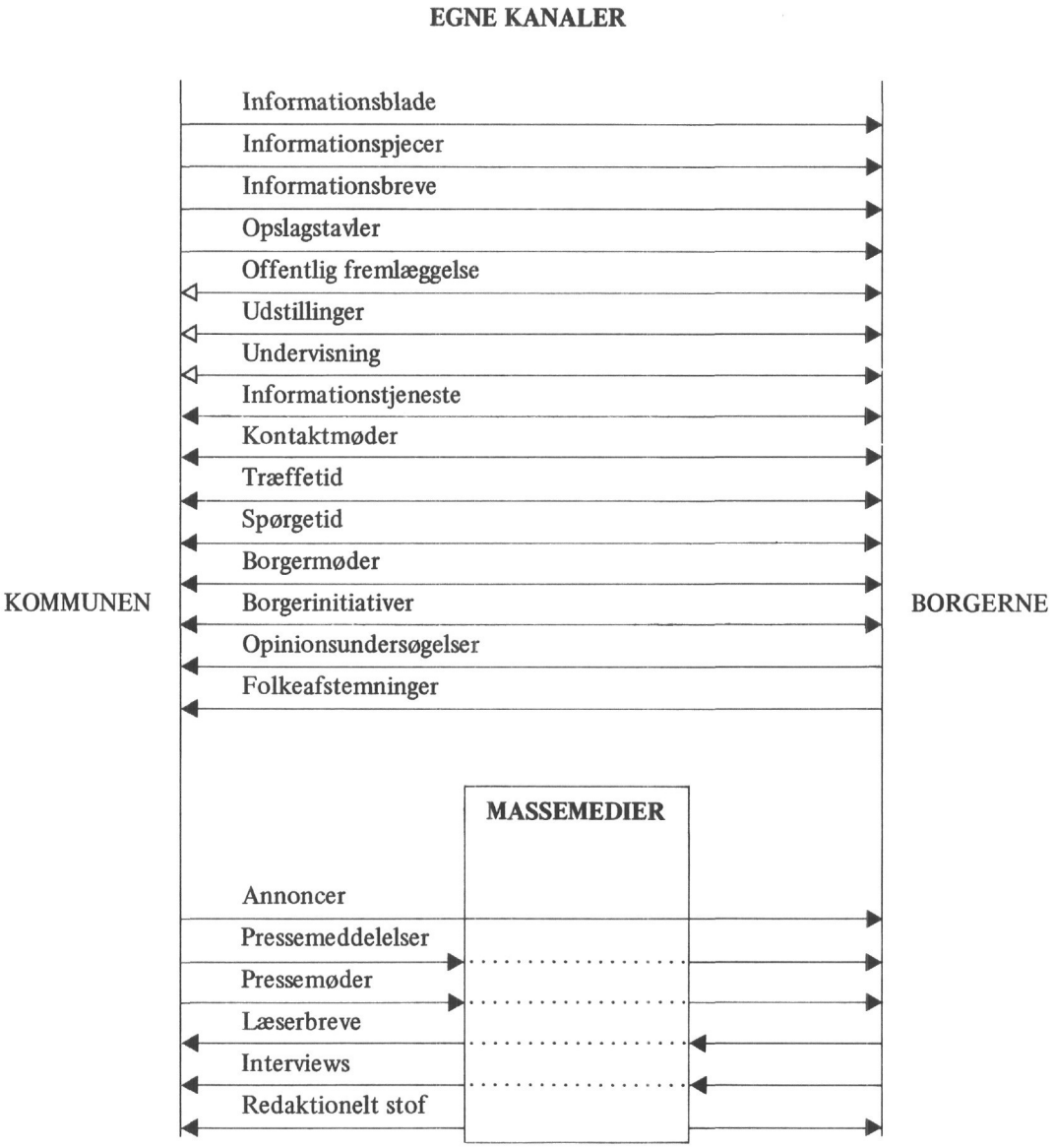
Ulempen ved den meste form for direkte information er klart de betydelige omkostninger. Desuden forudsætter den direkte information, at kommunen er i stand til at formulere meddelelserne til borgerne på en sådan måde, at de umiddelbart vækker interesse og er forståelige. Dette kan undertiden kræve en journalistmæssig bistand. Når kommunalbestyrelsen udsender information, må det tillige kræves, at informationen er neutral og uden ethvert præg af agitation med partipolitisk slagside. Der er væsentlige mindretalshensyn knyttet hertil, hvortil kommer, at det ikke kan anses for en kommunal opgave at støtte eller på anden måde give udtryk for sympati for en bestemt politisk opfattelse. Den direkte information kan derfor ikke være kritisk som den indirekte gennem pressen.

Også *borgernes informationsafgivelse* kan være direkte eller indirekte, alt efter om det er borgerne selv, der formulerer den information, som kommunen modtager, eller informationsafgivelsen sker gennem massemedierne.

Kommunens og borgernes informationsafgivelse kan tillige karakteriseres som enten *aktiv* eller *passiv,* afhængigt af hvem af parterne der tager initiativet til, at information bliver afgivet. Den meste kommunale informationsafgivelse er aktiv, idet det oftest er kommunen, der tager initiativet, f.eks. informationspjecer og annoncer. Borgernes informationsafgivelse er hyppigt passiv således forstået, at det ofte er kommunen, der tager det primære initiativ til, at borgerne afgiver information, f.eks. kontaktmøder, borgermøder og opinionsundersøgelser.

De kanaler, ad hvilke informationerne glider fra kommune til borger og omvendt, er mange, og der vil nedenfor blive omtalt en række af disse informationskanaler (7.6.1.-7.6.17.), så vidt muligt med oplysning om deres anvendelse i praksis ifølge kommuneundersøgelsen. Der henvises tillige til oversigten over informationskanaler mellem kommunen og borgerne, hvor såvel de direkte som de indirekte informationskanaler (der vil blive omtalt i afsnit 7.7.) er angivet.

INFORMATIONSKANALER MELLEM KOMMUNEN OG BORGERNE



Dér hvor pilene rammer modtages information. En ubrudt linie fra kommunen til borgerne eller omvendt betegner en *direkte information.* Er linien afbrudt, er der tale om *indirekte* information, og er linien stiplet, er det en kombination af direkte og indirekte information.

7.6.1. Informationsblade

Enkelte kommuner udgiver egne informations- eller orienteringsblade, der udsendes til samtlige husstande i kommunen, normalt engang i kvartalet. I disse kommunale blade kan større kommunale emner blive taget op og belyst, således at man får en samlet fremstilling af et mere omfattende emne i modsætning til en mere opsplittet og kalejdoskopisk information. Derimod kan bladene som følge af den ringe udgivelseshyppighed kun dårligt behandle aktuelle emner. Informationsblade er derfor ikke et alternativ til kommunal information gennem den lokale presse, men et supplement, idet det stof, der bringes, ofte vil være mindre egnet til at blive bragt i den lokale presse.

Kommunale informationsblade er ret almindelige i Sverige. En undersøgelse i 1974 viste, at 78 af de 278 kommuner (28%) udgiver informationsblade (11 af kommunerne havde under 10.000 indbyggere). Næsten halvdelen af kommunerne med over 50.000 indbyggere har et kommunalt informationsblad, og gennemsnitsudgifterne til bladene i disse kommuner er over 200.000 Sv.kr. I de mindste kommuner er der derimod tale om mere beskedne blade og følgelig er gennemsnitsudgifterne også mere beskedne (13.000 Sv.kr.), hvilket dog tillige hænger sammen med oplagstallet og antallet af årlige udgivelser. I de mindre kommuner udgives gennemsnitlig 3 numre, i de større 6 numre, og i 6 kommuner (blandt andet Stockholm, der har udgifter hertil på 1,4 millioner Sv.kr.) mere end 10 numre[6]).

Fordelen ved de kommunale informationsblade er, at der kan bringes udførlige artikler om større spørgsmål, der behandles (over en længere periode) i kommunalbestyrelsen, især planlægningsspørgsmål, men også sociale spørgsmål og undervisningsanliggender. Informationsbladet kan tillige bringe oversigter over kommende kommunale udstillinger og andre aktiviteter, oplysninger om åbningstider og servicetilbud. Bladet kan således oplyse borgerne om alle de kommunale foranstaltninger, der iværksættes, og dermed virke som en art PR-organ for kommunen. Desuden kan kommunen ved udgivelse af et informationsblad afhjælpe en eventuel dårlig pressedækning.

[6]) SOU 1975: 46, Kommunal organisation og information.

En åbenbar ulempe ved informationsblade er de betydelige udgifter, der er forbundet med udgivelsen. Der er imidlertid ikke alene økonomiske betænkeligheder, men tillige redaktionelle, idet de i bladene optagne artikler ikke må være udtryk alene for kommunalbestyrelsens (flertallets) opfattelse. Bladet må ikke give udtryk for eller støtte en bestemt politisk anskuelse, idet dette ikke kan anses for en legitim kommunal opgave. Behandlingen må være neutral og tage hensyn til samtlige de opfattelser, der i kommunalbestyrelsen er eller kan tænkes at blive gjort gældende vedrørende de pågældende emner. Dette er en svær opgave, og resultatet bliver derfor let, at bladet enten betragtes med nogen skepsis eller kommer til at virke lidt "tamt".

7.6.2. Informationspjecer

Informationspjecer, brochurer, foldere eller lignende anvendes som informationsmidler i halvdelen af landets kommuner, især i hovedstadsområdet (75% af kommunerne). Der er i det hele taget en klar sammenhæng mellem udsendelse af informationsmateriale og kommunestørrelse.

Der kan ikke peges på noget enkelt emne, hvorom der især er udsendt informationspjecer. Der er oftest tale om sociale anliggender, skoleanliggender og by- og regionplanspørgsmål. Også kommunens årsbudget udsendes der informationsmateriale om, men det er bemærkelsesværdigt, at pjecer om budgettet kun er udsendt i 20% af kommunerne i hovedstadsområdet og praktisk taget ikke i andre af landets kommuner.

Pjecer og brochurer er i særlig grad velegnede til information, når der i informationsmaterialet skal indgå større talmateriale eller kortmateriale, idet den klareste og mest overskuelige form herved kan opnås. Sådanne pjecer er også velegnede til at blive udsendt inden borger- og debatmøder, idet pjecens form og papirkvalitet normalt vil muliggøre, at pjecen efter gennemlæsning og eventuelle notater kan medbringes til mødet.

Ved enhver udgivelse af informationspjecer er det væsentligt at vurdere, om pjecen skal udsendes til samtlige husstande eller kun til særligt udvalgte grupper, ligesom det bør betænkes, om det vil være tilstrækkeligt, at pjecen er fremlagt visse bekvemme steder i kommunen (kom-

munekontor, biblioteker, berørte institutioner) eller kan rekvireres på begæring.

Det bør i denne forbindelse tillige overvejes i kommunerne, hvorvidt der samtidig med andre nødvendige kommunale udsendelser, f.eks. ejendomsskattebilletten, selvangivelsen, slutopgørelsen m.v., kan vedlægges eventuelle relevante brochurer. I nogle kommuner er selvangivelsen således vedlagt en summarisk opstilling af det kommunale budget, hvoraf tillige fremgår den kommunale skatteudskrivningsprocent. En sådan form for samtidig informering er billigere (porto, konvolut, adressat) og desuden kan det betyde, at brochuren bliver læst af flere.

I afsnit 7.2.1. er omtalt nogle bestemmelser i den kommunale styrelseslov, hvori det er foreskrevet, at kommunens styrelsesvedtægt, årsbudget og regnskab skal være tilgængelige. Der kan rejses spørgsmål, om disse tilgængelighedsordninger er tilstrækkelige henset til, at der er tale om dokumenter af væsentlig betydning for borgernes orientering. Dog bør der næppe foreskrives pligt til trykning af disse dokumenter med henblik på salg, da det er et spørgsmål, hvor stort markedet herfor vil være. Derimod kan udvalgte dele af kommunens *styrelsesvedtægt* og sidste *regnskab* indgå i den kommunalhåndbog, som arbejdsgruppen nedenfor anbefaler udsendt.

Årsbudgettet er et overslag over de udgifter, der efter fradrag af andre indtægter end skatter skal dækkes gennem den kommunale beskatning. Årsbudgettet er således udtryk for kommunalbestyrelsens handlingsprogram, og uanset årsbudgettet behandles for åbne døre — undertiden efter forudgående drøftelser på borgermøder — kunne der være grund til at *overveje indførelse af en bestemmelse i styrelsesloven om, at kommunalbestyrelsen ved udsendelse af meddelelse til kommunens borgere eller ved annoncering i den lokale presse skal give en kort redegørelse for årsbudgettets hovedtal.* Dette spørgsmål er blevet yderligere aktualiseret efter, at det tillige er blevet påbudt, at årsbudgettet skal ledsages af 3-årige budgetoverslag.

En sådan bestemmelse, der påbyder kommunalbestyrelsen at udfærdige en kortfattet redegørelse eller vejledning, kan imidlertid være vanskelig at administrere, idet bestemmelsen nødvendigvis må indeholde nogle yderst skønsmæssige bestanddele. Der kan endvidere rejses spørgsmål om nødvendigheden af en sådan bestemmelse henset til, at den lokale presse allerede dækker budgetbehandlingen. På den anden side ville det være muligt ved lovkrav om en enkel meddelelse af dette indhold at opnå ikke alene, at borgerne kunne få et overblik over kommunens samlede aktiviteter, men at meddelelsen samtidig kunne benyttes til at bringe en ajourført fortegnelse over kommunalbestyrelsens medlemmer og deres udvalgshverv, eventuelt tillige ændringer i forvaltningens opbygning.

7.6.3. Informationsbreve

Informationsbreve kaldes den form for informationspjecer, der ikke udsendes til samtlige kommunens husstande, men kun til nogle udvalgte husstande eller personer, der i særlig grad har behov for den pågældende information.

Kommuneundersøgelsen har vist, at der i 22% af landets kommuner er udsendt informationsbreve. Også på dette punkt genfindes den tendens til, at det især er i de store kommuner (31%) og i særdeleshed i hovedstadsområdet (36%), at en sådan information udsendes.

Informationsbreve benyttes mest inden for sociale anliggender, men i mindre målestok også med hensyn til skoleanliggender og byplanspørgsmål.

En særlig meget omfattende form for informationsbrev, en Me håndbog eller kommunal vejviser, sendes i mange kommuner til kommunens tilflyttere. Der gives heri en righoldighed af oplysninger om kommunalbestyrelsen, den kommunale administration, kommunens institutioner og serviceforanstaltninger, særlige praktiske oplysninger, ligesom den lille velkomstbog ofte indeholder oversigtskort og gadefortegnelser. Disse tilflytterbøger er yderst gavnlige, specielt i en tid, hvor der sker store forandringer i samfundsforholdene, og hvor der tillige er en høj flyttefrekvens (årligt flytter ca. 8% af befolkningen fra en kommune til en anden)[7]).

Det burde formentligt overvejes i kommunerne at udsende disse eller lignende bøger tillige til samtlige husstande hvert 4. år efter det kommunale valg. Der gives herved en god anledning til at revidere oplysningerne i bøgerne, og mange af kommunens "faste beboere" har også et behov for at få et samlet katalog med oplysninger om kommunens virksomhed i vid forstand, herunder praktiske oplysninger om åb-

7) Statistiske Efterretninger 1976, side 1137 ff.

ningstider, telefonnumre, apoteker, lægehjælp m.v. Desuden må det anbefales, at amtskommunen får mulighed for at få optaget et særligt afsnit om amtskommunens opgaver, administration, amtsrådsmedlemmernes adresser m.v.

Informationsbreve må efter arbejdsgruppens opfattelse anses for en særdeles værdifuld form for kommunal information. Modtagerne vil, når informationen på den måde er særligt stilet til dem i deres egenskab af pensionister, unge i en særlig aldersgruppe, gæstearbejdere, nytilflyttede, grundejere, forældre eller lignende, normalt give sig tid til at sætte sig ind i de spørgsmål, der informeres om. Informationen kan også formuleres på en sådan måde, at den netop vil blive forstået af den særlige læserkreds, som den henvender sig til.

7.6.4. Opslagstavler

Opslagstavler med kommunal information findes flere steder i hovedindgangen til rådhuset eller i rådhusets forhal. Det er vigtigt, at opslagstavlen er let tilgængelig og placeret et sted, hvor borgerne på egen hånd uden at skulle kontakte den kommunale administration kan få oplysninger om aktuelle kommunale forhold. I enkelte kommuner er der døgnet rundt åbent det sted, hvor opslagstavlen er placeret, og andre steder er opslagene placeret i særlige udhængskasser uden på rådhusbygningen. Opslagene kan også være placeret på opslagstavler eller plakatstandere i umiddelbar nærhed af rådhuset, ligesom der — især i de større bysamfund — findes kommunale informationsplakater side om side med reklameplakater på plakatsøjler. Enkelte kommuner har også benyttet busreklamer, f.eks. i forbindelse med bistandslovens gennemførelse.

På opslagstavlerne kan kommunalbestyrelsens mødebekendtgørelse, dagsorden og udskrift af beslutningsprotokollen offentliggøres. Der kan endvidere informeres om forskellige aktiviteter og servicetilbud, ligesom planer og skitser her kan vises frem. Plakater kan desuden bruges til at informere om større kommunale arrangementer.

Kommunale informationstavler er indført i Oslo, hvor der er opsat 100 tavler — de fleste i boligkvarterer. Den kommunale information bliver udskiftet 2 gange om måneden, således at tavlerne altid er ajour, hvad enten det drejer sig om udbygningsplaner, nye parkeringsforskrifter, informationer om sociale eller kulturelle anliggender m.v. Alle byens aktiviteter bliver i øvrigt angivet på en særlig plakat under titlen "Hva skjer i Oslo". Tavlerne skal også skabe bedre kontakt i lokalmiljøet. Bydelen har sine egne tavlesider, hvor **bydelsudvalget**, jfr. nedenfor under afsnit 10.4.2., kan informere om vigtigere planer om forandringer i bydelen, inden de bliver vedtaget. Herved får lokalbefolkningen mulighed for at påvirke beslutningerne gennem bydelsudvalget. Desuden har lokalbefolkningen sin egen informationstavle, hvor stedlige foreninger og organisationer kan få opsat opslag.

Information gennem opslagstavler er billigt og kan være ganske effektivt, men det er en afgørende forudsætning, at informationsstoffet altid er ajour. Det er naturligt, at der i forbindelse med de kommunale administrationsbygninger er opslagstavler, hvor forvaltningen på en enkel måde kan informere om de kommunale aktiviteter. I de mere koncentrerede bysamfund vil det også være rimeligt at opsætte opslagstavler rundt omkring i bydelen, hvorimod en sådan form for information kan være vanskeligere at gennemføre i landdistrikterne, omend man her kunne pege på skoler, biblioteker og lokale brugsforeninger som steder, hvor befolkningen jævnligt kommer. Under alle omstændigheder kan denne informationsmetode dog kun betragtes som et rimeligt og billigt supplement til den øvrige kommunale information.

7.6.5. Offentlig fremlæggelse

Ved en på forhånd bekendtgjort fremlæggelse af udkast, forslag, planer m.v. kan borgerne gøre sig bekendt med de offentlige myndigheders overvejelser og fremkomme med indsigelser, ændringsforslag eller bemærkninger iøvrigt. Kommunen kan således herigennem få mulighed for at blive informeret om borgernes indstilling, og den offentlige fremlæggelse er dermed en vigtig informationskanal såvel set fra kommunens som fra borgernes side.

Som nævnt i afsnit 7.2.3. er offentlig fremlæggelse i en række lovbestemmelser foreskrevet som kontradiktionsadgang og som nævnt i afsnit 7.5. er offentlig fremlæggelse også i visse lovbestemmelser foreskrevet af hensyn til en mere almindelig projektoffentlighed.

Det er flere steder i lovgivningen pålagt kommunerne at udarbejde planer for forskellige sektorers udvikling, f.eks. det sociale område, sko-

levæsenet, sygehusvæsenet, vejvæsenet m.v. Disse forskellige udbygningsplaner har en nøje sammenhæng med kommunernes langsigtede økonomiske planlægning. Sektorplanerne burde formentlig i højere grad undergives en lokal offentlig debat. Pligt til offentlig fremlæggelse og offentligt møde er foreskrevet kommunalbestyrelsen med hensyn til kommunens planer for udbygning af spildevandsanlæg, jfr. afsnit 7.5., men for de øvrige sektorplaner er der ikke i lovgivningen foreskrevet nogen offentlighedsprocedure. Da sektorplanerne vedrører institutioner og anlæg, som i det daglige betjener eller er til rådighed for befolkningen, kunne det være rimeligt, om udkast til sådanne planer altid blev fremlagt for offentligheden. Netop sådanne mere langsigtede planer vedrørende vitale funktioner i det lokale fællesskab kan gøre krav på udstrakt offentlighed. Der kan dog samtidig være grund til at pege på muligheden af, at der gennem brugerdemokratiske organer i vidt omfang kan sikres en medindflydelse på udformningen af udkast til sektorplaner. Dette er allerede tilfældet med hensyn til skoleplaner, hvor det er skolekommissionen, der udarbejder udkast.

Ganske vist må det forventes, at den netop gennemførte pligt for kommunerne til at udarbejde flerårige budgetter (for 4 budgetår frem i tiden) i nogen grad vil medvirke til at skabe offentlig debat omkring kommunernes planlægning i de forskellige sektorer, i hvert fald for den 4-års periode, som budgetterne omfatter. Da de omhandlede sektorplaner som oftest vil have en betydeligt længere tidshorisont, og da det må anses for værdifuldt, at offentligheden inddrages allerede ved udarbejdelsen af sektorplanerne, finder arbejdsgruppen det imidlertid ønskeligt, at der de respektive steder *i særlovgivningen indføres en pligt for kommunerne til i en vis periode offentligt at fremlægge udkast til disse udbygnings- eller sektorplaner.*

7.6.6. Annoncer

Annoncer benyttes selvsagt ved opslag af ledige stillinger, licitationer, udpantning m.v., men sådanne annoncer har ikke et nærdemokratisk øjemed og falder derfor udenfor denne fremstillings rammer.

Som nævnt under afsnit 3.1. annonceres kommunalbestyrelsens møder i 88% af kommunerne, og som nævnt ovenfor under afsnit 7.2.4. har kommunalbestyrelsen i en række tilfælde pligt til at indrykke bekendtgørelser i pressen.

Det er imidlertid langt fra alene i disse bekendtgørelsestilfælde, at kommunerne benytter annoncer som informationsmiddel. Annonceformen benyttes i vid udstrækning ved orientering af kommunens borgere om rettigheder og pligter efter lovgivningen, ansøgningsfrister, ændringer i forvaltningens opdeling, geografiske placering, ekspeditionstider m.v. Det fremgår således af kommuneundersøgelsen, at 70% af kommunerne i 1974 eller 1975 havde annoncer med informativt sigte i dagblade eller distriktsblade. Annoncering er mest benyttet i hovedstadsområdet (86% af kommunerne), og i det hele i de største kommuner (80%). Kun i 48% af kommunerne med under 7.000 indbyggere er annoncering benyttet.

Emnerne for annonceringen er ret varierende, især i de større kommuner, men hyppigst vedrører annoncerne sociale ydelser (35%) og byplan- og miljøspørgsmål (24%). Flere kommuner har en fast ugentlig plads eller rubrik i lokale blade, hvor der oplyses om aktuelle emner (sygesikring, selvangivelse, folkepension m.v.) samt kommunale aktiviteter, især kulturelle arrangementer.

Annonceformen benyttes også i vidt omfang til at informere om forestående vigtige sager i kommunalbestyrelsen, blandt andet offentliggøres undertiden udvalgsindstillinger med henblik på, at borgerne inden kommunalbestyrelsens møde kan få mulighed for at gøre deres synspunkter gældende. En sådan annoncering af vigtigere enkeltsager må anses for hensigtsmæssig, men som nævnt kan det undertiden være betænkeligt tillige at offentliggøre udvalgenes indstillinger, idet dette i visse tilfælde kan virke faktisk bindende på kommunalbestyrelsen. Dog må en sådan fremgangsmåde med hensyn til planlægningsspørgsmål, f.eks. vejplaner eller sygehusplaner, anses for yderst hensigtsmæssig.

For så vidt angår spørgsmålet om valg af Presseorgan til annoncering er det arbejdsgruppens opfattelse, at dette helt må overlades til den enkelte kommunalbestyrelse. Som det vil fremgå nedenfor under afsnit 7.7.3. og 7.7.4. om dagblade og distriktsblade er der ikke principielle forskelle mellem disse presseorganer i læsningshyppighed, læsergruppernes uddannelsesniveau eller områdets urbaniseringsgrad. Det afgørende bør derfor alene være, i hvilket eller hvilke presseorganer kommunens befolkning vil

være mest indstillet på at søge de pågældende oplysninger om kommunale spørgsmål, herunder naturligvis tillige de pågældende blades udbredelse inden for kommunen.

Der er meget store fordele forbundet med annoncering. Som nævnt er det kommunen selv, der bestemmer informationens indhold og form. Informationen gennem annoncer kan desuden nå ud til en bred skare, og forudsætter ikke noget større initiativ fra borgernes side. Endvidere vil de aktiviteter, der annonceres om, herved ofte tillige blive redaktionelt behandlet af det pågældende blad.

Den største ulempe ved annoncering er, at det er en meget kostbar informationsmetode, især hvis kommunen — hvad der i vore dage med mindre blades ophør ofte er tilfældet - ligger på grænsen mellem forskellige blades spredningsområde. Der må derfor ofte foretages valg mellem flere blade — såvel dagblade som distriktsblade — og dette valg må foretages af kommunalbestyrelsen, som ved beslutningen herom ligesom ved andre beslutninger er undergivet almindelige offentligretlige principper om ligelig forvaltning (det lige skal behandles lige) og magtfordrejning (varetagelse af uvedkommende interesser eller ulovlige formål).

I den svenske kommunale styrelseslov er det for så vidt angår bekendtgørelse af de kommunale råds møder bestemt, at der hvert år skal vælges de blade, som gennem deres udbredelse bringer meddelelsen til de flestes kundskab. Samtidig er der indrømmet et mindretal på 1/3 af medlemmerne en ret til at kræve annoncering i et bestemt blad. Sådanne mindretalshensyn bør imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse alene tilgodeses ved de nævnte almindelige principper om ligelig forvaltning og magtfordrejning. Enhver offentligretlig beføjelse til at træffe beslutninger efter et mere eller mindre frit skøn er underkastet den begrænsing, som ligger i, at myndigheden kun kan varetage offentlige hensyn og tillige kun en bestemt kreds af offentlige hensyn. Der vil derfor kunne foreligge en usaglig og ulovlig bevæggrund, hvis kommunalbestyrelsen lader møderne annoncere i et organ, der ikke har større udbredelse i kommunen, såfremt organer med større eller lige så stor udbredelse i kommunen ikke samtidig benyttes.

Anvendelse af annoncer nødvendiggør på den anden side en balanceakt, idet det må undgås, at der opstår et afhængighedsforhold kommune og presse imellem. En økonomisk og politisk afhængighed kan være betænkelig for såvel kommunen som pressen.

Ved valget af presseorganer til annoncering bør kommunalbestyrelsen tillige sikre sig den økonomisk bedst mulige annoncering, og kommunalbestyrelsen må i det hele taget ved annonceringen også foretage en forretningsmæssig bedømmelse. I økonomi- og budgetministeriets vejledning nr. 238 af 3. november 1972 om det offentliges brug af annoncering er det således også anbefalet, "at annoncering sker ud fra rent forretningsmæssige hensyn, det vil sige kun i det konkret nødvendige omfang. Dette gælder såvel med hensyn til annoncernes størrelse, udstyr og hyppighed som med hensyn til bladvalg, alt efter annoncernes adresse til erhvervsbestemte, faglige, geografiske eller andre udsnit af befolkningen".

Ved vurderingen af behovet for annoncering må således indgå andre mulige informationskanaler, herunder muligheden for at der i pressen uden annoncering vil ske en tilstrækkeligt dækkende redaktionel omtale af de pågældende forhold.

7.6.7. Udstillinger

Kommunale udstillinger benyttes i vid udstrækning, især som en måde til at informere om kommunal planlægning. Kommuneundersøgelsen har således vist, at informative udstillinger har været arrangeret i 60% af kommunerne. Det er mest de større kommuner og især kommunerne i hovedstadsområdet, der arrangerer informative udstillinger. Der har således været afholdt udstillinger i 80% af kommunerne med over 30.000 indbyggere og kun i 35% af kommunerne med under 7.000 indbyggere.

Emnerne for de afholdte udstillinger har i de fleste tilfælde været byplanspørgsmål eller anlægsprojekter. Om blandt andet udstillinger som led i information om kommunal planlægning kan iøvrigt især henvises til Georg Gottschalk og Jens Chr. Tonboe: "Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen", udgivet af Statens Byggeforskningsinstitut.

Informative udstillinger har store fordele ved, at selv temmelig komplicerede planer og projekter kan fremstilles på en tilgængelig måde ved plancher, modeller og lignende, som dårligt kan illustreres i en brochure. Udstillinger kan være kombineret med film eller foredragsvirksomhed og derved gøres endnu mere levende. Med hen-

blik på at yde den bedst mulige vejledning kan det være af betydning, at udstillingen er betjent af byplanlæggere eller andre embedsmænd fra forvaltningen, eventuelt særlige planlægningskonsulenter. Udstillingerne kan også kombineres med en informationsmodtagelse, idet borgerne kan opfordres til at fremkomme med kommentarer til fremlagte alternativer eller ideer til andre mulige projekter.

Udstillinger er på grund af den lette tilgængelighed velegnede som indledningsfase i en offentlighedsperiode vedrørende fysisk planlægning. Udstillinger er også af betydning i undervisningsøjemed. Udstillinger placeres bedst og tillige billigst i rådhusforhaller, biblioteker eller andre steder, hvor der automatisk er kontakt med mange borgere, f.eks. skoler, hospitaler eller andre institutioner.

Ulempen ved udstillinger er, at de ofte er meget kostbare, men dette behøver ikke nødvendigvis at være tilfældet. Desuden forudsætter udstillinger et betydeligt initiativ fra borgerne, og det har i praksis vist sig, at det stort set kun er de på forhånd særligt interesserede, der møder op på sådanne udstillinger. Begge betænkeligheder kan imidlertid til en vis grad imødegås ved, at udstillingerne gøres til vandreudstillinger eller måske ligefrem mobile udstillinger. Herved udnyttes udstillingen bedre, og man får mulighed for at få en langt større del af befolkningen i tale. Det er i det hele taget et generelt problem, som man må være opmærksom på ved den meste form for kommunal informationsvirksomhed, at der ikke sker en diskrimination over for dele af befolkningen, hverken fagligt eller geografisk.

7.6.8. Undervisning m.v.

I skolerne gives der en elementær undervisning i samfundets opbygning, men herudover er det formentlig kun de færreste, der i skole- eller fritidsundervisning modtager undervisning i kommunedemokratiet, herunder grundlaget for og muligheden for indflydelse i beslutningsprocessen samt iøvrigt kommunale forhold og problemer.

Efter arbejdsgruppens opfattelse ville det være gavnligt, om der i orienteringsfagene i grundskolen kunne indgå en gennemgang af, hvorledes kommunedemokratiet fungerer, hvilket kunne kombineres med audiovisuelt materiale samt besøg på rådhuset. Også på højere skoletrin samt i fritidsundervisningen burde der være fag eller kurser, hvor man med konkrete eksempler gennemgik beslutningsprocessen i det kommunale styre, kommunalbestyrelsens arbejdsform og administrationens opbygning. Undervisningen kunne også ske i forbindelse med skole-TV, som kunne vise en sag fra dens start i administrationen til dens afslutning i kommunalbestyrelsen.

Manglende kendskab til kommunestyret og hele det kommunale apparat kan have ført til visse befolkningsgruppers passivitet eller skepsis over for både information og medindflydelse i de former, som kommunerne har tilrettelagt og tilbyder. Det er således også blevet anført, at disse problemer "måske kun kan løses tilfredsstillende på længere sigt, fordi deres løsning bl.a. beror på, om vi kan give vor uddannelse et indhold, der indebærer en tilfredsstillende kombination af formidling af viden om samfundsspørgsmål og færdigheder i at fungere i demokratiske processer"[8]).

Undervisning i kommunestyre og kommunedemokrati bør der efter arbejdsgruppens opfattelse lægges langt større vægt på — og det gælder for så vidt alle skoletrin. En intensivering af undervisningen på dette punkt kan formentlig bedst ske i samarbejde med den kommunale administration, der dels vil kunne instruere og vejlede de lærere, der forstår undervisningen, og dels vil kunne give eleverne en indsigt på stedet. Arbejdsgruppen er dog opmærksom på, at det øjeblikkelige timetal i samtidsorientering næppe vil være tilstrækkeligt hertil, og en udvidelse af timetallet kan derfor blive nødvendigt.

Kommuneundersøgelsen har endvidere vist, at *foredragsvirksomhed* i 4% af kommunerne (8% af de større kommuner) har været benyttet som middel til at orientere om kommunale forhold. Med hensyn til *filmforevisning* har undersøgelsen vist, at denne orienteringsform kun har været benyttet i *2%* af kommunerne, dog omkring 5% af de større kommuner.

Foredragsvirksomhed kombineret med audiovisuelle midler skulle nok med fordel kunne benyttes i flere kommuner som metode til at give indsigt i det kommunale styre, større lovområder og lignende. Denne virksomhed kunne eventuelt henlægges til bibliotekerne og iværk-

[8]) Lars Nordskov Nielsen på et seminar om statslig information den 29. januar 1975, optaget i en rapport fra seminaret.

sættes i forbindelse med etablering eller udbygning af den kommunale informationstjeneste, jfr. nedenfor afsnit 7.65. Foredragsvirksomheden kunne forestås af kommunale embedsmænd, eventuelt i studiekredsform.

En mere konkret information om kommunen og dens institutioner, daginstitutioner, skoler, plejehjem, hospitaler **o.s.v.** kunne man tænke sig gennemført på de enkelte institutioner, hvor eleverne, forældrene, beboerne eller patienterne gennem lysbilleder, film eller TV-kassetter kunne orienteres om den særlige institutions forhold, isoleret og i forhold til kommunen. Netop på plejehjem og hospitaler, hvor beboerne og patienterne ofte kan føle sig isoleret, ville der på den måde kunne skabes et kendskab til arbejdet i institutionen, medarbejderne, faciliteterne, institutionens budgetter og regnskaber m.v.

7.6.9. Informationstjeneste

Kommunernes telefonomstilling, betjentstue eller informationsskranke kan i vidt omfang vejlede borgerne med hensyn til kommunalbestyrelsesmøder, dagsordener, skemaer og lignende samt henvise til rette kontor eller medarbejder i forvaltningen, men en orientering herudover kan sjældent opnås, da dette falder uden for de pågældendes funktioner. Det kunne derfor overvejes at udbygge disse informationssteder, således at de i endnu højere grad kunne fungere som informationstjenester. Behovet for en let tilgængelig informationstjeneste er ikke alene en følge af den øgede kommune- og administrationsstørrelse, men i høj grad et produkt af samfundsproblemernes stigende kompleksitet, anskuet fra borgernes **side**[9]).

Ved at der oprettes en mere organiseret informationstjeneste får borgerne mulighed for på let måde at opnå en vis forhåndsorientering og vejledning i et konkret forvaltningsanliggende. Det har tillige psykologisk værdi, at borgerne kan indhente visse mere enkle oplysninger uden at skulle ulejlige den egentlige kommunale forvaltning. Samtidig betyder det, at den kommunale forvaltning bliver aflastet og frigjort for at skulle besvare mere simple spørgsmål. Dog er det vigtigt, at informationstjenestens ansatte er opmærksomme på deres begrænsning, således at der ikke hos borgerne skabes uberettigede forventninger.

Et egentligt kommunalt *informationskontor* findes i dag — så vidt det er bekendt — kun i Københavns kommune, hvor man har oprettet "Kommune-Information". Også andre større kommuner omgås imidlertid med planer om oprettelse af informationskontorer, informationscentre eller lignende. Københavns kommunes informationskontor er oprettet i tilknytning til kommunens permanente byplanudstilling og har åbent på hverdage fra 10-18 (dog lørdag fra 10-14). Kontoret har 2 heltidsansatte og 2 deltidsansatte. Det er blevet oplyst, at kontoret, der blev oprettet i november 1975, i det første år har haft 25-30.000 forespørgsler, hvoraf de 60% fremkom ved personlig henvendelse. Det har især været spørgsmål i relation til bistandsloven, ejerlejlighedsloven og brandsikringsloven, men også indførelsen af omkostningsbestemt leje gav anledning til en række forespørgsler blandt andet om konsekvenserne for boligsikring. Informationskontoret kan ved således at fornemme borgernes problemer tillige virke som en kanal for informationsmodtagelse for kommunen. Borgernes henvendelser kan f.eks. give anledning til at kommunen ændrer en praksis eller sagsgang.

I tilslutning til kommunale turist- og erhvervskontorer ville der i nogle kommuner være mulighed for at oprette informationskontorer, men vanskeligheden er, at sådanne kontorer er meget omkostningskrævende. Det kræver et kvalificeret personale, der er i stand til fuldt at forstå borgernes problemer og samtidig at overskue den kommunale forvaltning og vejlede om ansøgninger, klager o.s.v. Det er tillige nødvendigt med løbende information om informationskontorets eksistens.

Man kunne også overveje en oprettelse af *kommunale filialkontorer* som kunne virke som kommunens forlængede arm ved at modtage ansøgninger, klager og andre former for henvendelser fra borgerne. Dette kunne især være rimeligt i de allerstørste kommuner, og filialkontorer kendes således også i dag i Århus og Ålborg kommuner. Etablering af områdekontorer betyder ikke et egentligt indgreb i kommunalreformen, men det kan til en vis grad betegne et brud med de senere års tendens mod en samling af den kommunale administration "under et

[9]) Se tillige betænkning nr. 787 om udvidet statslig information om love m.v., side **46-47,** hvor betydningen af et centralt informationssted i den kommunale forvaltning omtales.

tag". Desuden må man være opmærksom på, at sådanne kommunale filialkontorer eller områdekontorer er kostbare at etablere og drive, specielt da der som nævnt, for at de kan fungere tilfredsstillende, må ofres en del ressourcer på deres bemanding og indretning i øvrigt.

I områdekontorer skulle man kunne få vejledning om mere enkle kommunale spørgsmål, ligesom der skulle være alle former for ansøgningsskemaer, publikationer og papirer af enhver art til stede. For at begrænse udgifterne kunne man nøjes med et par timers åbningstid, evt. blot hver anden dag, og en enkelt aftenåbning 18-20. Man kunne eventuelt også overveje at lade en *kommunal* ***informationsbus*** på skift besøge kommunens forskellige områder.

Uanset de med en decentraliseret informationstjeneste forbundne omkostninger finder arbejdsgruppen, at der kan opnås så store nærdemokratiske fordele ved en bedre og fysisk nærmere betjening af borgerne, at en yderligere oprettelse af kommunale områdekontorer bør overvejes og diskuteres. Der vil også ved etableringen af sådanne kontorer opstå et samlingssted i lokalsamfundet, som evt. kunne benyttes til andre kommunale formål, f.eks. kontakten mellem et eventuelt lokaludvalg og lokalbefolkningen.

Oprettelse af informationskontorer og områdekontorer må dog formentlig indskrænkes til de 10-15 største kommuner her i landet, og spørgsmålet om en let tilgængelig informationstjeneste må derfor efter arbejdsgruppens opfattelse i første række løses gennem en betydeligt større inddragelse af *folkebibliotekerne* i den kommunale information. Bibliotekerne er af mange grunde særdeles egnede til at formidle kommunal information og således virke som kommunal informationstjeneste[10]).

Dette følger for så vidt allerede af folkebibliotekernes lovmæssige grundlag, idet det i § 1 i lov om folkebiblioteker m.v. er fastslået, at "folkebibliotekernes formål er at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bøger og andet egnet materiale vederlagsfrit til rådighed". I bekendtgørelse nr. 169 af 13. maj 1965 om folkebiblioteker, der er udfærdiget i medfør af folkebiblioteksloven, er det i § 1 bestemt, at folkebibliotekerne virker som "informationscentraler", og i bekendtgørelsens § 26 om bibliotekernes referencearbejde er dette uddybet med, at der i ethvert bibliotek (herunder større filialer) normalt skal være "installeret telefon, blandt andet med henblik på funktionen som informationscentral. For at kunne tilgodese denne virksomhed må samlingen af opslagsværker være således sammensat, at forespørgsler af praktisk og aktuel karakter kan besvares. Spørgsmål, der ikke kan besvares ved hjælp af bibliotekets eget materiale, skal søges besvaret ved henvendelse til, eventuelt henvisning til andre biblioteker, institutioner m.v."

Denne angivelse af bibliotekernes virksomhed som informationscentraler har ganske vist ikke særligt den kommunale information for øje, men mange biblioteker har iværksat en informationsformidling af såvel statslig som kommunal information til borgerne. Der er således flere steder oprettet såkaldte "kommunale hjørner". Som eksempler på sådant informationsmateriale, der er fremlagt i bibliotekerne, kan nævnes: dagsordener, budgetter, regnskaber, byplanforslag, beretninger og regulativer, betænkninger, lovforslag og nye love af ahnen interesse. Blandt andet har bibliotekerne formidlet en omfattende information om nyere større lovkomplekser f.eks. kommunalreformen, sygesikringsloven og bistandsloven.

Når bibliotekerne er så velegnede til at informere om kommunale forhold, skyldes det bl.a., at bibliotekerne er åbne for enhver og har en senere åbningstid end den almindelige kommunale forvaltning. Hertil kommer, at de fleste biblioteker har filialbiblioteker. Det er tillige en erfaring, at bibliotekerne betragtes som neutrale institutioner, og at borgerne ofte retter henvendelse til bibliotekerne for at få en forhåndsorientering, inden de derefter henvender sig til en offentlig instans. Det er i denne forbindelse også af værdi, at bibliotekerne på anden måde er samlingssteder for den lokale befolkning. Bibliotekerne anvendes til koncerter og foredrag, og der arrangeres en række forskellige udstillinger, som undertiden kan have tilknytning til aktuelle kommunale spørgsmål.

En forudsætning for, at bibliotekerne kan være i stand til at yde en indsats som informationsorgan over for borgerne med hensyn til kommunale forhold og problemer er imidlertid, at der hos bibliotekspersonalet er et kendskab til den kommunale forvaltning, dens opbygning og geografiske placering. Bibliotekarerne må og-

10) Der kan herom tillige henvises til betænkning nr. 787 om udvidet statslig information om love m.v., side 48-50.

så have et kendskab til arbejdsgangen i den kommunale administration samt i kommunalbestyrelsen og udvalgene. Det er derfor vigtigt, at der er en vekselvirkning mellem biblioteket og kommunens øvrige forvaltning og institutioner, og dette er allerede tilfældet i flere kommuner. Bibliotekerne kan ved at stå til rådighed for forvaltningen som en art "rådhusbibliotek" erhverve sig et bredt kendskab til relevant litteratur og aktuelle problemer, og denne viden kan komme såvel kommunen som borgerne tilgode.

Der kan være grund til at søge denne forbindelseslinie mellem kommunen og biblioteket styrket ved at der tilgår bibliotekerne langt mere information fra kommunen. Det væsentligste er, at bibliotekspersonalet bliver i stand til at meddele visse mere enkle oplysninger om kommunens forvaltning og bliver i stand til at henvise borgerne til de rette medarbejdere i forvaltningen.

Disse spørgsmål om biblioteket som informationscentral må iøvrigt forventes optaget til nærmere undersøgelse og overvejelse i den af kulturministeren nedsatte bibliotekskommission, der ifølge kommissoriet skal stille forslag til en udformning af en national informations- og bibliotekspolitik.

Bibliotekerne vil også ofte have et lokale, der kan benyttes af borgergrupper eller foreninger til at afholde møder eller diskussioner blandt andet på baggrund af det i biblioteket fremlagte materiale.

Der er god grund til at tro, at der netop med hensyn til kommunal informationstjeneste vil ske en betydelig udvikling i de kommende år i takt med kommunernes mere indflydelsesrige stilling, og der er derfor grund til i en diskussion om nærdemokrati at ofre dette emne en særlig opmærksomhed.

7.6.10. Kontaktmøder

Kontaktmøder er kun en af flere betegnelser for de møder, som enkelte borgere, borgergrupper, foreninger m.v. indkaldes til af kommunalbestyrelsen eller et af dennes udvalg. Andre betegnelser er informationsmøder, orienteringsmøder, høringer, samråd m.v. Til forskel fra borgermøder er der således ikke tale om et møde med almindelig adgang, men tale om et møde med særligt indbudte. I sammenhæng hermed er formålet ofte i første række at indhente en særlig sagkyndig viden.

Møderne kan have vidt forskellige emner, normalt af konkret karakter, og møderne kan give mulighed for en gensidig information. Kommunalbestyrelsen informerer om forskellige foranstaltninger eller retsskridt, som overvejes, og samtidig modtager kommunalbestyrelsen information om, hvorledes implicerede interessegrupper stiller sig hertil.

Kontaktmøderne kan i det omfang, der indkaldes grupper eller foreninger af brugere, være udtryk for et rådgivende brugerdemokrati, jfr. nedenfor afsnit 9, og ofte er det sådanne bruger- eller interessebetonede vurderinger, der indhentes f.eks. udtalelser fra miljøgrupper, idrætsforeninger, fritidsorganisationer, grundejerforeninger, handelsstandsforeninger, brancheforeninger m.v. Der kan også på denne måde ved indkaldelse af repræsentative foreninger tilvejebringes viden om befolkningens mere almindelige holdning til forskellige spørgsmål, f.eks. gennem udtalelser fra vælgerforeninger og borgerforeninger.

Forbindelsen mellem kommunalbestyrelserne og foreningslivet har eksisteret gennem en lang årrække og er et vigtigt led i det politiske liv i kommunerne, men det er kun omkring 1/3 af kommunerne, der har en løbende fast kontakt med foreningerne, og heraf har 1/3 kun skriftlig kontakt.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at denne kontaktvirksomhed med fordel kunne udbygges, ikke mindst fordi det har vist sig vanskeligt gennem borgermøder at få et repræsentativt udsnit af befolkningen til at møde frem. En kanalisering af information gennem vælgerforeninger, foreninger af brugere og interessegrupper er hensigtsmæssig og enkel at praktisere.

Som der nærmere vil blive redegjort for i afsnit 7.6.14. er det fejlagtigt at tro, at den bedste form for nærdemokrati udgår fra kommunalbestyrelsen. Nærdemokratiet kan støttes og animeres af kommunalbestyrelsen, men den bedste form for nærdemokrati, er ofte det, der fremkaldes ved befolkningens eget initiativ.

Kontaktmøder er en af de måder, hvorpå kommunalbestyrelsen kan støtte de lokale initiativer, og ikke mindst medens sagerne befinder sig på udvalgsstadiet, kan der være grund til at indskibe interesserede foreninger og opnå en tilkendegivelse fra disse. Ved at indkalde eller indlade repræsentanter eller deputationer fra foreninger og interessegrupper kan der opnås en informationsudveksling svarende til

den, der kendes fra deputationers foretræde for folketingsudvalg. Det må dog understreges, at kontaktmøder med repræsentanter for enkeltsektorer ikke kan erstatte den mere tværgående kontakt, og der må derfor undertiden indkaldes til samlede og generelle møder.

Afgørelsen af hvilke foreninger og interessegrupper, der skal indkaldes til kontaktmøder, kan være forbundet med visse vanskeligheder. Er det en særlig sagkundskab, der ønskes inddraget, giver dette dog normalt ikke anledning til problemer, men er det et talerør for særlige berørte eller interesserede dele af befolkningen, der ønskes inddraget, må det sikres, at der ikke sker en diskrimination over for bestemte grupper af befolkningen. Der må i disse tilfælde tilstræbes en alsidighed, omend det må være klart, at helt små fraktioner af befolkningen ikke kan forvente at blive repræsenteret. Disse fraktioner må i stedet gøre sig gældende ved egne initiativer, jfr. herom i afsnit 7.6.14.

7.6.11. Træffetid

Ved træffetid forstås en ordning, hvorved kommunalbestyrelsesmedlemmer (især borgmesteren og udvalgsformænd) på et bestemt tidspunkt, ofte ugentligt eller månedligt, og i et bestemt tidsrum, tager imod telefoniske eller personlige henvendelser fra befolkningen. Ordningen kan således siges at svare til ministres "torsdagsmodtagelser", dog her tillige med "direkte telefonlinie". Ordninger, hvorefter der er træffetid for kommunalbestyrelsen som sådan, betegnes som spørgetid og gennemgås nedenfor i afsnit 7.6.12.

Træffetid er etableret i over halvdelen af kommunerne, og i de fleste af disse kommuner, svarende til 1/3 af samtlige kommuner, har alle udvalgsformænd en fast træffetid. I de øvrige kommuner med træffetid er det kun nogle udvalgsformænd eller borgmesteren, der har træffetid. Dog er der to kommuner, der har træffetid for alle kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det må dog i denne forbindelse bemærkes, at der ikke i undersøgelsen har været spurgt om træffetid for borgmesteren, idet borgmesteren som den daglige leder af kommunens forvaltning for så vidt dagligt har træffetid. Det er iøvrigt bemærkelsesværdigt, at træffetidsordninger mest hyppigt forekommer i de mindste kommuner. Således har 2/3 af kommunerne med under 7.000 indbyggere træffetid, og i de fleste tilfælde en træffetid for alle udvalgsformænd.

Træffetidsordningerne synes at have en god tilslutning og benyttelse, hvilket bl.a. hænger sammen med, at den personlige kontakt giver mulighed for drøftelse af mere personlige anliggender. Træffetid og spørgetid bliver således - uanset lighedspræget — på en måde modsætninger ved, at træffetiden egner sig til personlige anliggender, medens spørgetiden ikke egner sig til drøftelse af personlige spørgsmål. De to nærdemokratiformer kan derfor supplere hinanden på en god måde og skabe mulighed for, at den enkelte borger altid har en kanal til de valgte, i såvel politiske som ikke-politiske anliggender.

Ulempen ved træffetid er, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne skal være til rådighed i et bestemt tidsrum uden måske at modtage henvendelser. For borgmesteren (og i magistratskommuner tillige rådmændene) vil dette dog ikke medføre særlige vanskeligheder, hvorimod det for udvalgsformænd, uanset de ofte må være til stede på rådhuset, betyder en yderligere belastning. For de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer vil regelmæssige træffetider indebære en betydelig forøgelse af deres arbejdsbyrde, og da der ikke for disse gælder særlige vederlagsordninger, må en sådan forøgelse forekomme problematisk. Da de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke umiddelbart har forbindelse med den kommunale forvaltning, vil eventuelle borgerhenvendelser desuden lige så vel kunne ske uden for en træffetid.

7.6.12. Spørgetid

Der er i næsten halvdelen af kommunerne indført spørgetidsordninger med spørgsmål fra vælgerne i tilslutning til — umiddelbart inden eller efter — kommunalbestyrelsens offentlige møde. Spørgetidsordningerne er mest udbredt i kommunerne i hovedstadsområdet (89%) og i det hele taget i de største kommuner (63%), medens den mindste udbredelse findes i de mindste kommuner (31%). Derimod er træffetidsordningerne som ovenfor nævnt mest udbredt i de mindste kommuner og modsvarer således den mindre udbredte spørgetid,uanset den påpegede forskel på disse to nærdemokratiformer. Også halvdelen af amtsrådene har etableret spørgetid.

Der er forskellige former for spørgetidsordninger. Enten kan der være tale om alene skriftlige spørgsmål eller alene mundtlige spørgsmål eller både skriftlige og mundtlige spørgsmål. De fleste af spørgetidsordningeme (43%) er baseret alene på skriftlige spørgsmål. 30% af spørgetidsordningerne består dog såvel i skriftlige som mundtlige spørgsmål, medens 27% af ordningerne alene er baseret på mundtlige spørgsmål. Der er ikke i denne henseende forskel på kommunerne - **størrelsesmæssigt** eller geografisk.

Med hensyn til udnyttelsen af spørgetidsordningerne er der igen stor forskel på kommunerne. Generelt for samtlige spørgetidsordninger har kommuneundersøgelsen vist, at 15% aldrig benyttes, 28% benyttes sjældent, 36% benyttes med visse mellemrum, og 21% benyttes ved hvert møde. I Vestjylland, hvor spørgetidsordninger er mindst udbredt, er de eksisterende spørgetidsordninger også de mindst benyttede, og på samme måde forholder det sig i de mindste kommuner, hvorimod spørgetiden udnyttes mere jævnligt i de større og største kommuner. I hovedstadsområdet er det kun 3% af spørgetidsordningerne, der aldrig benyttes, medens 40% benyttes med visse mellemrum og 33% ved hvert kommunalbestyrelsesmøde. I amtsrådene har benyttelsen af spørgetiden været ringere. To amtsråd har oplyst, at spørgetiden aldrig benyttes, tre amtsråd, at den benyttes sjældent, og to amtsråd, at den benyttes med visse mellemrum.

De etablerede spørgetidsordninger benyttes således kun i et relativt ringe omfang. Årsagen hertil fremgår ikke af kommuneundersøgelsen, og der gør sig formentlig en flerhed af årsager gældende.

Først og fremmest kan man rejse spørgsmål om *baggrunden for indførelsen af spørgetid, behovet for en spørgetid og hvilke særlige formål spørgetiden skal tjene.* Spørgetidsordningerne er opstået på de enkelte kommunalbestyrelsers eget initiativ, og der er ikke i den kommunale styrelseslov bestemmelser om spørgetid.

Spørgetidens indførelse kan tænkes at være en afsmitning fra den i folketinget gennemførte spørgetid. En spørgetid af tilsnit som den i folketinget er det imidlertid ikke muligt at gennemføre, idet det ville forudsætte en **kommune**struktur med en art parlament og regering. I kommunerne er kommunalbestyrelserne både de styrende og forvaltende organer, og kommunalbestyrelsesmedlemmerne må derfor i virkeligheden rejse spørgsmålene over for sig selv og de øvrige medlemmer af kommunalbestyrelsen. Ganske vist udøver udvalgene den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, men denne forvaltning sker på kommunalbestyrelsens vegne, og i § 22 i den kommunale styrelseslov er det fastsat, at et medlem af kommunalbestyrelsen kan indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed for kommunalbestyrelsen, og at udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger som denne forlanger. Og ganske vist udøver borgmesteren i henhold til styrelsesloven visse selvstændige beføjelser, men der er tale om beføjelser uden politisk indhold, og det er ofte i kommunernes styrelsesvedtægter bestemt, at de afgørelser, som borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne træffer, skal forelægges kommunalbestyrelsen til efterretning i førstkommende møde.

Det er derfor vanskeligt at se, at en spørgetid *for kommunalbestyrelsens medlemmer* tjener noget formål, da der ikke i den kommunale styrelse findes et til regeringen svarende organ med udøvende magt, som skal kontrolleres. Parlamentet er således i højere grad vælgerne, der hvert 4. år fastlægger den politiske kurs, og dette synspunkt kan have ført til, at der i et stort antal kommuner er indført en spørgetidsordning *for kommunens vælgere.* Selv anskuet på denne måde som vælgerparlamentets kontrol med kommunalbestyrelsen, er der imidlertid betydningsfulde forskelle i relation til folketingets spørgetid. Folketingsmedlemmernes spørgsmål rettes til ministrene, altså regeringen, som er en enhed, og der afgives derfor kun et svar. Kommunalbestyrelsen er ikke en enhed, men netop sammensat af forskellige politiske anskuelser, og der findes derfor ikke kun ét svar på spørgsmål af politisk indhold, men teoretisk kan der tænkes lige så mange svar, som der er medlemmer. Dette gælder naturligvis ikke for så vidt angår spørgsmål vedrørende faktiske forhold, men disse spørgsmål ville borgerne lige så vel kunne få besvaret ved henvendelse til forvaltningen.

Hvis spørgetiden skulle være svarende til den i folketinget ville det forudsætte, at der i kommunalbestyrelsen blev truffet beslutning om besvarelsen af de rejste spørgsmål. Det ville således betyde anerkendelsen af en egentlig forslagsret for borgerne, og en adgang til gensvar (replik og duplik) ville betyde en anerkendelse

af, at udenforstående kan deltage i kommunalbestyrelsens forhandlinger. Det må forekomme ikke alene uhensigtsmæssigt, men tillige stridende imod almindelige principper for kollegiale organers arbejdsform, hvis man anerkendte en ret for tilhørerne til at deltage i kommunalbestyrelsens møder, jfr. i det hele ovenfor i afsnit 4. Hertil kommer som ikke mindst afgørende, at gensvar på kommunalbestyrelsens vegne ville forudsætte en ny forhandlings- og beslutningsprocedure i kommunalbestyrelsen, idet der ikke er nogen, der i den henseende kan optræde på kommunalbestyrelsens vegne.

Det må derfor fastslås, at spørgetiden for borgerne ikke er en del af kommunalbestyrelsens møder, men at de på den anden side af praktiske grunde afholdes i forbindelse med kommunalbestyrelsesmøderne — enten umiddelbart forud for eller efter det offentlige møde. Det følger af, at spørgetiden ikke kan anses for et egentligt kommunalbestyrelsesmøde, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke har mødepligt i spørgetiden. Borgerne kan ikke i en spørgetid få svar fra kommunalbestyrelsen som sådan, men alene fra de tilstedeværende medlemmer på disses egne vegne, og kommunalbestyrelsesmedlemmerne har ikke pligt til at besvare rejste spørgsmål. *Spørgetid må karakteriseres som en fastlagt række af kortvarige borgermøder afholdt af kommunalbestyrelsen i tilknytning til kommunalbestyrelsesmøderne og uden på forhånd fastlagte emner.* Betegnelsen "spørgetid" kan derfor forekomme lidt misvisende, idet der oftest mere er tale om en adgang til at fremkomme med udtalelser til påvirkning af kommunalbestyrelsen, og iøvrigt en politisk debat.

Spørgetiden kan således have en betydning ved at være en fast institution, en kanal mellem vælger og valgt til at afgive og modtage information igennem. Den kommunale spørgetid kan derimod som nævnt ikke få samme karakter som folketingets, og en eventuel misforståelse i denne henseende kan i nogen grad være årsag til, at spørgetiden ikke er benyttet i så vid udstrækning. Endvidere kan den ringe benyttelse skyldes, at der normalt ikke i spørgetiden kan rejses spørgsmål, som ikke lige så vel kunne være rejst på anden måde. Først må det fastslås, at den offentlige spørgetid ikke kan benyttes til spørgsmål vedrørende sager om enkeltpersoner eller andre sager vedrørende fortrolige forhold, **d.v.s.** et stort antal konkrete sager i forvaltningen falder udenfor. Ligeledes kan det konstateres, at der ikke i en spørgetid er behov for at stille spørgsmål vedrørende faktiske forhold, idet disse - måske bedre — lader sig besvare af forvaltningen. Formålet med spørgetiden skulle herefter være at give borgerne mulighed for at rejse mere politisk betonede spørgsmål over for de valgte repræsentanter. Sådanne spørgsmål ville imidlertid også kunne stilles ved andre lejligheder end i en spørgetid, f.eks.ved henvendelse til de enkelte medlemmer, ved åbne breve i den lokale presse, ved andre former for borgermøder med kommunalbestyrelsesmedlemmer m.v.

Som andre årsager til den ringe benyttelse af spørgetiden kan nævnes, at spørgetidens placering i tilknytning til et kommunalbestyrelsesmøde kan medføre et tidspres, som kan hæmme mulighederne for, at der fremkommer den politiske debat, som er spørgetidens egentlige formål.

Endvidere kan det ikke udelukkes, at der rundt om i de pågældende kommuner er et ukendskab til **spørgetidsordningens** eksistens.

Den ringe benyttelse af spørgetider kan også være en følge af, at det i alle tilfælde er fundet nødvendigt at fastsætte visse — mere eller mindre restriktive — regler for benyttelsen af spørgetiden. Når det er kommunalbestyrelsen der afholder og er ansvarlig for afviklingen af spørgetiden, må der gælde regler til sikring af ligelig hensyntagen til samtlige grupper i kommunalbestyrelsen. Blandt andet må det sikres, at de tilstedeværende medlemmer har adgang til fremkomme med bemærkninger, kommentarer, indsigelser **o.lign.** til spørgsmål og besvarelser. Regler herom er nedfældet i spørgetidsreglementerne, men desuden er det nødvendigt, at det på en eller anden måde over for borgerne er fastslået, hvilken form for spørgetid der gælder i kommunen, samt på hvilken måde borgerne kan benytte den pågældende spørgetid. Regelfastsættelsen skyldes således i første række hensynet til borgerne, som skal kunne forlange at få udleveret et eksemplar af reglerne for spørgetiden. Grundlaget for spørgetiden bør være alment kendt, men det kan ikke udelukkes, at reglementerne — især for de skriftlige spørgetider — er for stive og formelle, ligesom der ofte er tillagt borgmesteren meget vidtgående beføjelser til at svare på de tilstedeværende medlemmers vegne.

På den anden side er værdien af spørgetid også afhængig af, om spørgetiden anvendes på rigtig måde, således at den ikke bliver præget af nogle enkelte borgere, der i hver spørgetid møder frem, måske uden egentlige spørgsmål, men mere for at give udtryk for egne anskuelser. Det er imidlertid næppe muligt helt at sikre spørgetiden imod eventuelle misbrug. Kun må det anbefales i reglementerne for spørgetiderne at optage bestemmelser, der dels sikrer at spørgsmålene vedrører almene emner, dels at spørgsmålene ikke for nyligt har været rejst i spørgetiden, og dels at spørgetiden ikke udarter til lange meningsudvekslinger. Det vil således være naturligt at fastsætte tale tidsbegrænsninger.

Spørgetidsreglementernes indhold er imidlertid stærkt vekslende fra kommune til kommune, og kommuneundersøgelsen har vist, at der kan være behov for nogle standardreglementer for spørgetider. Da der tillige er konstateret usikkerhed med hensyn til hele afviklingen af spørgetiden, har arbejdsgruppen fundet det rigtigst at udarbejde nogle eksempler på reglementer for forskellige **spørgetidsordninger**. Som bilag 9 er optaget et forslag til reglement for skriftlig spørgetid, som bilag 10 et forslag til reglement for mundtlig spørgetid inden kommunalbestyrelsens ordinære offentlige møder, og som bilag 11 et forslag til reglement for mundtlig spørgetid efter kommunalbestyrelsens ordinære offentlige møder.

De *skriftlige spørgetidsordninger* muliggør, at borgmesteren som forvaltningens chef får mulighed for på forhånd at gennemgå spørgsmålene og sørge for, at spørgsmål, der kan besvares af forvaltningen, henvises dertil. Desuden får borgmesteren mulighed for at afvise spørgsmål, der ikke er af almen karakter, eller som vedrører punkter på dagsordenen for det kommunalbestyrelsesmøde, der følger umiddelbart efter spørgetiden. En afvisning i dette tilfælde må anses for rimelig for at undgå, at kommunalbestyrelsens behandling af sagerne på en uheldig måde foregribes, specielt da der som nævnt ikke gælder en mødepligt ved spørgetiderne. Også spørgsmål, der indeholder angreb på borgere eller indeholder eller forudsætter røbelse af fortrolige forhold, bør afvises af borgmesteren. De skriftlige spørgsmål kan tillige give mulighed for, at spørgsmålene, hvis det er nødvendigt, summarisk kan blive undersøgt i den kommunale forvaltning, således at der ved spørgsmålenes udsendelse til medlemmerne inden spørgetiden kan vedlægges forvaltningens eventuelle bemærkninger.

Det er i flere af kommunernes reglementer for spørgetider fastsat, at skriftlige spørgsmål må være kommunalbestyrelsen i hænde senest ugedagen før den spørgetid, hvor spørgsmålet ønskes fremsat og besvaret, og en sådan frist må anses for rimelig. Spørgsmålene må indsendes til kommunalbestyrelsen eller kommunen, og det bør fremgå af brevet, at spørgsmålet ønskes besvaret i en spørgetid, eventuelt ved at brevet mærkes "spørgetid". Hvis spørgsmålet ikke er stilet til et enkelt eller nogle enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, vil det blive forelagt af borgmesteren, som normalt tillige vil fremkomme med sine bemærkninger til spørgsmålet. Det må imidlertid understreges, at borgmesterens besvarelse ikke sker på kommunalbestyrelsens vegne. Der må derefter være mulighed for, at de øvrige tilstedeværende medlemmer kan knytte bemærkninger til borgmesterens besvarelse, ligesom dette iøvrigt også gælder de spørgsmål, der alene er rettet til enkelte medlemmer.

Spørgetidsordninger med mundtlige spørgsmål kan være placeret enten inden kommunalbestyrelsens møde eller efter det offentlige møde, men inden eventuelle sagers behandling for lukkede døre. Bemærkningerne ovenfor om spørgetider med skriftlige spørgsmål gælder i det store og hele ligeledes spørgetider med mundtlige spørgsmål. Det må således også i mundtlige spørgetider tilkomme borgmesteren at tage stilling til, hvorvidt spørgsmål må afvises. Borgmesteren må også i en mundtlig spørgetid kunne henvise spørgsmål, der kan besvares af forvaltningen, dertil, men som dennes daglige leder vil det formentlig ofte forekomme, at borgmesteren besvarer sådanne spørgsmål vedrørende faktiske forhold.

De emner, som der kan stilles spørgsmål om, er ved mundtlige spørgetidsordninger forud for kommunalbestyrelsens møder de samme som ved de skriftlige spørgetidsordninger. Derimod kan der ved mundtlige spørgetider efter kommunalbestyrelsesmødet være grund til at indskrænke emnerne således, at der alene kan rejses spørgsmål om de sager, der netop har været behandlet i kommunalbestyrelsesmødet. Det følger også naturligt af, at det er tilhørerne ved kommunalbestyrelsesmødet, der vil være til stede ved en sådan efterfølgende spørgetid.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan der normalt ikke ved spørgetid skabes en frugtbar

debat mellem vælgerne og de valgte. Der vil ofte kun være få borgere til stede, og kendskabet til de rejste spørgsmål vil være yderst forskelligt såvel blandt kommunalbestyrelsesmedlemmerne som de øvrige tilstedeværende. Disse forhold, de tidsmæssige betingelser samt den omstændighed, at opmærksomheden i højere grad vil være samlet om kommunalbestyrelsesmødet, vil oftest føre til, at der ikke vil opstå en mere indgående debat. Den væsentligste ulempe ved spørgetid er dog, at sådanne ordninger kan blive misbrugt, og flere kommuner har haft sådanne dårlige erfaringer med spørgetid. Hvis spørgetiden bliver kværulatorisk eller ensidigt agitatorisk præget, vil det ikke alene være en tidsmæssig belastning for kommunalbestyrelsesmedlemmerne, men tillige indebære, at spørgetidens attraktive værdi generelt forringes. Alene af denne grund vil en obligatorisk spørgetidsordning være betænkelig. Det kan desuden være nødvendigt at suspendere spørgetiden i en vis periode forud for kommunalvalget, f.eks. 2 eller 3 måneder, således at det undgås, at spørgetiden bliver præget af valgagitation. Det er ikke kommunalbestyrelsens opgave at forestå vælgermøder.

På den anden side må det anføres, at spørgetid er en rimelig og billig foranstaltning. Spørgetid udmærker sig ved at være en på forhånd fastlagt borgermøderække og dermed adgang til kontakt mellem vælger og valgt, og praktisk er borgermøderne henlagt til tidspunkter, hvor kommunalbestyrelsen alligevel skal samles. Spørgetidsordningerne muliggør, at borgerne kan få kommunalbestyrelsesmedlemmernes og offentlighedens øjne rettet på visse efter deres opfattelse uheldige forhold i kommunen, og ved en samtidig — måske både forudgående og efterfølgende — pressedækning kan spørgsmålet give anledning til en mere almindelig debat i kommunen og dermed en hævelse af det politiske aktivitetsniveau.

Spørgsmålet om indførelse af spørgetid, og i bekræftende fald spørgetidens form, bør afgøres af den enkelte kommunalbestyrelse. De skriftlige spørgetidsordninger kan være at foretrække ud fra den betragtning, at der, ved at spørgsmålene på forhånd er kendt for kommunalbestyrelsesmedlemmerne, er mulighed for en dybere debat. På den anden side forudsætter disse ordninger, at borgerne mere formelt formulerer og indsender deres spørgsmål. De mundtlige spørgetidsordninger kan omvendt med deres formløshed virke lettere tilgængelige, og det synes også at være en erfaring, at de mundtlige spørgetider i højere grad benyttes. I kommuner af stor geografisk udstrækning og amtskommuner kan en mundtlig spørgetidsordning dog næppe være tilstrækkelig, og det kan således også være hensigtsmæssigt eventuelt at etablere en kombineret skriftlig og mundtlig spørgetid inden de ordinære offentlige kommunalbestyrelsesmøder.

7.6.13. Borgermøder

Borgermøder er her betegnelsen for de møder, som kommunalbestyrelsen eller et udvalg afholder med almindelig adgang for kommunens borgere. Det er normalt emner af almen karakter, der drøftes på sådanne borgermøder.

Det fremgår af kommuneundersøgelsen, at 85% af kommunerne i 1974 eller 1975 afholdt borgermøder. De større kommuner har i lidt højere grad end de mindre kommuner afholdt borgermøder, men forskellene er ikke store (90% imod 81%). I hovedstadsområdet er det dog 97% af kommunerne, der har afholdt borgermøder. Derimod har borgermøder kun været afholdt i 3 amtskommuner, hvilket har sammenhæng med amtskommunernes størrelse og udstrækning.

Med hensyn til emnerne for borgermøder er der betydelige forskelle mellem de største kommuner og de mindre kommuner og mellem hovedstadsområdet og det øvrige land. Generelt for hele landet gælder det, at den fysiske planlægning er det hyppigste emne for borgermøder. Regionplanlægningen har været diskuteret på borgermøder i 25% af kommunerne, men kun i 10% af de største kommuner, og i hovedstadsområdet kun i 8% af kommunerne. Modsat forholder det sig med byplanlægningen, der har været emne for borgermøder i 23% af kommunerne, men i 53% af de største kommuner og i 64% af hovedstadsområdets kommuner.

Andre almindelige emner har været spørgsmål med tilknytning til skole, kultur og miljø, og disse anliggender har været behandlet på borgermøder i 29% af kommunerne, men kun 17% af kommunerne i hovedstadsområdet. Derimod har kommunens budget i halvdelen af hovedstadsområdets kommuner været genstand for borgermøder, og for landet som helhed gælder dette kun i 14% af kommunerne.

Sociale forhold har kun været behandlet på borgermøder i 14% af kommunerne, og generelt har det været en erfaring, at borgermøder især har været afholdt omkring emner, der har kunnet anskueliggøres gennem planer, skitser, budgetter m.v. I disse tilfælde foreligger der konkrete udformninger, og der er således tale om gennemførelse af en projektoffentlighed.

Der afholdes imidlertid også en række borgermøder uden særligt på forhånd angivne emner, og således uden at kommunalbestyrelsen ønsker at forelægge et bestemt anliggende for at opnå tilkendegivelser fra borgerne. Det vil hyppigt være møder, hvor kommunalbestyrelsen i almindelighed orienterer om kommunale anliggender og samtidig besvarer spørgsmål fra tilhørerne, og formålet med disse møder er i højere grad en afgivelse af information til borgerne. I denne forbindelse skal det tillige nævnes, at der i de senere år under påvirkning af fjernsynets politiske debatter er opstået en betydelig interesse for såkaldte "krydsild-debatter", men de fleste af disse afholdes dog i foreningsregie, oftest i vælgerforeninger. Den informationsformidling, der finder sted ved mødevirksomhed i vælgerforeninger m.v., vil imidlertid blive omtalt i afsnit 7.6.14. under borgerinitiativer.

Kommuneundersøgelsen har tillige vist, at det gennemsnitlige deltagerantal i borgermøderne kun i 37% af kommunerne har været over 100.1 39% af kommunerne har deltagerantallet været mellem 50 og 100, og i 10% af kommunerne under 50 (14% af de kommuner, der har afholdt borgermøder, har ikke besvaret dette spørgsmål). Deltagerantallet har været størst i de største kommuner, men set i relation til kommunernes indbyggerantal, har deltagerantallet dog været størst i de mindre kommuner. Trods det relativt ringe fremmøde ved borgermøderne bedømmer 43% af kommunerne imidlertid møderesultaterne som positive. 22% af kommunerne har oplyst, at borgermøderne har givet et beskedent udbytte, og 7% af kommunerne har svaret, at borgermøderne ligefrem har været dårlige og uden udbytte. Det må dog bemærkes, at 28% af de kommuner, der har afholdt borgermøder, har undladt at besvare dette spørgsmål om værdien af de afholdte borgermøder. løvrigt har undersøgelsen vist, at tilfredsheden med mødeforløbet er størst i hovedstadsområdet og de største kommuner.

Det forekommer ofte, at der i forbindelse med borgermøder vedrørende fysisk eller økonomisk planlægning gennemføres *gruppedrøftelser,* således at tilhørerne efter et oplæg, normalt fra borgmesteren, opdeles i en række grupper til drøftelse af forskellige bestanddele eller sektorer i planlægningen. Herved skabes der mulighed for, at borgerne kan deltage i en drøftelse af de aspekter af planlægningen, der især har deres interesse. Grupperne har ofte en kommunal politiker eller embedsmand til rådighed, og efter gruppedrøftelserne er det normalt, at borgermødet slutter med en samlet debat, hvor et panel af kommunalbestyrelsesmedlemmer besvarer spørgsmål fra borgerne.

Borgermøder benyttes også i planlægningsanliggender som optakt til nedsættelse af *studiekredse,* der herefter opfordres til at fremkomme med forslag til en planlægning for et bestemt område eller en institution, der skal etableres eller udbygges.

Sideløbende med borgermøder om kommunal planlægning arrangeres ofte *udstillinger,* f. eks. således, at debatfasen indledes med en udstilling, hvor der i plancher, skitser, fotostater m.v. redegøres for alternative planmuligheder, og undertiden er der i tilknytning til udstillingerne udskrevet *idékonkurrencer.* Disse forskellige foranstaltninger kan føre til en mere udførlig *presseomtale,* ligesom dette kan opnås gennem en informativ *annoncering* i den lokale presse.

Borgermøderne fremtræder således i flere skikkelser og ofte i sammenhæng med andre informationskanaler, idet der hyppigt vil være tale om en drøftelse af mere betydningsfulde kommunale dispositioner. På grund af den gennemgående beskedne deltagelse i borgermøderne må det tillige understreges, at borgermøder ikke kan benyttes som en isoleret informationskanal om et emne.

Borgermøder kan altså ikke stå alene. Dette følger allerede af, at det er en forudsætning for et gunstigt mødeforløb, at der i forbindelse med borgermødet benyttes andre informationskanaler. Helt nødvendig er naturligvis annonceringen og den øvrige forhåndsomtale. Som omtalt i afsnit 7.6.2. er det anbefalelsesværdigt, hvis borgermødet har et særligt tema, at udarbejde en pjece herom. Pjecen kan enten husstandsomdeles eller fremlægges forskellige steder i kommunen. En husstandsomdeling kan være rimelig i de tilfælde, hvor det er et borger-

møde for et mindre afgrænset lokalområde. Generelt må det anføres, at da udgifterne — direkte og indirekte (kommunens lønudgifter) — til borgermøder i sig selv ofte er store, bør man være varsom med at spare på foranstaltninger, der kan bidrage til at øge kendskabet til borgermødet og de emner, der skal diskuteres på borgermødet.

Det er tillige væsentligt, at befolkningen bliver gjort bekendt med, hvad sigtet med afholdelsen af borgermødet er, d.v.s. om der, set fra kommunens side, især er tale om en informationsafgivelse eller informationsmodtagelse. I flere tilfælde har borgermøder været uden større succes, netop fordi borgerne er mødt op med forudsætninger og forventninger, som borgermødet ikke har kunnet indfri. Ofte må der kræves en balanceakt fra kommunalbestyrelsens side, idet kommunalbestyrelsen på den ene side må give udtryk for sin opfattelse, således at borgerne har et grundlag at reagere på, og på den anden side undlade for håndfast at give udtryk for en bestemt opfattelse, således at borgerne ikke får indtryk af, at der næsten allerede er truffet beslutning i kommunalbestyrelsen.

Et yderligere forhold, der skal peges på, er, at det ofte — også i de tilfælde hvor borgermødets tema vedrører hele kommunen — kan være en fordel at afholde flere mindre møder i de enkelte lokalområder, frem for et enkelt stort centralt møde. Der bortses her fra eventuelle pladsproblemer, idet det mere afgørende er, at debatten kan blive bedre, hvis deltagerantallet ikke er for stort. Erfaringsmæssigt kræver det større overvindelse at tage ordet i en større forsamling, og tidsmæssigt er der også ringere mulighed for, at de enkelte deltagere kan få lejlighed til at ytre sig. Desuden kan det være af værdi, at mødedeltagerne kender hinanden og den lokalitet, hvor mødet finder sted, idet disse faktorer også kan virke nedbrydende på hæmninger, der ofte gør sig gældende med hensyn til at tage ordet og deltage i en debat.

Det er ved borgermøder som ved andre nærdemokratiske foranstaltninger et mål, at så mange borgere som muligt gives lejlighed til at være til stede og deltage i debatten, og i denne forbindelse må det som omtalt i afsnit 7.4. om målsætninger for information tilstræbes, at de traditionelt informationssvage og passive søges inddraget. Debatoplæg og indledninger på borgermøder bør derfor være enkle i fremstillingen og kortfattede. Hvis der er udsendt en informationspjece, bør emnerne så vidt muligt gennemgås efter rækkefølgen i pjecen. En benyttelse af audiovisuelle midler kan i denne forbindelse også lette forståelsen og gøre emnet mere nærværende. Der bør ved pauser gives mulighed for, at tilhørerne kan overveje og diskutere det, der er fremført, med andre tilstedeværende.

Ligesom i afsnittet vedrørende spørgetid skal det anføres, at kommunalbestyrelsen ved afgørelsen af, hvilke kommunalpolitikere der skal fremkomme med indlæg på borgermødet, må tage ligeligt hensyn til grupperne i kommunalbestyrelsen, og det må således forlanges, at ethvert mindretal i kommunalbestyrelsen får mulighed for at fremføre dets synspunkter.

Arbejdsgruppen bedømmer borgermøder som en god informationskanal mellem kommunen og borgerne. Borgermøderne er ikke alene en informationskanal fra kommunen, men også en måde hvorpå kommunalbestyrelsen kan opnå viden om borgernes indstilling. Det er tillige en af de kanaler, ad hvilke borgerne har mulighed for at *øve indflydelse* på kommunale beslutninger. Dette forudsætter, at borgermøderne afholdes på det tidligst mulige stadium, før kommunalbestyrelsen har lagt sig fast på bestemte løsninger. Det er tillige af betydning, at borgermøderne har fast afgrænsede emner af konkret indhold. En mere abstrakt målsætningsdebat synes det vanskeligere at skabe interesse for og gennemføre på borgermøder.

Der er imidlertid grund til at pege på, at ikke alene den tidligere nævnte beskedne borgerdeltagelse, men også de deltagendes og især de aktivt deltagendes repræsentativitet, kan gøre det betænkeligt i for vid udstrækning at sætte lighedstegn mellem de på borgermødet faldne ytringer fra deltagerne og befolkningens almindelige indstilling. Undersøgelser har vist, at der er "en klar overrepræsentation fra samfundets mere veluddannede grupper, mens specielt arbejderne er underrepræsenteret"[11]).

Efter arbejdsgruppens opfattelse står man her overfor et mere generelt problem, der klæ-

[1]) Miljø og demokrati, 1973, side 51. J.C. Tonboe og G. Gottschalk, Offentlighed, hemmelighed, og medindflydelse, udgivet af Statens Byggeforskningsinstitut 1974, I, side 45, hvor det bl.a. er anført, at det er "maksimalt 5-10% af befolkningen, der deltager, og det er et fællestræk for borgermøderne, at de for det første repræsenterer en elite af borgere, og for det andet domineres af de mest privilegerede med hensyn til uddannelse, erhverv og indkomst".

ber ved flere nærdemokratiforanstaltninger, hvis formål er at lade borgerne få medindflydelse på de kommunale beslutninger, nemlig problemet omkring repræsentativiteten. Desuden er det ikke uden betænkelighed at indføre et system, der kan gøre det nødvendigt, at borgerne er aktive for at undgå relativt at miste indflydelse. De grupper af befolkningen, der ønsker at affinde sig med den valgte kommunalbestyrelses varetagelse af de kommunale anliggender, kan således føle sig tvunget til at møde frem og tage del i debatten.

På den anden side finder arbejdsgruppen, at der på borgermøder kan skabes en værdifuld dialog mellem politikere og befolkning, og det må så overlades til politikerne at vægte de afgivne udtalelser. Det er under alle omstændigheder betydningsfuldt, at der især med hensyn til udformningen af kommunens planlægning skabes mulighed for, at borgerne offentligt kan fremføre deres synspunkter.

Selve tilrettelæggelsen af borgermøder må der fra kommunalbestyrelsens side ofres stor opmærksomhed på, og selve mødeforløbet kan for så vidt næsten betragtes som den mindste del. Borgermøder kan derfor være ret ressourcekrævende, omend det ikke nødvendigvis behøver at være tilfældet, især ikke med hensyn til de mindre lokale møder. Uanset eventuelle betydelige omkostninger er det dog værd at bemærke, at arbejdsprocessen i forbindelse med forberedelsen af borgermødet kan betyde, at forvaltning og politikere får anskuet problemstillingerne på en anden måde, set fra borgernes synspunkt, og samtidig lærer at udtrykke sig på en mere forståelig måde. Det er således muligt, at der opnås en afklaring og indsigt, som måske ikke i samme grad ville være opstået uden borgermødet. I det omfang, der produceres pjecer og andet materiale vil det tillige ofte have en betydning, der rækker ud over borgermødet. Materialet kan på senere tidspunkter være af stor værdi, såvel for forvaltningen som for politikerne og befolkningen.

7.6.14. Borgerinitiativer

Når borgerne retter henvendelse til kommunalbestyrelsen, udvalgene eller den kommunale forvaltning, er det normalt for at få information om forskellige forhold, dispositioner eller planer, der vedrører dem personligt eller den del af kommunen, hvor de bor eller arbejder. Borgerhenvendelserne kan komme fra enkelte borgere, borgergrupper eller foreninger og ske telefonisk, skriftligt eller ved personligt fremmøde.

Informationsønskerne kan være udtryk for et elementært ønske om viden og kendskab, men ofte sker henvendelserne med henblik på at få mulighed for at *øve indflydelse* på en kommunal beslutning. Der kan være tale om en borgers bemærkninger og indsigelser vedrørende en forestående konkret forvaltningsafgørelse, altså en udøvelse af kontradiktion, jfr. ovenfor afsnit 7.2.3., men der kan også være tale om bemærkningerog indsigelser med hensyn til sager, der vedrører en flerhed af borgerne eller hele kommunen. Borgernes henvendelser til kommunen kan også være affødt af et ønske om et særligt kommunalt initiativ eller en kommunal foranstaltning f.eks. vedrørende belysningen på en skolevej. På den måde udfolder borgerne ofte en vigtig initierende og ideskabende virksomhed.

Ved borgerinitiativer skabes således en informationskanal mellem kommune og borgere, som kan indeholde samme muligheder for gensidig information og medindflydelse på den kommunale beslutningsproces som kontaktmøder og borgermøder. Til forskel fra disse informationskanaler hviler det fulde initiativ imidlertid her begrebsmæssigt på borgerne.

Det fremgår af kommuneundersøgelsen, at borgere i halvdelen af kommunerne og amtskommunerne har foretaget forskellige initiativer eller aktioner med henblik på at opnå medindflydelse på beslutningsprocessen i kommunen. Det er bemærkelsesværdigt, at den nu foreliggende undersøgelse har vist en betydelig forøgelse af borgerinitiativerne sammenholdt med den i 1973 foretagne tilsvarende undersøgelse, hvor der kun i 35% af kommunerne var konstateret borgerinitiativer[12]).

Det har i særlig grad været i de største kommuner (83% af kommunerne), at borgerne har udført aktioner, medens der kun i 3540% af de mindre kommuner har været særlige initiativer. Initiativerne har været særdeles forskelligartede, og som eksempler kan nævnes aktiviteter gennem foreninger, forbrugergrupper, studiegrupper o.s.v., protestskrivelser, underskriftsindsamlinger, demonstrationer, oprettelse af lokalråd m.v. Undersøgelsen har bl.a. vist, at borgerne i 5% af kommunerne har etableret lokalråd, og i 6% af kommunerne foranstaltet underskriftsindsamlinger.

) "Miljø og demokrati", side 48.

En undersøgelse af de sagområder, inden for hvilke der har været ønsket indflydelse, viser, at dette især har været tilfældet med hensyn til idrætsspørgsmål, sociale anliggender og byplanspørgsmål, medens der kun har været få initiativer med henblik på at opnå medindflydelse i kulturelle anliggender og skoleanliggender. Dette kan muligvis have sammenhæng med, at der med hensyn til skole- og kulturanliggender er et udbygget brugerdemokrati.

Det fremgår tillige af kommuneundersøgelsen, at borgerinitiativerne i 40 af de 111 kommuner, der har oplyst om borgerinitiativer, har haft stor effekt på kommunens dispositioner. Omvendt har 24 kommuner oplyst, at effekten har været ringe, og 20 kommuner at initiativerne har været uden effekt. De resterende 27 kommuner har ikke besvaret dette spørgsmål.

Til borgerinitiativer må naturligvis tillige henregnes de mange gruppe- og foreningsdannelser. Det kan være foreninger, der repræsenterer særlige interesse- og sagsområder, eller mere generelt orienterede foreninger som borgerforeninger og vælgerforeninger.

Kommuneundersøgelsen har vist, at de politiske partiers vælgerforeninger i 1974 eller 1975 har arrangeret møder om kommunalpolitiske spørgsmål i 85% af kommunerne. Aktiviteten har været størst i kommunerne med 15.000-30.000 indbyggere (97% af kommunerne) og mindst i kommunerne med under 7.000 indbyggere (70%), og geografisk har den største aktivitet været i Sydjylland (90%) og den mindste på Fyn (73%). Også i amtskommunerne har vælgerforeningerne vist stor interesse for amtskommunale spørgsmål. Interessen har givet sig udslag i møder, hvortil amtsrådsmedlemmer eller embedsmænd har været indbudt til at holde foredrag eller på anden måde informere. Der har især været konstateret en stigende interesse for regionplanlægningen.

Der har imidlertid i de seneste årtier kunnet iagttages en ringere tilslutning til vælgerforeningerne. Efter partiernes egne opgivelser var der i 1948 672.000 organiserede vælgere, i 1966 588.000 og i 1974 kun 395.000, og da vælgertallet i samme periode har været stigende, er det en betydelig nedgang, der er sket i vælgerforeningstilslutningen. En undersøgelse har vist, at kun 7% af de i undersøgelsen deltagende fra 15 år og opefter var organiseret i politiske vælgerforeninger[13]). Undersøgelsen viste tillige store forskelle mellem befolkningsgrupperne. Aldersmæssigt er der en stigende kurve (15-19 år: 2%, 20-29 år: 6%, 3049 år: 7% og 50 år og derover: 11%). Efter erhverv er forskellene endnu større, idet største medlemskreds findes blandt selvstændige landmænd (30%) og mindste blandt faglærte og ufaglærte arbejdere (hver gruppe 3%).

Som kanal til at formidle information fra kommunen til borgerne og omvendt er vælgerforeningerne således medlemsmæssigt svækkede, hvilket arbejdsgruppen anser for uheldigt, idet aktive vælgerforeninger — ved blandt andet at skabe og opretholde kontakt mellem vælgerne og de valgte — spiller en betydelig rolle i det repræsentative demokrati, ikke mindst vurderet ud fra en nærdemokratisk synsvinkel. Der har imidlertid — især i de seneste år — kunnet iagttages en voksende lokal aktivitet, der har givet sig udslag i dannelsen af borgergrupper, lokalråd, forbrugergrupper, miljøgrupper m.v.

Arbejdsgruppen finder, at disse borgeraktiviteter som hovedregel må betragtes som et sundhedstegn for demokratiet. Gennem forskellige aktioner kan befolkningsgrupper finde sammen og dermed skabe og stimulere en interesse for lokale anliggender, hvorved der kan opstå en dialog med kommunens styrende organer.

Omvendt må det fastslås, at foreninger, interessegrupper eller andre borgerinitiativer uanset form eller medlemskreds ikke har noget krav på at blive inddraget i den kommunale beslutningsproces. Den almindelige adgang til dokumenter m.v. i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen kan anvendes, men herudover kan der ikke kræves udlevering eller tilvejebringelse af bestemte oplysninger. Hvis der måtte være ønske om særlige oplysninger eller en bistand iøvrigt fra den kommunale forvaltning, må der rettes henvendelse til borgmesteren. På dette punkt svarer borgernes retsstilling dog til den, der gælder for de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, idet det enkelte medlem ejheller har krav på, at bestemte oplysninger tilvejebringes. Det er kommunalbestyrelsen selv, der beslutter om en sag er tilstrækkeligt oplyst, idet det dog må kræves, at der foreligger et forsvarligt grundlag for stillingtagen.

J "Levevilkår i Danmark". Statistisk oversigt 1976, udgivet af Danmarks Statistik og Socialforskningsinstituttet, side 253.

Kommunalbestyrelsen kan imidlertid ved at inddrage den viden og de arbejdsressourcer, der er til stede i de forskellige borgerbevægelser, eventuelt skabe et bedre beslutningsgrundlag. Det må derfor antages, at kommunalbestyrelsen normalt ikke vil stille sig afvisende over for sådanne borgergruppers ønsker om særlige oplysninger med henblik på at kunne øve medindflydelse.

Da borgerinitiativer er udtryk for noget i forhold til kommunen passivt, kan arbejdsgruppen på dette punkt selvsagt ikke pege på særlige kommunale foranstaltninger, bortset fra den nævnte imødekommenhed over for disse gruppe- og foreningsdannelser. Dog er der tillige grund til at nævne, at der ved borgerhenvendelser i visse tilfælde kan afsløres et informationsbehov, således at kommunen herigennem kan blive opmærksom på, at der savnes en orientering om nogle kommunale dispositioner, der forberedes eller er iværksat.

7.6.15. Opinionsundersøgelser

Opinionsundersøgelser og folkeafstemninger er to måder, hvorpå kommunen kan få oplysning om borgernes indstilling til kommunale forhold og dispositioner, men i modsætning til de ovenfor omtalte andre kanaler, ad hvilke kommunen modtager information fra borgerne, bliver der ikke i disse tilfælde tale om en dialog kommune og borger imellem. Kommunen stiller sine spørgsmål og får svar herpå.

Opinionsundersøgelser benyttes normalt af en kommune, når der ønskes viden om befolkningens almindelige indstilling til en række forskellige kommunale forhold. Opinionsundersøgelserne kan enten gennemføres ved udsendelse af spørgeskemaer eller som egentlige opinionsmålinger.

Kommuneundersøgelsen har vist, at opinionsundersøgelser ved udsendelse af *spørgeskemaer* har fundet sted i 5% af kommunerne. Egentlige *opinionsmålinger* har været foranstaltet i 7% af kommunerne, og især i hovedstadsområdet, hvor 1/4 af kommunerne har iværksat opinionsmålinger.

Opinionsmålinger udføres oftest gennem markedsanalysefirmaer, da formuleringen af spørgsmål, udvælgelsen af et repræsentativt udsnit interviewpersoner, interviwformen samt bearbejdelsen af svarene kan kræve en særlig indsigt og erfaring. Ved at vælge et udenforstående organ som udspørgende og analysereride opnås tillige en neutralitet, som kan sikre en større tillid til undersøgelsesresultaterne. Større opinionsundersøgelser udført gennem private firmaer er imidlertid udgiftskrævende foranstaltninger, og det er således også især de større kommuner, der har iværksat egentlige opinionsmålinger. Bl.a. har opinionsundersøgelser været foretaget som grundlag for dispositions- eller centerplanlægning eller med henblik på at få oplyst borgernes syn på kommunens informationsvirksomhed og hvilke yderligere informationskanaler, borgerne kunne ønske sig.

En udsendelse af spørgeskemaer vil være mindre udgiftskrævende, da kommunerne selv kan gennemføre sådanne undersøgelser. Det må dog understreges, at det både ved opinionsmålinger og spørgeskemaundersøgelser er nødvendigt med en betydelig forudgående information om undersøgelsen og emnet for denne, således at kommunens beboere kan overveje deres stil-Ungtagen.

Ved udsendelse af spørgeskemaer kan der opstå en usikkerhed såvel med hensyn til borgernes forståelse af stillede spørgsmål som med hensyn til repræsentativiteten af de indkomne svar. Spørgsmålene må derfor formuleres kort, enkelt og entydigt. Repræsentativiteten er der mulighed for til dels at sikre ved særlige udvælgelsesmetoder — aldersmæssigt, socialt, geografisk m.v. - men dette vil indebære, at kommunen må træde i forbindelse med udvalgte borgere. Herved kan der opstå vanskeligheder med hensyn til bevarelsen af anonymiteten, og det kan i så fald blive nødvendigt at indskyde et neutralt kontrollerende mellemled. Er der imidlertid tale om mere neutrale, upolitiske spørgsmål, som f.eks. foretrukne informationskanaler, vil anonymiteten formentlig være mindre afgørende og næppe afholde borgerne fra besvarelse. For at få højest mulig besvarelsesprocent bør kommunen samtidig betale portoen ved svarenes indsendelse.

Spørgeskema og svarkupon kan tillige være indrykket i annonceform i lokalblade, hvilket bl.a. har været praktiseret i forbindelse med undersøgelser af borgernes indstilling til enkeltprojekter. Værdien af en sådan opinionsundersøgelsesform vedrørende politiske spørgsmål må imidlertid anses for tvivlsom, da det ikke er muligt at sikre fornøden repræsentativitet, og da der på grund af en nødvendig anonymitet er risiko for misbrug ved, at nogle indsender flere

svajkuponer. Kan der fastlægges et klart afstemningstema for og imod, må det i et sådant tilfælde ofte foretrækkes - uanset de større udgifter — at der afholdes en kommunal folkeafstemning, således at der skabes en sikrere ramme omkring opinionsundersøgelsen, jfr. i øvrigt nedenfor, hvor der er foretaget en sammenligning mellem opinionsundersøgelser og folkeafstemninger.

7.6.16. Folkeafstemninger

Kommunal folkeafstemning eller kommuneafstemning er en måde, hvorpå borgerne kan inddrages i den kommunale beslutningsproces. Det kan være vanskeligt klart at adskille opinionsundersøgelser og folkeafstemninger. Udsendelsen af spørgeskemaer til samtlige borgere i kommunen eller indrykning af annoncer med spørgsmål og svarkuponer i den lokale presse er former for opinionsundersøgelser, der i høj grad nærmer sig folkeafstemninger. Typisk vil forskellene dog være, at folkeafstemninger sker i særlige, retligt betryggende former og med en generel deltagelse af kommunens vælgere. Betegnelsen folkeafstemning vil her blive forbeholdt de afstemninger, der afholdes af kommunalbestyrelsen efter regler, der i overensstemmelse med den kommunale valglov sikrer en almindelig, Uge og hemmelig stemmeafgivning samt kontrol med stemmeafgivning og stemmeopgørelse.

Folkeafstemninger kan være *obligatoriske* (folkeafstemning *ubetinget påkrævet), betinget obligatoriske* (folkeafstemning *betinget af begæring* af en vis del af kommunalbestyrelsens medlemmer eller et vist antal vælgere) *og frivillige* (folkeafstemning kun hvis kommunalbestyrelsen selv med sædvanligt flertal træffer beslutning herom). Folkeafstemningens resultat kan være enten *bindende* eller blot *vejledende.*

I grundloven kendes både obligatoriske og betinget obligatoriske folkeafstemninger, og ved begge typer af folkeafstemninger er resultatet bindende. På begæring af 1/3 af folketingets medlemmer kan — med visse undtagelser — ethvert af folketinget vedtaget lovforslag blive undergivet folkeafstemning, og det vedtagne lovforslag bortfalder, hvis et flertal af de i afstemningen deltagende vælgere, dog mindst 30% af samtlige stemmeberettigede, stemmer imod lovforslaget. Grundlovens folkeafstemningsinstitut giver således kun vælgerne mulighed for at standse et lovforslag, derimod aldrig mulighed for at gennemtvinge et lovforslag. Selvom en folkeafstemning kan påtvinges folketingets flertal, kan folketinget altså ikke blive påtvunget en bestemt lovgivning.

Den kommunale styrelseslovgivning bygger alene på et rent repræsentativt demokrati og indeholder ingen bestemmelser om kommunale folkeafstemninger, og uden udtrykkelig hjemmel kan hverken de kommunale vælgere eller et mindretal i kommunalbestyrelsen kræve spørgsmål gjort tilgenstand for afstemning blandt vælgerne. Det har derimod i praksis været antaget, at en kommunalbestyrelse uden lovhjemmel kan beslutte at indhente vælgernes tilkendegivelser ved en vejledende folkeafstemning.

Kommuneundersøgelsen har vist at der i 5% af kommunerne har været afholdt kommunale folkeafstemninger, men procentandelen må tages med et vist forbehold, da der som nævnt er forskellige opfattelser af begrebet folkeafstemning. Der er eksempelvis en kommune, der har oplyst, at der på biblioteket har været afholdt afstemning for og imod rygning, og en sådan afstemning mellem brugerne må henregnes til de brugerdemokratiske ordninger, jfr. nedenfor afsnit 9. Der har imidlertid været afholdt egentlige kommunale folkeafstemninger om etablering blandt andet af en sportshal og et centerprojekt.

Også når bortses fra kommunallovgivningen må det konstateres, at der her i landet ejheller i særlovgivningn findes egentlige eksempler på kommunale folkeafstemninger. I *den nu ophævede beværterlov* (lovbekendtgørelse nr. 24 af 21. januar 1964, §§ 12,16 og 17) var der tillagt 1/3 af kommunalbestyrelsesmedlemmerne eller 35% af samtlige sognekommunens vælgere adgang til at kræve kommuneafstemning om indførelse af købstadregler med hensyn til beværterbevillinger samt om kommunalbestyrelsens konkrete afslag på eller indstilling til amtsrådet af en ansøgning om beværterbevilling. Hvis der ikke i kommunalbestyrelsen blev krævet kommuneafstemning, skulle kommunalbestyrelsens afgørelse bekendtgøres for kommunens beboere, der herefter inden 14 dage efter bekendtgørelsen skulle begære afstemning afholdt, og var underskriftsantallet tilstrækkeligt skulle afstemningen afholdes uden unødigt ophold og i overensstemmelse med reglerne for kommunale valg.

Efter den gældende *folkeskolelov* (lov nr. 313 af 26. juni 1975, § 22) kan 50% af vælger-

ne i et *skoledistrikt,* når en kommunalbestyrelse har besluttet at nedlægge en skole, inden 4 uger efter kommunalbestyrelsens bekendtgørelse af beslutningen skriftligt kræve afstemning om skolenedlæggelsen. Hvis 60% af de stemmeberettigede ved afstemningen stemmer for skolens opretholdelse, kan den kun nedlægges efter udløbet af den følgende valgperiode, og da kun hvis kommunalbestyrelsen på ny træffer beslutning herom. Der er i undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 225 af 2. april 1976 fastsat nærmere regler om afstemninger om nedlæggelse af skoler. Afstemningen kan efter kommunalbestyrelsens bestemmelse ske enten alene ved personligt fremmøde eller alene ved brevafstemning (indsendelse af stemmeseddel). Ved afstemningen sættes der kryds i en rubrik ud for ja eller nej. Afstemningen forberedes og ledes af en valgbestyrelse, der sammensættes efter reglerne i den kommunale valglov, og afstemningen og stemmeoptællingen foregår efter de for kommunale valg gældende regler. I forhold til den ovenfor foretagne afgrænsning af begrebet kommunale folkeafstemninger er der imidlertid i dette tilfælde tale om en lokal afstemning begrænset til vælgerne i et skoledistrikt. Sådanne mere begrænsede afstemninger har derfor visse lighedspunkter med de ovenfor omtalte brugerdemokratisk prægede afstemninger i kommunale institutioner m.v.

Endelig skal det nævnes, at spørgsmål om ændring af *kommunale inddelinger* i henhold til loven herom (lov nr. 194 af 24.maj 1972, § 6) kan blive gjort til genstand for kommuneafstemning. Sådanne spørgsmål er imidlertid ikke kommunalbestyrelsesanliggender, men henlagt til et særligt statsligt inddelingsnævn. Der er derfor ikke i disse afstemningstilfælde tale om et egentligt kommunalt nærdemokrati, men der er grund til at pege på denne mulighed for indflydelse, der på dette punkt er tillagt kommunens beboere.

Der har i folketinget i 1975 været fremsat et forslag til folketingsbeslutning om vejledende folkeafstemninger om kommunale anliggender. Efter forslaget, der var fremsat af Fremskridtspartiet, skulle et mindretal af kommunalbestyrelsens medlemmer og/eller et mindretal af de vælgere, der er optaget på valglisten i vedkommende kommune, kunne begære vejledende folkeafstemning om et kommunalt anliggende. Forslaget var blandt andet begrundet med, at der i de senere år havde været en række eksempler på, at kommunalbestyrelser havde fået gennemført projekter, der muligvis ville være blevet nedstemt, hvis der havde været afholdt lokale afstemninger. Som eksempler på spørgsmål, der med rimelighed kunne forelægges vælgerne til vejledende folkeafstemning, var i bemærkningerne til forslaget nævnt rådhusbyggerier, opførelse af kommunale sportshaller og svømmehaller, oprettelse af nye kommunale institutioner og serviceordninger, anvendelse af kommunalt ejede grundarealer og bygninger. Det var i forslaget understreget, at det ikke var tilsigtet at flytte den besluttende myndighed, der fortsat burde være hos de kommunale styrende organer. En gennemførelse af forslaget ville imidlertid efter forslagsstillernes opfattelse indebære en mindretalsbeskyttelse og betyde en væsentlig styrkelse af det nærdemokrati, som efter kommunalreformen var vanskeligt at praktisere. Ved forslagets 1. behandling blev det fra flere ordføreres side gjort gældende, *at* det ville være betænkeligt for ofte at foranstalte folkeafstemning, *at* det var uheldigt og konfliktskabende at give et mindretal og ikke flertallet ret til at begære vejledende folkeafstemning, idet flertallet på den ene side ville føle sig bundet af resultatet, og på den anden side ville have det egentlige ansvar for kommunens forvaltning, og *at* en ret for et enkelt kommunalbestyrelsesmedlem til at begære folkeafstemning kunne være udtryk for, at den enkelte havde andre interesser end helheden. Endelig understregedes det, at en folkeafstemning kun kunne være rimelig for så vidt angår en yderst begrænset del af kommunalbestyrelsens forslag, idet "en meget væsentlig del af et byråds beslutninger går ud på at dele sol og vind lige mellem områder eller beboere i kommunen, f.eks. spørgsmålet om forsyning med institutioner af forskellig karakter rundt omkring i kommunen"[14]). Forslaget blev ikke færdigbehandlet i folketinget.

Ejheller i de øvrige nordiske landes kommunallovgivninger findes der regler om kommunale folkeafstemninger, og folkeafstemningsinstituttets betydning i Schweiz og USA må ses i sammenhæng med særlige forfatningsforhold og traditioner. I Norge findes der i to tilfælde lovbestemmelser om kommunale folkeafstemninger (skolespørgsmål og såkaldte "brændevinsaf-

[14]) Folketingstidende 1974/75, 2. samling. Forhandlinger sp. 4720 ff.

stemninger"), men iøvrigt anses det for muligt at afholde vejledende afstemninger. I Sverige er det ved dom fastslået, at en kommunalbestyrelse ikke uden lovhjemmel er beføjet til at afholde en egentlig kommunal folkeafstemning. Det er i den svenske hovedbetænkning om det kommunale demokrati (SOU 1975: 41) anført, at en bindende kommunal folkeafstemning er utænkelig, ikke mindst fordi de svenske grundlove kun indeholder bestemmelser om frivillige, vejledende folkeafstemninger, og der er i betænkningen taget afstand fra en lovfæstelse af et kommunalt folkeafstemningsinstitut[15]).

I forbindelse med overvejelser om lovfæstelse af et kommunalt folkeafstemningsinstitut må det indledningsvis fastslås, at kommunale folkeafstemninger ikke vil kunne afholdes i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen udøver en i loven tillagt almindelig forvaltningskompetence, f.eks. med hensyn til kommunalbestyrelsens administration af bygningslovgivningen, vejlovgivningen m.v. over for den enkelte private. Ligeledes må det være udelukket at afholde folkeafstemninger om foranstaltninger, som kommunalbestyrelsen efter lovgivningen, f.eks. inden for undervisningsområdet og det sociale område, har pligt til at gennemføre. Kommunale folkeafstemninger vil således i det store og hele kun kunne afholdes vedrørende kommunens servicemæssige funktioner, d.v.s. udnyttelse af arealer og tilvejebringelse af institutioner og andre foranstaltninger for kommunens borgere. Som eksempler på emner, der herefter skulle kunne underkastes folkeafstemning, kan nævnes lokalplaner, vejprojekter, opførelse af idrætshaller, plejehjem og biblioteker.

Det skal endvidere nævnes, at folkeafstemning i henhold til grundlovens regler ikke er muligt for så vidt angår en række lovforslag af finansiel, lønningsmæssig, statsretlig og folkeretlig karakter (grundlovens § 42, stk. 6). Ved en eventuel overførelse afgrundlovens folkeafstemningsinstitut måtte der formentlig på samme måde gøres en række undtagelser, hvor folkeafstemning på grund af særlige forhold ikke kunne begæres afholdt.

Det bør tillige anføres, at det næppe er så afgørende, om resultatet af en folkeafstemning er bindende eller kun vejledende. Ganske vist har kommunalbestyrelsen det i sin magt at gennemføre en anden beslutning end den, der er blevet resultatet af en vejledende afstemning, men forskellen er nok mere af formel end reel karakter. Efter en demokratisk ideologi vil en kommunalbestyrelse nok være utilbøjelig til at sidde et kommuneafstemningsresultat overhørig. *Det ikke retligt bindende resultat vil derfor normalt være politisk bindende.* Den omstændighed, at folkeafstemningens resultat ikke er retligt bindende, kan imidlertid give kommunalbestyrelsen mulighed for i særlige situationer at træffe en anden afgørelse, f.eks. hvis der er ringe deltagelse i folkeafstemningen eller næsten lige mange for og imod. Det må anses for rimeligt, at kommunalbestyrelsen, der har det fulde ansvar, også i sådanne situationer har det sidste ord i sagen.

Når folkeafstemningsinstituttet skal bedømmes i relation til det repræsentative demokrati, betragtes spørgsmålet om afstemningens karakter af bindende eller ikke bindende heller ikke som afgørende for foreneligheden. Det afgørende er, om folkeafstemningen afholdes uden hensyn til det repræsentative organs vilje, det vil sige om afstemningen tilvejebringes mod repræsentationens ønske for at kontrollere den, eller efter repræsentationens egen bestemmelse fordi repræsentationen i en given situation ikke ønsker at udnytte sit mandat uden at høre folket.[16]).

Uden hensyn til repræsentationens ønske afholdes de obligatoriske folkeafstemninger samt de betinget obligatoriske folkeafstemninger, enten de sker på begæring af et mindretal i repræsentationen eller et vist antal vælgere. Disse ordninger kan således karakteriseres som ikke-repræsentative, men dermed er ikke taget stilling til rimeligheden og hensigtsmæssigheden i øvrigt af sådanne modifikationer i det repræsentative demokrati. Der er tale om mellemformer mellem det direkte og det repræsentative demokrati, og det skal i denne forbindelse nævnes, at der også inden for de repræsentative systemer er forskelle, afhængigt af om styret er centralt eller mere eller mindre decentralt. Det meget decentrale, repræsentative system kan på en måde siges at nærme sig det direkte demokrati mere end et centralt repræsentativt system, kombineret med et ikke-repræsentativt folkeafstemningsinstitut.

[15]) Vedrørende spørgsmålet om kommunale folkeafstemninger kan især henvises til den svenske betænkning om kommunal organisation og information (SOU 1975:46, side 165 ff.)

[16]) Jfr. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 1966, I, side 147.

Obligatoriske folkeafstemninger forekommer i grundloven i forbindelse med to vigtige tilfælde, hvor grundloven har åbnet mulighed for, at lovgiver med grundlovskraft kan vedtage love, nemlig spørgsmål om valgretsalder og suverænitetsafgivelse. Der er således tale om særdeles kvalificerede tilfælde, og inden for de kommunale anliggender har arbejdsgruppen ikke ment at kunne pege på dispositioner, der på samme måde ubetinget kan tale for en obligatorisk folkeafstemning.

Betinget obligatoriske folkeafstemninger på begæring af et vist antal vælgere blev nævnt i forslaget til folketingsbeslutning i 1975. Når kommunalbestyrelsen er udgået af et valg efter forholdstal, hvor også små minoritetsgrupper har mulighed for at opnå repræsentation, og hvor ethvert medlem kan rejse en sag i kommunalbestyrelsen, synes der ikke at være grund til at indrømme et vist antal vælgere adgang til at kræve folkeafstemning. En sådan adgang for vælgerne kendes ejheller i forhold til folketinget. En ret for vælgerne til at forlange folkeafstemning ville også lægge hindringer for kommunalbestyrelsens arbejde og især vanskeliggøre en mere langsigtet økonomisk og fysisk planlægning. Med hensyn til begæringer om folkeafstemning om beslutninger vedtaget af kommunalbestyrelsen måtte der desuden fastsættes en frist, inden hvilken krav om folkeafstemning skulle være fremsat ledsaget af det fornødne antal underskrifter, og det ville på den anden side medføre en almindelig forsinkelse af kommunalbestyrelsens sagsbehandling, herunder kræve en nærmere gennemgang og kontrol af de indsamlede underskrifter. Også formuleringen af temaet for folkeafstemningen ville i disse tilfælde kunne give anledning til problemer, blandt andet måtte det sikres, at der ikke ved folkeafstemningen blev stillet ledende spørgsmål.

Betinget obligatoriske folkeafstemninger på begæring af et vist antal medlemmer af kommunalbestyrelsen, f.eks. 1/3 af medlemmerne, var også nævnt i forslaget til folketingsbeslutning. En sådan ret for et mindretal i kommunalbestyrelsen til at kræve folkeafstemning ville kunne benyttes således, at flertallet for at undgå hyppige folkeafstemninger måtte bøje sig for eventuelle trusler herom og indgå på et kompromis. Der ville herved blive tale om en betydelig mindretalsgaranti på bekostning af flertallets ret. På den anden side ville det indebære, at kommunalbestyrelsens flertal ville vige tilbage for at træffe afgørende og vidtrækkende beslutninger uden at have forsøgt at sikre sig et bredt flertal i kommunalbestyrelsen. Dog måtte det være en forudsætning, at der — ligesom i grundlovens § 42 - blev stillet betydelige betingelser for, at et forslag eller en beslutning kan falde ved en folkeafstemning. Grundloven kræver, at et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 30% af samtlige stemmeberettigede har stemt imod forslaget.

Arbejdsgruppen må ved vurderingen af de ikke-repræsentative folkeafstemninger lægge afgørende vægt på, at kommunalbestyrelsen har pligt til at varetage og administrere de kommunale anliggender på en måde, der tilgodeser alle grupper i kommunen. Kommunalbestyrelsen må således træffe de enkelte beslutninger som led i en større sammenhæng, hvilket vælgerne normalt ikke vil have mulighed for eller føle samme tilskyndelse til, når de giver deres mening til kende i en afstemning om en konkret sag. Betragtningen kan konkretiseres: De borgere, der vil stemme imod en svømmehal, vil måske stemme for et nyt plejehjem og omvendt, og dermed vil indførelse af folkeafstemningsinstituttet i den kommunale styrelseslovgivning indebære risiko for, at nye opgaver ikke vil blive taget op eller gennemført. Det i grundlovens § 42 hjemlede folkeafstemningsinstitut har en særlig baggrund i opgivelsen af tokammersystemet, og i øvrigt må det understreges, at der er afgørende forskelle mellem folketingets og kommunalbestyrelsens funktioner. Folketingets lovforslag er normalt af generel karakter, medens kommunalbestyrelsens forslag til beslutninger normalt er af konkret karakter. Som ovenfor nævnt vil en række kommunale sager allerede på grund af deres indhold være udelukket fra folkeafstemning, og hvis man iøvrigt forestillede sig en overførelse af undtagelsesbestemmelserne i grundlovens § 42, stk. 6, må det antages, at der kun ville blive et fåtal af spørgsmål tilbage, som kunne underkastes folkeafstemning.

Arbejdsgruppen har hæftet sig ved, at der *til gunst for* et kommunalt ikke-repræsentativt folkeafstemningsinstitut kan anføres,

at det betyder en tilnærmelse til et eventuelt ideal om et direkte demokrati, hvor det er befolkningen selv, der bestemmer deres anliggender og ikke kun fastlægger den politisk styrende kurs,

at kommunalbestyrelsen kan behøve en vejledning om vælgernes standpunkt til enkelte sa-

ger, der opstår i løbet af valgperioden, idet vælgerne ved de kommunale valg normalt alene markerer deres tilhørsforhold til partier eller personer,

at vælgerne inddrages i beslutningsprocessen, hvilket er blevet aktualiseret ved, at kontaktpunkterne i det repræsentative demokrati mellem vælgerne og de valgte i de senere år, blandt andet som følge af kommunalreformen, er blevet færre og ringere, sådeles at repræsentanterne ikke på samme måde som tidligere kender deres vælgere,

at det muliggøres, at kommunens vælgere på tværs af partipolitiske anskuelser kan tage stilling til nogle kommunale anliggender,

at der kan skabes og stimuleres en interesse i befolkningen for kommunale anliggender,

at der i modsætning til ved opinionsundersøgelser kan sikres en i formen retligt betryggende indhentning af vælgertilkendegivelser,

at kommunalbestyrelsen får mulighed for i en stærkt splittet situation at høre vælgernes indstilling, samt

at det forhindres, at kommunalbestyrelsens flertal uden videre udnytter sit flertal uden først at forsøge at forhandle sig til rette med oppositionen ("majorisering").

Imod et kommunalt ikke-repræsentativt folkeafstemningsinstitut kan anføres,

at der vil være tale om et afgørende brud med de principper om et rent repræsentativt demokrati, som ligger til grund for den kommunale valglov og styrelseslov,

at der kan lægges hindringer i vejen for en langsigtet økonomisk og fysisk planlægning med risiko for at planlægningen slås i stykker,

at afstemninger kun kan finde anvendelse inden for visse kommunale anliggender og vil give anledning til problemer med hensyn til afgrænsning af emner og formulering af temaer,

at afstemninger er kostbare at afholde,

at der åbnes mulighed for, at negative kræfter i kommunen kan hæmme en fremadskridende udvikling i retning af en bedre og bredere forsyning med institutioner, anlæg m.v.,

at adgangen til at forlange folkeafstemning kan blive misbrugt i kommunalbestyrelsen — som pressionsmiddel eller kværulatorisk middel,

at eventuelt hyppige folkeafstemninger kan medføre dalende interesse for afstemninger, herunder de kommunale valg,

at en eventuel lav stemmeprocent ved afstemningerne betyder, at resultatet ikke er repræsentativt,

at vælgerne — for ikke at miste indflydelse - må deltage i afstemningerne, samt

at der kan opstå uligheder i kommunen, f.eks. mellem tæt og tyndt befolkede lokalområder, og mellem forskellige befolkningsgrupper.

Frivillige kommunale folkeafstemninger, der altså kun afholdes når kommunalbestyrelsen selv ønsker det, vil derimod ikke rejse principielle problemer eller modsætningsforhold mellem det repræsentative og det direkte demokrati. Afstemningen iværksættes, fordi kommunalbestyrelsen er usikker på vælgernes vurdering, og det kan typisk tænkes at være i situationer, der ikke er partipolitisk betonede, og hvor kommunalbestyrelsens politiske sammensætning derfor ikke uden videre kan antages at afspejle befolkningens indstilling.

En lovfæstelse af adgangen til at afholde frivillige folkeafstemninger ville imidlertid kun have mening, såfremt det måtte antages, at kommunalbestyrelsen — som i Sverige — ikke uden lovhjemmel ville være berettiget til at foranstalte en sådan afstemning, eller såfremt der måtte være ønske om, at folkeafstemningen skulle have bindende virkning. Som ovenfor nævnt må bindende afstemninger imidlertid principielt anses for stridende imod kommunalbestyrelsens stilling som det i kommunale anliggender generelt kompetente og ansvarlige organ. Da det har været antaget, at kommunalbestyrelsen kan afholde vejledende folkeafstemninger, og da det kan konstateres, at sådanne afstemninger også i praksis finder sted, har arbejdsgruppen ikke fundet anledning til at anbefale, at der i den kommunale styrelseslov optages regler om folkeafstemninger[17]).

Derimod kan der være grund til at nævne visse processuelle og tekniske forholdsregler, som bør iagttages ved afholdelse af kommunale folkeafstemninger, således at folkeafstemningen — også når den iværksættes af kommunalbestyrelsen selv — ikke får en partipolitisk slagside. Afstemningen bør i vidt omfang afholdes i overensstemmelse med reglerne i den kommunale valglov, således at disse regler med fornød-

[17]) For så vidt angår amtsråds muligheder for at beslutte at afholde folkeafstemninger må det nævnes, at dette kan være forbundet med praktiske vanskeligheder, idet valgproceduren vil forudsætte en medvirken fra amtets kommuner (valglister, afstemningssteder).

ne lempelser følges. Afstemningen må således ske på grundlag af de kommunale valglister. Tidspunktet for afstemningen bør fastsættes i god tid inden afstemningen, og der bør i den lokale presse være indrykket bekendtgørelser om afstemningen, dens tema samt tid og sted.

Udover informationen om selve afstemningen er det væsentligt, at der forudgående har fundet en information sted om selve afstemningstemaet. løvrigt må den væsentligste information foretages gennem pressen, men kommunalbestyrelsen bør tillige - afhængigt af afstemningstemaet — overveje afholdelse af informative borgermøder. Selve fastlæggelsen af afstemningstemaet bør ske ved sædvanlig flertalsbeslutning i kommunalbestyrelsen, og det må sikres, at spørgsmålene til vælgerne er entydige og ikke ledende.

Om selve afstemningen skal det anføres, at hvis denne alene skal foregå ved personligt fremmøde, må der være adgang til stemmeafgivning i 4-6 timer, hvoraf mindst 1 aftentime. Det kan imidlertid anbefales samtidig at give mulighed for en brevstemmeafgivning inden afstemningsdagen, således at personer, der ikke kan være til stede på afstemningsdagen, desuagtet kan deltage i afstemningen. Det skal dog nævnes, at en samtidig adgang til brevstemmeafgivning vil fordyre og vanskeliggøre afstemningen, og vælgeren vil ej heller kunne stille krav herom (brevstemmeafgivning kendes ej heller ved valg til skolekommission og skolenævn). Eventuelt vil det kunne overvejes at afholde hele afstemningen som en brevstemmeafgivning, sådan som der, som nævnt, er åbnet mulighed for i bekendtgørelsen om afstemninger om skolenedlæggelser. Afstemningen kan foretages gennem postvæsenet, således at der til hver enkelt stemmeberettiget udsendes en stemmeseddel med konvolut samt en større, ydre konvolut til tilbagesendelsen til kommunen, hvorpå afsenderen tillige kan oplyse navn og adresse. En sådan brevstemmeafgivning må anses for tilstrækkelig betryggende, omend den ikke er helt så betryggende som den, der i henhold til den kommunale valglov finder sted på folkeregistre, sygehuse m.v. over for en særlig stemmemodtager. Endelig skal det nævnes, at en fravigelse af den iøvrigt gældende valgretsalder ikke bør finde sted ved egentlige kommunale folkeafstemninger, der som nævnt bør afholdes på grundlag af de kommunale valglister, idet afstemningen bør være udtryk for en indhentning af vælgernes tilkendegivelser.

Arbejdsgruppen kan herefter konkludere, at der synes at være væsentlige betænkeligheder forbundet med anerkendelsen af en generel regel om kommunale folkeafstemninger, som ikke besluttes af kommunalbestyrelsen, samt at der tillige kun vil være få emner, der vil egne sig til på denne måde at blive forelagt vælgerne. Endvidere vil omkostningerne i forbindelse med folkeafstemninger være meget betydelige, og da sagen bør stå i et rimeligt forhold til omkostningerne, vil også dette synspunkt i sig selv begrænse anvendelsen. *En eventuel lovfæstelse af et folkeafstemningsinstitut i en betinget obligatorisk form bør alene ske i særlovgivningen, hvorved der på generelt plan kan ske en vurdering af spørgsmålet om egnetheden af folkeafstemning og i bekræftende fald afgrænsningen af emnet herfor Herved kan afstemningstemaet, den relevante vælgerkreds, de afgørende stemmeprocenter m. v. tillige blive fastlagt.*

Det er derimod arbejdsgruppens opfattelse, at det i visse situationer kan være rimeligt og hensigtsmæssigt at få indhentet borgernes synspunkter ved en *vejledende folkeafstemning* eller en *opinionsundersøgelse.* Dette rejser spørgsmålet om, hvilken af disse informationskanaler, der skal foretrækkes.

Generelt har folkeafstemninger i forhold til opinionsundersøgelser den fordel, at de virker *aktiverende* på kommunens beboere, medens opinionsundersøgelser har et mere passivt præg. Dette behøver dog ikke altid at være tilfældet, idet det også i forbindelse med opinionsundersøgelser er vigtigt, at der forudgående *grundigt informeres om de emner, som er omfattet af opinionsundersøgelsen.* Uden information vil opinionsundersøgelsen ikke have større værdi, da de adspurgte i så fald ikke vil have haft lejlighed til eller fornødent grundlag for at overveje deres standpunkt. Uanset om der forudgående informeres om opinionsundersøgelsen og dens spørgsmål til beboerne, vil opinionsundersøgelsen dog altid være mere passiv i den forstand, at befolkningen her er *objekt* for undersøgelsen, mens befolkningen ved folkeafstemninger er *subjekt.* Graden af medindflydelse for borgerne kan således siges at være større ved folkeafstemninger.

En fordel ved folkeafstemninger er afstemningernes *generelle karakter* samt de *retligt betryggende former,* hvorunder folkeopinionen afdækkes. Tilsvarende garantier er der ikke knyttet til opinionsundersøgelser, som derfor — på

grund af den manglende hemmelighed ved udtalelsernes afgivelse — ikke egner sig til indhentning af befolkningens indstilling til stærkt politisk betonede spørgsmål. Desuden vil opinionsundersøgelser, bl.a. på grund af udvælgelsen af interviewpersoner, ofte have et mere tilfældigt præg. Det er vigtigt, at dette tilfældige præg begrænses mest muligt, ved at opinionsundersøgelsen tilrettelægges på en fagligt kvalificeret måde, og det må ved enhver opinionsundersøgelse kræves, at grundlaget for undersøgelsesresultaterne oplyses, herunder især udvælgelsesmetoden med hensyn til interviewpersoner samt spørgsmålenes ordlyd.

En ulempe ved folkeafstemninger er dog, at spørgsmålet eller spørgsmålene må tiiskæres på en sådan måde, at der kan fastlægges et afstemningstema. Herved kan *betydningsfulde nuancer gå tabt,* og borgerne kan miste en mulighed for at indtage mere nuancerede standpunkter. Heller ikke begrundelserne for standpunkterne kan medtages ved en folkeafstemning, hvorimod det i en opinionsundersøgelse er muligt at afdække motivationerne. Opinionsundersøgelser muliggør også, at der kan komme en subsidiær stillingtagen frem.

Endelig må det nævnes, at der er store omkostninger forbundet med en egentlig folkeafstemning med adgang for samtlige kommunens vælgere, men i de situationer, hvor folkeafstemning især kan tænkes at komme på tale, vil omkostningerne ved at gennemføre noget af borgerne uønsket dog ofte være større.

Der kan således anføres fordele og ulemper ved såvel folkeafstemninger som opinionsundersøgelser, og *den enkelte kommunalbestyrelse må - afhængigt af de enkelte emner - bedømme, hvilken form for informationskanal, der i den konkrete situation er mest velegnet.*

7.6.17. **Andre direkte informationskanaler**

Ved invitationer til *institutionsbesøg eller rådhusbesøg* kan borgerne få lejlighed til at se, hvad det er, skattemidlerne anvendes til. Det er en erfaring, at der er et stort ukendskab til de forskellige forvaltningsgrene, ikke mindst den tekniske forvaltning, og det må anses for værdifuldt, at borgerne bliver bekendt med, at forvaltningen er til for borgernes skyld. En større åbenhed og imødekommenhed kan derfor skabe et større tillidsforhold til den kommunale administration, således at den ikke — som det undertiden hævdes — betragtes som en modpart.

En anden form for informationsafgivelse kan ske i visse tilfælde ved, at borgmesteren eller embedsmænd udarbejder *artikler* eller *indlæg* til pressen, således at større emner kan få en mere detaljeret behandling, eventuelt forsynet med billeder og tegninger. På denne måde kan der informeres om et kommunalt byggeri, om kommunens daginstitutioner, ny lovgivning eller lignende.

7.7. MASSEMEDIER

Som tidligere nævnt er der ikke i styrelsesloven bestemmelser, der pålægger kommunalbestyrelsen nogen informationsvirksomhed, og den kommunale informationsvirksomhed, der kendes i dag, er også af nyere dato. Informationen og kontakten til borgerne blev tidligere varetaget af kommunalbestyrelsesmedlemmerne selv, vælgerforeningerne samt af pressen. Blandt andet som følge af de større kommuner og de flere kommunale opgaver er der imidlertid opstået informationsmæssige problemer, og i dag er det kun et fåtal af kommunalbestyrelsesmedlemmer, der — bortset fra tiden omkring valgene — er i stand til på egen hånd at holde deres vælgere informeret om kommunale anliggender. Samtidig har vælgerforeningerne haft tilbagegang i medlemstal, og foreningernes betydning som informationsformidlere er i takt hermed blevet reduceret. Pressen er derved blevet en meget væsentlig og vigtig kilde til information om de kommunale forhold, men da informationen er skriftlig, åbner den ikke mulighed for en dialog eller tovejskommunikation, sådan som blandt andet kontakten mellem vælger og valgt gav anledning til, og derfor kan pressens information aldrig være tilstrækkelig i sig selv.

Informationen gennem pressen eller andre massemedier udmærker sig ved at være billig og i de fleste tilfælde omkostningsfri for kommunen. Informationen gennem eventuelt transformerende led indebærer, at den information, der når frem til borgerne, kan være kritisk vurderet, men samtidig at den kan være ukorrekt eller måske tendentiøst præget. Massemediernes information kan derfor ikke overflødiggøre kommunal information, men der kan være en nyttig vekselvirkning mellem den kommunale orienteringsvirksomhed og massemediernes orientering.

Nedenfor vil der først blive redegjort for de muligheder, som kommunen har for at tilskynde til og iøvrigt påvirke massemediernes information om kommunale anliggender. Kommunen kan orientere massemedierne skriftligt eller mundtlig, typisk ved pressemeddelelser (7.7.1.) eller på pressemøder (7.7.2.).

7.7.1. Pressemeddelelser

Pressemeddelelser kan principielt benyttes såvel forudgående som efterfølgende, når beslutning er truffet i kommunalbestyrelsen. Der kan således til den lokale presses redaktioner udsendes meddelelse om f.eks. budgetforslag, lokalplaner og vejprojekter. Ofte kan det være mest hensigtsmæssigt først at bringe pressemeddelelser vedrørende sager, når kommunalbestyrelsen har truffet sin afgørelse og måske samtidig godkendt et udkast til en pressemeddelelse.

Hvis pressemeddelelsen udformes på journalistmæssig måde, kan kommunen eventuelt opnå, at meddelelsen i uændret eller næsten uændret skikkelse bliver optaget i presseorganet. En PR-kyndig medarbejder eller konsulent vil selvsagt være af værdi til dette formål, men det kan ikke anses for nødvendigt.

Pressemeddelelser kan også i visse tilfælde benyttes som en art berigtigelse, f.eks. hvis der i de lokale blade har været debatteret kommunale forhold, der har fået en forvredet eller tendentiøs drejning. Ved udsendelse af en pressemeddelelse eller ved afholdelse af pressemøder kan der i sådanne tilfælde ske en samlet afklaring.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at kommunalbestyrelsen i medfør at lov om pressens brug har adgang til at kræve en *berigtigelse* af meddelelser, som pressen har bragt med hensyn til oplysninger af faktisk karakter, når meddelelserne kan påføre kommunen en ikke uvæsentlig skade i offentlighedens omdømme. Denne berigtigelsesadgang bør kommunalbestyrelsen være opmærksom på, hvis der i pressen bliver bragt ukorrekte faktiske oplysninger af væsentlig betydning om kommunale forhold.

Pressemeddelelser er en billig form for information, og informationen kan ved optagelsen i lokalpressen få en vid udbredelse i kommunen. Da det er kommunen, der skønner over offentlighedens interesse i meddelelsen, kan det imidlertid forekomme, at pressen har en anden opfattelse, dels af meddelelsens presseværdi, således at kommunen eventuelt er henvist til annonceform, dels af meddelelsens fremtræden, således at en betydelig ændring af meddelelsen er fornøden.

Pressemeddelelser benyttes kun i mindre udstrækning i kommunerne, og dette hænger bl.a. sammen med, at der i de fleste kommuner ad mere uformelle kanaler er etableret en kontakt med pressen, således at der — normalt telefonisk - gives meddelelse om væsentligere kommunale sager eller særlige kommunale foranstaltninger og servicetilbud. Som det er beskrevet i afsnit 3 og 5,er der i flere kommuner skabt et tillidsforhold mellem kommunen og pressen, som bl.a. giver sig udslag i, at pressen helt rutinemæssigt får overladt såvel kommunalbestyrelsens dagsorden som udvalgenes eventuelle dagsordener. Der kan også være tale om, at der af hensyn til pressens forståelse og referering af en sag gives pressen en dybere indsigt og baggrund, som imidlertid ikke må videregives, og da dette tillidsforhold er i begge parters interesse, bliver sådanne klausuler fuldt respekteret.

Det fremgår af kommuneundersøgelsen, at der i 76% af kommunerne er etableret en fast kontakt med pressen, og på dette punkt er det bemærkelsesværdigt, at der er den bedste kontakt i de mindste kommuner med under 7.000 indbyggere (81%) og desto ringere, jo større kommune — og den ringeste kontakt i de største kommuner med over 30.000 indbyggere (63%). Dette forhold kan skyldes, at der i de største kommuner er flere relevante blade at forsyne med oplysninger, hvilket kan vanskeliggøre kontakten fra kommunens side.

Det må i denne forbindelse også understreges, at det er vigtigt, at der ikke ved presseunderretningen sker en forskelsbehandling, således at kun visse blade eller journalister får oplysningerne. Der kan blive tale om informationsmæssig diskrimination, hvis et blad med nogen udbredelse inden for kommunen bliver forbigået. I de største kommuner, hvor der er en flerhed af relevante blade, kan dette derfor undertiden føre til, at det betragtes som mere hensigtsmæssigt at indkalde til pressemøder, hvorved der tillige kan skabes en dialog kommunalbestyrelsen og pressen imellem, jfr. nedenfor.

7.7.2. Pressemøder

Det fremgår af kommuneundersøgelsen, at der i næsten halvdelen af landets kommuner er

blevet afholdt pressemøder, og som ovenfor nævnt er det især i de større kommuner: 70% af kommunerne med over 30.000 indbyggere og kun 31% af kommunerne med under 7.000 indbyggere. De fleste af de kommuner, der afholder pressemøder, afholder disse med regelmæssige mellemrum, dog kun sjældent så hyppigt som efter hvert kommunalbestyrelsesmøde. Endvidere har 12 af de 14 amtsråd afholdt pressemøder.

Ved afholdelse af pressemøder kan kommunalbestyrelsen, et udvalg eller borgmesteren få hele lokalpressen i tale og kan sikre sig, at der gives pressen den rette information. Samtidig har pressen mulighed for at stille kritiske spørgsmål, og denne informationsform kan derved blive mere levende og mere bestemt af, hvad journalisterne har erfaring for, at bladets læsere ønsker at få kendskab til.

Da pressemøder også kun er forbundet med få omkostninger, kan det i mange tilfælde være hensigtsmæssigt at afholde pressemøder. Der kan på pressemødet nærmere redegøres for baggrunden for kommunalbestyrelsens beslutninger, ligesom der efter et møde for lukkede døre ofte kan gives oplysning om de trufne beslutninger, herunder tillige kommentarer til sagerne i de tilfælde, hvor dørlukningen alene har været bestemt af et hensyn til kommunens egne forhold. Indkaldelse til pressemøde kan også benyttes til at afdramatisere et spørgsmål, der af en eller anden grund uberettiget er kommet i offentlighedens søgelys eller til at redegøre for et forhold, som måske med større berettigelse er blevet genstand for opmærksomhed.

7.7.3. Dagblade

Dagblade har traditionelt spillet en meget vigtig rolle som *formidler af oplysninger om kommunale forhold.* Pressen og kommunen har sammenfaldende interesser i at kunne bringe og få bragt oplysninger om den kommunale administration, kommunale foranstaltninger og aktiviteter, forudgående og efterfølgende omtale af kommunalbestyrelsens møder og sager af almindelig interesse.

Kommuneundersøgelsen har, som tidligere nævnt, vist, at kommunalbestyrelsens møder næsten altid refereres i det lokale dagblad, uanset kommunens størrelse og beliggenhed, idet kun 5% af kommunerne har oplyst, at der kun af og til er referat i et lokalt dagblad. Den ringeste dækning er i hovedstadsområdet, hvor kun 67% af kommunerne har svaret, at der altid er referater. Dette skyldes, at hovedstadsområdet stort set ikke har lokale dagblade, men kun landsblade, og det modsvares af, at der i hovedstadsområdet er en god dækning af kommunalbestyrelsens møder i distriktsbladene, jfr. nedenfor. Samtlige amtsråd har oplyst, at møderne altid refereres i dagbladene.

Dagbladene udøver tillige en vigtig funktion ved at *kommentere og vurdere de politiske beslutninger,* der træffes i kommunalbestyrelsen eller udvalgene. I forbindelse med refereringen og kommenteringen af de politiske beslutninger kan pressen interviewe kommunalbestyrelsesmedlemmerne, borgmesteren eller de kommunale embedsmænd, hvorved der kan opnås kendskab til baggrunden for en bestemt stillingtagen. Pressen kan ved denne virksomhed virke opinionsdannende, og ved at der skabes debat omkring de politiske beslutninger, har kommunalbestyrelsens medlemmer mulighed for at vurdere ikke alene pressens, men også borgernes holdning til de trufne beslutninger.

Dagbladene kan endvidere varetage en betydningsfuld funktion ved *kritisk at kontrollere den kommunale forvaltning* og påpege eventuelle fejl, misbrug eller lignende. Dagbladene optræder her som borgernes vogter af administrationen, og ved at undersøge eller opfølge sager, der over for bladet er rejst af borgerne, f.eks. i en såkaldt "varm linie" eller "direkte linie" til bladet, kan pressen være med til at sikre en retfærdig, ligelig og korrekt sagsbehandling i administrationen. Ved en information om sådanne tilfælde kan borgerne blive opmærksomme på lignende forhold, og informationen herom har selvsagt tillige en betydelig præventiv virkning.

Dagbladene kan i det hele ved at bringe interviews og enqueter viderebringe borgernes holdninger til forskellige kommunale spørgsmål og dermed evt. påvirke folkeopinionen og kommunalbestyrelsen. På samme måde kan der gennem læserbreve fremkomme reaktioner på kommunale beslutninger og foranstaltninger eller ønsker om kommunale initiativer.

Ulemperne ved dagbladenes dækning af det kommunale stof, taget som en helhed, er, at behandlingen kan være påvirket af bladets særlige redaktionelle eller politiske linie. Stoffet kan herved blive farvet, ligesom der undertiden kan være tendens til, at bladene af forståelige grunde især interesserer sig for "godt stof, hvilket

kan være ensbetydende med noget sensationspræget. Der kan herved være en risiko for, at befolkningen får en i politisk forstand ensidig orientering gennem pressen, men som det fremgår af bilag 12[18]) har undersøgelser vist, at den politiske påvirkning gennem dagspressen gennemgående er overordentlig begrænset. Dog bør man være opmærksom på den fare, der ligger i, at massemedierne ved at opdyrke, stimulere og forstørre minoritetsgruppers spørgsmål og problemer kan skabe et fejlagtigt indtryk af et modsætningsforhold mellem de repræsentative organer og almenheden.

Bladdød og bladkoncentration er to begreber, der har præget dagbladenes udvikling siden 1945. Indtil da var provinspressens struktur stadig stærkt præget af det såkaldte politiske firebladssystem. Princippet var, at hvert af de fire klassiske politiske partier havde sit eget presseorgan — et hovedblad eller en aflægger — i alle områder af landet, og områdernes udstrækning og folketal var i mange tilfælde beskedne. Siden 1945 er mere end halvdelen af provinsens hovedblade ophørt, og der har været en tendens til elimination af konkurrencen inden for de enkelte områder. I hovedstaden har reduktionen af dagblade dog været betydeligt mere beskeden. For hele landet er der sket en nedgang i antallet af dagblade fra 122 til 49, og samtidig har man kunnet iagttage en forskydning i retning af, at en voksende del af bladsalget koncentreres på et begrænset antal aviser eller bladhuse. Det er blevet anført, at der i étbladssystemets fremtrængen ligger en "potentiel fare for meningsdominans, navnlig måske for så vidt angår lokale anliggender"[19]). Det er i samme forbindelse blevet understreget, at "samfundshensynet taler for ønskeligheden af at bevare en flerstemmig og nuanceret dagspresse".

Arbejdsgruppen har drøftet dagspressens strukturudvikling og kan fuldt tilslutte sig, at strukturudviklingen må antages at påvirke "dagspressens funktion som flerstemmig og fri formidler af den politiske, økonomiske og kulturelle information og af den demokratiske meningsdannelse"[20]). På landsplan er der alternative medier i radio og fjernsyn, men som forholdene er i dag, er alternativerne på det lokale plan ringere. Ganske vist har der udviklet sig en betydelig distriktsbladspresse, men når bortses fra hovedstadsområdet og enkelte større provinsbyer, er der de fleste steder tale om meget annonceprægede organer uden redaktionelt stof af betydning, jfr. nedenfor. Regionalradioen er i denne forbindelse ej heller udviklet tilstrækkeligt til at kunne varetage en nærdemokratifunktion i de enkelte kommuner, jfr. tillige nedenfor. Den tiltagende bladkoncentration må derfor tale for, at der fra kommunernes side udøves en aktiv informationsvirksomhed.

7.7.4. Distriktsblade

Distriktsblade anvendes som fællesbetegnelse for blade, som normalt er baseret på annonceindtægter, som normalt udkommer én gang om ugen, og som normalt omdeles til samtlige husstande i et afgrænset distrikt. Distriktsbladenes nærmere karakter varierer betydeligt. Der er rene annonceorganer, annonceorganer med få redaktionelle notitser og annonceorganer med dagbladslignende indhold.

Der er i de senere år sket en betydelig udvikling inden for distriktsbladspressen, og i dag udgives der ca. 340 distriktsblade i et samlet oplag på omkring 4,3 mill. eksemplarer, svarende til at hver husstand modtager 2-3 distriktsblade om ugen.

Det fremgår af kommuneundersøgelsen, at kommunalbestyrelsens møder i 40% af kommunerne altid refereres i distriktsblade. Dækningen af kommunalbestyrelsens møder er således ringere i distriktsbladene end i dagbladene, idet der i ca. 40% af kommunerne ikke er referater i distriktsbladene. Der er dog en betydelig geografisk forskel, idet der i 64% af *hovedstadsområdets kommuner* altid er referat i distriktsbladene, og i 30% af kommunerne referat af og til. Dette svarer til dagbladenes referater af kommunalbestyrelsens møder i *hovedstadsområdet,* idet der altid er dagbladsreferat i 67% af kommunerne og i 25% af kommunerne kun af og til. Det er således også kun i *hovedstadsområdet,* at der er kommuner (8%), der har oplyst, at der altid er referat i distriktsblade og aldrig i dagblade, hvorimod det omvendte er ret almindeligt i landets øvrige kommuner (35% af kommunerne og højst i Sønderjylland, hvor

[1]) Betænkning nr. 536, "Dagspressen og samfundet", 1969, side 10-12.

[19]) Smst. side 60.

[20]) Smst. side 49.

58% af kommunerne har oplyst, at der altid er referat i dagblad og aldrig i distriktsblad).

Kommuneundersøgelsen viser imidlertid ikke, hvorledes andet kommunalt stof, f.eks. kommunale aktiviteter, behandles i henholdsvis dagblade og distriktsblade, men de rene annonceorganer og annonceorganerne med de få redaktionelle notitser kan ifølge sagens natur ikke varetage dagbladenes rolle som refererende og som kommenterende og vurderende de politiske beslutninger samt som kritisk kontrollerende det kommunale arbejde. Distriktsbladene af denne type varetager således ikke en almindelig orienteringsvirksomhed om kommunale forhold over for borgerne, hvorimod de som annonceorganer umiddelbart kan være lige så egnede til at bringe kommunale annoncer om kommunalbestyrelsens møder, kommunale aktiviteter m.v.

De dagbladslignende distriktsblade kan imidlertid på linie med dagbladene bringe information og skabe debat om kommunale anliggender og er således af betydelig værdi i nærdemokratisk sammenhæng. I forhold til dagbladene har de den yderligere fordel, at de når ud til samtlige husstande. Ganske vist er bladenes distrikter normalt ikke sammenfaldende med kommunegrænserne, men som nævnt modtager hver husstand — især i hovedstadsområdet — ofte flere distriktsblade. I sammenhæng med, at distriktsbladene indeholder lokale forretningers annoncer og tilbud og derfor læses af store forbrugergrupper, herunder tillige grupper, der i øvrigt må karakteriseres som informationssvage, kan distriktsbladenes information om kommunale anliggender undertiden nå frem til en større kreds af kommunens borgere.

Distriktsbladenes særlige fordele kan imidlertid til en vis grad også være deres særlige ulemper. Det at bladet er baseret på annoncer og uddeles gratis kan medføre, at nogle borgere er uden interesse i bladet. Dette gælder måske især i de tufælde, hvor husstanden modtager flere distriktsblade, idet der herved undertiden kan overskrides en tærskel for, hvor meget stof, den enkelte borger magter at gennemgå, og modtagelsen af flere blade kan derfor tænkes at fremkalde en irritation hos modtageren.

En undersøgelse har vist, at der i langt det overvejende antal kommuner findes distriktsblade, der uddeles til samtlige husstande[21]). 94% af befolkningen får distriktsblade, og 82% af befolkningen angiver at læse distriktsblade. Til sammenligning kan det anføres, at undersøgelsen har vist, at 96% af befolkningen angiver at læse dagblade, dog kun 80% dagligt. Af de 82%, der læser distriktsblade, læser 55% både annoncer og artikler, medens 16% kun læser artikler og 11% kun annoncer. Både for så vidt angår dagblade og distriktsblade er der ikke større sammenhæng mellem læsning og uddannelsesniveau eller urbaniseringsgrad.

Uanset distriktsbladene som nævnt indholdsmæssigt er yderst varierende og derfor ikke alle kan varetage en indirekte kommunal informationsformidling, er de således ofte ganske egnede til en kommunal annoncering.

7.7.5. Regionalradio

Gennem radio og fjernsyn informeres der i vid udstrækning om lovgivning, samfundsforhold, forbrugerstof m.v. Det bør tillige nævnes, at Danmarks Radio i nær fremtid vil indføre en rubrik i radio og TV til formidling af samfundsinformation fra "hel- og halvoffentlige myndigheder og organisationer." I TV skal programmet ("OBS": Orientering — borger — samfund) sendes hver 14. dag (5-10 minutters varighed), medens der i radioen indtil videre vil blive tale om ikke-programsatte indslag — såkaldte "spots". Da informationerne efter de af Danmarks Radio fastsatte regler for samfundsinformationsprogrammet skal være relevante for større grupper, vil programmerne kun i få tilfælde kunne tænkes anvendelige for de enkelte kommuner. Flere kommuner i fællesskab eller kommunale organisationer vil derimod i visse tilfælde kunne tænkes at benytte programmerne, og under alle omstændigheder vil der ved statens anvendelse af programmerne ske en information bl.a. om regler, der administreres af kommunerne.

Specifikt kommunalt stof blev tidligere kun i ringe omfang behandlet i radioen, men med regionalradioens fremkomst er der sket en ændring heri, især efter at regionalradioens programmer pr. 1. april 1975 er blevet stærkt udvidet. I dag er der dagligt regionalradioudsendelser i de 8 regioner, som landet radiofonisk er opdelt i. Herved er regionalradioen blevet et informationsmiddel, der med fordel også kan inddrages som formidler af oplysninger om kommunale forhold. Et led i regionalradioens målsætning er således også at skabe bedre debat i regionen.

[21]) T.H. Kühl og Inger Koch-Nielsen, Fritid 1975, udgivet af socialforskningsinstituttet, side 44 ff.

Danmarks Radio har i februar-marts 1976 foretaget en undersøgelse af befolkningens holdning til regionalradioen[22]). Undersøgelsen har vist, at 73% af befolkningen har hørt om og 59% af befolkningen på et tidspunkt lyttet til regionalradio. 51% af befolkningen har inden for en måned lyttet til regionalradio, og heraf er de 24%, eller næsten halvdelen, såkaldt "storforbrugere" (lyttet mere end 10 gange inden for en måned).

En anden undersøgelse foretaget af Danmarks Radio efter anmodning fra arbejdsgruppen har vist, at gennemsnitligt 15-20% af regionalradioens sendetid benyttes til rent kommunalt stof, og at omkring 30% af sendetiden benyttes til nyhedsudsendelser, hvori der hyppigt forekommer kommunalt stof. Op imod halvdelen af sendetiden synes således at være helliget kommunalt stof. Der henvises iøvrigt til bilag 13.

Endelig har der på arbejdsgruppens initiativ af Amtsrådsforeningen været foretaget et rundspørge til samtlige lokale programråd om programrådenes syn på regionalradioens behandling af de lokale politiske forhold. 12 af de 15 programråd har besvaret de rejste spørgsmål, og generelt er der udtrykt tilfredshed med regionalradioen. Det gælder omfanget af lokalpolitisk stof, den tidsmæssige placering (tidsrummet 18.00-19.30 findes mest velegnet) og sammensætningen af de enkelte lokalpolitiske emner. Dog er der i sidstnævnte henseende bemærkninger om, at der i enkelte regionalradioer kunne ofres mere opmærksomhed på kultur og fritid på det lokale plan samt budgetbehandling. Om selve stoffets behandling er der variererende udtalelser, og for så vidt angår formen lægges der vægt på, *at* begge parter høres, *at* der høres forskellige stemmer, samt *at* der sker en redaktionel behandling af stoffet.

Radioens særlige force er reportageformen og det levende interview, hvorimod radioen ikke er velegnet til at redegøre for mere komplicerede forhold, hvor man kan have behov for at "springe tilbage" og få overblik over problemkredsen. Ej heller kort og skitser kan anskueliggøres. Derimod kan der gennem regionalradioen bringes udsnit af kommunalbestyrelsesmøder, interviews med kommunalbestyrelsesmedlemmer, embedsmænd og andre, der kan redegøre for kommunale spørgsmål. Desuden kan radioen være til stede og rapportere fra kommunale begivenheder, skoler, plejehjem, hospitaler og andre institutioner, og herved give et umiddelbart indtryk af forholdene.

Regionalradioens 8 regioner dækker imidlertid så mange *kommuner,* at den enkelte kommunes særlige forhold sædvanligvis ikke kan blive omtalt, men kun ganske særlige begivenheder eller forhold af almindelig interesse for hele regionen, herunder naturligvis i første række lokalt nyheds- og aktualitetsstof. Dog gælder dette ikke *amtskommunerne,* som netop i regionalradioen har opnået en yderst velegnet og bred informationskanal til borgerne.

Der er af kulturministeriet nedsat et udvalg, der skal vurdere Danmarks Radios monopol, og det vil her blive overvejet, hvorledes der eventuelt kan gennemføres en lokal programvirksomhed på kommunal eller amtskommunal basis. Der vil således blive overvejet en i forhold til Danmarks Radios Provinstjeneste alternativ lokal programvirksomhed, og som anført af kulturministeren bliver det "en vigtig opgave ved lovrevisionen at definere målsætningen og vilkårene for den af Danmarks Radio uafhængige lokale programvirksomhed, således at der kan blive tale om en virkelig alsidig behandling af lokale emner og problemer under lokal indflydelse og medvirken"[23]).

7.7.6. Lokal-TV

Grundlaget for al radio- og fjernsynsvirksomhed her i landet er fastlagt i loven om radio- og fjernsynsvirksomhed, der giver Danmarks Radio eneret til ved hjælp af radioanlæg at sprede lyd- og billedprogrammer, der er bestemt til modtagelse af almenheden. Også fællesantenneanlæg må kun anvendes til fordeling af Danmarks Radios programmer samt udenlandske radiofoniers programmer. Radio- og fjernsynsloven åbner dog mulighed for, at kulturministeren kan give tilladelse til gennemførelse af radio- og TV-forsøgsvirksomhed uden for Danmarks Radios regie ved hjælp af kabelanlæg inden for enkelte lokale områder. Denne bestemmelse i lovens § 26 er indsat for, at der kan tilvejebringes et erfaringsmateriale, inden der ved den kommen-

[22]) "Landsdækkende Regionalradioundersøgelse" 1976, DR's forskningsrapport nr. 8 B/76, udarbejdet af Sverre Riis Christensen.

[23]) Skriftlig redegørelse afgivet den 6. april 1976, Folketingstidende 1975/76, Forhandlinger sp. 8261.

de lovrevision fastsættes lovregler om *lokal radio- og fjernsynsvirksomhed.*

Lokal-TV kan tænkes i to principielt forskellige former, enten den traditionelle trådløse, æterbårne form eller kabelformen, kabel-TV, der består i, at man etablerer direkte kabelforbindelse fra sender til modtager. En *fuldstændig dækning af landet* med kabel-TV ville kræve milliardinvesteringer, omkring 7 mia. kr. (dækning med kabel-TV i Sverige er i 1972/73 beregnet til 14 mia. kr.), og det kan derfor tænkes, at udviklingen i den nærmeste fremtid vil være centreret om en udbygning af fællesantenneanlæg og eventuelt etablering af byanlæg (større kabelnet med tilsluttede fællesantenneanlæg i en by).

Der har i de seneste år været en betydelig forøgelse af fællesantenneanlæg, og i 1975 var der således ca. 9.000 større eller mindre anlæg med ca. 3/4 million tilslutninger, svarende til næsten halvdelen af samtlige TV-licenser. Denne udvikling har især været båret af et ønske om at kunne modtage udenlandske programmer, men tillige kan der opnås bedre modtagelse af dansk TV. Ved etablering af byanlæg opnås der yderligere en mulighed for at udsende lokalprogrammer, men dette kan som nævnt for tiden kun tillades på forsøgsbasis. Sådanne forsøg har været gennemført i Varde, Haslev, Næsby og Ishøj, og andre steder er forsøg påbegyndt. I Ishøj var der i modsætning til de øvrige byer ikke et byanlæg, men omkring en snes fællesantenneanlæg, og det medførte, at TV-båndet ikke kunne ses af samtlige i Ishøj på én gang, men måtte køres rundt til kvarter efter kvarter og kobles til de forskellige fællesantenner.

I modsætning til hvad man forventede, har der i forsøgsperioden kun været igangsat ret få forsøg, som alle har været af ret kort varighed. Dette skyldes uden tvivl, at forsøgene af økonomiske årsager har måttet baseres på frivillig ulønnet arbejdskraft uden professionel erfaring med TV-mediet og på udlån af materiel fra private firmaer.

Det fremgår af en rapport om lokal-TV-forsøget i Haslev, at forsøgene teknisk og programmæssigt ikke i standard har kunnet måle sig med, hvad seerne normalt forventer, hvorfor det er anset for vanskeligt på basis af de hidtidige forsøg at vurdere TVs muligheder for lokalt at interessere og aktivisere borgerne[24]).

Endvidere må man være opmærksom på, at det vil være uforholdsmæssigt kostbart at etablere kabel-TV uden for bymæssige områder, og i det omfang ikke hele kommunens befolkning har mulighed for at blive koblet til, kan lokal-TV som informationsformidler være problematisk.

Lokal-TV er endnu kun på forsøgsstadium på dispensation fra radio- og fjernsynsloven, og arbejdsgruppen har på baggrund heraf samt under hensyn til, at der under kulturministeriet er nedsat et udvalg til at vurdere spørgsmålene omkring radio- og TV-monopolet med henblik på revision af radio- og fjernsynsloven i 1977/78, ikke fundet anledning til at vurdere lokal-TVs muligheder i nærdemokratisk sammenhæng.

7.8. TILRETTELÆGGELSE AF INFORMATIONSVIRKSOMHEDEN

Blandt de faktorer, som har øget behovet for kommunal information, må nævnes de større kommuner, nedgangen i det totale antal af kommunalbestyrelsesmedlemmer, den betydelige opgaveforøgelse i kommunerne, forøgelsen af den kommunale selvbestemmelse, det stigende omfang hvori det offentlige griber ind i den enkeltes hverdag, befolkningens betydelige flyttehyppighed og det større antal indvandrere. Det er således disse faktorer, kommunen primært må være opmærksom på ved tilrettelæggelsen af sin informationsvirksomhed.

Kommunalbestyrelsen må tillige være opmærksom på de forskellige informationsmidler, der findes, og ved hver informationsopgave vurdere, hvilket middel der må anses for mest velegnet til at opfylde informationsbehovet. Ved denne vurdering er det imidlertid også påkrævet at have kendskab til informationsgruppens vidensniveau og evne til at forstå den kommunale information. Netop disse forhold har i flere nyere undersøgelser været genstand for opmærksomhed, og kun ved systematiske markedsundersøgelser og forskning kan det fastslås, hvilken effekt forskellige kommunale informationsforanstaltninger har.

Informationsvirksomheden bør principielt være af en sådan karakter, at den sigter imod de i forvejen såkaldt informationssvage grupper, og vanskeligheden er her, at disse grupper ofte ikke

[24]"Haslev Lokal-TV - Undersøgelse af en forsøgsperiode", Poul Frandsen, udgivet af Institut for Presseforskning, 1977.

selv vil kende deres informationsbehov. Information er lettest over for grupper, som interesserer sig for informationen, eller som kan gøres interesserede i informationen, men dette bør netop ikke føre til, at informationen indrettes med henblik på disse grupper. På længere sigt kan problemet derfor bedst løses ved, at der uddannelsesmæssigt gøres en indsats for at lære befolkningen at fungere i et demokratisk samfund, således at befolkningen bliver bekendt med den politiske beslutningsproces og forvaltningens virksomhed.

Hvis man ikke i informationsvirksomheden har de informationssvage for øje, vil enhver form for nærdemokratisk foranstaltning kun have til følge, at der opstår yderligere ulighed, idet det vil medføre, at de i forvejen informationsstærke og aktive styrkes og får større indflydelse. Derfor vedrører den væsentligste information borgernes rettigheder. Borgerne må have indsigt i, hvilke rettigheder og muligheder lovgivningen indeholder, og de må have kendskab til de foranstaltninger og faciliteter, som kommunen tilbyder. Dette mål opfyldes bedst ved en let tilgængelig kommunal informationstjeneste eller informationsservice i øvrigt,men samtidig kan en flerstrenget information gennem annoncering og redaktionel omtale i dagblade og distriktsblade samt udsendelse af informationspjecer og informationsbreve være nødvendig.

En angivelse af, i hvilke tilfælde en aktiv kommunal information, bortset fra de lovbestemte tilfælde, er påkrævet, er efter arbejdsgruppens opfattelse ikke mulig. Dertil er det kommunale virkefelt for omfattende og forskelligartet. En række lovgivningsområder administreres af kommunerne, og en *generel* information om denne lovgivning må, da reglerne selvsagt normalt vil gælde for hele landet, i første række påhvile staten. Ved trykning af pjecer eller foldere vil det også økonomisk være en betydelig fordel, at der er et større befolkningsunderlag end kommunens. Dog er det værd at understrege, at befolkningens informationsbehov normalt opstår på forskellige tidspunkter, og en *generel* information vil derfor i mange tilfælde ikke have større værdi. Information får ofte først betydning, når borgeren befinder sig i en bestemt situation, og på dette tidspunkt bør borgeren derfor have mulighed for at kunne opnå information om sin retsstilling. Som tidligere nævnt, imødekommes dette behov for *konkret* information bedst ved en kommunal informationsservice, ydet gennem en kommunal informationstjeneste eller de enkelte fagkontorer i forvaltningen[25]).

Dog kan lovenes gennemførelse i visse tilfældet nødvendiggøre en *almindelig* kommunal orientering, f.eks. om hvorledes forskellige ydelser eller tilladelser opnås, herunder blandt andet hvor ansøgningsskemaer eller lignende udleveres, hvortil ansøgninger skal indgives, hvilke frister der gælder m.v. En almindelig information fra kommune og ikke stat om administrationen af lovgivning er ligeledes nødvendig, hvis loven åbner mulighed for en forskellig administration fra kommune til kommune. Når information i forbindelse med administrationen på den måde kan være påkrævet, kan det være mest hensigtsmæssigt, at kommunen samtidig sørger for en almindelig information om de pågældende anliggender.

Kommuneundersøgelsen har vist, at lidt over halvdelen af kommunerne i 1974 eller 1975 har orienteret kommunens borgere om deres rettigheder og pligter i henhold til lovgivningen, f.eks. i forbindelse med ny lovgivning. Blandt de mindre kommuner med under 7.000 indbyggere og 7.000-15.000 indbyggere, er det kun henholdsvis 42% og 50% af kommunerne, der har orienteret om ny lovgivning, medens de tilsvarende procenter for kommuner med 15.000-30.000 indbyggere og over 30.000 indbyggere er henholdsvis 65 og 63.

For så vidt angår kommunens egne tilbud og foranstaltninger samt den kommunale forvaltnings organisation og indretning er nødvendigheden af en almindelig orientering klar. Kommuneundersøgelsen har vist, at det ligeledes er lidt over halvdelen af kommunerne, der har orienteret om kommunalbestyrelsens sammensætning og forvaltningens opdeling og geografiske placering. Orientering herom har i 1974 eller 1975 fundet sted i 53% af kommunerne og med overvægt i kommunerne i hovedstadsområdet (72%) samt de største kommuner i øvrigt (73%).

Nødvendig er tillige den egentlige nærdemokratiske information, der afgives som et led i borgernes inddragelse i den kommunale beslutningsproces. Kommuneundersøgelsen har blandt andet vist, at henholdsvis 86% og 73% af kommunerne orienterer om forestående og trufne beslutninger i kommunalbestyrelsen. En kom-

[25]) Om samme problemstilling, se i øvrigt betænkning nr. 787 om udvidet statslig information om love m.v., side 40.

munal informationsvirksomhed er en forudsætning for borgernes aktive deltagelse i det kommunale liv gennem debatter, borgerinitiativer af forskellig art, borgermøder, eller særlige institutions- eller brugerdemokratiske organer.

Når det gælder spørgsmålet om information den modsatte vej, d.v.s. informationskanalerne fra borgerne til kommunen, må kommunalbestyrelsen tilstræbe, at der fremkommer en så alsidig information som muligt, herunder at mindre toneangivende kredse søges inddraget. Der bør i enhver kommune være mulighed for, at borgerne på den ene eller anden måde kan opnå kontakt med repræsentanter for kommunalbestyrelsen, og ved vidtrækkende dispositioner bør kommunalbestyrelsen ved borgermøder eller opinionsundersøgelser søge at inddrage kommunens beboere i beslutningsprocessen.

Den omstændighed, at informationsvirksomheden ikke længere kan varetages af kommunalbestyrelsens medlemmer, men må henføres til kommunalbestyrelsen som sådan, rejser spørgsmål om, hvorledes informationsvirksomheden som en kommunal opgave skal organiseres, herunder ansvarsmæssige konsekvenser.

Det må fastslås, at når der er tale om en kommunal opgave, er det kommunalbestyrelsen, der må træffe afgørelse om kommunens informationsvirksomhed, dens indhold, omfang og organisation. Det er således i alle tilfælde kommunalbestyrelsen, der fastlægger retningslinierne for kommunens informationsvirksomhed, men iøvrigt er informationsvirksomheden organiseret forskelligt i kommunerne.

I de fleste kommuner er det *økonomiudvalget og borgmesteren,* der forestår informationsvirksomheden, men i nogle kommuner er opgaven henlagt til de enkelte *stående udvalg.* Der er også kommuner, der har nedsat *særlige informationsudvalg,* bestående af repræsentanter for alle grupper i kommunalbestyrelsen (eller økonomiudvalget, suppleret med et medlem fra hver af de grupper, som ikke er repræsenteret i økonomiudvalget). Hensigten med nedsættelsen af disse informationsudvalg er normalt, at der i disse udvalg til stadighed skal ske en vurdering af de metoder, der anvendes i kommunikationen mellem kommunen og borgerne, ligesom udvalgene, eventuelt i samarbejde med en PR-kyndig medarbejder eller en konsulent udefra, kan overveje nye former for informationsafgivelse, informationsmodtagelse og tovejskommunikation.

I de fleste amtskommuner varetages informationsvirksomheden af de stående udvalg og sektorforvaltningerne. Dog har 3 amtsråd nedsat særlige informationsudvalg til at forestå orientering af offentligheden, bl.a. om regionplanlægningen. Oprettelsen af informationsudvalg i amtskommuner har også været motiveret af et ønske om at udbrede kendskabet til amtskommunerne og deres opgaver.

Det kan således konstateres, at informationsopgaverne organisatorisk kan placeres forskellige steder, og hensigtsmæssigheden af organisationen må i høj grad afhænge af de enkelte kommuners samlede udvalgsstruktur. Dog må det fremhæves som væsentligt, at der i kommunalbestyrelsen eller et af dennes udvalg til stadighed sker en vurdering af kommunens informationsaktiviteter.

På samme måde er det vanskeligt generelt at bedømme behovet for og hensigtsmæssigheden af ansættelse af særlige *informationsmedarbejdere* i den kommunale forvaltning. Informationsmedarbejdere med en egentlig journalistisk uddannelse findes kun ganske enkelte steder, men hvorvidt der iøvrigt er ansat informationsmedarbejdere med anden baggrund, foreligger der ikke oplysninger om. Informationsmedarbejdernes opgaver kan bl.a. bestå i udarbejdelse af pressemeddelelser og øvrig dækning af informationsformidlingen over for pressen, udformning og udarbejdelse af kommunale annoncer, pjecer m.v., gennemgang af kommunale retsforskrifter og skrivelser med henblik på at sikre indholdsmæssig og sproglig forståelse samt varetagelse af en intern kommunikationsvirksomhed. I Sverige er der i 20% af kommunerne ansat informationsmedarbejdere, hvilket hænger sammen med det store antal kommuner, der udgiver kommunale informationsblade. Da der i næsten alle kommuner her i landet er et lokalt dagblad eller distriktsblad, og da pressedækningen med hensyn til kommunalt stof sædvanligvis er god, er behovet for udgivelse af informationsblade her i landet ikke stort, hvortil kommer, at der undertiden gives udtryk for en betydelig skepsis over for såkaldt styret information. Behovet for ansættelse af informationsmedarbejdere vil blandt andet afhænge af forvaltningsstrukturen samt kommunernes traditioner for samarbejde med den lokale presse, men det kan ikke antages, at der i alle kommuner er et behov for informationsmedarbejdere.

8. DEN FYSISKE PLANLÆGNING OG BORGERNE

8.1. INDLEDNING

Fysisk planlægning vedrører anvendelsen og udformningen af vore fysiske omgivelser og herunder især spørgsmålet om, hvorledes landets areal- og naturressourcer skal anvendes. De fleste samfundsaktiviteter medfører et arealforbrug, og den planlægning der udføres inden for de forskellige sektorer såsom trafik-, sygehus-, skole-, vandforsynings- og energiplanlægning indebærer alle konsekvenser for arealanvendelsen. Sådanne arealanvendelsesønsker må atter afvejes overfor ønsker om at bygge boliger og erhvervsvirksomheder eller overfor ønsker om at bevare naturressourcer af rekreativ betydning eller af mere kontant værdi i form af f.eks. råstoffer. Den fysiske planlægning er en sammenfattende planlægning, således at forstå, at denne planlægning — i modsætning til sektorplanlægningen — først og fremmest har til opgave at sikre den mest hensigtsmæssige anvendelse af de givne arealressourcer ved at tilvejebringe et grundlag for at bedømme de enkelte arealanvendelsesønsker ud fra en samfundsmæssig helhedsbetragtning. En sammenfattende fysisk planlægning kan være oversigtlig og dække et stort område, hele landet eller et amt, eller den kan være mere detaljeret og dække en kommune eller eventuelt en enkelt grund.

Efter reformen af lovgrundlaget for planlægningen af arealanvendelsen, der indledtes i 1970, og hvis seneste etape kommuneplanloven er trådt i kraft 1. februar 1977, finder den fysiske planlægning sted på tre administrative niveauer.

På det centrale niveau skal miljøministeren efter loven om lands- og regionplanlægning drage omsorg for udførelsen af en sammenfattende fysisk landsplanlægning. Miljøministeriet deltager endvidere aktivt i regionplanlægningen, bl.a. ved at påse, at de vedtagne forslag til regionplaner er i overensstemmelse med landsplanlægningen.

Regionplanlægningen er en sammenfattende fysisk planlægning, der skal udføres for hvert amt og i hovedstadsområdet.

I primærkommunerne skal kommunalbestyrelserne ifølge kommuneplanloven forestå en planlægning af arealanvendelsen inden for rammerne af lands- og regionplanlægningen. Denne planlægning skal, når der foreligger godkendte regionplaner, omfatte udarbejdelse af kommuneplaner, medens den detaljerede plantype — lokalplanen — allerede nu kan tilvejebringes. Lokalplanen, der som plantype afløser bl.a. byplanvedtægter og bygningsvedtægter, kan - ligesom iøvrigt kommuneplanen - som hovedregel tilvejebringes af kommunalbestyrelsen selv, når blot planen stemmer med den overordnede planlægning for det pågældende areal.

Reformen af den fysiske planlægningslovgivning kan billedligt talt siges at have ført til et æskesystem, hvor planerne — eller rettere planlægningen på det enkelte niveau - skal kunne indeholdes i den "trinhøjere" planlægning. Dette æskesystem er en væsentlig del af den rammestyring som planlovsreformen har ønsket at sætte i stedet for den hidtil gældende ordning, hvorefter de kommunale planer — dispositionsplaner, byplanvedtægter og bygningsvedtægter m.v. — skal godkendes af miljøministeriet, og en række enkeltsager behandles ikke blot af kommunalbestyrelsen, men også af amtsrådet eller ministeriet. Rammestyringen, der er med til at sikre de overordnede interesser i den lokale planlægning, er en af forudsætningerne for den vidtgående decentralisering af beslutningskompetencen til kommunerne, som er gennemført i den nye planlægningslovgivning.

Reformen af planlovgivningen føjer sig ind i rækken af reformer af opgavefordelingen og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne. Ligesom inddelingsreformen har været en afgørende forudsætning for de nye planlægningslove, har også andre mere indirekte følgevirkninger af reformen sat sit præg på denne lovgivning.

Som en rød tråd gennem regionplanlægningen og kommuneplanlægningen går således offentlighedsmedvirken under forskellige former. I folketingsudvalgets betænkning vedrørende kommuneplanloven udtales det, at øget medborgerindflydelse er et af hovedmålene med denne lov[1)] og i lovens formålsparagraf siges det udtrykkeligt, at kommunalbestyrelserne i videst muligt omfang bør inddrage kommunens beboere i planlægningsarbejdet. Begge love, der er vedtaget med stort flertal i folketinget, indeholder bestemmelser som sikrer borgernes deltagelse i planlægningen.

De formelle regler for offentlighedens inddragelse i den fysiske planlægning bestod i tiden fra den første byplanlov, der kom i 1925, og indtil 1969 stort set uændrede.

Byplanlovene fra 1925 og 1938 indeholdt bestemmelser om, at hver enkelt grundejer og panthaver skulle have personlig meddelelse i form af et anbefalet brev, når et forslag til byplanvedtægt var vedtaget af kommunalbestyrelsen. Samtidig skulle der ske offentlig bekendtgørelse af planforslagets vedtagelse med oplysning om, hvor forslaget kunne gennemses. Hverken de personlige meddelelser eller den offentlige bekendtgørelse skulle indeholde oplysning om forslagets indhold. Interesserede havde imidlertid mulighed for på fremlæggelsesstedet at gøre sig bekendt med planforslaget og inden for en vis tidsfrist at komme med indsigelse mod det. Disse regler var først og fremmest indført af hensyn til de privates økonomiske rettigheder.

Senere er regler med i princippet samme indhold overført til flere andre planlægningslove.

Med hensyn til dispositionsplanerne, der kan karakteriseres som en forløber for kommuneplanerne, gjaldt der ingen formelle regler om offentliggørelse, men boligministeriet (senere miljøministeriet) stillede altid krav om, at en dispositionsplan skulle offentliggøres for kommunens borgere, når den var blevet godkendt af ministeriet.

1) Folketingstidende 1974/75, 2. samling, Tillæg B sp. 642.

Uanset de små formelle krav om inddragelse af offentligheden efter den tidligere planlægningslovgivning har mange kommunalbestyrelser eksperimenteret med forskellige offentlighedsinitiativer, f.eks. i form af borgermøder, udstillinger, høringer og seminarer omkring planforslag.

8.2. DEBAT OG ALTERNATIVER I PLANLÆGNINGEN

8.2.1. Lands- og regionplanloven

Borgernes deltagelse i planlægningsprocessen kræver, at de på forhånd er informeret om, hvilke spørgsmål planlægningen drejer sig om, og hvilke konsekvenser de forskellige løsninger vil medføre. Der må derfor som en første betingelse foregå en oplysningsvirksomhed over for befolkningen. Vedtagelsen af lands- og regionplanlovene i 1973 markerer som nævnt i så henseende en milepæl i dansk planlægningslovgivning.

Ifølge § 12 i lands- og regionplanloven af 13. juni 1973, som blev vedtaget enstemmigt af folketinget, skal amtsrådet optage forhandling med kommunerne med henblik på at udarbejde alternative skitser til en regionplan. De skitser, der bliver resultatet af dette arbejde, skal sammen med en redegørelse for skitsernes forudsætninger offentliggøres for befolkningen i amtet. Skitserne og redegørelsen skal tjene til at give borgerne de bedst mulige betingelser for at tage stilling til de overordnede linier, som skal ligge til grund for udviklingen i den egn, hvor de bor og arbejder.

I § 12 er det endvidere udtrykkeligt pålagt amtsrådet og kommunalbestyrelserne at forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om regionplanlægningens målsætning og nærmere indhold. Der skal altså både informeres og tilskyndes til konstruktiv kritik. Bestemmelsen er måske det mest markante udtryk for den vægt, som lovgivningsmagten har lagt på borgerdeltagelse i den fysiske planlægning. Også ved andre lejligheder har et bredt flertal i folketinget understreget planlægningens politiske karakter og fremhævet, at alternativerne skal være udtryk for reelle forskelle i skitsernes indhold.

Lovens bestemmelser fremskynder tidspunktet for borgernes inddragelse i arbejdet. Formålet hermed er selvsagt at lade den centrale debat

om regionplanlægningen finde sted, førend der reelt er truffet beslutninger, og derved tillige sikre reel mulighed for, at de ideer og forslag, som måtte fremkomme under debatten, inddrages i de videre overvejelser.

Under regionplandebatten er det således anset for væsentligt at få fremdraget de politiske målkonflikter, der kan være tale om i regionen. Som eksempler på sådanne konflikter kan nævnes ønsket om et spredt bosætningsmønster over for ønsket om et højt offentligt serviceniveau og konflikten mellem tilhængere af privatbilismen og andre borgeres ønsker om en forbedring af den kollektive trafik.

Efter en debatperiode på mindst 6 måneder skal amtsrådet optage forhandling med kommunalbestyrelserne med henblik på udarbejdelse af et egentligt forslag til regionplan. Når dette forslag foreligger og er offentliggjort, er der endnu en lovbestemt frist, inden for hvilken der kan fremsættes bemærkninger til forslaget, før regionplanen kan godkendes af staten.

Godkendelsen af en regionplan betegner kun en foreløbig afslutning på regionplanlægningen. Efter lovens § 16 skal amtsrådet hvert andet år efter godkendelsen udarbejde en redegørelse for den stedfundne udvikling. Der kan endvidere udarbejdes tillæg til en regionplan, og disse tillæg skal, medmindre der opnås dispensation fra miljøministeren, gennemgå den samme offentlighedsprocedure som den oprindelige regionplan.

Regionplanlægningen i hovedstadsområdet er omfattet af en særlig lov herom. Bestemmelserne om borgernes deltagelse i planlægningen er imidlertid de samme som efter lands- og regionplanloven.

8.2.2. Kommuneplanloven

8.2.2.1. Kommuneplaner

I loven om kommuneplanlægning af 26. juni 1975 er det i formålsparagraffen — nemlig som stk. 3 i § 1 - udtalt, at kommunalbestyrelserne i videst muligt omfang bør inddrage kommunens beboere i planlægningsarbejdet. Denne programerklæring er i loven fulgt op af en række mere detaljerede bestemmelser.

I det oprindelige lovforslag, der blev forelagt folketinget i maj 1974, var det foreslået, at den offentlige debat om den kommende udvikling af kommunen skulle foregå på grundlag af alternative skitser. Dette svarede til den allerede indførte ordning for regionplaner. Forslaget herom blev imidlertid kritiseret ud fra forskellige synsvinkler og blev i det følgende lovforslag — og i den endelige lov — ændret.

Den gennemførte ordning er fastlagt i lovens § 6, stk. 1. Det første led i tilvejebringelsen af en kommuneplan skal herefter være kommunalbestyrelsens offentliggørelse af en kortfattet redegørelse om hovedspørgsmålene og planlægningsmulighederne i det forestående planlægningsarbejde.

Det blev i bemærkningerne til lovforslaget anført, at denne ordning ville medføre mindre omfattende administrative og økonomiske konsekvenser end det oprindelige forslag, men at ordningen samtidig ville opretholde princippet om offentlighedens medvirken på et tidligt tidspunkt i planlægningsarbejdet. Det anførtes yderligere i bemærkningerne til lovforslaget, at hovedsigtet fortsat var, at mere end én planmulighed skal undersøges og debatteres offentligt, inden kommunalbestyrelsen lægger sig fast på en bestemt løsning[2]). Det er i denne første planlægningsfase, at de foreliggende muligheder må undersøges, debatteres og vurderes. Det er derfor vigtigt både for det efterfølgende planlægningsarbejde og for den efterfølgende offentlige debat, at redegørelsen udelukkende behandler hovedsynspunkter og koncentreres om hovedproblemerne for kommunens udvikling. Det udtales, at der på en overskuelig måde må gives en oversigt over grundlaget og målsætningen for de opstillede planmuligheder. Det fremhæves, at de forskellige planmulighedens virkninger skal belyses.

Folketingsudvalget modtog under behandlingen af lovforslaget en række henvendelser, hvori der blev fremsat ønske om en opretholdelse af bestemmelserne i det oprindelige lovforslag fra maj 1974 om udarbejdelse af alternative forslag. Et flertal i udvalget udtalte heroverfor, at den ændrede bestemmelse med krav om offentliggørelse af en kortfattet redegørelse om hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder "tværtimod at afsvække offentlighedens medvirken i virkeligheden giver et bedre grundlag for den offentlige debat om planlægningens målsætning og indhold". Dette begrundedes med, at en sådan redegørelse "kan fremdrage de relevante problemer ved alternativerne og angive mulige

2) Folketingstidende 1974/75, 2. samling, Tillæg A sp. 2723.

løsninger og deres konsekvenser på en mere åben og uforbindende måde, end det ville være tilfældet i egentlige alternative skitser, hvis udvælgelse kan være problematisk og hvis indbyrdes kombinationsmuligheder kan være mangfoldige". I udvalgsbetænkningen udtales endvidere, "at flertallet lægger vægt på, at redegørelsen skal omhandle flere forskellige planlægningsmuligheder, idet der kun herved skabes grundlag for en reel debat om planlægningens målsætning og nærmere indhold).

I § 6, stk. 3, indeholder kommuneplanloven dernæst et krav om, at kommunalbestyrelsen skal forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om planlægningens målsætning og nærmere indhold. Bestemmelsen svarer nøje til den for regionplanlægningen gældende.

8.2.2.2. Lokalplaner

Udarbejdelse og vedtagelse af lokalplaner i henhold til kapitel 3 i kommuneplanloven skal også ske under medvirken af de berørte borgere.

I forhold til de hidtil gældende regler om tilvejebringelsen af byplan- og bygningsvedtægter og de øvrige **detailplaner,** som lokalplantypen vil afløse, er der navnlig stillet øgede krav til kommunens informationsafgivelse. Det gælder både med hensyn til, hvad informationen skal gå ud på, og hvem der skal have information.

Det er således bestemt i § 19, stk. 2, at en lokalplan — og dermed også forslaget til lokalplan - skal indeholde en angivelse af formålet med planen og af, om dens virkeliggørelse er afhængig af tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder end kommunalbestyrelsen. Efter § 20 skal lokalplanen — og dermed også forslaget — ledsages af en redegørelse for, hvorledes planen forholder sig til den øvrige planlægning for området. Endvidere skal der efter § 21, stk. 1, medfølge en kortfattet beskrivelse af forslagets indhold og af planens retsvirkninger, og det fremgår af lovmotiverne, at denne beskrivelse skal være af en sådan karakter, at planens indhold og konsekvenser bliver let forståelige for det størst mulige antal borgere.

Lige så lidt som ved kommuneplaner er der noget krav om, at der skal udarbejdes og offentliggøres alternative lokalplanforslag, endsige om offentliggørelse af de forskellige overvejelser i kommunens tekniske forvaltning med hensyn til udformningen af et lokalplanforslag. § 21, stk. 1, indeholder imidlertid en udtrykkelig hjemmel for, at kommunalbestyrelsen kan offentliggøre alternative lokalplanforslag, hvad der iøvrigt vil give kommunalbestyrelsen en større frihed til i forbindelse med den endelige vedtagelse af lokalplanen at foretage ændringer i forhold til forslaget, jfr. § 27, stk. 2.

Det blev under folketingets behandling af lovforslaget drøftet, om der skulle skabes lovhjemmel for, at beboergrupper **o.lign.** kunne få assistance fra kommunens administration til at udarbejde alternative forslag. Miljøministeren tog afstand fra lovregler herom, da de administrative og økonomiske konsekvenser heraf ville blive uoverskuelige. Denne bedømmelse tiltrådte udvalgsflertallet, men anførte i betænkningen, at man "går ud fra, at et mindretal i kommunalbestyrelsen til enhver tid kan opnå bistand i et rimeligt omfang fra kommunens forvaltning. Flertallet har endvidere lagt til grund, at beboergrupper oJign. således i samarbejde med et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer vil kunne drage nytte af den tekniske ekspertise i kommunens tekniske forvaltning"[4]). Den tilkendegivne forudsætning om, at et mindretal i kommunalbestyrelsen har en ret til at forlange bistand fra kommunens forvaltning stemmer imidlertid ikke med gældende kommunalret, men det må antages, at kommunalbestyrelsen ikke vil stille sig afvisende over for sådanne henvendelser om bistand, jfr. i øvrigt nærmere herom ovenfor i afsnit 7.6.14.

§ 21, stk. 2, indeholder en regel om, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan kræve at få sin afvigende mening om et forslag til lokalplan offentliggjort tillige med en kort begrundelse. Der kan på denne måde i realiteten fremkomme i hvert fald oplæg til alternative forslag.

Der skal — som hidtil ved forslag til byplanvedtægter m.v. — ske en almindelig offentliggørelse af lokalplanforslag. Kommuneplanloven har imidlertid lagt hovedvægten på individuelle underretninger til berørte og interesserede og i så henseende foretaget en ganske betydelig udvidelse af adressatkredsen.

Efter § 23 skal der således ske særskilt underretning om en påtænkt lokalplan til ejere,

3) Folketingstidende **1974/75,** 2. samling, Tillæg B sp. 649.

4) Folketingstidende, 1974/75, 2. samling, Tillæg B sp. 650-51.

lejere og brugere af i hvert fald de ejendomme, der er omfattet af planen, men i en vis udstrækning også af andre ejendomme. Endvidere skal der gives underretning til de foreninger o.lign. med lokalt tilhørsforhold, som over for kommunalbestyrelsen skriftligt har fremsat anmodning om at blive holdt underrettet om forslag til lokalplaner.

Disse udvidede underretningsregler har sammenhæng med forskydningen i opfattelsen af planlægningens karakter. I folketingsudvalgets betænkning over lovforslaget er det således anført, at lokalplaner ikke blot vedrører grundejernes rådighedsret, men først og fremmest er et af grundlagene for, at der kan skabes gode arbejds- og boligmirjøer. Folketingsudvalget fandt det derfor af stor betydning, at alle, der berøres af et lokalplanforslag, får underretning om forslaget, på en hensigtsmæssig og let forståelig måde[5]).

8.2.3. **Den almindelige offentliggørelse** af **planforslag** m.v.

Hverken regionplanlovene eller **kommune**planloven stiller eksakte krav til måden, hvorpå den foreskrevne almindelige offentliggørelse af forslag (skitser) til regionplaner, kommuneplaner og lokalplaner skal ske. Lovgivningsmagten har ikke villet gribe ind i den igangværende udvikling, og lovene indeholder blot en hjemmel for miljøministeren til at fastsætte nærmere regler. I folketingsudvalgets betænkning over forslaget til kommuneplanlov er det om denne hjemmel anført, at den ikke bør "anvendes på en måde, der kan hæmme kommunalbestyrelsernes offentliggørelsesinitiativer, men til fastsættelse af minimumskrav, hvis det mod forventning skulle vise sig, at kommunerne ikke lever op til principbestemmelserne om øget offentlighed i planlægningen"[6]).

I en publikation "Offentlighed om regionplanlægningen" er miljøministeriet/planstyrelsen fremkommet med forslag til tilrettelæggelse af oplysningsvirksomheden og debatten. Publikationen er ment som en art idekatalog. I øvrigt har miljøministeriet og planstyrelsen udsendt en række vejledninger i regionplanlægning (tilvejebringelse af kommunernes oplæg til regionplanen, udarbejdelse af alternative regionplanskitser) og kommuneplanlægning (udformning af rammer for lokalplanlægningen i henhold til § 15 i lov om kommuneplanlægning, lokalplaners indhold, lokalplaners tilvejebringelse). Desuden har der været en betydelig publikationsvirksomhed med henblik på at orientere offentligheden og udbrede kendskabet til den nye planlægningslovgivning.

8.3. FØRSTE ERFARINGER FRA OFFENTLIGHEDSFASEN

Det var inden for *hovedstadsområdet,* at der første gang i et større omfang og mere bevidst forsøgtes med en almindelig inddragelse af befolkningen i planlægningsarbejdet. I forbindelse med udarbejdelsen af regionplanforslaget for hovedstadsregionen besluttede det daværende Egnsplanråd, at der skulle være en *offentlighedsperiode for debat* i januar-april 1972. Det af Egnsplanrådet udarbejdede materiale om planlægningens forudsætninger og regionplanforslaget blev sendt til høring hos regionens kommunalbestyrelser, amtsråd og byudviklingsudvalg mil., og desuden blev der givet statsstyreiser og interesserede organisationer mulighed for at ytre sig om forslaget[7]). Endvidere blev materialet gjort offentligt tilgængeligt, således at enhver fik adgang til og mulighed for at fremsætte kommentarer hertil. Ved offentliggørelsen af regionplanforslaget blev der afholdt pressemøde med den samlede presse i regionen. Regionplanen gav anledning til en omfattende debat i dags- og fagpressen (omkring 600 artikler i offentlighedsperioden). Egnsplanrådet forestod tillige en betydelig oplysningsvirksomhed. Således afholdt Egnsplanrådets planlægningsafdeling 43 orienteringsmøder for regionens politikere og kommunale teknikere mil. Desuden blev der afholdt 24 offentlige møder med et deltagerantal på 3.000.2/3 af møderne arrangeredes af kommuner og de resterende af lokalforeninger og faglige organisationer. Formålet med møderne var først og fremmest at give alle interesserede et indblik dels i de funktionelle sammenhænge i planlægningsområdet og dels i selve regionplanlægningen. På de kommunalt arran-

5) Folketingstidende 197 4/75, 2. samling, Tillæg B sp. 650.

6) Smst. sp. 649.

7) "Regionplanlægning 1970-1985. Forudsætninger" (bind 1) 1971 og "Regionplanlægning 1970-1985. Regionplanforslag" (bind 2) 1971.

gerede møder kunne borgerne forsøge at påvirke de lokale politikere og således få medindflydelse på de høringsbesvarelser, som kommunerne senere tilsendte Egnsplanrådet. Som et led i bestræbelserne på at delagtiggøre regionens indbyggere i planlægningsarbejdet, blev der i forbindelse med offentliggørelsen af regionplanrapporterne etableret en vandreudstilling. Udstillingen viste en serie illustrationer fra regionplanrapporterne ledsaget af en kortfattet, forklarende tekst. På udstillingen blev de besøgende opfordret til at udtrykke deres mening ved skriftlig henvendelse til Egnsplanrådet. Endvidere blev der i offentlighedsperioden benyttet forskellige tryksager samt plakater[8]).

I *hovedstadsområdet* har der således allerede været gennemført en offentlighedsfase, der har resulteret i udarbejdelsen af et regionplanforslag, "Regionplan 1973 for Hovedstadsregionen, Hovedstruktur og Byvækst"[9]), som imidlertid endnu ikke fuldt ud opfylder de i regionplanlægningsloven indeholdte krav til en regionplan.

I *amtskommunerne* skal de efter regionplanlægningsloven krævede alternative regionplanskitser være offentliggjort senest den 1. oktober 1977[10]), og den offentlige oplysnings- og debatperiode skal således begynde senest samme dato. Der er som følge heraf i samtlige amtskommuner forberedelser i gang med tilrettelæggelsen af offentlighedsfasen.

Vestsjællands amtsråd har dog allerede i januar påbegyndt offentlighedsfasen, som slutter i juli 1977, altså en 6-måneders informations- og debatfase. Også Storstrøms amtsråd vil indlede offentlighedsfasen før efteråret 1977, nemlig den 1. april, og debatperioden vil strække sig til den 1. november 1977. Der er i de to amtskommuner budgetteret med henholdsvis 654.000 kr. og 1 mill.kr. til offentlighedsfasen, som begge steder er tilrettelagt af regionplanforvaltningen med konsulentbistand udefra. Amtsrådenes debataktiviteter består i følgende: Presse, radio, studiekredse, udstillinger, mødevirksomhed, film, husstandsomdelt debatavis samt udsendelse af populærudgave af de alternative skitser. Desuden er der udarbejdet forskellige rapporter.

Bornholms amtsråd har som det eneste amtsråd allerede gennemført en offentlighedsfase, nemlig fra oktober 1975 til maj 1976. Amtsrådet har dog oplyst, at der i perioden september-december 1977 vil blive gennemført en ny offentlighedsfase omkring det endelige regionplanforslag.

Første del af regionplandebatten på Bornholm har været genstand for en *undersøgelse*, og fremstillingen i det følgende bygger på en rapport om hovedresultaterne fra denne undersøgelse[11]). *Bornholms amtsråd* havde overladt debatindsatsen til et særligt regionplanudvalg - et udvidet økonomiudvalg — og et regionplansekretariat bestående af 3 embedsmænd. *Amtsrådets initiativer bestod i følgende:*

1) Produktion og fordeling af informationsmateriale om de alternative skitser og deres forudsætninger: En 120 siders rapport, der tryktes i ca. 1.600 eksemplarer, 6 artikler til de to lokale dagblade om planlægningens hovedemner, 5 sæt å 12 plancher til brug for udstillinger, foredrag af amtsborgmesteren og sekretariatet på borgermøder og i studiekredse.

2) Afholdelse af 3 borgermøder: Et introduktionsmøde med miljøministeren som taler, et opsamlende møde for studiekredsdeltagerne henimod slutningen af debatten og et afsluttende møde bl.a. med præmiering af skriftlige bidrag.

3) Afholdelse af en regionplankonkurrence i sidste halvdel af debatten for at skaffe skriftlige bidrag, og for at fremme debatten i almindelighed.

4) Oplysning om og inspiration til debatdeltagelse: Generelt via plakat, annoncer og opfordringer på møder. Specielt oplysning om muligheder og service for studiekredsdeltagere, for skolelærere, for organisationer og foreninger og for private.

Amtsrådets *direkte* udgifter var relativt beskedne (75.000 kr. - 10.000 kr. indkommet ved salg af rapporter), idet der i vidt omfang blev benyttet eksisterende ressourcer.

) I øvrigt kan der om offentlighedsperioden henvises til "Strukturplan 1972 for hovedstadsregionen" (bind 3) 1973, side 9-25.

9) Bind 4, udgivet af Egnsplanrådet i 1974.

) Jfr. miljøministeriets cirkulæreskrivelse nr. 7 af 31. oktober 1975.

/ Klaus Meulengracht og Jens Chr. Tonboe, "Regionplandebat på Bornholm", "Byplan", 1976 nr. 6, side 192-197.

Kommunalbestyrelserne havde efter forslag fra amtsrådet påtaget sig følgende 3 hovedopgaver:

1) Udgivelse af de kommunale oplæg som debatmateriale. Redaktion og praktisk tilrettelæggelse blev af kommunerne overladt til deres byplankonsulenter. I en kommune husstandsomdeltes oplægget, i en anden solgtes det for 5 kr. I de øvrige uddeltes det til interesserede på møder og udstillinger og ved henvendelse til teknisk forvaltning.
2) Praktisk arrangement af en 10-dages udstillingsperiode med amtskommunens plancher og supplerende kommunalt materiale.
3) Afholdelse af et borgermøde ved udstillingens afslutning. Planlægningsudvalgene var panelmedlemmer, men debatten blev de fleste steder overladt til amtspolitikerne og til salen.

Lokalpressen bestående af 2 dagblade og lokalradioen havde i samarbejde med amtsrådet følgende opgaver:

1) Gennemgang af alternative skitser ved oplæggets offentliggørelse. En avis lavede et temanummer, en anden en helsides artikel om hver skitse.
2) Dækning af amtskommunale og kommunale borgermøder, bl.a. transmitterede lokalradioen direkte fra 4 af dem.

Inden for *undervisning* lykkedes det ikke amtsrådet at få etableret noget direkte samarbejde med skolerne, men på eget initiativ tog 16 af 25 kommunale og private skoler regionplanlægningen op som emne. Med hensyn til aftenskoleundervisningen lykkedes det kun at etablere 2 hold inden for fritidslovens rammer. De øvrige studiekredse blev oprettet i andet regie.

25 af de 45 borgermøder, der blev arrangeret i forbindelse med regionplandebatten, blev afholdt af de *politiske partier*. Partierne optrådte i debatten i vidt omfang på linie med amtskommunen og kommunerne, d.v.s. som arrangører og formidlere frem for som debattører.

Også inden for *erhverv, organisationer og foreninger* var der interesse for regionplandebatten, især landbrug, skovbrug og turisme, der fremsendte bidrag til amtsrådet og i øvrigt i vidt omfang var repræsenteret i studiekredse. By- og borgerforeninger deltog mest ved at arrangere borgermøder.

En undersøgelse af *borgernes udnyttelse af de forskellige debatmuligheder* viste, at 15% af befolkningen havde deltaget aktivt via mange medier. 22% aktivt via få medier, 27% passivt, men interesseret, og 35% passivt og uinteresseret.

Det er bemærkelsesværdigt, at en så stor andel som 1/3 af øens befolkning har deltaget aktivt i planlægningsdebatten, navnlig i betragtning af, at det drejer sig om et så generelt emne som regionplanlægning. Det udtales imidlertid i undersøgelsens konklusion om den deltagende befolknings sammensætning og repræsentativitet: "Sammenfattende synes der at være en tendens til polarisering: De, der i forvejen har de bedste forudsætninger, deltager mere, og får derved yderligere begunstigelser i form af viden og kontakter, måske også indflydelse — i forhold til dem med svage forudsætninger. Her er uddannelse, erhverv og stilling det mest afgørende. En tilsvarende selvforstærkende tendens gælder for de positivt og de negativt indstillede. Dog må vi sige, at aktiviteten trods alt har været så udbredt og omfattet så mange grupper af befolkningen, at indsigt og positive holdninger afgjort nu omfatter flere end før debatten. Debatten i sig selv er altså en af de faktorer, der har påvirket de bagvedliggende forhold i positiv retning, også selv om den er med til at uddybe nogle forskelle"[12]).

Et interessant, men ikke overraskende undersøgelsesresultat var, at befolkningen interesserer sig mere for de enkelte funktioner i samfundet end for regionplanen som en arealanvendelsesplan i planlæggernes forstand. Rapportens samlede bedømmelse af undersøgelsesresultaterne er dog positiv. Befolkningen har opnået et bredere kendskab til amtskommunen og det skønnes, at over halvdelen af befolkningen har erhvervet et vist overblik over amtskommunens udviklingsproblemer[13]).

Kommuneplanloven er trådt i kraft den 1. februar 1977, *men dens bestemmelserom kommuneplaner træder først i kraft i kommunen*

[12]) Klaus Meulengracht og Jens Chr. Tonboe, "Regionplandebat på Bornholm", "Byplan", 1976, nr. 6, side 194-195.

[13]) Smst. side 197.

ved godkendelse af en regionplan, der omfatter kommunen. Indtil da kan dispositionsplaner og anden planlægning tilvejebragt af kommunalbestyrelsen efter de hidtil gældende regler af miljøministeren godkendes som midlertidige rammer for indholdet af lokalplaner. Regler om dette midlertidige decentraliseringsgrundlag findes i § 15 i kommuneplanloven, og disse "§ 15-rammer" gælder i perioden fra den 1. februar 1977, og indtil der foreligger en kommuneplan på grundlag af en godkendt regionplan. Der foreligger således endnu ikke erfaringer med eller endelige overvejelser vedrørende inddragelsen af borgerne i tilvejebringelsen af kommuneplaner.

Generelt må arbejdsgruppen afstå fra at vurdere, hvorvidt de regler om offentlighedens medvirken, som er indeholdt i lovgivningen om fysisk planlægning, kan anses for rimelige og tilstrækkelige til at sikre en lige og almindelig deltagelse fra befolkningens side i planlægningen. Planlovsreformen er først lige trådt i kraft, og bortset fra offentlighedsfasen i hovedstadsområdet, som altså blev gennemført før en sådan blev lovfæstet, foreligger der på indeværende tidspunkt kun de ovenfor refererede erfaringer fra den bornholmske regionplandebat.

9. BRUGER- ELLER INSTITUTIONSDEMOKRATI

9.1. INDLEDNING

Den danske kommunalordning bygger på den grundtanke, at en række anliggender varetages i et fællesskab, bestående af samtlige borgere, der bor i et bestemt afgrænset lokalt distrikt. Fællesskabet manifesterer sig blandt andet ved, at disse borgere gennem lige valg udpeger den personkreds, der på deres vegne skal bestyre disse anliggender, og således at den del af udgifterne ved varetagelsen af disse anliggender, der ikke opkræves som benyttelsestakster eller som afgifter af fast ejendom, gennem den kommunale indkomstskat fordeles mellem de pågældende borgere efter den enkeltes økonomiske evne.

Den udvikling, der har ført frem til situationen i dag, har været karakteriseret ved, at et stadigt stigende antal anliggender er blevet inddraget under dette fællesskabs bestyrelse, ofte således at fællesskabet har overtaget ansvaret for servicefunktioner, der tidligere blev løst på foreningsmæssig eller erhvervsmæssig basis.

Sideløbende og i vekselvirkning hermed er der sket en drejning med hensyn til principperne for fordelingen af udgifterne i retning af, at en stadigt stigende andel af udgifterne ved disse servicefunktioner dækkes over kommuneskatten og derfor fordeles mellem borgerne efter evne, og en mindre andel pålignes "kunderne" (klienter, patienter etc.) efter omfanget af den brug eller nytte, de pågældende har af den fælles foranstaltning ("gratisprincippet" m.v.).

Denne udvikling har indebaret en demokratisering i det omfang, kommunen har påtaget sig en eller anden servicefunktion, der tidligere blev ydet på privat, erhvervsmæssig basis og imod betaling. I disse tilfælde har brugeren gennem sin valgret til kommunalbestyrelsen fået en adgang til medindflydelse, som han eller hun ikke havde før. Heroverfor står dog, at den "kunde-indflydelse", som de almindelige markedsmekanismer indebærer på den pågældende serviceforsyning, er forsvundet.

Der kan også nævnes eksempler på en modgående tendens, i det omfang, hvori opgaver, der tidligere blev løst af en form for forening mellem de direkte interesserede, nu varetages af kommunen. Brugerens grad af indflydelse på opgavernes tilrettelæggelse m.v. er betydeligt mindre, når den skal udøves gennem brugerens valg til kommunalbestyrelsen, end når den udøves på generalforsamlingen i vedkommende forening eller interessentskab, f.eks. et vandværksselskab.

Der kan ganske vist nævnes eksempler på fælles, lokale anliggender, som lovgivningsmagten har forudsat løst i *særlige fællesskaber, der kun omfatter de direkte interesserede eller berørte,* f.eks. de kirkelige anliggender, men den helt klare tendens går i retning af, at det er kommunalbestyrelsen og kommunen, der skal varetage (og finansiere) anliggender, der efter deres art må løses i et fællesskab mellem flere på det lokale plan, også selv om det på forhånd er klart, at den pågældende opgave eller servicefunktion kun direkte kommer en vis kreds af de lokale borgere til gode.

Disse udviklingstendenser, der har nøje sammenhæng med danske velfærdspolitiske strømninger igennem det forløbne århundrede, har imidlertid - måske navnlig i de seneste år - mødt en på en vis måde modgående tendens i retning af at skaffe den eller de grupper, der direkte berøres af en eller anden kommunal foranstaltning, en særlig indflydelse på kommunalbestyrelsens varetagelse af det pågældende anliggende — i sin ekstreme form endog således, at visse beslutninger er blevet løftet helt ud af kommunalbestyrelsens regie og henlagt til sær-

lige organer, der består af eller repræsenterer den pågældende kreds af direkte berørte, i det følgende: "brugerne".

Det gælder især inden for hele kultur- og undervisningssektoren, hvor der jo iøvrigt i forvejen er en stærk tradition for forældreindflydelse på folkeskolens virke. Også med hensyn til forsyningen med idrætsfaciliteter er der sket en udvikling i retning af at give de lokale idrætsorganisationer stigende indflydelse ikke blot med hensyn til sådanne faciliteters indretning og udformning men også med hensyn til den daglige drift og benyttelse.

I det følgende vil betegnelsen "brugerdemokrati" blive benyttet som betegnelse for *sådanne ordninger, hvor borgerne i deres egenskab af brugere eller på anden måde særligt interesserede får indflydelse på driften eller styringen af kommunale institutioner eller anliggender.*

Brugerdemokrati har lighedspunkter med den sædvane, at en forvaltningsmyndighed giver personer, der er parter i en sag eller direkte berørt af en sag, lejlighed til at udtale sig, inden der træffes afgørelse i den pågældende sag. Høring, begrundelse og andre almindelige regler for god forvaltningsskik er af væsentlig betydning for borgerens følelse af at blive respekteret, og en negligering af sådanne almindelige regler medfører, at borgeren med rette kan føle, at der handles "hen over hovedet på ham". Den nævnte høringspraksis refererer sig til offentlig myndighedsudøvelse, men i lighed hermed kan det i mange tilfælde inden for kommunal servicevirksomhed være rimeligt at inddrage de brugere eller brugerorganisationer, der direkte eller indirekte berøres af kommunale beslutninger eller foranstaltninger vedrørende kommunale institutioner.

Flere af de informationskanaler, der — som omtalt i afsnit 7 foran — står til borgernes disposition som et middel til at påvirke kommunalbestyrelsen, kunne for så vidt også regnes med under overskriften "brugerdemokrati", når og i det omfang disse informationskanaler fortrinsvis eller måske udelukkende benyttes af den del af kommunens borgere, der føler sig direkte interesserede i eller berørt af en eller anden kommunal foranstaltning. Når kommunalbestyrelsen afholder et borgermøde for at drøfte kommunens daginstitutions-situation, har det således formodningen for sig, at de fremmødte borgere — eller i hvert fald det store flertal blandt disse — vil være forældre til børn der har et daginstitutionsbehov. Den nærdemokratiske indflydelse, der derigennem tillægges forældrene, kunne med lige så stor ret betegnes som "brugerdemokrati", men arbejdsgruppen har, væsentligst af systematiske grunde, valgt i det følgende kun at beskæftige sig med de tilfælde, hvor brugerindflydelsen fremtræder formaliseret via et struktureret organ.

Sådanne organer for brugerindflydelse kan etableres på forskellige måder og med forskellige funktioner. Således kan brugerne selv eller kommunalbestyrelsen vælge repræsentanter blandt brugerne, ligesom indflydelsen kan kanaliseres gennem en forening, hvis formål eller medlemskreds indicerer et sammenfald med brugerkredsen. For samtlige brugerorgantyper gælder, at de kan være udstyret med enten rådgivende eller besluttende funktioner.

Ved den ovenfor foretagne afgrænsning af begrebet brugerdemokrati er der ikke stillet bestemte krav til brugernes organisation og valg eller til indflydelsens intensitet. Det afgørende er, at den pågældende borger eller forening inddrages i den kommunale beslutningsproces som repræsentant for særlige interesser i en bestemt institution eller et bestemt anliggende, i modsætning til politiske almene interesser eller lokalområders interesser.

Som nærdemokratisk foranstaltning adskiller brugerdemokrati sig således fra lokale råd ved, at der ikke er tale om en repræsentation for alle beboere inden for et bestemt *geografisk* område. Desuden vil de lokale råds beføjelser normalt være af generel karakter og omfatte varetagelsen af beboernes interesser inden for et bredere område af kommunale anliggender.

Sådan som brugerdemokratibegrebet her er fastlagt, forudsætter det, at der er tale om en kommunal institution, men i mange tilfælde kan *kommunalbestyrelsen ved tilskud, lån eller garantier medvirke til, at tilsvarende ikke-kommunale institutioner etableres,* ligesom kommunalbestyrelsen kan yde støtte til driften af sådanne ikke-kommunale institutioner. På denne måde kan brugerinteresser ligeledes tilgodeses, idet brugernes repræsentanter, f.eks. en idrætsforenings bestyrelse, administrerer de pågældende bygninger eller anlæg. Forskellen mellem tilskudsformen og brugerdemokratiet er til en vis grad af formel karakter, og tilskudsformen må i mange tilfælde opfattes som et reelt alternativ til brugerdemokrati, jfr. nærmere nedenfor under 9.3.3.

Et institutionsdemokrati er i de senere år blevet indført på arbejdsmarkedet (arbejdspladsdemokrati) og boligområdet (beboerdemokrati), men disse former for bruger- eller institutionsdemokrati falder uden for arbejdsgruppens kommissorium, idet der ikke i disse tilfælde er tale om en inddragelse af kommunens borgere som sådanne i en nærdemokratisk proces, ligesom indflydelsen alene har relation til kommunalbestyrelsens stilling som henholdsvis arbejdsgiver og ejendomsbesidder.

Generelt er det arbejdsgruppens opfattelse, at den adgang til medindflydelse, der skabes ved brugerdemokratiske ordninger, kan tillægges væsentlig betydning i retning af at tilgodese de hensyn, der bærer ønsket om en styrkelse af nærdemokratiet. Hvad enten der er tale om, at medindflydelsen gives i form af en overdragelse af beslutningsret fra kommunalbestyrelsen til brugerkredsen eller repræsentanter for denne, eller der blot er tale om at tillægge brugerkredsen rådgivende funktioner over for kommunalbestyrelsen, vil medindflydelsesadgangen utvivlsomt bidrage til at skærpe interessen hos den pågældende brugerkreds for den måde, hvorpå det pågældende offentlige anliggende varetages. Der kan vise sig nye facetter i emnet og nye muligheder for opgavens løsning. Hertil kommer værdien af, at en større personkreds får lejlighed til at deltage i den offentlige beslutningsproces — om end dette oftest må ske indirekte gennem brugernes valg af repræsentanter til det pågældende brugerorgan (skolenævn, foreningsbestyrelse m.v.).

Arbejdsgruppen er imidlertid samtidig opmærksom på, at medindflydelsesadgangen har sin pris, især i det omfang der overlades beslutningsret. Den samlede sum af kompetencer er konstant og udvides ikke ved en overførelse af kompetence til brugerorganer. En sådan overførelse kan kun ske ved en indskrænkning af kommunalbestyrelsens kompetence.

Ganske vist vil kommunalbestyrelsen, såfremt brugerorganets kompetence beror på en delegation fra kommunalbestyrelsen, bevare den endelige kompetence og dermed have mulighed for at ændre brugerorganets beslutninger, men det forudsætter, at beslutningerne ikke allerede har fået retsvirkninger eller på anden måde er ført ud i livet. En faktisk begrænsning i kommunalbestyrelsens virksomhed vil derfor under alle omstændigheder blive følgen af gennemførelsen af sådanne brugerdemokratiske foranstaltninger.

Endvidere er det en erfaring, at brugerdemokrati ikke nødvendigvis er udtryk for en mere demokratisk ordning, tværtimod har man oplevet, at det er de i forvejen toneangivende kredse, der rent faktisk opnår yderligere beføjelser. Der er således en fare for, at et udstrakt system af brugerdemokrati kan udvikle en særlig dominerende elite, og man må derfor så vidt muligt sikre, at brugerorganerne bliver og forbliver repræsentativt sammensat. Den personkreds, der vælger repræsentanter, må stort set være identisk med eller i hvert fald repræsentativ for den kreds af kommunens borgere, der berøres af det pågældende anliggende. Ligeledes må der haves en vis sikkerhed for, at de valgte repræsentanter virkelig står som og vedbliver at stå som eksponenter for den pågældende borgergruppes interesser i anliggendet.

I det følgende vil der med udgangspunkt i den ovenfor angivne definition og afgrænsning af begrebet brugerdemokrati blive redegjort for de eksisterende brugerdemokratiske foranstaltninger, dels hvad der fremgår af kommuneundersøgelsen, og dels hvad der er omtalt i lovgivningen (afsnit 9.2.). Herefter følger en retlig analyse af de *muligheder*, der efter gældende ret består for forskellige brugerdemokratiformer og -funktioner (afsnit 9.3.), og endelig vil der under afsnit 9.4. blive redegjort for arbejdsgruppens overvejelser og konklusioner.

9.2. EKSISTERENDE BRUGERDEMOKRATISKE FORANSTALTNINGER

Kommuneundersøgelsen har vist, at foreninger og organer repræsenterende brugerinteresser i vidt omfang inddrages i det kommunale **arbejde med *rådgivende status.* Der er i *35% af kommunerne* en *fast kontakt og høringsprocedure*** mellem kommunalbestyrelsen og foreningslivet i kommunen. Heraf har 14% af kommunalbestyrelserne kontakt i form af en fastlagt mødevirksomhed, 10% har faste skriftlige kontakter og 11% har såvel mundtlige som skriftlige **kontakter. *Halvdelen af amtsrådene* har fast** kontakt med foreninger, i de fleste tilfælde i form af samtaler, møder **o .lign**. Dog har 3 amtsråd etableret en skriftlig høringsprocedure.

De foreninger, der inddrages i den kommunale beslutningsproces, er typisk idrætsforeninger, grundejerforeninger og handelsstandsforeninger. Det er således ret almindeligt, at der er tillagt en sammenslutning af idrætsforeninger indstillingsret med hensyn til fordeling af idrætsstøtte, fordeling af timer i sportshaller eller lignende.

I 23% af kommunerne har kommunalbestyrelsen etableret rådgivende organer med repræsentanter for foreninger og interessegrupper. Udvalgenes emneområder er ret varierende, men det er især inden for idræt og kultur, at der er oprettet rådgivende udvalg. I nogle kommuner inddrages foreningsrepræsentanterne i arbejdsgrupper, der af kommunalbestyrelsen nedsættes i forbindelse med opførelser eller ændringer af institutioner og anlæg, altså en form for **bruger**repræsentation svarende til skolebyggeudvalgene, jfr. nedenfor 9.2.13. Også i amtskommunerne er der eksempler på, at foreningsrepræsentanter inddrages i særlige udvalg vedrørende enkeltprojekter.

Kommuneundersøgelsen har også vist, at der i nogle kommuner er gennemført en *delegation af beslutningsret* fra kommunalbestyrelsen til foreninger eller organer repræsenterende brugerinteresser.

Der er i 4% af kommunerne overdraget beslutningsret til ***daginstitutions*** *forældreråd*, der ifølge lovgivningen ellers udelukkende har rådgivende funktioner. Det er således i enkelte tilfælde overladt til forældrerådene at træffe beslutning om inventaranskaffelser.

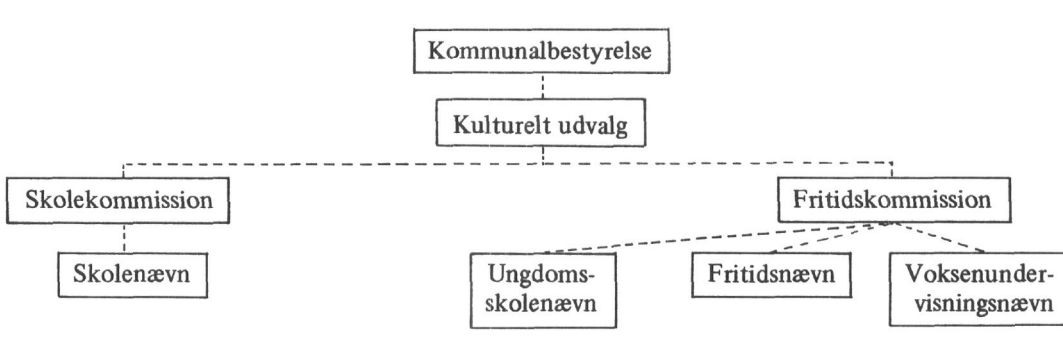
Endvidere har nogle kommunalbestyrelser overdraget beføjelser af privatretlig karakter til *grundejerforeninger*. Der er tale om kommunalbestyrelsen tilkommende påtalerettigheder i henhold til deklarationer eller servitutter, normalt pålagt i forbindelse med kommunale udstykninger. Sådan overdragelse af beføjelser til grundejerforeninger har fundet sted i 7% af kommunerne. Desuden kan det nævnes, at en enkelt kommunalbestyrelse har overladt det til en *lejerforening* at administrere nogle kommunale ejendomme, herunder at forestå udlejningen. Den praktiske udførelse af lejerforeningens beslutninger sker gennem kommunens administration.

I 5% af kommunerne er der overdraget beføjelser til *andre foreninger eller organer*. Det kan være en sammenslutning af idrætsforeninger, der inden for en nærmere økonomisk ramme har fået beslutningsret med hensyn til uddeling af idrætsstøtte, eller en kunstforening som står for kommunens kunstudstillinger.

Kommuneundersøgelsen har i det store og hele kun omfattet de brugerdemokratiske foranstaltninger, der ikke allerede er omtalt i lovgivningen, taget i vid forstand som omfattende love, bekendtgørelser, cirkulærer eller vejledninger. De brugerdemokratiske ordninger inden for de forskellige lovgivningsområder vil i det følgende blive omtalt.

9.2.1. Undervisningsområdet

Inden for undervisningsområdet kendes i vid udstrækning institutionsdemokrati,øg der er tillige en tradition herfor. Det er desuden karakteristisk for den måde, hvorpå undervisningsområdet er opbygget i kommunerne, at der mellem de enkelte institutioner og de generelt ansvarlige kommunale organer, kommunalbestyrelsen og kulturelt udvalg, er indskudt mellemled af nævn og kommissioner, hvori forskellige interessegrupper har sæde. Det drejer sig om skolenævn og skolekommission, ungdomsskolenævn, **fritidsnævn**, voksenundervisningsnævn og fritidskommission. I skematisk form kan organisationen illustreres således:



9.2.1.1. Skolenævn og skolekommission

Lige siden skoletilsynsloven af 1933 har der eksisteret en form for institutionsdemokrati inden for skolevæsenet. Med loven om det kommunale skolevæsens styrelse og tilsyn af 1949 indførtes betegnelsen "skolenævn" som afløsning for de hidtidige "forældreråd". De gældende regler om skolenævn og skolekommissioner findes i lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 462 af 3. september 1974, samt lov nr. 313 af 26. juni 1975 om folkeskolen. Desuden er der i undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 212 af 27. maj 1970 regler om lederes, læreres og elevers deltagelse i møder i kommissioner og nævn efter skolestyrelsesloven m.v., og i undervisningsministeriets cirkulære nr. 40 af 28. januar 1974 regler om valg af skolekommissioner og skolenævn uden for København.

Skolenævn skal oprettes ved alle kommunens skoler. Nævnene vælges for 4 år ad gangen og har 3 eller 5 medlemmer, hvoraf henholdsvis 2 eller 4 vælges af og blandt forældrekredsen ved den enkelte skole. Det 3. eller 5. medlem udpeges derimod af kommunalbestyrelsen blandt dennes medlemmer. Skolens leder og lærerrådets formand deltager i nævnsmøderne uden stemmeret. Desuden deltager elevrepræsentanter i skolenævnets behandling af nærmere angivne sager, ligeledes uden stemmeret.

Valget af forældrerepræsentanter sker ved hemmelige valg, der med visse modifikationer svarer til de kommunale valg. Forældrekredsen ved hver skole indkaldes til et møde af den nyvalgte kommunalbestyrelse, der på sit første møde har udpeget en valgbestyrelse bestående af skolens leder og 1 kommunalbestyrelsesmedlem som formand. Senest en uge efter forældremødet skal kandidatlister til valget være indleveret til valgbestyrelsens formand, og hvis der er indleveret mere end én liste, foranstaltes valg snarest afholdt. Der stemmes ved personligt fremmøde på afstemningsstedet, og der er ikke mulighed for at afgive stemme pr. brev eller gennem fuldmagt.

En undersøgelse af skolenævnsvalgenes forløb i 30 kommuner ved valget i 1974 har vist, at knap 10% af forældrene mødte frem til det orienterende møde før valget. På ca. 2/3 af skolerne kunne skolenævnsmedlemmerne erklæres for valgt uden afstemning, idet der kun blev opstillet én kandidatliste. På de øvrige skoler, hvor der var opstillet flere lister, og hvor der derfor afholdtes valg, deltog godt 20% af forældrene i afstemningen. Undersøgelsens sammenligning med en undersøgelse fra skolenævnsvalget i 1970 viste et fald i antallet af fredsvalg i 1974 på 5-10%[1]). Skolenævnene har siden valget i 1974 fået øgede beføjelser, og det er muligt, at de øgede beføjelser tillige vil øge interessen for skolenævnsvalg.

Skolekommissionen, der er fælles for hele kommunens skolevæsen, består normalt af 11 medlemmer. Heraf udpeges de 5 af og blandt de forældrevalgte medlemmer af skolenævnene (på et indkaldt fællesmøde), og de øvrige 6 af kommunalbestyrelsen. Mindst 3 af de af kommunalbestyrelsen valgte skal være medlemmer af kommunalbestyrelsen .

Gennem reglerne om skolenævn og skolekommission inddrages forældrenes interesse i skolens forhold således i forvaltningen af den enkelte skole og hele kommunens skolevæsen. Baggrunden herfor må søges i en flerhed af hensyn. Forældrene får herigennem mulighed for at gøre deres synspunkter vedrørende børnenes og skolens behov gældende, og skolen får mulighed for at skabe en større forståelse blandt forældrene for skolens situation i videste forstand. At kommunalbestyrelsen er repræsenteret i alle skolenævn skyldes et ønske om at afbalancere forældreinteressen med et hensyn til, at den enkelte skole indgår i et samlet skolevæsen, for hvis forhold kommunalbestyrelsen bærer det endelige ansvar. Derudover har ordningen det formål at give forældrene og et medlem af kommunalbestyrelsen en direkte adgang til at udveksle synspunkter om skolens forhold. At kommunalbestyrelsen udpeger flertallet af medlemmer i skolekommissionen må ses på baggrund af, at kommissionen er et fælles organ for hele skolevæsenet i kommunen. Der er ved organernes sammensætning tilstræbt en gensidig information og påvirkning, der som helhed — i overensstemmelse med stærke skolepolitiske strømninger i tiden — har til formål at mindske afstanden mellem skole og hjem samt skolen og det omgivende samfund.

Organernes opgaver

Udgangspunktet for opgavefordelingen er, at skolenævnets virksomhed er begrænset til den

[1]) Ole Larsen, "Skolenævnsvalget 74", "Uddannelse", 1974, ni. 8, side 437.

enkelte skole og dennes forhold, mens skolekommissionens virksomhed retter sig mod hele kommunens skolevæsen. Nævnene fører tilsyn med de enkelte skoler, kommissionen med hele skolevæsenet, nævnene er rådgivende over for kommissionen og kommunalbestyrelsen vedrørende de enkelte skolers forhold, mens kommissionen rådgiver kommunalbestyrelsen vedrørende hele skolevæsenet. Tilsyn og rådgivning omfatter både pædagogiske og administrative spørgsmål.

Skolenævnene godkender arbejdets fordeling mellem lærerne og den ugentlige timeplan, samt hvilke undervisningsmidler skolen må benytte. Endvidere skal kommunalbestyrelsen, hvis et skolenævn anmoder derom, give dette adgang til at administrere dele af skolens budget efter retningslinier, der fastsættes af kommunalbestyrelsen. Denne bestemmelse, der tillægger skolenævnet økonomiske beføjelser, blev indføjet i skolestyrelsesloven ved en ændring i 1974, og det fremgår af kommunernes besvarelser af de udsendte spørgeskemaer om nærdemokrati, at 71% af kommunerne har overladt skolenævnene dispositionsret. Ordningen, der kan omfatte indkøb af undervisningsmidler, anskaffelse af inventar, bygningsvedligeholdelse m.v., har til forudsætning, at skolelederen drager omsorg for udførelsen af skolenævnets beslutninger om anvendelse af de pågældende bevillinger.

Skolekommissionen har blandt sine selvstændige beføjelser retten til at træffe bestemmelse om, hvorvidt børn skal flyttes fra én skole til en anden, hvorvidt børn skal optages i en skole, før de er undervisningspligtige, samt hvorvidt det kan tillades, at børn optages eller forbliver i en anden skole end deres distriktsskole. Desuden skal det nævnes, at hvis en skolekommission enstemmigt indstiller en ansøger som nr. 1 til en stilling i folkeskolen, er kommunalbestyrelsen forpligtet til at ansætte den pågældende kandidat, forudsat at vedkommende opfylder ansættelseskravene.

Skolekommissionen varetager tillige det offentlige tilsyn med klasser for 1.-9. skoleår ved *friskoler, private realskoler og private gymnasieskoler,* medmindre forældrene på et forældremøde træffer beslutning om at vælge en stedlig tilsynsførende for skolen. Valget af den tilsynsførende, der ikke må tilhøre skolens forældrekreds, gælder for 4 år. Det offentlige tilsyn omfatter et vist pædagogisk tilsyn samt tilsyn med skoleforsømmelser og skolens sundhedsforhold. Tilsynet med skolens virksomhed iøvrigt påhviler skolens forældrekreds (lovbekendtgørelse nr. 366 af 1. juli 1976 om friskoler og private realskoler m.v.).

I *Københavns kommune* gælder særlige regler. I stedet for skolekommission findes en skoledirektion på 10 medlemmer. Heraf er de 4 forældrevalgte skolenævnsmedlemmer, mens de øvrige er skoleborgmesteren, rådmanden for den pågældende magistratsafdeling og 4 medlemmer valgt af borgerrepræsentationen blandt dens medlemmer. Skoledirektionen har tilsynet med kommunens skolevæsen, men også egentlige ledelsesopgaver. Ved hver kommuneskole skal der oprettes nævn, normalt bestående af 5 medlemmer, hvoraf 3 vælges af forældrekredsen, og 2 af borgerrepræsentationen. Nævnenes opgaver svarer stort set til, hvad der gælder for skolenævnene uden for København.

Ved de *amtskommunale fdike- og gymnasieskoler* findes skolenævn på 5 medlemmer, hvoraf 2 vælges af forældrekredsen, 3 af amtsrådet blandt dets medlemmer. Nævnenes opgaver svarer i det store og hele til forholdene i kommunerne — dog er den foran omtalte beføjelse til at indstille ledere og lærere med bindende virkning for kommunalbestyrelsen her tillagt nævnet. Dette modsvares af, at der ikke findes nogen skolekommission i amtskommunerne.

9.2.1.2. Ungdomsskolenævn, fritidsnævn, voksenundervisningsnævn og fritidskommission

Ungdomsskolenævnet vælges af kommunalbestyrelsen og består af 2 kommunalbestyrelsesmedlemmer samt 3 medlemmer valgt efter indstilling fra de stedlige organisationer, der har særlig interesse i ungdomsskole virksomhed. Nævnet virker som rådgivende organ for fritidskommissionen, men har tillige selvstændig beslutningsret vedrørende undervisningsmidler i de kommunale ungdomsskoler.

Fritidsnævnet vælges ligeledes af kommunalbestyrelsen og består af 1 kommunalbestyrelsesmedlem, 3 medlemmer valgt efter indstilling fra de stedlige børne- og ungdomsforeninger, bestyrelserne for godkendte ungdomsklubber samt idrætsforeningerne, og 1 medlem efter indstilling fra initiativtagerne til interessegrupper for børn og unge. Nævnet har ikke selvstændig beslutningsret, men er rådgivende organ for fritidskommissionen. Det påhviler nævnet mindst

én gang årligt at afholde et møde med repræsentanter for interessegrupper, ungdomsklubber samt børne- og ungdomsforeninger.

Voksenundervisningsnævnet vælges også af kommunalbestyrelsen og består af 1 kommunalbestyrelsesmedlem og 4 medlemmer valgt efter indstilling fra organisationer og stedlige kredse, der driver voksenundervisning. Nævnet er rådgivende for fritidskommissionen.

Fritidskommissionen har normalt 11 medlemmer, hvoraf de 6 er de samme, som kommunalbestyrelsen har valgt til skolekommissionen. Formændene for ungdomsskolenævnet, fritidsnævnet og voksenundervisningsnævnet er fødte medlemmer af kommissionen, og de to sidstnævnte nævn vælger desuden hver 1 medlem blandt deres medlemmer. Fritidskommissionen har ikke selvstændig beslutningsret, men kommunalbestyrelsen har i visse tilfælde pligt til at høre kommissionen, og desuden fungerer kommissionen som rådgivende organ for kommunalbestyrelsen.

Generelt gælder for fritidsområdet, at brugerorganerne er sammensat af repræsentanter for interessegrupper, ungdomsklubber, foreninger og organisationer og altså ikke direkte valgt af brugerne. For så vidt angår brugerorganernes funktioner inden for fritidsområdet gælder, at disse er knap så vidtgående som brugerorganernes inden for skoleområdet. Fælles for skolekommission, fritidskommission, ungdomsskolenævn, fritidsnævn og voksenundervisningsnævn gælder derimod, at disse nævn og kommissioner kan afgive udtalelser og stille forslag til kommunalbestyrelsen om alle spørgsmål, der vedrører kommunens skole- og undervisningsforhold samt virksomhed efter fritidsundervisningslovgivningen. Som en art modstykke hertil påhviler det kommissionerne og nævnene at afgive erklæring i alle sager om de nævnte spørgsmål, der forelægges dem af kommunalbestyrelsen.

Det skal nævnes, at der under undervisningsministeriet er nedsat et udvalg vedrørende revision af bestemmelserne i skolestyrelseslovens kapitel 2 m.v. (tilsynsmyndighederne i kommunen). Udvalget har til opgave at fremsætte forslag om antallet og sammensætningen af de i loven hjemlede organer samt om valgregler og valgmetoder for disse organer. Udvalget skal i forbindelse hermed fremsætte forslag til sammensætning af eventuelle samarbejdsudvalg inden for de undervisningsområder, loven omfatter, samt forslag om hvilke funktioner og hvilken kompetence der bør tillægges henholdsvis skolestyrelseslovens organer og samarbejdsudvalgene.

9.2.1.3. Skolebyggeudvalg

Forud for folkeskolebyggeri påhviler det kommunalbestyrelsen at nedsætte et skolebyggeudvalg til at bistå kommunalbestyrelsen og dens stående udvalg med at udarbejde et byggeprogram og et dispositionsforslag for det pågældende byggeri. Skolebyggeudvalget består af repræsentanter for kommunalbestyrelsen, skolekommissionen, fritidskommissionen, fælleslærerrådet og fritidsundervisningens medarbejdere. Ved ændringer af bestående skoler tiltrædes udvalget af repræsentanter for skolenævn, lærerråd og elevråd. Skolebyggeudvalgets funktion er alene rådgivende og er for så vidt afsluttet med afgivelsen af det udarbejdede byggeprogram med dispositionsforslag (skolestyrelseslovens § 4, stk. 2, samt bekendtgørelse nr. 544 af 14. november 1974 om behandlingen af folkeskolens byggesager).

9.2.1.4. Repræsentantskaber vedrørende amtscentraler for undervisningsmidler

I henhold til lov nr. 239 af 12. juni 1975 er der i hver amtskommune oprettet en amtscentral for undervisningsmidler, og til at rådgive amtsrådet i forbindelse med driften heraf nedsættes et repræsentantskab. Amtsrådet skal vælge repræsentantskabets medlemmer efter indstilling fra kommunalbestyrelserne i amtskommunen samt de i denne beliggende skoler, andre undervisningsinstitutioner, folkebiblioteker og interesserede faglige organisationer. Efter et af Amtsrådsforeningen udarbejdet standardregulativ skal der til repræsentantskabet blandt andet udpeges medlemmer fra skolenævnene og skole- og fritidskommissionerne, og det er i nogle vejledende bemærkninger til regulativet anbefalet, at skolenævnsrepræsentanterne udpeges efter indstilling fra foreningen "Skole og Samfund's" amtskreds, medens skole- og fritidskommissionsrepræsentanterne er foreslået indstillet af kommuneforeningen. Repræsentantskabets udtalelse skal indhentes om det årlige budget for amtscentralen samt om alle andre spørgsmål, der vedrører amtscentralens virksomhed.

9.2.2. Det kulturelle område. Amtsmusikud-

Ifølge § 2 i lov nr. 306 af 10. juli 1976 om musik *kan hvert amtsråd nedsætte et amtsmusikudvalg* til fremme af musiklivet i amtet. Udvalgenes sammensætning er ikke omtalt i loven, men i bemærkningerne til lovforslaget er det udtalt, at musikudvalgene skal være repræsentative for musikalsk virksomhed inden for amtet, og i en af ministeriet for kulturelle anliggender udsendt vejledning nr. 215 af 21. oktober 1976 er der peget på hvilke musikalske områder, der bør være repræsenteret i udvalgene. Det er tillige udtalt, at *indstilling til amtsrådet af kandidater* til amtsmusikudvalgene kan ske fra de kredse, som i forvejen beskæftiger sig med musiklivet i området, mest *hensigtsmæssigt ved afholdelse af et fælles møde.*

Om musikudvalgenes opgaver er det i bemærkningerne anført, at amtsmusikudvalgene skal "medvirke til en samordning af musiklivet i amtet og virke som fortalere over for myndighederne, både de lokale og de statslige, ved at gøre indstillinger hertil om støtte til den musikalske virksomhed". Det er tillige nævnt, at udvalgene forudsættes at virke i tæt samarbejde med de enkelte kommuners kulturudvalg, kulturelle samråd eller lignende organer.

Da amtsrådet allerede efter den kommunale styrelseslov har hjemmel til nedsættelse af sådanne rådgivende brugerorganer, må udtrykkelig lovhjemmel til nedsættelse anses som udtryk for et ønske fra lovgivningsmagten om at tilskynde amtsrådene til nedsættelse af sådanne udvalg, der på amtsplan kan koordinere det lokale musikliv. Sekretariatsmæssigt betjenes udvalgene af amtskommunerne.

9.2.3. Det sociale område

Også inden for det sociale område er der i et vist omfang gennemført brugerdemokrati. Generelt skal det anføres, at der ikke på det sociale område findes et organ, der svarer til skolekommissionen på undervisningsområdet. Et lovforslag om oprettelse af daginstitutionsnævn blev i folketingssamlingen 1975*11'6* fremsat af Socialistisk Folkeparti. Efter forslaget skulle der i hver kommune nedsættes et daginstitutionsnævn sammensat af et ligeligt antal forældre og medarbejdere, repræsenterende samtlige daginstitutioner i kommunen. Nævnets opgaver skulle være at afgive udtalelser og stille forslag til det sociale udvalg og kommunalbestyrelsen om alle spørgsmål vedrørende daginstitutioner. Lovforslaget blev forkastet, idet det var den overvejende opfattelse, at der ikke burde gennemføres en obligatorisk ordning, men at det i overensstemmelse med kommunernes selvbestemmelsesret måtte være et spørgsmål, som den enkelte kommunalbestyrelse kunne træffe beslutning om, jfr. nedenfor under 9.23.4. (sociale forbrugerråd)[2]).

I visse sociale institutioner er der derimod gennemført et skolenævnslignende institutionsdemokrati, omend det må understreges, at der kun er tale om rådgivende funktioner.

Regler om institutionsdemokrati findes i lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand, socialministeriets cirkulærer nr. 140 af 15. august 1975 om bistandslovens almindelige bestemmelser, nr. 111 af 18. marts 1976 om bistandslovens bestemmelser om institutioner under amtskommunerne og nr. 69 af 29. marts 1976 om institutioner under kommunerne og om visse særlige plejehjem, samt socialstyrelsens cirkulæreskrivelse nr. 422 af 1. april 1976 om forældreindflydelse i døgninstitutioner for børn og unge og socialstyrelsens cirkulæreskrivelse nr. 450 af 14. juli 1976 om forældreindflydelse ved daginstitutioner for børn og unge.

9.2.3.1. Forældreråd i daginstitutioner og døgninstitutioner

Ved *kommunale* daginstitutioner vælges et forældreråd af og blandt forældrene. Forældrerådet har normalt 5 og mindst 3 medlemmer og vælges for 1 år ad gangen på et forældremøde, der afholdes efter et nyt skoleårs begyndelse. Institutionens leder samt en af de ansatte medarbejdere deltager i forældrerådenes møder, dog uden stemmeret. Forældrerådet skal indkaldes til møde mindst 2 gange om året. Der er ikke tillagt forældrerådene beslutningsret. Det er i socialstyrelsens cirkulæreskrivelse anført, at det vil være naturligt i forældrerådene blandt andet at drøfte institutionens budgetlægning samt retningslinier for institutionens pædagogiske arbejde.

For *ikke-kommunale* daginstitutioner vælges mindst 2 af medlemmerne af bestyrelsen for vedkommende institution af og blandt forældrene. Valget foregår på et forældremøde og

2) Folketingstidende 1975/76, Tillæg A sp. 1203, Tillæg B sp. 959.

gælder for samme periode som de øvrige bestyrelsesmedlemmer, dog kun så længe den pågældende selv har et barn i vedkommende institution.

I *døgninstitutioner for børn og unge* gælder der regler om forældreindflydelse, der i store træk svarer til dem, der gælder for daginstitutionerne.

9.2.3.2. Beboerråd i beskyttede boliger og plejehjem

Det er i § 82, stk. 1, i den sociale bistandslov bestemt, at kommunalbestyrelsen fører tilsyn med den daglige drift af plejehjem og beskyttede boliger i kommunen, så vidt muligt i samarbejde med beboerråd. Bistandsloven forudsætter således at beboerråd kan etableres, men oprettelsen af beboerråd er ikke obligatorisk. Det er imidlertid i socialministeriets cirkulære om institutioner under kommunerne udtalt, at der for beskyttede boliger og plejehjem bør søges oprettet beboerråd.

Formålet med beboerråd er dels at aktivere hjemmets beboere, dels at skabe et samarbejde mellem beboerne og hjemmets leder med henblik på at drøfte spørgsmål af interesse for det daglige liv på hjemmet. Det tilkommer kommunalbestyrelsen at fastlægge beboerrådenes opgaver, men det er i cirkulæret nævnt, at det vil være rimeligt, at beboerråd beskæftiger sig med spørgsmål, som har betydning for beboernes daglige færden i hjemmet, herunder at rådet medvirker ved fastsættelsen af hjemmets husorden.

9.2.3.3. Klientindflydelse i revalideringsinstitutioner og beskyttede virksomheder

Det er i socialministeriets cirkulære om bistandslovens bestemmelser om institutionerne under amtskommunerne udtalt, at klientindflydelse på ledelse og drift hensigtsmæssigt kan finde sted inden for rammerne af de med medarbejderne gældende samarbejdsaftaler. Da ophold på revalideringsinstitutioner normalt vil være forholdsvis kortvarige, og da der vil være behov for at drøfte problemer, der går ud over, hvad der normalt drøftes i samarbejdsudvalg, er det i socialministeriets cirkulære anbefalet, at samarbejdsudvalgsmøderne afholdes mindst en gang om måneden.

Det er endvidere i socialministeriets cirkulære udtalt, at det vil være naturligt, at den enkelte klient også på anden måde medinddrages i drøftelser og beslutninger om egne forhold, f.eks. ved deltagelse i de møder, hvor den pågældendes forhold drøftes, og ved drøftelser om valg af værksted eller arbejdsområde, arbejdstidens tilrettelæggelse, revalideringens videreførelse efter opholdets afslutning og udformningen af eventuel afslutningserklæring.

9.2.3.4. Sociale forbrugerråd

I modsætning til de ovenfor nævnte tilfælde af brugerrepræsentation i de enkelte institutioner er der her tale om en *forbrugerrepræsentation for områder af den sociale lovgivning,* d.v.s. en repræsentation, som kommunalbestyrelsen blandt andet vil kunne inddrage i spørgsmål af mere generel og principiel karakter.

Spørgsmålet om tilvejebringelse af forbrugerrepræsentation inden for det sociale område blev drøftet i *folketingets socialudvalg* under behandlingen af bistandslovforslaget. I sin betænkning af 31. maj 1974 erklærede udvalget, at det måtte være den enkelte kommunalbestyrelse, der traf bestemmelse om oprettelse af forbrugerråd med henblik på at inddrage en bredere kreds af forbrugere i det sociale arbejde. Socialudvalget ønskede samtidig, at der i cirkulæret om bistandsloven måtte blive peget på muligheden for etablering af forbrugerrepræsentation[3]).

Det er i socialministeriets cirkulære af 15. august 1975 om bistandslovens almindelige bestemmelser fremhævet, at den enkelte kommunalbestyrelse i det omfang, den finder det ønskeligt eller nødvendigt, vil kunne etablere en egentlig forbrugerrepræsentation, f.eks. i form af et eller flere forbrugerråd, der repræsenterer forskellige interessegrupper. Det er i cirkulæret understreget, at det er det enkelte folkevalgte organ, som skønner, om der er behov for at inddrage en sådan bredere kreds af forbrugere i behandlingen af spørgsmål af mere generel karakter. Det er tillige understreget, at forbrugerrådene kun kan være rådgivende, og at de ikke kan inddrages i behandlingen af sager om bestemte personer.

3) Folketingstidende 1973/74, 2. samling, Tillæg B sp. 618.

Flere kommunalbestyrelser har etableret sådanne rådgivende forbrugerrepræsentationer. Inden for *daginstitutionsområdet* kan det således nævnes, at en kommunalbestyrelse har oprettet et *fællesråd* repræsenterende samtlige dagsinstitutionsforældreråd. En anden kommune har til fremme af samarbejde mellem forældre og personale ved kommunens daginstitutioner og det sociale udvalg oprettet et daginstitutionsnævn, bestående af 10 medlemmer, hvoraf halvdelen vælges af et fællesudvalg for forældrerådene og den anden halvdel af pædagogerne. Blandt andet har nævnet udtalelsesret med hensyn til forslaget til årsbudget for daginstitutionerne. Endelig skal nævnes en tredie kommune, der har organiseret forældreindflydelsen på dagsinstitutionsområdet således, at de for hver institution oprettede institutionsbestyrelser hver vælger en repræsentant til et institutionsråd, der derefter har 3 repræsentanter i et af kommunalbestyrelsen nedsat institutionsudvalg, hvortil kommunalbestyrelsen tillige selv blandt sine medlemmer har valgt 3 medlemmer. Institutionsrådet er alene rådgivende, mens institutionsbestyrelserne og institutionsudvalget tillige i et begrænset omfang har fået tillagt beslutningsret.

Det er imidlertid ikke alene daginstitutionsnævn, der er oprettet, men også *bredere sammensatte forbrugerrepræsentationer vedrørende større områder af bistandslovens ydelser.* En kommunalbestyrelse indkaldte således samtlige i kommunen værende organisationer, foreninger, grupper og lignende, der havde særlige interesser indenfor bistandsloven. På et samlet møde mellem de interesserede, der med undtagelse af kommunens forældrenævn udelukkende var foreninger og organisationer, fastsattes en vedtægt for *forbrugerrådet,* der foreløbig fik 8 medlemmer. I en anden kommune er der oprettet et rådgivende forbrugernævn med 10 medlemmer repræsenterende forældre til børn i daginstitutioner, forældre til børn med ophold uden for hjemmet, ældreklubber, pensionistforeninger, beboerne i plejehjem og ældreboliger, Arbejdernes Fællesorganisation samt den lokale bistandsforening. Det er i vedtægter og bestemmelser understreget, at forbrugerrepræsentationerne kun kan behandle generelle spørgsmål, herunder drøfte forvaltningens retningslinier for administrationen af bistandsloven.

I *Københavns kommune* har magistraten stillet forslag om, at der forsøgsvis oprettes 75 *socialcenterråd,* således at der i tilknytning til hvert af social- og sundhedsforvaltningens 3 socialcentre og 12 bistands- og pensionskontorer oprettes et socialcenterråd med 7 medlemmer, bosiddende inden for distriktet og valgt af borgerrepræsentationen. Rådene skal efter forslaget i første række beskæftige sig med bistandslovens tilbud og muligheder, men også forholdet mellem borgere, institutioner og myndigheder vil være en nærliggende opgave. Formændene for de 15 råd skal efter forslaget danne en *formandsforsamling,* der to gange årligt skal samles til et møde med socialborgmesteren.

Endelig skal det nævnes, at der også i enkelte amtskommuner er forberedelser igang med henblik på oprettelse af sociale forbrugerråd.

9.2.4. Fast ejendoms regulering

Der er i § 47, stk. 3, i lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning hjemmel til, at en kommunalbestyrelse kan bemyndige en *grundejerforening* eller — med de pågældende grundejeres samtykke — en *beboerforening* til at meddele mindre betydende dispensationer fra bestemmelser i lokalplaner, byplanvedtægter eller ældre detailplaner.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at der er to motiveringer for denne delegationshjemmel. Dels forekommer det rimeligt og i pagt med nærdemokratiske idealer, at en beslutning om at indrømme mindre betydende lempelser af en lokalplan kan træffes af de direkte berørte personer. Dels kan delegationen fritage den kommunale forvaltning for et antal sager, som set fra kommunalbestyrelsens side typisk vil være af bagatelagtig karakter, omend de af den enkelte beboer kan vurderes som ret betydningsfulde.

Det er i bemærkningerne til bestemmelsen tillige anført, at dispensationskompetencen antagelig især vil kunne tænkes delegeret til grundejerforeninger for parcelhus- og sommerhusområder, hvor områdets grundejere har pligt til at være medlem af foreningen, til andelsboligforeninger og til beboerforeninger i almennyttigt byggeri, som er omfattet af en lokalplan.

Der er tale om en delegation til private af en forvaltningskompetence til at regulere borgernes retsforhold, og det er derfor naturligt, at der i loven er fastsat en ankemulighed til kommunalbestyrelsen (inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse).

9.3. BRUGERDEMOKRATIFORMER OG -FUNKTIONER

9.3.1. Systematisering og problematisering

Uanset brugerdemokratiets form eller funktion gælder det, at en indførelse af et for kommunalbestyrelsen *obligatorisk* brugerdemokrati kun kan ske ved lov. I det følgende undersøges det hvilken form og hvilken funktion, det — medmindre andet følger af særlovgivningen - *efter gældende ret* er muligt at give et brugerdemokrati, idet der herved bortses fra bestemmelser i lovgivningen om obligatorisk brugerdemokrati.

For så vidt angår *formerne* kan et repræsentativt brugerdemokrati tænkes etableret på 3 principielt forskellige måder (der tillige kan være kombinerede):

a. brugervalgt brugerrepræsentation (direkte valg).
b. foreningsvalgt brugerrepræsentation eller forening som brugerrepræsentation (direkte eller indirekte valg).
c. kommunalbestyrelsesvalgt brugerrepræsentation (indirekte valg).

ad a: Brugernes valg af repræsentation kendes fra det i lovgivningen omtalte institutionsdemokrati: skolenævn, forældreråd og beboerråd. Valgene foretages mere eller mindre formelt, blandt andet afhængigt af organets beføjelser. Undertiden kan en institutions brugerkreds dog være så begrænset, at det vil være muligt at tillægge samtlige brugere indflydelse på institutionens anliggender, d.v.s. uden oprettelse af et særligt organ.

ad b: Anerkendelse af en forening som brugerrepræsentation betyder, at der tillægges foreningens sædvanligt kompetente organer indflydelse på driften af en institution eller administrationen af et kommunalt anliggende. Som typiske eksempler på denne form for brugerindflydelse kan nævnes idrætsforeninger og grundejerforeninger. Foreningsrepræsentationen har lighedspunkter med den brugervalgte repræsentation, idet foreningens organer vil være brugervalgte. Det foreningsvalgte brugerorgan kan også tænkes valgt direkte på foreningens generalforsamling. Herved kan man sikre, at der vælges netop de repræsentanter, som brugerne ønsker til at varetage netop disse beføjelser. I så fald er lighedspunkterne med de brugervalgte organer endnu mere fremtrædende, idet forskellen herefter alene vil være den foreningsmæssige ramme omkring brugerne.

ad c: Efter den kommunale styrelseslov skal kommunalbestyrelsens valg af brugerrepræsentanter finde sted som forholdstalsvalg, medmindre der er enighed om andet. Herved sikres der kommunalbestyrelsens mindretal en indflydelse på udvælgelsen. Imidlertid behøver udvælgelsen ikke at ske efter politiske kriterier, og ved valg af særlige idrætsudvalg eller kunstudvalg vil udvælgelsen formentlig typisk ske efter andre kriterier.

De brugerdemokratiske organers *funktioner* (der ligeledes kan være kombinerede) kan - begyndende med det mest vidtgående - være:

a. selvstændig beslutningsret (kompetenceudøvelsen er uafhængig af og frigjort fra kommunalbestyrelsen)
b. beslutningsret ved delegation (kompetenceudøvelsen er afhængig af og hviler på kommunalbestyrelsen)
c. rådgivende funktion.

Ingen af de ovenfor nævnte brugerdemokrati*former* vil på forhånd være udelukket efter gældende ret, men der må, *afhængigt af organernes funktioner,* stilles visse nærmere krav til de enkelte brugerdemokratiformer. Det spørgsmål, der derfor først må undersøges, er, om de enkelte funktioner er forenelige med gældende ret, og dernæst i bekræftende fald hvilke krav der må stilles til brugerorganer, der ønskes tillagt de nævnte funktioner.

Udgangspunktet for vurderingen af, om de opregnede funktioner kan anses for mulige efter gældende ret, er den kommunale styrelseslovs § 2, hvorefter kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i den kommunale valglov. Kompetencen til at træffe afgørelser i kommunale anliggender tilkommer således principielt kommunalbestyrelsen, hvis medlemmer er valgt af kommunens vælgere ved almindelige og lige valg. Kompetencen udøves imidlertid i vidt omfang af *stående udvalg* på kommunalbestyrelsens vegne, ligesom der af praktiske grunde finder en delegation sted af kompetence fra kommunalbestyrelse og udvalg til *administrationen.* Inden for institutionsområdet er det således almindeligt, at ansvaret for og kompetencen til at træffe beslutninger vedrørende den løbende drift af den enkelte institution påhviler *lede-*

ren af institutionen samt de øvrige ansatte. Sikringen af, at kommunalbestyrelsens og udvalgenes målsætninger efterleves, muliggøres blandt andet gennem adgang til udstedelse af *tjenstlige ordrer, ved mulighed for omgørelse af afgørelser og i yderste fald gennem muligheden for at afskedige lederen af institutionen.*

9.3.2. Selvstændig kompetence

En henlæggelse af selvstændig kompetence til et brugerdemokratisk organ vil kræve lovhjemmel, idet dette indebærer en tilsvarende retlig begrænsning af kommunalbestyrelsens kompetence.

Kravet om lovhjemmel fremgår også forudsætningsvist af § 60 i den kommunale styrelseslov, hvorefter aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil *medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelsers beføjelser efter styrelsesloven, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.* Mindst i samme omfang må kommunalbestyrelsen være afskåret fra at gennemføre ordninger, som tillægger brugerorganer beføjelser, der indebærer retlige begrænsninger af kommunalbestyrelsens beføjelser.

9.3.3. Kompetence ved delegation

Såfremt brugerorganet tillægges beslutningsret ved delegation, vil det ikke medføre et brud med kommunalbestyrelsens stilling som det generelt kompetente og øverste ansvarlige organ for kommunen, idet kommunalbestyrelsen ved en delegation kan opstille vilkår og retningslinier for administrationen, og i sidste instans har det i sin magt at tilbagekalde delegationen.

En delegation til et brugerorgan kan derfor næppe være i strid med det ovenfor tagne udgangspunkt i styrelseslovens § 2 om, at kommunalbestyrelsen skal styre kommunens anliggender. Kommunalbestyrelsen bevarer sin kompetence og har en række styringsmidler til en fortsat målopfyldelse. Ganske vist kunne man diskutere, om der i den nævnte bestemmelse eventuelt er indeholdt et krav om, at de styrende organer må indgå i en organisatorisk enhed eller pyramide, hvor kommunalbestyrelsen er indplaceret øverst. En sådan fortolkning af denne bestemmelse, der blot i almindelige vendinger fastslår kommunalbestyrelsen som det generelt kompetente organ for kommunens anliggender, er der imidlertid næppe holdepunkter for.

Derimod er det i styrelseslovens § 17, stk. 1, fastsat, at der til varetagelsen af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten.

Endvidere kan der med hjemmel i styrelseslovens § 17, stk. 4, nedsættes særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Ifølge motiverne til denne bestemmelse skal et udvalg, hvis det skal have en mere almindelig kompetence, for så vidt angår kommunalbestyrelsens udøvende virksomhed, oprettes som et stående udvalg, og bestemmelsen medfører således ingen ændring i styrelseslovens princip om, at den umiddelbare forvaltning ligger hos økonomiudvalget og de stående udvalg.

Spørgsmålet er herefter om en overdragelse af kompetence til et brugerorgan, hvis medlemmer *ikke* er valgt af kommunalbestyrelsen, kan anses for foreneligt med bestemmelserne i § 17, stk. 1 og 4.

Det synspunkt har været gjort gældende, at det må være "et lovgivningsanliggende, hvis såkaldte nærdemokratiske styreformer skal bringes i anvendelse på opgaver af lokal karakter ved, at der overlades kompetence til valgte lokalråd, eller hvis de skal bringes i anvendelse på opgaver af speciel karakter, f.eks. ved at en sportsforenings eller idrætssamvirkes bestyrelse som et specialråd overtager administrationen af kommunens idrætsanlæg". Som begrundelse for dette standpunkt er det anført, at det må være en betingelse for kommunalbestyrelsens overdragelse af kompetence til et brugerorgan, at organets medlemmer udpeges og kan afskediges af kommunalbestyrelsen [1].

Det kunne anføres, at når det i styrelsesloven udtrykkeligt er fastsat, at der kan overlades visse beføjelser til særlige udvalg, hvis medlemmer er valgt af kommunalbestyrelsen, må denne lovbestemmelse dermed udelukke en lignende overførelse af kompetence til organer, hvis medlemmer ikke er valgt af kommunalbestyrelsen. Synspunktet kan også udtrykkes således, at be-

[1] Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning, 1974, side 271 ff.

Stemmelsen i styrelseslovens § 17 må være udtryk for et krav om en organisatorisk enhed, tilvejebragt ved at kommunalbestyrelsen er den udpegende myndighed.

Imidlertid kan der være grund til at rejse tvivl om rigtigheden af den refererede opfattelse. Det er et spørgsmål, om kommunalbestyrelsen har en almindelig adgang til at afskedige medlemmer, der er indvalgt i et særligt udvalg. Kommunalbestyrelsen kan naturligvis beslutte at nedlægge udvalget, men herved adskiller retsstillingen sig ikke reelt fra den, der gælder med hensyn til brugervalgte eller foreningsvalgte organer. Disse organer kan ganske vist ikke nedlægges af kommunalbestyrelsen, men delegationen kan tilbagekaldes, hvilket set i relation til kommunalbestyrelsen har samme effekt.

Endvidere er det et spørgsmål, om styrelsesloven må anses udtømmende at have gjort op med hvilke organtyper, der kan få opgaver overdraget af kommunalbestyrelsen. Dette er næppe tilfældet. Den kommunale styrelseslov indeholder retsregler for kommunalbestyrelsens og udvalgenes **styrelsesforhold,** og den gælder således *i det omfang opgaver udføres i kommunalt regie.* Hvis en opgave af kommunalbestyrelsen ønskes udført uden for det kommunale regie, kan kommunalbestyrelsen — medmindre andet følger af særlovgivningen — næppe i alle tilfælde være afskåret herfra, forudsat at der ikke ved beslutningen herom sker indgreb i de efter styrelsesloven kompetente organers beføjelser. Det vil sige kommunalbestyrelsen må selv bevare den øverste myndighed, og delegationen må ikke medføre en begrænsning i økonomiudvalgets lovbestemte funktioner.

Det er vanskeligt at nå til et entydigt svar på spørgsmålet om foreneligheden af styrelsesloven med en overdragelse af kompetence til private organer. Reale grunde kan dog tale for, at en delegation må være mulig, idet kommunalbestyrelsen ved udlejning eller udlån kan tilvejebringe en retstilstand svarende til den, der kan opnås ved, at kommunalbestyrelsen ved delegation overlader bestyrelsen af en institution til et brugerorgan. Tilmed får brugerorganet ved udlån, eventuelt kombineret med tilskud, en endnu selvstændigere stilling, idet organet handler på egne vegne og ikke på kommunalbestyrelsens. Eksempelvis kan det nævnes, at en kommunalbestyrelse kan opføre en idrætshal og derpå på gunstige vilkår udleje eller udlåne hallen til en idrætsorganisation.

Mulighederne for sådan kommunal støtte til aktiviteter behandles i teorien normalt som spørgsmålet om kommunalfuldmagten. Det gælder som almindeligt kriterium for, om en interesse lovligt kan støttes, at interessen skal være almindeligt anerkendt som samfundsinteresse. Støtten, der praktisk kan forekomme både som anlægsstøtte og som støtte til driften, kan efter dette almeninteressekriterium ydes blandt andet til idræt og kulturel virksomhed (teatre, museer, udstillinger, orkestre m.v.).

Når kommunalbestyrelsen kan yde tilskud og afskære sig fra raden, er det nærliggende at antage, at kommunalbestyrelsen også kan gøre det mindre, at bemyndige til raden, en bemyndigelse der tilmed kan tilbagekaldes. Dog må det understreges, at der tillige er en forskel på de to situationer. I det ene tilfælde er der tale om en kommunal institution og dermed et kommunalt ansvar og en raden på kommunalbestyrelsens vegne. I det andet tilfælde er kommunalbestyrelsen principielt uden ansvar for den private institutions videre anvendelse af det ydede tilskudsbeløb. Denne forskel er dog mest af formel karakter, idet der vil være samme politiske ansvar i de to situationer.

Gode grunde taler således for, at det må være muligt at delegere beføjelser til organer, der ikke iøvrigt er undergivet kommunalbestyrelsens myndighed. Dette er tillige anerkendt i praksis.

Det kan nævnes, at kommunalbestyrelserne har bemyndiget de kommunale organisationers lønudvalg til inden for de af Kommunernes Lønningsnævn fastsatte retningslinier med bindende virkning for vedkommende kommune at indgå overenskomster og andre aftaler eller at fastsætte generelle bestemmelser om løn- og øvrige ansaættelsesforhold for kommunalt ansat personale.

I sammenhæng hermed kan der peges på, at der i mange tilfælde sker en bemyndigelse til personer, der ikke tilhører kommunens administration, f.eks. advokater, ingeniører, arkitekter m.v. Der er ikke i disse tilfælde tale om delegation af egentlig administration, men en bemyndigelse til at indgå aftaler m.v., **der** er bindende for kommunen. Disse aftaler er af teknisk og ikke politisk karakter og adskiller sig derfor indholdsmæssigt fra eventuel delegation til brugervalgte organer, men principielt må det fastholdes, at der i sådanne tilfælde sker en delegation af kompetence til personer uden for den kommunale organisation.

Som egentlige eksempler på delegation af kompetence til brugervalgte organer kan nævnes, at enkelte kommunalbestyrelser har overladt idrætssammenslutninger eller lignende inden for en af kommunalbestyrelsen fastsat ramme at forestå kommunens idrætsstøtte, medens andre kommuner alene har ladet idrætssammenslutninger få indstillingsret vedrørende tilskud. Det kan ligeledes nævnes, at enkelte kommunalbestyrelser har overdraget kunstforeninger at arrangere kunstudstillinger m.v. i kommunens museum.

Delegation til private organer kan således næppe generelt anses for udelukket på grund af bestemmelser i *styrelsesloven* (der bortses altså herved fra særlovgivningen), men et herfra forskelligt spørgsmål er, om en sådan delegation forudsætter udtrykkelig lovhjemmel.

Inden for den forvaltningsretlige teori er det almindeligt antaget, at delegation af kompetence til private kræver lovhjemmel, og denne grundsætning antages ligeledes at gælde inden for kommunalforvaltningen[5]). Der er imidlertid grund til at være opmærksom på, at der ikke i den forvaltningsretlige teori har været sondret imellem de forskellige former for kommunal forvaltningsvirksomhed, hvilket formentlig hænger sammen med, at overladelse af kompetence til private ikke har været aktuelt. Desuden bestod den altovervejende del af kommunal virksomhed tidligere i med hjemmel i lov at udstede konkrete forvaltningsakter, altså en retlig regulering af borgernes retsforhold. I dag varetager kommunerne i stadigt stigende omfang forskellige former for servicevirksomhed over for borgerne, og de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der er forbundet med delegation til private, gør sig ikke i så høj grad gældende på dette område. Uden betydning er retssikkerhedsgarantier dog ikke. Dels vil retsafgørelser hyppigt være en forudsætning for at præstere en serviceydelse, dels indgår retsafgørelser som nødvendige led i driften af institutioner. Uden for de nævnte tilfælde er retssikkerhedshensyn imidlertid mindre fremtrædende.

De betænkeligheder, der kan gøre sig gældende ved delegation af kompetence til private inden for serviceområdet beror i højere grad på, at det kan være vanskeligt for kommunalbestyrelsen at føre kontrol med, at de privates raden over skatteudskrevne midler finder sted til realisering af lovlige kommunale formål, og at midlerne anvendes på en økonomisk forsvarlig måde. Det vil således være hensyn af denne karakter, der i første række er afgørende for tilladeligheden af en overførelse af kommunalbestyrelsens kompetence til private.

Retstilstanden med hensyn til kommunalbestyrelsens delegation til private må derfor nok beskrives således, at det, der forudsætter lovhjemmel, er en overdragelse til private af en kommunalbestyrelsen i loven tillagt forvaltningskompetence. Der vil i sådanne tilfælde ofte være tale om overdragelse af myndighedsudøvelse, som begrebsmæssigt sker og har retsvirkning i forhold til borgerne. Derimod vil der med hensyn til kommunale institutioner være tale om en overladelse af beføjelser, der er forbundet med selve institutionen eller anlægget og typisk vedrører økonomiske dispositioner. I disse tilfælde vil der ikke være samme retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en delegation, der herefter på visse nærmere vilkår må anses for lovlig.

Inden for særlovgivningens område må det bero på en fortolkning, om delegation overhovedet er muligt, men de almindelige betingelser, der må kræves opfyldt for at delegation kan finde sted, vil tillige her have en vis vejledende værdi.

Et i teorien uafklaret spørgsmål er, om en beslutning om delegation — hvad enten delegationen sker til administrationen eller til et privat brugerorgan — kræver enstemmighed i kommunalbestyrelsen eller blot sædvanligt flertal. Et krav om enstemmighed ville medføre, at det ville blive vanskeligt at få gennemført en fornuftig og ofte nødvendig arbejdsdeling. På den anden side er det principielt betænkeligt, at den i styrelsesloven fastlagte procedure for tilvejebringelse af beslutninger kan tilsidesættes af et flertal af kommunalbestyrelsen, der herved vil kunne berøve et mindretal mulighed for at øve indflydelse på de pågældende anliggender. Dette er navnlig betænkeligt, når henses til at der i styrelsesloven er en række regler, som på forskellig måde sikrer mindretal en vis indflydelse. Der kan herved peges på bestemmelsen i § 25, stk. 1, om anvendelse af forholdstalsvalgsmåden ved valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende. Endvidere er min-

[5]) Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, side 303, Carl Aage Nørgård, Forvaltningsret, sagsbehandling, side 43 og Preben Espersen, De kommunale Beslutninger, side 132.

dretallenes interesser tilgodeset ved retten for ethvert medlem af kommunalbestyrelsen til for denne at indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, samt gennem adgangen for ethvert medlem af et udvalg til at standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at sagen ønskes indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

I samme omfang, det ved delegation overlades til private at udføre kommunalbestyrelsens beføjelser, mindskes effekten af de i styrelsesloven hjemlede mindretalsgarantier. Samme konsekvenser har imidlertid kommunalbestyrelsens udlejning eller udlån af en institution til private eller kommunalbestyrelsens ydelse af tilskud til private foreninger m.v., og disse beslutninger træffes ved almindeligt stemmeflertal, jfr. styrelseslovens § 11, stk. 2, hvorefter beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt. Der er i øvrigt grund til at bemærke, at de krav, der stilles ved ydelse af tilskud m.v., i vidt omfang er af samme karakter som de krav, der må stilles ved delegation til private organer, jfr. nedenfor. Alligevel må det anses for tvivlsomt, om beslutning om delegation kan træffes af et flertal, men er der enighed i kommunalbestyrelsen, vil en delegation være uden betænkelighed, såfremt vilkårene nedenfor i øvrigt er opfyldt.

Som almindelig grundsætning for delegation gælder, at en delegation kun er lovlig, hvis den er *forsvarlig.* En nærmere fastlæggelse af dette begreb må nødvendigvis være konkret og skønsmæssig, afhængig af sagområdets art og vigtighed.

Delegationen må indholdsmæssigt være bestemt og afgrænset. Dernæst må der være en adressat for delegationen. Der må være et organ af en vis fastere struktur, således at kommunalbestyrelsen dels løbende kan tage stilling til, om delegationens forudsætninger opfyldes, dels har mulighed for at hævde et ansvar over for det private organ, der har fået overladt beslutningsretten. Der må derfor foreligge vedtægter eller lignende, der nærmere fastlægger de private foreningers eller gruppers formål, ledelse m.v.

En delegation indebærer en art skyldnerskifte, idet det kompetente og forpligtede organ overfører en del af sine pligter til et andet organ. Når det drejer sig om et statsorgan vil forpligtelsen og muligheden for delegation bero på lovgivningen. I de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen i loven er pålagt forpligtelser, er delegation i overensstemmelse med den forvaltningsretlige teori udelukket, medmindre dette udtrykkeligt er hjemlet. Kommunalbestyrelsens mulighed for delegation må derfor som ovenfor anført stort set indskrænkes til de områder, hvor kommunalbestyrelsen fakultativt kan tage en opgave op. I sådanne tilfælde opstår der også en forpligtelse for kommunalbestyrelsen, men først når kommunalbestyrelsen har taget den pågældende opgave op. Forpligtelsen opstår over for vælgerbefolkningen. Der er et klart politisk ansvar — og i visse situationer tillige et retligt ansvar — når kommunalbestyrelsen anvender skatteudskrevne midler. Hvis kommunalbestyrelsen derfor overlader det til et brugerorgan at disponere over andele af budgettet, må det kræves, at brugerorganet har en sammensætning, der indeholder rimelige garantier for, at midlerne vil blive anvendt til vedkommende lovlige kommunale formål.

Kommunalbestyrelsen er valgt ved almindelige, lige valg og repræsentativt sammensat, og - medmindre der er enighed om andet - vil de af *kommunalbestyrelsen valgte organer være valgt efter forholdstal og dermed afspejle kommunalbestyrelsens sammensætning.* Kommunalbestyrelsens valg af brugerrepræsentanter til et særligt udvalg behøver ikke at ske efter politiske kriterier, og kommunalbestyrelsen kan for at sikre, at brugernes repræsentanter bliver valgt, lade forældresammenslutninger, foreninger eller andre typer af brugerorganisationer foretage indstilling af kandidater. Når brugerne ikke skal foretage valg af medlemmer, er det ikke påkrævet, at der følges formelle regler ved udpegningen af kandidater - hvad enten organet ønskes tillagt beslutningsret eller ej. Brugerrepræsentanternes mandat vil bero på, at de er valgt af kommunalbestyrelsen, og kommunalbestyrelsen står formelt og reelt frit overfor, om den vil følge eventuelle indstillinger.

Derimod må det, for at der kan tillægges *brugervalgte organer* beslutningsret ved delegation, *normalt kræves,* at ikke blot de aktuelle medlemmer, men også de fremtidige nye medlemmer, vælges *ved almindelige og lige valg.* Et selvbestaltet brugerorgan vil hverken have en tilstrækkelig fast struktur eller indebære tilstrækkelige garantier for, at samtlige interesser og hensyn vil blive varetaget.

For så vidt kommunalbestyrelsen ønsker kompetencen henlagt til en *forening* og dermed til foreningens kompetente organer, må det *kræves, at kommunalbestyrelsen sikres en indsigt i og kontrol med foreningens virksomhed,* bl.a. må kommunalbestyrelsen betinge sig forelagt foreningens regnskaber. Desuden må der stilles visse krav til foreningens love eller vedtægter. Ikke alene må det kræves, at der er almindelig og åben adgang for alle brugere, således at kommunens borgere ikke usagligt - f.eks. gennem økonomiske særbetingelser — er afskåret fra medlemskab, men der må tillige stilles visse almindelige krav til vedtægtsbestemmelserne om valg til foreningens kompetente organer.

Det må antages, at et brugerdemokratisk organ, der får tillagt beslutningsret, er omfattet af almindelige regler om beslutningsdygtighed, afstemning m.v., medmindre andet er fastsat. Der kan tillige opstå spørgsmål om anvendelsen af almindelige forvaltningsregler om sagsbehandling, habilitet, magtfordrejning m.v. Endelig kan overladelsen af beslutningsret rejse spørgsmål om klageadgang samt, for så vidt angår brugervalgte eller foreningsvalgte organer, spørgsmål om offentlighedslovens anvendelse, ombudsmandskontrol m.v. Udgangspunktet ved vurderingen af de rejste spørgsmål må formentlig være, at organer, der udøver offentligretlige kompetencer, må være omfattet af offentligretlige procedurenonner og andre offentligretlige regler og forskrifter.

9.3.4. Rådgivende funktion

Rådgivende funktioner kan tillægges ethvert institutionsdemokratisk organ. Uanset at det i styrelseslovens § 17, stk. 4, er fastsat, at kommunalbestyrelsen kan nedsætte forberedende eller rådgivende udvalg, er kommunalbestyrelsen naturligvis ikke herved afskåret fra at lade sig rådgive af andre organer. Bestemmelsens optagelse og placering i styrelsesloven har den betydning, at lovens almindelige regler om udvalg som hovedregel tillige gælder for disse særlige udvalg. Desuden følger det af bestemmelsen, at vedkommende stående udvalg er forpligtet til at behandle indstillinger fra et særligt udvalg, der er nedsat som forberedende eller rådgivende for udvalget, ligesom det modsætningsvis følger, at det stående udvalg ikke selv kan nedsætte forberedende eller rådgivende udvalg med repræsentanter uden for udvalgets egen medlemskreds.

9.3.5. Oversigt

Mulighederne for etablering af yderligere brugerdemokrati efter gældende ret kan herefter skematisk illustreres således:

Bruger- / Funk- / organ / tioner	Brugervalgt	Kommunalbestyrelses-valgt	Foreningsvalgt
Rådgivende funktion	+	+	+
Beslutningsret ved delegation	+	+	+
Selvstændig beslutningsret	÷	÷	÷

9.4. ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER OG KONKLUSIONER

Den gennemførte kommuneundersøgelse har vist, at det eksisterende brugerdemokrati (skolenævn, forældreråd, grundejerforeninger, rådgivende foreninger og interessegrupper m.v.) i det store og hele har fungeret tilfredsstillende.

Når brugerdemokrati har vist sig velegnet som måde, hvorpå borgerne yderligere kunne inddrages i de kommunale beslutninger, skyldes det, at de pågældende borgere som brugere på forhånd har en vital interesse i netop de pågældende institutioner. Inddragelsen af et udsnit af kommunens borgere, der har mere eller mindre fælles interesser, må dog ikke ske på bekostning af kommunens øvrige borgere, der er mere neutralt eller måske ligefrem negativt indstillet over for de pågældende institutioner, men som på den anden side har andre interesser, som de ønsker tilgodeset. Derfor er det væsentligt, at kommunalbestyrelsens funktion som det organ, der skal afveje disse modstående interesser, bevares, og hermed er der på forhånd sat visse naturlige grænser for, hvor vidtgående beføjelser, der kan overlades til brugerdemokratiske organer. Desuden er der ikke alene et hensyn til de øvrige borgere, men tillige et selvstændigt hen-

syn til kommunalbestyrelsen, som er valgt og har ansvaret for kommunens forvaltning af de skatteudskrevne midler og ansvaret for kommunens samlede - fysiske og økonomiske — planlægning.

Efter arbejdsgruppens opfattelse indebærer brugerdemokratiske ordninger en række *fordele* bl.a. derved

at antallet af personer, der inddrages i den kommunale beslutningsproces forøges,

at varetagelsen af det pågældende anliggende forbedres, fordi repræsentanter for brugerne må formodes at være særligt engagerede i det pågældende anliggende og ofte tillige vil kunne tilføre en særlig sagkundskab,

at der skabes et særligt grundlag for et værdifuldt samarbejde mellem folkevalgte, ansatte og brugere,

at de kommunale institutioner åbnes mere for den del af offentligheden som brugerne repræsenterer, samt

at brugernes oplevelse af medansvar i sig selv kan bidrage til at styrke det kommunale demokrati.

På den anden side kan der dog også påpeges visse *ulemper* eller risici ved

at brugeregoistiske hensyn kan vinde dominans overfor helhedsinteresserne i kommunen, således at der kan ske uheldige prioriteringsforvridninger mellem de forskellige kommunale sektorer,ligesom der kan opstå uheldige standardforskelle mellem de enkelte institutioner og derved mellem de enkelte lokalområders betjening med kommunal service,

at sagsekspediton og administrative forretningsgange kan blive langsommere og dyrere,

at landsdækkende **bruger** interesser, således som disse kan komme til udtryk gennem eventuelle brugerorganisationer på landsbasis, måske kan få overtaget over de lokale brugerinteresser, samt

at de brugere, der på forhånd er indstillet på at affinde sig med kun at udøve medindflydelsen gennem kommunevalgene, kan føle sig tvunget til foreningsmedlemskab eller deltagelse i valg af brugerrepræsentanter for derved at undgå relativt at miste indflydelse.

Arbejdsgruppen har ikke fundet at kunne vurdere spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af indførelse af yderligere *obligatorisk brugerdemokrati* eller det ofte hermed forbundne spørgsmål om henlæggelse af *selvstændig beslutningsret til brugerorganer*. Enhver form for obligatorisk brugerdemokrati eller selvstændig beslutningsret for brugerorganer kræver lovhjemmel, og det må være overladt til særlovgivningen konkret at vurdere behovet herfor og hensigtsmæssigheden heraf.

Det er karakteristisk, at det obligatoriske brugerdemokratis form er den brugervalgte repræsentation. Der er tale om områder, hvor institutionsbrugerne er ønsket tillagt betydelig indflydelse, og den højeste grad af institutionsdemokrati opnås ved et direkte valg af og blandt institutionens brugere, idet valget finder sted alene med denne repræsentation for øje.

Bortset fra tilfælde, hvor brugerdemokrati udtrykkeligt er reguleret i særlovgivningen, er det arbejdsgruppens opfattelse, at det må være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at vurdere, hvorvidt yderligere brugerdemokrati skal indføres og i bekræftende fald brugerdemokratiets ***form,*** *funktion og omfang.* De store forskelle mellem kommuner, mellem institutioner og øvrige forhold medfører, at afgørelsen om brugerdemokrati må være konkret, og kommunalbestyrelsen bør have mulighed for i hvert enkelt tilfælde at afveje nærdemokratiske fordele over for eventuelle praktiske og principielle betænkeligheder.

Hertil kommer, at kommunalbestyrelsen i mange tilfælde har mulighed for på anden måde at tilgodese særlige brugerinteresser, ved lempelig udleje, udlån eller tilskud. Disse former benyttes i vid udstrækning og er tillige praktiske, idet den kommunale forvaltning herved fritages for den videre administration. Set fra et brugersynspunkt kan en overladelse af beføjelser imidlertid undertiden være at foretrække frem for tilskudsformen, idet der bevares en klagemulighed til kommunalbestyrelsen.

Som det fremgår af afsnit 9.2. er der i vidt omfang allerede i henhold til gældende lovgivning etableret brugerdemokrati, og efter gældende ret kan der kun påvises få begrænsninger i adgangen til etablering af yderligere brugerdemokrati, jfr. afsnit 9.3. Dog gælder som en generel modifikation, at en delegation af beslutningsret til brugerorganer kun kan gennemføres, såfremt det ikke strider mod bestemmelser eller forudsætninger i særlovgivningen.

Det skal især fremhæves, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at nedsætte *særlige udvalg* med brugerrepræsentanter, og denne brugerdemokratiform har følgende særlige fordele:

1. Anvendelig selvom brugergruppen ikke kan af grænses på forhånd, hvilket giver et større anvendelsesområde.
2. Der opstår ingen retlige problemer i forhold til det gældende kommunale kompetence- og ansvarssystem.
3. Styrelseslovens almindelige regler om udvalg gælder i vidt omfang også for disse særlige udvalg, herunder en række bestemmelser til beskyttelse af mindretal i kommunalbestyrelsen.
4. Brugernes synspunkter kan lettere blive kanaliseret til stående udvalg og kommunalbestyrelse.

Endvidere må det understreges, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med sin sagsbehandling kan og ofte bør indhente udtalelser fra *foreninger, særlige interessegrupper m.v.* Sådanne rådgivende brugerrepræsentationer kan i praksis have en større faktisk indflydelse på kommunalbestyrelsen, end deres status giver indtryk af. Denne erfaring gælder især foreninger eller organer, der sidder inde med en særlig viden eller repræsenterer særlige interesser på et forvaltningsområde.

Arbejdsgruppen vil i det følgende pege på visse forhold og faktorer, der vil være af betydning ved kommunalbestyrelsens overvejelser om indførelse af yderligere brugerdemokratiske foranstaltninger.

Ligesom det vil blive påvist under redegørelsen nedenfor om mulighederne for indførelse af lokale råd, er det især inden for den kommunale servicevirksomhed, at der vil være mulighed og behov for brugerdemokratiske foranstaltninger. Eksempelvis kan nævnes idrætshaller, bådehavne, parkanlæg, kultur- og teaterhuse, museer eller udstillingshaller m.v.

Brugerdemokrati må tillige anses for mest velegnet og velbegrundet inden for områder, hvor kredsen af brugere er nogenlunde fast afgrænset og stabil. Dette er navnlig tilfældet inden for den del af kommunal forvaltningsvirksomhed, der består i at stille tjenesteydelser, der er knyttet til et fast anlæg, til rådighed for befolkningen. Det er da også inden for institutionsområdet, at interessen har vist sig størst for etablering af organer, hvor brugerne er repræsenteret, men også inden for dette område vil forudsætningen om en fast og stabil brugerkreds kunne føre til, at etablering af brugerindflydelse må anses for mindre hensigtsmæssigt. Dette gælder f.eks. hospitaler, hvor udskiftningen af patienter er så hyppig, at indførelse af brugerorganer vil medføre vanskeligheder. Endvidere kan nævnes folkebibliotekerne, hvor brugerkredsens tilknytning er yderst varierende.

I plejehjem kan det undertiden på grund af beboernes tilstand være vanskeligt eller udelukket at oprette beboerråd. I disse tilfælde bør imidlertid beboernes familie og pårørende i stedet søges inddraget ved oprettelse af et familieråd eller plejehjemsråd.

Endvidere må det negativt anføres, at inden for områder, hvor særlig sagkundskab er forudsat, kan brugerdemokrati være vanskeligt at gennemføre, f.eks. i forbindelse med patientbehandling eller anskaffelse af særligt teknisk udstyr.

For så vidt angår den forvaltningsvirksomhed, der består i regulering af borgernes retsstilling, vil brugerdemokrati især kunne gennemføres på områder, hvor reguleringen vedrører fast ejendom. Her udgør brugerne en yderst fast og stabil kreds. Imidlertid vil en overladelse af en i loven tillagt forvaltningskompetence kræve lovhjemmel, jfr. den nu tilvejebragte hjemmel i kommuneplanlægningsloven til at delegere dispensationskompetence til grundejerforeninger.

Sekretariatsmæssigt behøver og bør brugerdemokrati ikke føre til oprettelse af særlige sekretariater. Sekretariatsfunktionen varetages af den bestående administration, f.eks. institutionslederen, sådan som tilfældet er med hensyn til skolenævn. I de tilfælde, hvor der sker en delegation til en forening, der overtager administrationen, f.eks. driften af et idrætsanlæg, kan der opstå problemer i forhold til omverdenen, f.eks. leverandører. Attestation af regninger må af praktiske grunde overlades til foreningen, f.eks. en ansat bestyrer, hvorimod anvisningen, hvorved der påtages ansvar for, at der foreligger bevillingsmæssig hjemmel, og at de fornødne midler er til stede, nødvendigvis må være placeret i sædvanligt kommunalt regie.

Bortset fra de ovenfor angivne almindelige kriterier for egnetheden af brugerdemokrati har arbejdsgruppen ikke anset sig for beføjet til eller i stand til at vurdere muligheder og behov for styrkelse af eksisterende brugerdemokrati eller indførelse af yderligere brugerdemokrati. Disse spørgsmål må, som nævnt, i det omfang der ikke i særlovgivningen er udtrykkelige bestemmelser om andet, være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse.

10. LOKALE RÅD

10.1. INDLEDNING

Kommunalreformen betød en opgivelse af de små kommuner og en udvikling henimod større kommuner med flere og mere betydningsfulde opgaver. Kommunesammenlægningerne medførte samtidig, at antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer blev mere end halveret. Tidligere havde gennemsnitligt hver 400 indbyggere ét kommunalbestyrelsesmedlem, og i dag er der kun én repræsentant pr. 1.000 indbyggere. Det lokale repræsentative demokrati er ganske vist blevet styrket, når man ser på opgaver og beføjelser, men samtidig må det erkendes, at det så at sige er blevet endnu mere repræsentativt, og kontakten vælger-valgt ringere. Samtidig har de større kommuner medført, at kommunens enkelte områder kan føle, at netop deres interesser ikke i tilstrækkelig grad varetages.

Lokalrådstanken er dog ikke alene fulgt i kølvandet på kommunalreformen, men må tillige ses påbaggrund af den ændring af foreningslivets karakter, der fandt sted i 1960'erne, ikke mindst på grund af fjernsynets udbredelse. Blandt andet er tilslutningen til den politiske mødeaktivitet blevet ringere, og vælgerforeningernes betydning blevet reduceret. Derved er et væsentligt bindeled mellem kommunen og borgerne blevet svækket, og spørgsmålet om indførelsen af lokale råd til at samle og informere den lokale befolkning har således også sin baggrund i dette forhold.

Et behov for lokal indflydelse på egne anliggender har meldt sig, især i de store sammenlægningskommuner samt de største kommuner i øvrigt. Spørgsmålet må derfor være, hvorledes kommunalbestyrelsen kan give indflydelse til de lokale områder, uden at fordelen ved kommunalreformen går tabt, og således uden at der sker indgreb i princippet om, at kommunen skal være en helhed for planlægning og styring. Som midler til lokal medindflydelse kan nævnes:

Øget information, jfr. ovenfor under afsnit 7.
Vejledende afstemninger eller opinionsundersøgelser i lokalområdet, jfr. ovenfor under afsnit 7.
Medindflydelse for lokalområdets foreninger, brugergrupper m.v. på kommunalbestyrelsens drift af områdets institutioner, idrætsanlæg, parker m.v., jfr. ovenfor under afsnit 9.
Oprettelse af lokale råd.

Der vil nedenfor blive redegjort for begrebet lokale råd (10.2.) samt dets forekomst her i landet og i udlandet (10.3. og 10.4.) Derefter vil det i afsnit 10.5. blive søgt belyst, hvilke beføjelser og funktioner der kunne tænkes tillagt *folkevalgte lokalråd* samt de lovgivningsmæssige aspekter heraf. I forbindelse hermed gennemgås det hvilke opgaver, det vil være muligt at henlægge til lokale råd. I afsnit 10.6. behandles spørgsmålet om etablering af *kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg,* og også her vil det blive belyst hvilke muligheder, der efter gældende ret foreligger for etablering af sådanne ordninger. Endelig indeholder afsnit 10.7. nogle afsluttende bemærkninger om lokale råd.

10.2. BEGREBSBESTEMMELSE

Ved lokale råd forstås her organer med mere eller mindre generel kompetence med hensyn til kommunale anliggender inden for en geografisk afgrænset del af en kommune. Der har været flere betegnelser for lokale råd: Distriktsråd, lokalråd, bydelsråd, kvarterråd, lokaludvalg m.v. I det følgende vil betegnelsen "lokale råd" blive brugt som overbegreb for "lokalråd", der af arbejdsgruppen er anvendt som betegnelse for lo-

kale råd valgt direkte af lokalbefolkningen og "lokaludvalg", der er anvendt som betegnelse for lokale råd valgt af kommunalbestyrelsen.

Lokale råd har en generel funktion inden for lokalområdet (geografisk bestemt) i modsætning til de råd eller organer, der er knyttet til bestemte institutioner eller særlige sagområder (funktionelt bestemt). Det vil ikke være hensigtsmæssigt at tillægge lokale råd og brugerdemokratiske råd samme opgaver, og i dette omfang kan de to organtyper altså udelukke hinanden.

Der er ikke i begrebet lokale råd indlagt nogen forudsætning om lokalområdets størrelse, karakter eller lignende, jfr. nedenfor under afsnit 10.5.3.2. Historiske forhold, traditioner, geografiske forhold og administrative eller kirkelige inddelinger medfører, at hvad der naturligt betragtes som lokalområde veksler fra land tilby og fra by tilby.

I byerne og de bymæssige bebyggelser har byudviklingen i forbindelse med bosætningsvaner ned gennem tiderne ofte medvirket til opkomsten af uhåndgribelige opsplitninger i "kvarterer", hvis grænser over for andre kvarterer tillægges en vis betydning for den enkeltes samhørighedsfølelse med de omboende. I landdistrikterne har vel navnlig opdelingen i sogne og disses funktion som bestemmende for, til hvilken kirke den enkelte forventes at søge, bidraget til at fastlægge det geografiske lokalområde og dermed den lokalbefolkning, hvortil den enkelte føler sig særligt knyttet, men også landsbydannelserne og landskabets naturlige skillelinier i form af skov- og hededrag, vandløb og søer o.a. har ned gennem tiderne bidraget til at der — ved siden af og underliggende de officielle inddelinger i sogne og kommuner - har eksisteret forskellige rent faktiske opdelinger i mindre "lokalsamfund".

Såvel i by som på land gælder det endvidere, at administrative grunde har betinget opdeling af kommunens område i en række distrikter, der danner grundlaget for lokalbefolkningens betjening med forskellige kommunale serviceforanstaltninger, så som sundhedspleje, hjemmesygepleje, skoleelevbefordring etc.

Disse forhold er med til at danne baggrunden for tanken om, at der bør tillægges befolkningen i de enkelte lokalområder af en kommune en særlig indflydelse med hensyn til de lokale anliggender.

Det må imidlertid straks fastslås, at disse forhold ikke giver nogen entydig vejledning med hensyn til de kriterier, der bør lægges til grund ved en opdeling af de nuværende kommuners geografiske område. Spørgsmålet herom må da også i høj grad bero på hvilke kommunale anliggender, der anses for lokale i en sådan grad, at der bør gives lokalbefolkningen denne særegne indflydelse, ligesom løsningen på problemet vil stille sig forskelligt, alt efter om der er tale om egentlige storby samfund, mellemstore bykommuner — hvor der ofte vil være problemforskelle i forhold til de omgivende landdistrikter inden for kommunegrænsen — eller kommuner, der, som de fleste, består af et antal mindre bysamfund spredt i et i øvrigt landbrugspræget område, og hvor opfattelserne om prioriteringen mellem behovene for de kommunale serviceforanstaltninger ofte kan variere stærkt fra område til område i kommunen.

10.3. LOKALE RÅD HER I LANDET

Egentlige folkevalgte lokale råd eksisterer ikke her i landet. Spørgsmålet om oprettelse af lokale råd blev rejst allerede i forbindelse med folketingsbehandlingen i 1969 af loven om revision af den kommunale inddeling i Århus, Odense og Ålborg. Socialistisk Folkeparti stillede under udvalgsbehandlingen ændringsforslag om, at de 3 storkommuner blev opdelt i et antal distriktskornmuner, som hver især skulle tillægges myndighed over lokale opgaver, mens fællesopgaver skulle henlægges til et storbyråd. Ændringsforslaget, som dog blev forkastet, var begrundet med, at "oprettelse af så store kommuner vil medføre uhåndterlige administrationsapparater og manglende kontakt mellem borgerne og politikerne." Desuden blev det nævnt, at "erfaringerne fra København viser også, at de lokale opgaver i byernes enkelte områder ofte løses utilfredsstillende i en så stor kommune, og at man ikke opnår en ensartet behandling af alle kommunens borgere, snarere tværtimod." Udvalgsflertallet var betænkelig ved forslaget og udtalte "at sådanne organer, hvis de skal have tillagt særlige beføjelser og kunne disponere over offentlige midler, rejser særlige problemer, idet lokalrådene i så fald vil kunne komme til at virke som et tredie folkevalgt organ på lokalplanet, og kunne hæmme kommunestyrets effektivitet". Udvalgsflertallet tilføjede dog, at "spørgsmålet om oprettelsen

af lokalorganer med rent rådgivende eller henstillende funktioner må imidlertid kunne tages op på et senere tidspunkt"[1]).

Københavns borgerrepræsentation har i et udkast til ny styrelseslov for Københavns kommune fremsat forslag om, at der i styrelsesvedtægten kan optages bestemmelser om oprettelse af bydelsråd, deres valgmåde og funktioner. Af et udkast til regulativ for bydelsråd fremgår det, at det er tanken, at der skal være direkte valg for 4 år samtidig med valg til borgerrepræsentationen. Bydelsrådene skal i første omgang tillægges en ret til at blive hørt i sager af særlig lokal interesse, samt en nærmere bestemt ytrings- og forslagsret. Der tænkes således ikke fra starten tillagt bydelsrådene nogen egentlig beslutningsmyndighed, og borgerrepræsentationen har da ej heller taget stilling til spørgsmålet om hvor mange bydelsråd, der tænkes oprettet — eller med andre ord: den geografiske afgrænsning og størrelse af de lokalområder, som bydelsrådene skal dække. Der var ikke enighed i borgerrepræsentationen om bestemmelsen om bydelsråd, og bestemmelsen blev gjort til genstand for en særskilt afstemning. Bestemmelsen er medtaget i det nyligt fremsatte forslag til lov om Københavns kommunes styrelse[2]).

For tiden findes der i Københavns kommune 12 "lokalråd" oprettet på privat initiativ. Lokalrådene er ikke valgt af de pågældende områders beboere, men består hovedsagelig af foreningsrepræsentanter for sport, kulturelle aktiviteter, ungdomsarbejde, de politiske partier o.s.v. Lokalrådene modtager fra kommunen et beskedent beløb til kontorbistand, men har derudover ikke nogen som helst officiel status. Lokalrådene indtager således ikke en særstilling i forhold til andre sammenslutninger af borgere. Også i andre kommuner har beboerne taget initiativ til oprettelse af lokalråd. Kommuneundersøgelsen har vist, at dette har været tilfældet i 12 kommuner, hvoraf halvdelen er kommuner med 7.000-15.000 indbyggere.

I nogle af de kommuner, hvor der inden for kommunens område findes øer, er der nedsat særlige udvalg til at varetage øernes særlige interesser. Disse ø-udvalg vælges af kommunalbestyrelsen ved sædvanligt forholdstalsvalg, men valgene kan være tilrettelagt således, at de sker efter indstilling fra øens foreninger eller borgergrupper. I en enkelt kommune blev der ved sammenlægningsvi [kårene skabt hjemmel for, at to øer, der tidligere havde udgjort to selvstændige kommuner, såfremt de ikke ved kommunalvalget får indvalgt repræsentanter i kommunalbestyrelsen, kan vælge en repræsentant hver til et særligt ø-udvalg, bestående af 3 medlemmer, hvoraf det sidste medlem vælges af kommunalbestyrelsen. Øernes valg af de 2 medlemmer af ø-udvalget skal foretages efter reglerne i den kommunale valglov.

Endelig skal det nævnes, at der ved en i 1975 gennemført ændring af loven om Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser m.v. er tilvejebragt hjemmel for, at der i de grønlandske bygder kan etableres folkevalgte bygderåd, hvis bygdens befolkning ønsker det. Bygderådene skal kunne afgive indstilling til kommunalbestyrelsen vedrørende bygdens anliggender, ligesom bygderådene efter bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen skal kunne varetage forvaltning og kommunale anliggender i bygderne. De særegne grønlandske forhold — geografisk og kommunikationsmæssigt — samt bygdernes naturgivne grænser er baggrunden for ønsket om folkevalgte bygderåd.

10.4. LOKALE RÅD I UDLANDET

10.4.1. Almindelige bemærkninger

Arbejdsgruppen har gennem udenrigsministeriet indhentet materiale om lokale råd i Norge, Sverige, England, Forbundsrepublikken Tyskland, Holland og Canada.

Efter at have vurderet det indkomne materiale er det arbejdsgruppens opfattelse, at den i disse lande, bortset fra de nordiske, gældende kommunalordning har så afvigende træk fra den danske — historisk, geografisk, politisk, administrativt m.m. — at det er vanskeligt at drage slutninger fra ordninger med eller overvejelser vedrørende lokale råd i disse lande. Desuden er der grund til at pege på det her i landet lovfæstede og i øvrigt etablerede brugerdemokrati, der ikke — eller kun i langt mindre målestok — genfindes i andre lande. Skole- og fritidsvæsen, sociale institutioner m.v. er emneområder, der er naturlige for lokale råd, og disse områder udgør således også væsentlige bestanddele af tyske og hollandske lokale råds opgaver.

For så vidt angår Canada har arbejdsgruppen modtaget materiale om forholdene i Toron-

1) Folketingstidende 1968/69, Tillæg B sp. 2017.

2) Lovforslaget fremsat den 8. marts 1977.

to og Winnipeg. Om Winnipeg skal det nævnes, at denne by før en sammenlægning i 1972 bestod af 12 kommuner, og at byen nu er inddelt i 50 valgkredse med hver gennemsnitlig 11.000 indbyggere. I hver valgkreds vælges ved flertalsvalg et medlem af byrådet (flertalsvalg i enkeltmandskredse) og hvert byrådsmedlem er samtidig medlem af en lokalkomite. Der er i alt 12 lokalkomiteer, stedligt svarende til de tidligere 12 kommuner, og hver lokalkomite omfatter 3-6 valgkredse. Winnipeg er således et eksempel på, at en særlig forhistorie og et særligt valgsystem har skabt grundlag for oprettelse af lokale råd. Lokalkomiteerne består dog alene af byrådsmedlemmer, og lokalbefolkningen inddrages alene ved, at lokalkomiteerne kan nedsætte beboerrådgivningsgrupper, valgt af og blandt tilhørere, der møder frem ved lokalkomiteens borgermøder.

Arbejdsgruppen har derfor fundet, at der alene kan være grund til kort at referere retsstillingen med hensyn til lokale råd i Norge og Sverige. I begge disse lande har lokale råd været genstand for betænkningsudredninger og i et vist omfang tillige været praktiseret. I ingen af landene er der lovgivning om lokale råd, og der er således ej heller hjemmel til direkte valg. Derimod er det anerkendt, at den enkelte kommunalbestyrelse kan træffe beslutning om nedsættelse af lokale råd, valgt ved indirekte valg, ligesom den enkelte kommunalbestyrelse kan beslutte hvilke opgaver, der skal overlades til lokale råd, deres antal og medlemstal.

10.4.2. Norge

En halv snes kommuner har oprettet lokale råd (”lokalutvalg”). Blandt de kommuner, der har lokaludvalg, er Oslo kommune, der er inddelt i 34 bydele, hver med et bydelsudvalg på 13 medlemmer. Bystyret vælger bydelsudvalgenes medlemmer og stedfortrædere ved forholdstalsvalg og efter forslag fra partiernes lokale organisationer. Der vælges i alt 884 medlemmer og stedfortrædere. Kommunalbestyrelsens medlemmer kan ikke vælges.

Bydelsudvalgenes væsentligste funktion er at virke som rådgivende organer, men desuden har udvalgene i begrænset omfang fået delegeret beslutningsret. Det drejer sig hovedsageligt om sager vedrørende kulturelle aktiviteter i bydelen, udnyttelse af friarealer og vejbelysning. Endvidere har bydelsudvalgene visse forvaltningsmæssige funktioner, blandt andet tilsyn med parker, idrætsanlæg, kunstnerisk udsmykning m.v., ligesom bydelsudvalget vælger kommunens repræsentant til idrætsbestyrelser m.v. Udvalgene skal desuden i hver valgperiode udarbejde en rapport om bydelens tilstand, dens problemer og ønsker, og denne bydelsrapport indgår herefter i bystyrets samlede planlægningsarbejde. Endelig varetager udvalgene en væsentlig informationsopgave.

Hvert udvalg holder gennemsnitligt 11 møder årligt og behandler gennemsnitligt 50 sager. De fleste sager vedrører planlægning, trafik og kulturelle forhold (i alt ca. 70%). Udvalgshvervet er ulønnet, mens udvalgets sekretær får et mindre vederlag. Desuden er der oprettet et fællessekretariat.

Bystyrets bevilling til bydelsudvalgsordningen udgjorde i 1973 1,5 mill. kr., i 1974 2 mill. kr. og i 1975 2,5 mill. kr. Omkring 1/3 af bevillingen medgår til drift af fællessekretariatet samt fælles aktiviteter for bydelsudvalgene.

Ordningen med bydelsudvalg i Oslo trådte i kraft i 1973 og har betydet, at et større antal borgere aktivt er blevet inddraget i kommunalpolitisk arbejde, ligesom de politiske partier har kunnet registrere en øget interesse.

I en af "Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen" afgivet betænkning om lokaludvalg (NOU 1974: 5) er der blandt andet givet udtryk for, at den enkelte kommunalbestyrelse selv må afgøre, om den vil have lokaludvalg og i bekræftende fald for hvilke områder. Det er nævnt, at lokaludvalg ikke kan vælges ved direkte valg, medmindre der skabes lovhjemmel herfor, og det foreslås i betænkningen, at der åbnes adgang for afholdelse af direkte valg til lokaludvalg, men således at den enkelte kommunalbestyrelse selv kan bestemme, om den ønsker at benytte sig heraf. Desuden er det i betænkningen udtalt, at lokaludvalgenes vigtigste funktion vil være den rådgivende, men at der for at skabe interesse for lokaludvalgene bør overlades disse beslutningsret på begrænsede områder. Komiteen har ikke ment at kunne pege på konkrete eksempler på opgaver, der kunne tænkes henlagt til sådanne direkte valgte lokaludvalg, men har konkluderet, at kommunalbestyrelsen inden for lovgivningens rammer selv må bestemme, hvilke sager lokaludvalgene skal afgøre.

10.4.3. Sverige

Der er i 12 kommuner oprettet lokale råd ("kommundelsråd"), og der er stort set kun tale om større kommuner med over 25.000 indbyggere. Kommundelsrådenes antal i hver kommune varierer stærkt (2-13), ligesom rådenes medlemstal (5-21).

Kommundelsrådene vælges af kommunalbestyrelsen, og den politiske sammensætning i de lokale råd afspejler således sammensætningen i kommunalbestyrelsen. Omkring 10% af kommundelsrådenes medlemmer er kommunalbestyrelsesmedlemmer, men det varierer stærkt fra kommune til kommune. Kommundelsrådene har alene rådgivende og informerende funktioner.

Det er i den svenske betænkning om kommunalt demokrati (SOU 1975: 41) udtalt, at det af praktiske og administrative grunde ikke vil være forsvarligt at henlægge beslutningsret eller forvaltningsmæssige opgaver til kommundelsråd. En økonomisk samordning og prioritering vil blive vanskelig, ligesom det udtales, at det kommunale lighedsprincip vil komme i fare.

Betænkningen konkluderer, at oprettelse af kommundelsråd må være en frivillig sag for kommunerne. Hvis der oprettes kommundelsråd bør de vælges af kommunalbestyrelsen. Det bør i et reglement angives, hvilke sager rådene skal have til udtalelse. Det oplyses i denne forbindelse, at det ved ordninger med frivillig høring har vist sig, at kommundelsrådene ikke er indgået som et naturligt led i sagsforberedelsen. Som eksempler på områder, hvor en obligatorisk høring vil være hensigtsmæssig, nævnes trafikplaner, byplaner for en bestemt del af kommunen samt bygning eller nedlæggelse af kommunale institutioner og anlæg.

10.5. FOLKEVALGTE LOKALRÅD

10.5.1. Afgrænsning af lokalråd

Betegnelsen lokalråd er som nævnt her forbeholdt et folkevalgt organ, der afleder sit mandat fra et af en offentlig myndighed afholdt almindeligt og lige valg blandt et områdes vælgere, og som er udstyret med en - mere eller mindre — generel kompetence med hensyn til kommunale anliggender inden for området.

Organer, der inden for et geografisk afgrænset område skal udøve offentligretlige beføjelser kan ikke sammensættes ved, at en mere eller mindre tilfældig kreds af borgere eller foreninger i lokalområdet udpeger medlemmerne. Organerne må enten udgå af et lokalt valg eller indgå i den kommunale organisation ved, at de vælges af kommunalbestyrelsen, jfr. nedenfor under afsnit 10.6.

10.5.2. Selvstændig kompetence

10.5.2.1. Muligheder efter gældende ret

Selvstændig kompetence for lokalråd betyder, at lokalrådet inden for et i saglig og geografisk henseende nærmere afgrænset område *suverænt og uafhængigt af kommunalbestyrelsen* kan træffe beslutning i sager vedrørende kommunale anliggender. Lokalrådets kompetence begrænser således kommunalbestyrelsens kompetence i modsætning til sådanne situationer, hvor kommunalbestyrelsen overfører eller delegerer sin kompetence (tilbagekaldeligt), jfr. nedenfor afsnit 10.5.3. Efter gældende ret er kommunalbestyrelsen det organ, der inden for kommunens grænser er generelt kompetent, jfr. herved § 2 i den kommunale styrelseslov, hvorefter "kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i den kommunale valglov". En indskrænkning i denne kompetence ved *henlæggelse af selvstændig forvaltningskompetence til lokalråd forudsætter* ***lovhjemmel.*** Dette gælder hvad enten man forestiller sig ordningen gennemført obligatorisk, **d.v.s.** selvom vedkommende kommunalbestyrelse ikke ønsker at afgive kompetencen, eller fakultativt således at vedkommende kommunalbestyrelse står frit med hensyn til, om den endeligt (utilbagekaldeligt) vil afgive sine beføjelser til lokalråd eller ej.

Kravet om lovhjemmel i den sidstnævnte situation fremgår tillige forudsætningsvist af § 60 i den kommunale styrelseslov, hvorefter aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil *medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelsers beføjelser efter styrelsesloven,* kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, *medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.*

Hertil kommer i øvrigt, at der næppe efter den i dag gældende kommunale valglovgivning er hjemmel for en kommunalbestyrelse til på egen hånd at træffe beslutning om gennemførelse af almindelige, lige valg i en bestemt afgrænset del af kommunen med henblik på at

finde frem til et kollegialt organ, der er repræsentativt for områdets vælgere, jfr. nedenfor underafsnit 10.5.3.1.

10.5.2.2. A rbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorvidt det vil kunne anbefales, at der bliver tilvejebragt nødvendig lovhjemmel for oprettelse af lokalråd med selvstændig kompetence. Ved vurderingen heraf har arbejdsgruppen taget sit udgangspunkt i, at kommunalbestyrelsen er valgt ved almindelige, lige og hemmelige valg blandt kommunens beboerere. Kommunalbestyrelsens mandat afledes fra befolkningen i hele kommunen, og *kommunalbestyrelsen har pligt til at forvalte kommunens anliggender under ligelig hensyntagen til samtlige kommunens områder og befolkningsgrupper.* Såfremt et inden for et delområde af kommunen valgt lokalråd får tillagt selvstændig forvaltningskompetence, vil det indebære en fare for uensartet serviceniveau inden for kommunens grænser. Der vil også mellem organerne — såvel indbyrdes som i forhold til kommunalbestyrelsen - kunne opstå konflikter og vanskelige ansvarsproblemer, *medmindre der i lovgivningen sker en klar afgrænsning af de to organers kompetence,* således som det er tilfældet med hensyn til amtskommuner og kommuner. Desuden måtte der opstå et spørgsmål om finansieringen af de opgaver, som det blev overladt lokalrådene at bestyre selvstændigt. Den største grad af selvstændighed forudsætter, at lokalrådene får en egentlig skatteudskrivningsret, ud fra den betragtning at en egentlig selvstændig kompetence bør være forbundet med et økonomisk ansvar, således at lokalrådene over for borgerne må stå til ansvar for de økonomiske konsekvenser af de beslutninger, der træffes i lokalrådene.

En kommune er normalt kendetegnet ved, at befolkningen inden for et geografisk afgrænset område vælger et organ, der har en mere eller mindre generel kompetence over for borgerne. Opkomsten af et lokalråd med selvstændig forvaltningskompetence vil derfor reelt — uanset den anvendte betegnelse — være ensbetydende med et nyt lag i den kommunale inddeling. En sådan opdeling af kommunen i underafdelinger eller underkommuner vil dels betyde, at kommunalbestyrelsen, i samme omfang som der tillægges lokalrådene selvstændig kompetence, mister kompetence, dels at kommunalbestyrelsen generelt svækkes, idet der i dens mandat indkiles mandater for mindre områder.

Retstilstanden ved oprettelse af lokalråd ville på en måde blive som før kommunalreformen i 1970, bortset fra de nuværende kommuner (primærkommuner), der i virkeligheden ville være det nye. Dette ville således indebære, at de nuværende primærkommunale opgaver blev fordelt mellem primærkommunerne og nogle nye **under** kommuner, således at kommunalordningen fik tre led: amtskommuner, kommuner og underkommuner — og fire led i **hovedstads**amterne, hvor man jo i dag har tre led som følge af hovedstadsrådets oprettelse. Rent bortset fra at en videreførelse af disse tanker kunne begrunde yderligere underopdelinger af de enkelte underkommuner i f.eks. "kvarterkommuner" eller "naboskabs-kommuner" alt efter en nærmere vurdering af de enkelte kommunale opgavers karakter, har arbejdsgruppen afstået fra videre overvejelser i denne henseende, allerede fordi et sådant skridt så få år efter kommunalreformen, der end ikke endnu er fuldt afsluttet, ikke forekommer rimeligt. Ud fra tilsvarende synspunkter må arbejdsgruppen afvise tanken om, at der for visse delområder af en kommune oprettes folkevalgte lokalråd med selvstændig kompetence, men ikke for den øvrige del af kommunen. Dog gør der sig særlige forhold gældende med hensyn til øer, jfr. nedenfor under 10.5.3.2.

For at undgå at der etableres et nyt administrativt led, kunne storkommunerne i stedet totalt opsplittes, og de gamle sognekommuner ville dermed kunne genoplives. Her må det imidlertid erindres, at den væsentligste begrundelse for den ved kommunalreformen gennemførte sammenlægning af kommuner — og dette gjaldt ikke mindst i **storby** områderne, hvor man fulgte princippet: én **by—én** kommune — var at finde i lighedshensyn (samme by havde varierende serviceniveau, beskatningsniveau) og planlægningshensyn. Samtidig var det et mål at få opbygget et kommunalt administrationsapparat med betydelig faglig ekspertise, der kunne muliggøre en udstrakt decentralisering ved, at statsopgaver overførtes til kommunerne. En opretholdelse af det i dag gældende serviceniveau ville være umuligt ved en tilbagevenden til de tidligere sognekommuner. Det ville under alle omstændigheder betyde, at der i alle de små enheder måtte opbygges et næsten tilsvarende administrationsapparat som i de nuværende kommu-

ner, og samfundsøkonomisk har et sådant administrationsapparat et betydeligt befolkningsunderlag som forudsætning.

Såvel underkommuner, der ville være ensbetydende med en begyndende ny kommunalreform, som sognekommuner, der vil være ensbetydende med en kommunalreform bagfra, må derfor afvises. Eventuelle ulemper af kommunalreformen må løses på anden måde, og desuden er det ved enhver ændring i den kommunale inddeling en erfaring, at ulemperne i begyndelsen vil være mest iøjnefaldende, idet der brydes med traditioner og indarbejdede vaner.

Såfremt man ønsker at fastholde de principielle synspunkter, der lå til grund for kommunalreformens opdeling af landet i amtskommuner og primærkommuner og den fordeling af de kommunale opgaver mellem de to kommunetyper, der er blevet gennemført i årene siden 1970, må man afvise tanken om en opsplitning af de nuværende primærkommuner med henblik på oprettelse af folkevalgte lokalråd, hvortil lovgivningsmagten kunne henlægge visse af de nuværende primærkommunale opgaver til selvstændig varetagelse på lokalrådenes "eget ansvar". Der er muligvis en række kommunale opgaver, som kunne henlægges til selvstændige lokalråd, ligesom det har været tilfældet i de tidligere sognekommuner, men strukturelt og kompetencemæssigt ville det blive vanskeligere at overskue, ligesom fordelene ved den samlede styring og administration af kommunen ville gå tabt. De principielle betragtninger er således udtryk for betydelige realiteter, nemlig en fastholdelse af den nuværende kommunale struktur som basis for en *udstrakt decentralisering,* et *højt serviceniveau,* en *ligelig behandling af borgerne* samt en *planlægning og opgaveprioritering ud fra helhedssynspunkter.*

Desuden ville det på grund af *sammenhængen i de kommunale anliggender* være overmåde vanskeligt klart at afgrænse de selvstændige opgaver, som i så fald skulle henlægges til lokalrådene. Der ville være *fare for overlapninger og heraf følgende konflikter,* hvortil kommer at en analyse af den mest rationelle opgavefordeling inden for de enkelte kommunale sektorer med henblik på henlæggelse af visse funktioner til mindre enheder end de nuværende primærkommuner formentlig ville give anledning til overvejelser om, hvorvidt de resterende kommunale opgaver inden for den pågældende sektor ikke snarere burde ligge hos amtskommunen fremfor primærkommunen.

Det må derfor være arbejdsgruppens konklusion, at hvis der skal tildeles folkevalgte lokalråd beslutningsret, kan dette ikke ske ved et magtbud fra lovgivningsmagten, medmindre man allerede nu ønsker at starte en ny kommunalreform. På denne baggrund forekommer tanken om folkevalgte lokalråd med beslutningsret kun realistisk, såfremt man forestiller sig beslutningsretten tildelt ved en delegation fra kommunalbestyrelsen, således at det står den enkelte kommunalbestyrelse frit for, om og i hvilket omfang delegationen skal ske, alt under hensyn til de enkelte kommuners særlige forhold.

10.5.3. Rådgivende funktioner samt kompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen

10.5.3.1. Muligheder efter gældende ret

Arbejdsgruppen har først undersøgt, om en kommunalbestyrelse efter gældende ret har mulighed for på egen hånd at beslutte oprettelse af folkevalgte lokalråd med rent rådgivende funktioner eller eventuelt med en vis kompetence efter delegation fra kommunalbestyrelsen. En delegeret kompetence adskiller sig fra den selvstændige beslutningsret derved, at kommunalbestyrelsen til enhver tid kan tilbagekalde eller ændre den kompetence, der er tillagt lokalrådet.

Under afsnittet om brugerdemokrati (afsnit 9) er der redegjort for, hvorledes kommunalbestyrelsen har mulighed for at oprette brugervalgte organer og tillægge disse rådgivende funktioner eller beslutningsret ved delegation. I et vist omfang er der i lovgivningen hjemmel til oprettelse af de brugervalgte organer, men lovhjemmel er i øvrigt ikke anset for påkrævet.

Når der ikke oprettes lokalråd med selvstændig kompetence kan deres funktion ikke anses for stridende mod den kommunale styrelseslov, hvorefter det alene må kræves, at kommunalbestyrelsen inden for lovens rammer bevarer den øverste myndighed.

Spørgsmålet er imidlertid, om ikke selve etableringen af et lokalråd — uanset dets funktioner — må kræve lovhjemmel.

I modsætning til hvad der gælder for de funktionelt bestemte, brugervalgte organer, er der i den kommunale valglov (og folketingsvalgloven)

udtrykkelige og præcise regler om, hvorledes der inden for et geografisk område vælges repræsentanter til officielle organer. Disse lovregler skal sikre, *at* valgene er almindelige, lige og hemmelige, *at* valghandlingen foregår på betryggende måde, og *at* valgopgørelsen er korrekt. Hertil kommer reglerne om listeanmeldelse, stillere o.s.v. samt de særlige regler om brevafstemning, valgklager, fritagelse for borgerligt ombud m.v. Der er således tale om en stærkt formaliseret valgprocedure.

Valgområdet er, bortset fra den praktiske inddeling i afstemningsområder, kommunen, og der gælder en særlig procedure for ændringer af kommunegrænser, jfr. lov om ændring af kommunale inddelinger.

Selvom man imidlertid antog, at særlig hjemmel ikke ville være nødvendig, men at det ville være tilstrækkeligt, at kommunalbestyrelsen ved valg til lokalråd blot fulgte principperne i den kommunale valglov, ville det støde på visse vanskeligheder. Blandt andet ville lovhjemmel være nødvendigt for at give samme brevafstemningsadgang, som gælder for kommunale valg, d.v.s. en adgang til brevafstemning såvel overalt her i landet som i udlandet. En lovhjemmel ville også være nødvendig, hvis reglerne omvalgklager skulle følges, ligesom det ville være nødvendigt, hvis der skal være mulighed for at gøre valget af kandidater gældende som borgerligt ombud.

Ganske vist kunne det herimod indvendes, at lokalrådene kun ønskes tillagt rådgivende funktioner, og at den kommunale valglovs regler gælder valg af medlemmer til organer med forvaltningskompetence. Denne indvending kan imidlertid næppe tillægges større vægt over for det forhold, at der ved et lokalrådsvalg *vælges et organ med folkeligt mandat repræsenterende et vist tilfældigt område.* Et råds formelle stilling er desuden ikke nødvendigvis udtryk for dets faktiske indflydelse.

Ligesom der i lovgivningen om ændringer af landets kommunale inddeling er sat ret snævre grænser for adgangen til administrativt at gennemføre nogen egentlig reform af det i 1970 fastlagte kommunemønster, må det derfor være nærliggende at antage, at der ej heller — uden folketingets medvirken — kan besluttes nogen geografisk opdeling af en bestående kommune med henblik på etablering af folkevalgte lokale repræsentationer for hvert enkelt delområde. Dette synspunkt må have desto større vægt, jo større betydning for kommunens styrelse og hele virksomhed, der tillægges ønsket om opdelingen og etableringen af folkevalgte råd, der repræsenterer de enkelte delområder.

Konklusionen må derfor være, at offentlige myndigheders afholdelse af valg til organer, der skal repræsentere vælgerbefolkningen inden for et geografisk område, formentlig kræver lovhjemmel — uanset organets funktioner. Dette gælder også, hvor en sådan ordning ønskes gennemført kun for ét eller enkelte udvalgte områder.

10.5.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorvidt det vil kunne anbefales, at der tilvejebringes det fornødne lovmæssige grundlag for, at der kan træffes beslutning om opdeling af en bestående kommunes område i delområder, for hvilke der ved almindelige, lige valg — mindst lige så hyppigt som de almindelige kommunalbestyrelsesvalg — vælges et lokalråd med rådgivende funktioner i forhold til kommunalbestyrelsen og en vis delegeret kompetence, hvis karakter og omfang til enhver tid ligger i kommunalbestyrelsens hænder.

Det skal indledningsvis herom bemærkes, at arbejdsgruppens overvejelser herom har taget deres udgangspunkt i de gældende regler for valget af kommunalbestyrelsens medlemmer, idet man ikke har fundet anledning til at gå nærmere ind i spørgsmålet om, hvorledes tanken om folkevalgte lokalråd kunne vurderes under andre tænkelige valgsystemer f.eks. flertalsvalg i enkeltmandskredse. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at man ved eventuelle overvejelser i denne retning hurtigt ville nå til det punkt, hvor man måtte siges at have forladt selve det kommunebegreb, hvorpå det danske samfundsstyre har bygget siden kommunalordningens gennemførelse, og som man ikke fandt anledning til at rokke ved i forbindelse med kommunalreformens gennemførelse for få år siden.

Lige så lidt som arbejdsgruppen har set det som sin opgave at vurdere, om den inddelingsreform, der blev gennemført i 1970, bør afløses af en anden geografisk kommunestruktur for dermed at tilgodese de nærdemokratiske hensyn, lige så lidt har arbejdsgruppen følt sig beføjet til at gå ind i overvejelser om, hvorvidt man ved en reform af reglerne for amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes valg og sammensætning eventuelt kunne styrke de enkelte lokalområ-

ders indflydelse på de kommunale anliggender i området.

Endvidere må det nævnes, at arbejdsgruppen i sine overvejelser om behovet for en lovhjemmel for oprettelse af folkevalgte lokalråd med rådgivende funktioner har ment at burde se bort fra tanken om en obligatorisk oprettelse af sådanne lokalråd i alle eller blot nogle (større) kommuner. For det første vil en af lovgivningsmagten gennemtvunget opdeling i lokalrådsområder og oprettelse af rådgivende lokalråd i en kommune, hvor kommunalbestyrelsen er direkte imod lokalrådsoprettelsen, næppe i praksis have større udsigt til at fungere efter hensigten. For det andet forekommer det bedst stemmende med de tanker, der ligger bag hele vor kommunalordning, af afgørelsen af om der i den enkelte kommune skal oprettes folkevalgte rådgivende lokalråd - såfremt lovgivningsmagten overhovedet vil åbne adgang hertil — overlades til vedkommende kommunes eget folkevalgte organ, kommunalbestyrelsen, som eksponent for hele kommunens vælgerbefolkning, hvorved beslutningen om at oprette lokalråd eller lade være bliver resultatet af en lokalpolitisk proces.

Disse synspunkter synes på den anden side at måtte føre til, at der i forbindelse med gennemførelse af en sådan adgang for den enkelte kommune til at beslutte oprettelse af rådgivende lokalråd må tillægges vedkommende kommunalbestyrelse en ret vidtgående frihed med hensyn til den geografiske opdeling af kommunen, der skal danne skelettet for lokalrådsmønstret, d.v.s. lokalrådenes antal og størrelsen af befolkningsunderlaget, samt de enkelte lokalråds medlemstal. Disse forhold må nødvendigvis ses i sammenhæng med den rolle, som kommunalbestyrelsen selv ønsker at tildele lokalrådene, herunder også den kompetence, som vedkommende kommunalbestyrelse forestiller sig delegeret ud til lokalrådene.

Man bør imidlertid næppe lukke øjnene for, at denne betragtning indebærer, at lovgivningsmagten dermed vil fraskrive sig en væsentlig del af sin hidtidige indflydelse med hensyn til den måde, hvorpå det danske kommunestyre er indrettet. Ikke blot vil der blive en faktisk forskel mellem de kommuner, der vælger at oprette folkevalgte lokalråd og de kommuner, som vælger at lade være, men også mellem "lokalråd skommunerne" indbyrdes vil der kunne vise sig en højst uensartet tilstand alt efter, hvilke kriterier de enkelte kommunalbestyrelser har valgt at lægge til grund ved områdeopdelingen og med hensyn til de funktioner i kommunens styre, der tillægges de folkevalgte lokalråd. I det omfang hvori oprettelse af folkevalgte lokalråd kan tænkes at være det første skridt på vejen imod en opsplitning af vedkommende kommune i mindre kommuner, forekommer det således ikke på forhånd helt ubetænkeligt, om den geografiske grænsedragning for de enkelte lokalrådsområder skulle overlades til vedkommende kommunalbestyrelse uden folketingets indseende.

Efter således at have indkredset problemstillingen har arbejdsgruppens flertal (Bendt Andersen, Espersen, Hjermov, Koch, Thomsen og Tiedemann) ment at burde pege på en række yderligere forhold, som gør det betænkeligt at anbefale tilvejebringelsen af en lovhjemmel med det omhandlede indhold.

Man skal først og fremmest her fremhæve de vanskeligheder, både af begrebsmæssig og praktisk natur, som vil flyde af det forhold, at de folkevalgte lokalråds og kommunalbestyrelsens medlemmer alle henter deres mandat hos *den samme vælgerbefolkning* og vedrørende de *samme anliggender*. Denne vanskelighed vil ganske vist ikke manifestere sig i det omfang, hvori kommunalbestyrelsen ved en delegation til lokalrådet (indtil videre) fraskriver sig sin kompetence i et eller andet klart defineret lokalt anliggende til fordel for lokalrådet, men i det omfang hvori der er tale om at tillægge det folkevalgte lokalråd rent *rådgivende funktioner* i *lokalområdets kommunale anliggender i almindelighed* vis-å-vis den ligeledes folkevalgte kommunalbestyrelse, vil **man dat konfl** ikten ligge latent — og konflikten er i princippet uløselig. Spørgsmålet er om systemet overhovedet kan leve med en sådan mandatkonflikt. Det forekommer relevant at stille dette spørgsmål, så meget desto mere som tanken om de rådgivende folkevalgte lokalråd jo netop nødvendigvis må være begrundet i formodningen om en bestående meningskonflikt mellem lokalområdets befolkning og repræsentanterne for kommunens befolkning som helhed.

Flertallet er opmærksom på, at de ovenfor anførte betragtninger kun i mindre grad kan anføres, når der er tale om dele af en kommune med helt specifikke forhold — geografisk eller kommunikationsmæssigt — og dermed ganske særlige interesser. I sådanne tilfælde vil der ikke

være samme fare for en mandatkonflikt, idet de folkevalgte lokalråd for disse områder vil have til opgave at varetage (og forsvare) ganske særlige interesser, som ikke altid kan forventes varetaget tillige af kommunalbestyrelsen. Det er disse omstændigheder, der muliggør særlige bygderåd i Grønland, og det er samme forhold, der kan legitimere oprettelsen af et helt eller delvist folkevalgt ø-udvalg[3]).

Flertallet er endvidere opmærksom på, at de ovenfor anførte betragtninger ikke har samme relevans, såfremt man udelukkende forestiller sig lokalrådene som formidler af oplysning om kommunens forhold til lokalområdets borgere. Det er imidlertid efter flertallets opfattelse næppe at forvente, at medlemmerne af folkevalgte lokalråd vil forstå og acceptere en så relativt begrænset rolle. Der vil formentlig vise sig en tendens til, at folkevalgte lokalråd vil udvikle sig til at blive organer med en — i hvert fald faktisk — kvalificeret indflydelse på kommunalbestyrelsen.

Hvis lokalrådene tillige fik tillagt forvaltningskompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen, ville deres faktiske stilling yderligere være styrket, og kommunalbestyrelsen ville på den måde til en vis grad kunne udhule sig selv indefra. De synspunkter, der ovenfor under 10.5.2. har ført til, at arbejdsgruppen ikke er gået nærmere ind på tanken om oprettelse af lokalråd med selvstændig beslutningsret kan til dels anføres over for tanken om lokalråd med delegeret kompetence. I hvert fald bør det fremhæves, at etablering af lokalråd under alle omstændigheder *må befiygtes* at kunne føre til, at der på et senere tidspunkt overlades selvstændig forvaltningskompetence til lokalrådene med deraf følgende usikkerhed i kommunestrukturen. Denne fare må anses for reel, idet *direkte valg egentlig kun har mening, når det organ, der vælges til, er udstyret med selvstændig kompetence,* og altså kun når det, man ønsker etableret, er en kommune.

Som en mindre afgørende omstændighed vil flertallet også pege på, at direkte valg er en omstændelig og kostbar procedure, der tillige ville føre til, at der ved de kommunale valg skulle vælges til 3 kommunale råd, medmindre sådanne valg på grund af særlige regler om listeopstilling o.s.v. måtte henlægges til særskilte tidspunkter, hvilket ville være yderligere fordyrende.

Det er i forbindelse med arbejdsgruppens overvejelser vedrørende selvstændig kompetence for lokalråd ovenfor nævnt, at en eventuel beslutningsret for lokalråd under alle omstændigheder alene bør bero på en delegation fra kommunalbestyrelsen, som herved — ud fra forholdene i den enkelte kommune — kan *indpasse lokalrådenes funktioner i den mere overordnede styring og planlægning, sikre et nogenlunde ensartet serviceniveau i kommunen samt autoritativt fastlægge lokalrådenes kompetence,* herunder eventuelt ændre kompetencen under hensyn til indvundne erfaringer.

Som det fremgår af ovenstående, vil det imidlertid efter flertallets opfattelse ligeledes være forbundet med principielle betænkeligheder at tillægge folkevalgte lokalråd rådgivende funktioner samt kompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen. Det vil som nævnt indebære en betydelig fare for mandatkonflikt og fare for nye kommunedannelser som et tredie lag i kommunestrukturen med deraf følgende større uensartethed og koordinationsvanskeligheder. Ud over disse betænkeligheder må det anføres, at det kun er muligt at pege på et fåtal af opgaver, der vil egne sig til varetagelse af lokale råd, omend det må erkendes, at det uden erfaringer med lokale råd kan være vanskeligt at pege på områder, hvor de lokale råd kan få tillagt opgaver af kommunalbestyrelsen.

Et mindretal (Brinch, Due, Tonboe og Weidekamp) er ikke enig i de anførte betænkeligheder. For så vidt angår mindretallets opfattelse henvises der til slutningen af afsnit 10.5.4.

Arbejdsgruppen har således undersøgt, hvilke af kommunalbestyrelsens anliggender, det vil være muligt at lade lokale råd få indflydelse på, enten med rådgivende og henstillende funktioner eller med beslutningsret ved delegation fra kommunalbestyrelsen. Ved undersøgelsen har kommunalbestyrelsens anliggender været opdelt i følgende 4 kategorier:

a. Afgørelser over for den enkelte borger (forvaltningsakter).
b. Servicemæssige og økonomiske dispositioner, især inden for institutionsområdet.
c. Beslutning i planlægningsspørgsmål i videste forstand.
d. Fastsættelse af generelle retsregler.

3) Der er i en af Sammenslutningen af danske småøer i 1976 udarbejdet rapport ("1. rapport fra småøerne", side 4) peget på behovet for amtskommunale og kommunale ø-udvalg.

ad a: Kommunalbestyrelsen administrerer en række mere eller mindre lovbundne sagsområder, hvor administrationen består i at træffe afgørelse i borgernes retsforhold. Som eksempler kan nævnes tildeling af ydelser, udstedelse af tilladelser, dispensationer m.v. I jo højere grad enkeltafgørelser er lovbundne, desto mere begrænset vil mulighederne være for at lade lokale råd opnå indflydelse, men på enkelte områder, især inden for dispensat ionsområdet, ville det være muligt. Dog kun rådgivende beføjelser, idet en delegation af en i loven tillagt forvaltningskompetence kræver udtrykkelig lovhjemmel.

ad b: Kommunalbestyrelsen har væsentlige servicefunktioner over for borgerne. Offentlige institutioner stilles til rådighed for borgerne, f.eks. daginstitutioner, skoler og plejehjem. Kommunen yder tjenesteydelser i form af hjemmehjælp, familievejledning m.v. Faste anlæg er til rådighed, f.eks. parker, sportspladser, svømmehaller, museer, kloakanlæg m.v. Desuden ydes der kommunal støtte til en række forskellige initiativer og kulturelle aktiviteter. Inden for den kommunale servicevirksomhed findes et udviklet bruger- og institutionsdemokrati, og overvejelserne, om der bør tillægges lokale råd funktioner på dette område, må derfor ses i sammenhæng hermed. Efter arbejdsgruppens opfattelse må brugerdemokratiske ordninger principielt prioriteres højere end lokale råd, idet de direkte berørte herved opnår en særlig indflydelse.

ad c Efter nyere planlovgivning påhviler det kommunalbestyrelsen inden for en række områder at udarbejde sektorplaner for den forventede udvikling i en længere årrække. Ofte foretager amtsrådet koordination med andre kommunale planer, men selve udarbejdelsen sker i kommunalbestyrelsen, og i dette arbejde ville det være muligt at inddrage lokale råd. Også lovgivningen om kommuneplaner og lokalplaplaner er områder, hvor lokale råd kunne få indflydelse, men det må understreges, at der, som omtalt i afsnit 8 om den fysiske planlægning, allerede lovmæssigt er gennemført en planlægningsprocedure, der inddrager kommunens borgere.

ad d: Inden for særlige områder har kommunalbestyrelsen beføjelse til at fastsætte generelle regler med gyldighed inden for kommunens område. Eksempelvis kan nævnes vejvedtægter. Desuden kan kommunalbestyrelsen fastsætte regler for benyttelsen af kommunale anlæg, f.eks. vandværker, badeanstalter, parker. De generelle regler, der har kommunen som gyldighedsområde, må fastsættes af kommunalbestyrelsen, og lokale råd vil normalt ikke have en særlig interesse heri. Derimod vil det være muligt at lade lokale råd få indflydelse på fastsættelsen af regler for benyttelsen af lokale anlæg, f.eks. badeanstalter eller parker.

Behovet for lokale råd er, som det fremgår, i meget høj grad afhængigt af, i hvilket omfang der er eller vil blive etableret brugerdemokratiske foranstaltninger. Det skal i denne forbindelse nævnes, at der i det tidligere nævnte forslag fra Socialistisk Folkeparti om oprettelse af et antal distriktskommuner i Århus, Odense og Ålborg eksempelvis var peget på "beslutningsmyndighed over fritidsforanstaltninger, bl.a. mindre idrætsanlæg, børnedaginstitutioner, skolevæsen, visse dele af socialforsorgen og styrelsen af lokale veje"[4]). Nogle af de nævnte opgaver varetages allerede af brugerdemokratiske organer, og desuden er det som påpeget i det foregående afsnit om brugerdemokrati muligt at etablere yderligere kommunalt brugerdemokrati.

Grænsen mellem den brugerdemokratisk bestemte og den område- eller beboerbestemte indflydelse kan imidlertid være flydende, f.eks. vedrørende udnyttelsen af parker, (eller friarealer i øvrigt). Brugerkredsen er i disse tilfælde ikke fast og afgrænset, og det kan være vanskeligt at organisere en egentlig brugerindflydelse. Folketingsudvalget, der behandlede lovforslaget om kommuneplanlægning, rejste over for miljøministeren spørgsmål om, hvorledes det kunne sikres, at beboerne i et område fik dispositionsret over områdets friarealer. Hertil svarede ministeren, at "det ikke vil være hensigtsmæssigt at fastsætte lovbestemmelser, der forpligter en kommune til at overlade en egentlig dispositionsret til sådanne friarealer til én bestemt gruppe beboere". Det blev tillige anført, at en sådan regel ikke ville harmonere med den decentralisering, der i øvrigt var lagt op til i lovforslaget. Udvalgsflertallet tiltrådte dette og tilsluttede sig ministerens synspunkt om det ønskelige i, at "kommunerne i stedet træffer nærmere aftaler med grupper af beboere om udnyttelsen af offentlige friarealer[5]). I stedet for så-

4) Folketingstidende 1968/69, tillæg B sp. 2028.

5) Folketingstidende 1974/75, 2. samling, tillæg B sp. 657.

danne aftaler med "grupper af beboere" ville der ved en eventuel oprettelse af lokale råd kunne tillægges disse en indflydelse på sådanne punkter, hvor der ikke umiddelbart kan peges på en relevant brugerkreds.

Det er tillige arbejdsgruppens opfattelse, at lokale råd vil kunne fungere som informationsled til lokalområdernes beboere. Medlemmerne af de lokale råd vil kunne blive en art lokale kontaktmænd med forbindelse til kommunalbestyrelsen og med særlig indsigt i den kommunale administration. Betydningen som informations- og kontaktorgan vil tillige kunne styrkes ved periodiske samlede møder mellem de lokale råd. Der kan desuden være grund til, at pege på muligheden af, at lokale råd årligt udarbejder en rapport om lokalområdets forhold og problemer, således at der heri især registreres og påpeges mangler og skævheder samt stilles forslag til afhjælpning, eventuelt i prioritetsfølge.

Henset såvel til de betydelige, principielle betænkeligheder ved oprettelse af folkevalgte lokalråd som til vanskeligheden ved at pege på et større antal opgaver, som egner sig til varetagelse af lokale råd, er det imidlertid flertallets opfattelse, at der ikke er basis for gennemførelse af en ordning, hvor der i de enkelte lokalområder afholdes direkte valg med henblik på udøvelsen af en sådan af kommunalbestyrelsen afhængig kompetence vedrørende et fåtal af anliggender samt rådgivende kompetence i almindelighed.

Det må tillige anses for vanskeligt at skabe tilstrækkelig interesse for opstilling og valg til lokalråd, som ikke på forhånd kan tillægges mere reelle opgaver — og hvis opgaver i sidste instans beror på kommunalbestyrelsens vilje til at henlægge opgaverne til de lokale råd. Under alle omstændigheder savnes der erfaringer med, inden for hvilke opgaveområder det vil være muligt at lade lokalråd få delegeret kompetence, og de forskellige lokale forhold kan tillige tale for forskellige løsninger. Såfremt det derfor kan konstateres, at der i en kommunes lokalområder måtte være særinteresser, som bedst kan tilgodeses gennem oprettelse af lokale råd, bør det i en eksperimenterende periode — ligesom i Norge og Sverige — gennemføres ved, at kommunalbestyrelsen nedsætter nogle særlige lokaludvalg. Disse kan udstyres med samme funktioner og på samme måde skabe mulighed for eventuelt bedre forbindelseslinier til lokalområdets beboere, jfr. nedenfor under 10.6.

10.5.4. Arbejdsgruppens sammenfattende konklusioner vedrørende folkevalgte lokalråd

Arbejdsgruppens flertals konklusion må være, at hvis de folkevalgte lokalråd får *egne opgaver,* selvstændigt eller ved overladelse fra kommunalbestyrelsen, kan det føre til skabelsen af en ny type kommunale enheder, og en ny kommunalreform vil dermed være påbegyndt. Overvejelser vedrørende yderligere et administrativt led på det kommunale plan forekommer ikke rimeligt på nuværende tidspunkt, hvor kommunalreformen kun har været gældende i så få år.

Hvis lokalrådene alene bliver *rådgivende* vil der, da deres opgaver vil være sammenfaldende med et andet folkevalgt organs, kunne opstå *en kollision mellem mandater.* Lokalrådet har det mest specielle mandat, og kommunalbestyrelsen kan derved få vanskelighed ved at træffe egne afgørelser, der tilgodeser samtlige dele af kommunen. Desuden synes de opgaver, der vil kunne tillægges eventuelle lokale råd at være af en sådan karakter, at der ikke er basis for afholdelse af direkte valg, hvorimod de nævnte opgaver i stedet vil kunne varetages af særlige lokaludvalg nedsat af kommunalbestyrelsen.

Et mindretal (Brinch, Due, Tonboe og Weidekamp) er ikke enig i den generelle karakter, flertallets argumentation om folkevalgte lokalråd har, ligesom mindretallet ikke kan tilslutte sig flertallets sammenfattende konklusioner. Mindretallet har herved taget sit udgangspunkt i betragtningen på side 129 om, at løsningen af problemet om kontakten mellem befolkningen og de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer vil stille sig forskellig, alt efter om der er tale om egentlige bysamfund, mellemstore bykommuner og de mere landprægede kommuner.

Mindretallet er af den opfattelse, at spørgsmålet om borgernes kontakt med de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer i ganske særlig grad er et problem i København. Det er mindretallets opfattelse, at gennemførelsen af en ordning med folkevalgte lokalråd (bydelsråd) synes at være den for København mest naturlige løsning på dette problem.

Flertallet synes at nære frygt for, at en gennemførelse af folkevalgte lokalråd skulle medføre, at lovgivningsmagten delvis vil miste sin indflydelse på den kommunale struktur. Mindretallet vil i denne forbindelse understrege, at gennemførelsen af sådanne ordninger i de enkelte tufælde kun kan ske i et samarbejde

med den over for folketinget ansvarlige minister gennem dennes stadfæstelsesbeføjelse.

Med hensyn til flertallets bemærkninger om mulighederne for mandatkonflikt ved oprettelse af folkevalgte lokalråd ønsker mindretallet blot at pege på, at en sådan allerede i dag er indbygget i det offentlige system på grund af kommunestyrets opdeling i primærkommuner og amtskommuner og imellem kommunerne og folketinget.

Mindretallet kan ikke tilslutte sig bemærkningen om, at "direkte valg egentlig kun har mening, når det organ, der vælges, er udstyret med selvstændig kompetence", og skal pege på, at vi i det danske samfund har en lang række organer, hvis væsentligste opgave er at være rådgivende og forslagsstillende over for offentlige myndigheder, og hvis ledelse er udpeget ved direkte valg af medlemmerne.

Mindretallet finder, at folkevalgte lokalråd i København vil kunne fungere som det naturlige bindeled mellem de enkelte bydele og kommunalbestyrelsen, således at der sikres den bedst mulige orientering begge veje om byens problemer, og således at byens enkelte områder drages mest muligt med ind i de afgørelser, der får direkte betydning for den enkelte bydel.

For at sikre et direkte mandat fra vælgerne bør lokalrådene vælges ved direkte valg af og blandt befolkningen i de enkelte bydele og i overensstemmelse med reglerne i den kommunale valglov, som åbner mulighed for, at såvel partipolitiske som andre synspunkter kan blive repræsenteret i lokalrådene i overensstemmelse med deres tilslutning blandt vælgerne.

Lokalrådene bør have *høringsret*, således at det er en pligt for kommunalbestyrelsen at høre lokalrådene i alle sager med direkte tilknytning til bydelen forud for behandling og beslutning i kommunalbestyrelsen.

Lokalrådene bør dernæst have *forslagsret* over for kommunalbestyrelsen vedrørende forhold med direkte tilknytning til bydelen. Som en naturlig konsekvens af, at det med tanken om folkevalgte lokalråd ikke er hensigten at oprette nye selvstændige kommuner, vil den endelige beslutnings- og bevillingsmyndighed dog fortsat ligge hos kommunalbestyrelsen.

Lokalrådene bør løbende orientere befolkningen om kommunale anliggender. Dette kan omfatte orientering både om kommunalbestyrelsens påtænkte planer og om de trufne beslutninger og disses praktiske gennemførelse.

Lokalrådene vil endvidere have til opgave at orientere kommunalbestyrelsen om bydelens lokale problemer.

Endelig bør det på længere sigt nærmere overvejes at give Københavns kommunalbestyrelse mulighed for at overlade lokalrådene nærmere angivne funktioner af tilsynsmæssig eller administrativ karakter.

10.6. KOMMUNALBESTYRELSES-VALGTE LOKALUDVALG

10.6.1. Afgrænsning af lokaludvalg

Lokaludvalg er som nævnt betegnelsen for et af kommunalbestyrelsen valgt organ med en — mere eller mindre - generel kompetence med hensyn til kommunale anliggender inden for området. Lokaludvalget afleder altså sit mandat fra kommunalbestyrelsen og ikke direkte fra vælgerbefolkningen.

Det følger af den kommunale styrelseslov, at kommunalbestyrelsen ved valg af medlemmer til udvalg, kommissioner eller andre organer skal foretage valget ved forholdstalsvalg, medmindre der er enighed om andet. De valgte vil altså normalt afspejle kommunalbestyrelsens sammensætning, og lokaludvalget vil derfor ikke nødvendigvis være i overensstemmelse med lokalområdet. Kommunalbestyrelsen ville kunne råde bod herpå ved at lægge stemmefordelingen ved kommunalvalget i vedkommende område til grund ved valget af medlemmer til lokaludvalg, hvilket står kommunalbestyrelsen frit for efter de allerede gældende styrelsesregler. Dette ville dog forudsætte, at lokalområdernes grænser blev gjort sammenfaldende med grænserne for afstemningsområderne ved de kommunale valg.

De medlemmer, der af kommunalbestyrelsen vælges til lokaludvalg, behøver ikke at være medlemmer af kommunalbestyrelsen, og det er således muligt at sammensætte lokaludvalg udelukkende med medlemmer uden for kommunalbestyrelsen, jfr. ovenfor afsnit 5.4.1. om kommunalbestyrelsens særlige udvalg.

10.6.2. Selvstændig kompetence

10.6.2.1. Muligheder efter gældende ret

Der kan herom henvises til det ovenfor under afsnit 10.5.2.1. anførte vedrørende mulig-

hederne for tilsvarende beføjelser for folkevalgte lokalråd. Kommunalbestyrelsens stilling som det på lokalt plan generelt kompetente organ ville på tilsvarende måde blive indskrænket ved, at lokaludvalg blev udstyret med selvstændig kompetence, og en sådan indskrænkning ville være i strid med den kommunale styrelseslov og derfor kræve særskilt lovhjemmel.

10.6.2.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Når det ikke er et folkevalgt organ, der tillægges selvstændige beføjelser, vil beføjelserne ikke umiddelbart føre til en ny kommunestruktur, og arbejdsgruppen nærer derfor ikke samme betænkeligheder ved lokaludvalg med selvstændig kompetence. På den anden side ville en oprettelse af selvstændige lokaludvalg som nævnt gøre indgreb i den i forbindelse med kommunalreformen gennemførte styrkelse af kommunalbestyrelsens stilling som det på lokalt plan generelt kompetente organ.

Baggrunden for ønsket om at styrke kommunalbestyrelsens stilling var som tidligere nævnt, at dette kunne bidrage til en fortsat decentraliseirng, ligesom det kunne skabe bedre mulighed for en samlet planlægning. Disse forhold har tillige været medvirkende til, at der har været en tendens til nedlæggelse af selvstændige, lovregulerede kommissioner, der adskilte sig fra kommunalbestyrelsens stående udvalg ved deres sammensætning, idet de normalt bestod af medlemmer valgt såvel inden for som uden for kommunalbestyrelsen, f.eks. sundhedskommissionen og bygningskommissionen. Også børne- og ungdomsværnet er blevet nedlagt, og dets opgaver overført til kommunalbestyrelsens socialudvalg, der imidlertid som det eneste af kommunalbestyrelsens stående udvalg tillige har en væsentlig funktion som selvstændig forvaltningsmyndighed. Denne særstilling som selvstændig myndighed er i bemærkningerne til den sociale styrelseslov begrundet med, at socialudvalgets anliggender i disse sager vedrører enkeltpersoner.

Hertil kommer, at det er vanskeligt at forestille sig konkrete opgaver, som lovgivningsmagten — generelt for hele landet og med den fornødne klarhed i beskrivelse og afgrænsning — med fordel kunne fratage de nuværende kommunalbestyrelser og påbyde henlagt til selvstændigt kompetente lokaludvalg under kommunalbestyrelsen. Dette måtte i hvert fald forudsætte, at der på forhånd var foretaget en geografisk opdeling af landets kommuner i de lokalområder, der skulle danne basis for nedsættelsen af de enkelte lokaludvalg.

10.6.3. Rådgivende funktioner samt kompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen

10.6.3.1. Muligheder efter gældende ret

Det fremgår af styrelseslovens § 17, stk. 4, at kommunalbestyrelsen kan nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. I henhold til denne bestemmelse har kommunalbestyrelsen mulighed for at nedsætte særlige lokaludvalg, der kan være rådgivende eller inden for nærmere grænser få delegeret beslutningsret. En delegation til et lokaludvalg af en ulovbestemt beføjelse vedrørende en servicevirksomhed, f.eks. en kommunal park, kan gennemføres mindst i samme omfang som en delegation til et brugerorgan, jfr. ovenfor under afsnit 9 om brugerdemokrati.

10.6.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Lokaludvalg vil på grund af deres officielle status adskille sig fra private foreninger og interessegrupper, men da lokaludvalgene er valgt af kommunalbestyrelsen, vil deres tilstedeværelse ikke være forbundet med samme betænkeligheder som tilstedeværelsen af officielle folkevalgte lokalråd. Der vil ikke blive tale om konkurrerende folkelige mandater.

Den omstændighed, at lokaludvalgene vælges af kommunalbestyrelsen, der dermed selv autoriserer sine lokale talerør, kan betyde, at lokaludvalgene bliver mindre kontroversielle, men på den anden side indebærer valgmåden, at der ikke i samme grad som ved lokalråd opstår fare for monopolstilling og dermed udelukkelse af borgerinitiativer.

Lokaludvalgene vil organisatorisk henhøre under kommunalbestyrelsen, og styrelseslovens almindelige regler om udvalg gælder i vidt omfang tillige for de særlige udvalg. Desuden vil lokaludvalgene ligesom andre kommunalbestyrelsesudvalg sekretariatsmæssigt blive betjent af den kommunale administration.

Hvis kommunalbestyrrelsen nedsætter lokaludvalg, må det antages at følge af bestemmelsen i § 17, stk. 4, i den kommunale styrelsslov, at

de stående udvalg vil være forpligtede til at høre lokaludvalgene i sager vedrørende lokalområderne. Det kan imidlertid være vanskeligt at afgrænse en høringspligt. En afgrænsning af en eventuel høringspligt til at omfatte spørgsmål, der specifikt vedrører det pågældende lokalområde, og som tillige vedrører en flerhed af borgerne i området, ville være nærliggende. Dog kan det ikke udelukkes, at spørgsmål, der vedrører hele kommunen eller et andet lokalområde, kan være af afgørende betydning for lokalområdet. Da høringspligten er et forsinkende led i kommunalbestyrelsens sagsbehandling, må pligttilfældene dog indskrænkes til spørgsmål af væsentlig betydning for det pågældende lokalområde. Det kan derfor anbefales, at kommunalbestyrelsen samtidig med nedsættelsen af lokaludvalg træffer bestemmelse - eventuelt i et regulativ — om, i hvilke tilfælde de stående udvalg er pligtige at indhente udtalelser fra lokaludvalgene.

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorvidt det ville kunne anbefales, at oprettelse af lokaludvalg blev gjort obligatorisk, men har fundet, at oprettelse af lokaludvalg — ligesom det er tilfældet i Norge og Sverige — må være frivilligt for den enkelte kommunalbestyrelse. De store forskelle i kommunestørrelse taler afgjort for, at lokaludvalg ikke bør være obligatorisk, og hertil kommer, at der for så vidt angår en alternativ oprettelse af brugerdemokratiske ordninger tillige vil være forskelle mellem kommunerne. Det må derfor overlades til det kommunale selvstyre at finde den ordning, der fungerer mest tilfredsstillende. På forhånd kan det tillige fastslås, at amtskommunerne næppe vil have interesse i oprettelse af lokaludvalg. Det skal i denne forbindelse nævnes, at der i nyere lovgivning i vidt omfang er foreskrevet et samarbejde mellem amtsråd og kommunalbestyrelser, f.eks. inden for regionplanlægningen, jfr. ovenfor afsnit 8.

10.6.4. Arbejdsgruppens sammenfattende konklusioner vedrørende kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg

Arbejdsgruppen kan konkludere, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at oprette lokaludvalg med såvel rådgivende funktioner som delegeret beslutningsret, og at de rådgivende og henstillende funktioner i praksis må forventes at være de væsentligste. En funktion som informations- og kontaktorgan vil tillige være betydningsfuld, idet det kan sikre en forbedret kanalisering af information til lokalområdet og samtidig medvirke til, at kommunalbestyrelsen hurtigere bliver i stand til at registrere den lokale befolknings indstilling og ønsker.

Arbejdsgruppen finder, at det må være den enkelte kommunalbestyrelse, der træffer bestemmelse om oprettelsen af lokaludvalg, blandt andet i sammenhæng med, i hvilket omfang der er indført brugerdemokrati. Antallet af lokaludvalg må afhænge af kommunestørrelsen — såvel befolkningsmæssigt som geografisk — naturgivne grænser, administrative inddelinger, kommunens historiske udvikling, traditioner m.v. Lokaludvalgsmedlemstallet må afhænge af udvalgets funktioner, lokalområdets størrelse, karakter o.s.v. På den ene side er det væsentligt, at der inddrages og aktiviseres flest mulige borgere, og på den anden side må medlemstallet ikke være for stort, da dette vil hæmme organet og dets funktionsdygtighed.

Endelig ønsker arbejdsgruppen at understrege, at kommunalbestyrelsen ved udvælgelsen af medlemmer til lokaludvalg bør tilstræbe, at medlemmerne har bopæl i vedkommende lokalområde, idet dette må anses for af afgørende betydning for tilknytningen mellem lokalområdet og lokaludvalget. For at inddrage flest mulige borgere i det kommunale arbejde kan der tillige være grund til at vælge lokaludvalgenes medlemmer uden for kommunalbestyrelsens midte, og medlemmerne behøver ikke at være partipolitikere. Tværtimod kan det være et spørgsmål, om der ikke bør lægges vægt på at få inddraget andre personkredse, således som det også er tilfældet i de nuværende københavnske lokalråd. Repræsentanter for fritidsorganisationer, handelsstandsforeninger, lejerforeninger, grundejerforeninger m.v. kan sikre en bredde og kontakt til befolkningsgrupper, der måske ellers ikke ville blive inddraget i det kommunale arbejde.

10.7. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER OM LOKALE RÅD

Det må fastslås, at en oprettelse af lokale råd ikke i sig selv i nævneværdig grad vil forøge borgernes deltagelse i det kommunale styre. Kun ganske få borgere vil yderligere få del i en offentlig kompetence, og det nærdemokratiske

problem, der ligger i forholdet mellem de kompetencehavende og de ikke-kompetencehavende, vil fortsat eksistere. Spørgsmålet om lokale råd kan således i denne henseende betragtes parallelt med spørgsmålet om udvidelse af kommunalbestyrelsens medlemstal, som også kun vil føre til, at lidt flere bliver kompetencehavende.

Det må tillige fastslås, at der ikke ved oprettelse af lokale råd kan tænkes at ske en forening eller harmonisering af lokalhensyn og helhedshensyn. Dels kan det ikke udelukkes, at lokale råd vil uddybe eventuelle modsætningsforhold, dels vil der altid kunne være konflikter længere nede i systemet, således at der også inden for det lokale område vil være spændinger og modsætningsforhold, der kan tale for yderligere opsplitninger.

Endelig og ikke mindst må det fastslås, at en oprettelse af lokale råd vil betyde en yderligere formalisering af samfundsstrukturen. Endnu flere kompetente organer vil blive resultatet, og det kan tænkes at skabe en art monopolstilling og hæmme en mere fri udfoldelse, idet beboerne blot vil blive henvist til deres lokale råd. De i afsnit 7.6.14. omtalte værdifulde borgerinitiativer, der dybest set er udtryk for et levende demokrati, vil herved få ringere kår. Det er derfor arbejdsgruppens opfattelse, at der bedst skabes og sikres et nærdemokrati ved et *udviklet brugerdemokrati,* der bygger på befolkningens interesser, samt et *udviklet kommunikationssystem mellem kommunen og borgerne,* der muliggør at interesserede borgere kan gøre deres indflydelse gældende — gennem forslag, bemærkninger, protester o.lign., gennem arbejdsgrupper og studiekredse eller gennem nogle af kommunalbestyrelsen nedsatte ad hoc-udvalg.

Bilag 1

Kommunernes Landsforening
August 1976

SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE OM NÆRDEMOKRATIET I KOMMUNERNE

UNDERSØGELSENS METODE

Nærdemokratiundersøgelsen er gennemført som en ren spørgeskemaundersøgelse. Det anvendte spørgeskema[1]) udsendtes med cirkulæreskrivelse fra Kommunernes Landsforening af 20. januar 1976 til samtlige landsforeningens medlemskommuner og tilsendtes samtidig Københavns og Frederiksberg kommuner.

Det benyttede spørgeskema er udarbejdet i landsforeningens sekretariat, og har været gennemarbejdet i Indenrigsministeriets udvalg om nærdemokrati. Udarbejdelsen er i høj grad sket på baggrund af landsforeningens erfaringer fra den undersøgelse vedr. nærdemokrati, der indgår i landsforeningens debatoplæg: "Miljø og demokrati", der udsendtes i 1974.

Det nu anvendte spørgeskema er mere omfattende end det skema, der blev anvendt i 1973, ligesom spørgsmålenes form er ændret fra at være helt åbne til i de fleste tilfælde både at indeholde en lukket del, der besvares ved afkrydsning eller angivelse af et tal, og en åben del, der giver mulighed for anførsel af supplerende bemærkninger.

Behovet for et mere detaljeret kendskab til arten og omfanget af nærdemokratiske aktiviteter i kommunerne har gjort denne udvidelse ønskelig, og den har kunnet lade sig realisere bl.a. takket være tidligere indvundne erfaringer.

Trods det meget ændrede spørgeskema er det sikret, at de to undersøgelser på væsentlige hovedområder kan sammenlignes.

Der er ialt modtaget 219 besvarelser fra landsforeningens medlemskommuner samt besvarelser fra København og Frederiksberg kommuner. Dette resultat er opnået efter udsendelse af en påmindelsesskrivelse den 9. april 1976. Ialt udgør besvarelsesprocenten 80.

Bearbejdelsen af det indkomne skemamateriale er sket maskinelt. Kommunernes Landsforening har i samarbejde med Kommunedata udarbejdet et program for sortering af spørgeskemaerne. De modtagne besvarelser er herefter blevet overført til kodeform og indlæst på Kommunedatas anlæg. Via en terminal i landsforeningens sekretariat har det så været muligt at rekvirere de ønskede udskrifter.

Det skal bemærkes, at overførelsen af de indkomne besvarelser til kodeform rummer en usikkerhedsfaktor for så vidt angår de åbne spørgsmål. De modtagne bemærkninger er her — hvor det er skønnet muligt — omsat til en række svarmuligheder, som fremgår af forspalten i de pågældende tabeller i rapportens tabelbilag[2]). Ved bearbejdelsen er der dog i flere tilfælde anlagt den vurdering, at det modtagne svarmateriale ikke med rimelighed kan presses ind i en sådan skemaform. Hvor besvarelser af åbne spørgsmål er overført til skemaform, er dette sket i landsforeningens sekretariat, hvor også spørgeskemaet er udarbejdet.

Ved bearbejdelsen er foretaget udskrift af to tabeltyper. Dels er de modtagne besvarelser opgjort fordelt efter kommunens størrelse, dels efter kommunens geografiske beliggenhed.

Besvarelserne fra Københavns og Frederiksberg kommuner er ikke indeholdt i tabellerne på grund af disse to kommuners særlige stilling. I stedet er der redegjort for disse to besvarelser i et særligt afsnit.

[1]) Se appendiks til nærværende bilag.

[2]) Tabelbilagene er ikke medtaget her, men er optaget i Kommunernes Landsforenings publikation "Kommunalt nærdemokrati", 1976.

KOMMUNERNES LANDSFORENINGS UNDERSØGELSE I 1972-73

Som et samlet indtryk af landsforeningens undersøgelse i 1972-73 kan siges, at det store flertal af kommuner på dette tidspunkt interesserede sig for at praktisere nye metoder til at orientere befolkningen, for at inddrage den i forberedelsen af forskellige beslutninger og for at udlægge beslutninger fra kommunalbestyrelsen.

Omfanget af den nærdemokratiske aktivitet varierer stærkt fra kommune til kommune. Blandt de, der ikke har indgivet svar på det udsendte spørgeskema, eller som ikke har oplyst om aktiviteter, er der mange små kommuner. I de små kommuner føles ikke det samme behov for særlige nærdemokratiske foranstaltninger som i de store kommuner.

Undersøgelsen efterlader det meget klare indtryk, at det foretrukne medium ved information fra kommunalbestyrelsen til borgerne stadig er den lokale presse. Mange kommuner har dog suppleret denne information med særlige kommunale publikationer af forskellig art.

I 1972-73 har 82,9% af de besvarende kommuner angivet, at de afholder borgermøder. Det har overvejende været indtrykket, at disse borgermøder har været godt besøgt.

Spørgetid i forbindelse med kommunalbestyrelsesmøder har ikke haft samme offentlig interesse som borgermøderne og kun meget få kommuner anfører, at spørgetid har været godt benyttet.

Enkelte kommuner har søgt at tage mere utraditionelle midler i brug for at fremme kontakten med borgerne. Her kan være tale om nedsættelse af en PR-gruppe, oprettelse af et kommunikationsudvalg eller gennemførelse af lokal undervisningsvirksomhed m.v.

Med hensyn til at udlægge beslutninger til særlige lokale nævn som f.eks. skolenævn, er der en tilbøjelighed til, at kommunerne ikke går videre end forudsat i lovgivningen. 12,2% af de besvarende kommuner har dog begyndt at overdrage videre beføjelser til skolenævnene.

Befolkningen har på eget initiativ søgt medindflydelse på beslutningsprocessen i kommunalbestyrelsen i 35,9% af de besvarende kommuner. Dette er sket ved oprettelse af lokalråd eller gadeforeninger eller ved gennemførelse af demonstrationer. Det er dog indtrykket, at disse forsøg på at opnå indflydelse sjældent har været særlig voldsomme eller særlig hyppige. Man synes at foretrække etableringen af organisationer og råd, der kan forhandle med kommunalbestyrelsen over længere perioder, frem for at fremføre krav og ønsker igennem demonstrative aktioner. Sådanne demonstrationer har kun forekommet i et mindre antal kommuner.

KOMMUNERNES LANDSFORENINGS UNDERSØGELSER 11976

Informationsvirksomhed

Alle landets kommuner har i 1974 og 1975 drevet en formel informationsvirksomhed af den ene eller anden art.

Alle kommuner orienterer om tid og sted for afholdelsen af kommunalbestyrelsens møder. Dette sker næsten overalt gennem annoncer i pressen, men også offentlig fremlæggelse af kommunalbestyrelsens dagsorden er hyppig og finder sted i godt 1/4 af alle kommuner — især i de større kommuner. Specielt i de større kommuner i hovedstadsområdet er en abonnementsordning for kommunalbestyrelsens dagsordener heller ikke ualmindelig. Langt størsteparten af alle kommuner giver på forhånd en orientering om forestående kommunalpolitiske beslutninger af større betydning som f.eks. vedtagelse af byplaner eller budget. lait 86% af kommunerne har svaret, at de giver en sådan forhåndsorientering.

I lidt færre kommuner gives der en orientering til kommunens borgere om trufne beslutninger i kommunalbestyrelsen, idet sådan orientering gives i 73% af kommunerne. Kommunerne i hovedstadsområdet udskiller sig fra de øvrige kommuner ved i noget højere grad at orientere borgerne om kommunalbestyrelsens trufne beslutninger. Dette sker nemlig i 89% af kommunerne i hovedstadsområdet. Tillige kan der spores en tendens til, at det især er i de store kommuner en sådan orientering gives.

Igen i lidt mindre omfang orienteres borgerne om deres rettigheder og pligter i henhold til lovgivningen f.eks. i forbindelse med ny lovgivning og om kommunalbestyrelsens sammensætning og forvaltningens opdeling og geografiske placering. En sådan orientering blev i 1974 eller 1975 givet i halvdelen af landets kommuner. Igen er der en tendens til, at der i kommunerne i hovedstadsområdet i større omfang gives en sådan orientering der tillige generelt forekommer hyppigst i de større kommuner.

85% af de indkomne besvarelser angiver, at den pågældende kommune har afholdt borgermøder i 1974 eller 1975. Det fremgår, at borgermødernes hyppighed øges med kommunens størrelse, og at faktisk samtlige kommuner i hovedstadsområdet afholder borgermøder medens borgermøder anvendes lidt mindre i det øvrige land. Kommunerne i Fyns amt skiller sig ud ved kun for 73%'s vedkommende at afholde borgermøder.

Det hyppigste emne for de afholdte borgermøder er fysisk planlægning. Både regionplanlægning og byplanlægning har i 1/4 af alle kommuner været gjort til genstand for emne på et borgermøde. Også skole, kultur og miljø har i cirka 1/4 af alle kommuner været emne for et borgermøde.

Et lidt mindre hyppigt emne for borgermøder er kommunens budget, hvorom der i ca. 15% af kommunerne har været afholdt borgermøder.

Hovedstadsområdet skiller sig især ud fra de øvrige dele af landet ved et meget stort antal borgermøder om byplanlægning og budgetlægning, hvorimod skole, kultur og miljø ikke i højere grad har været emne for borgermøder i hovedstadsområdet i forhold til det øvrige land.

I de mindre kommuner har især regionplanlægningen været emne for mange borgermøder, medens byplanlægningen ikke i så stort omfang er taget op. Det forholder sig lige netop modsat i de store kommuner, hvor over halvdelen af alle kommuner over 30.000 indbyggere har afholdt borgermøder om byplanlægning, medens kun 10% af disse kommuner har afholdt borgermøder om regionplanlægning.

Sammenfattende om borgermødernes emner kan bemærkes, at især forhold, der foreligger temmelig konkret beskrevet gennem planskitser, budgetter m.v. er blevet taget op på borgermøder, medens bredere og ikke så konkretiserede forhold som eksempelvis socialpolitiske anliggender kun i mindre omfang er blevet taget op.

Halvdelen af landets kommuner har etableret ordninger med spørgetid for borgerne i forbindelse med kommunalbestyrelsens møder. Sådanne ordninger er relativt mere almindelige i større kommuner og har specielt i hovedstadsområdet vundet meget stor udbredelse, hvor 89% af kommunerne har indført regler om spørgetid. Modsat har kun 1/4 af kommunerne i Vestjylland indført sådanne regler. I godt 40% af de kommuner, hvor regler om spørgetid er indført, kan spørgsmål alene stilles skriftligt, medens der i de øvrige kommuner også er mulighed for at stille mundtlige spørgsmål.

Udover borgermøderne og spørgetid er den kommunale information til borgerne først og fremmest af mere indirekte karakter. Informationen formidles her via pressen samt gennem udsendelsen af materiale af forskellig art og afholdelse af udstillinger m.v.

3/4 af landets kommuner opgiver at have en fast kontakt med dagblade eller journalister. Kontakten er størst i hovedstadsområdet, men bemærkelsesværdigt er det, at kontaktens omfang stiger med faldende kommunestørrelse. Medens det således i højere grad er de mindre kommuner der har en sådan mere eller mindre uformel kontakt med pressen, er det især de større kommuner, der afholder pressemøder. Således afholdes i kommuner over 30.000 indbyggere pressemøder i 70% af kommunerne mod et omfang svarende til 31% i kommuner under 7.000 indbyggere. De fleste af de kommuner, hvor pressemøder afholdes, afholder disse møder med regelmæssige mellemrum, dog afholdes pressemøder sjældent så hyppigt som efter hvert byrådsmøde.

Annoncering i dagblade eller distriktsblade med informativt sigte har fundet sted i 70% af kommunerne i 1974 eller 1975. Specielt finder sådan annoncering sted i hovedstadsområdet, og der er en meget stærk tendens til, at især større kommuner anvender en sådan annoncering.

Således finder en sådan annoncering sted i under halvdelen af kommunerne under 7.000 indbyggere, medens 80% af kommunerne over 30.000 indbyggere anvender annoncering med informativt sigte.

Halvdelen af landets kommuner har udsendt informationspjecer i 1974 eller 1975, medens godt 20% har udsendt informationsbreve og 60% har arrangeret informative udstillinger i samme periode.

Udsendelse af informationsmateriale har først og fremmest fundet sted i hovedstadsområdet og i det hele taget i de største kommuner. Der kan ikke peges på noget enkelt emne, hvorom der især er udsendt informationsmateriale. Et særligt forhold skal der dog gøres opmærksom på, nemlig udsendelsen af materiale om kommunens budget. Sådant materiale er udsendt i 20% af kommunerne i hovedstadsområdet og praktisk talt ikke i andre af landets kom-

muner, hvor det udsendte informationsmateriale ikke i så høj grad har været af aktuel og årlig tilbagevendende karakter men derimod har omhandlet store lejlighedsvist forekommende problemer samt informationer om rettigheder og pligter.

Arrangement af informative udstillinger hører ligeledes til typen af temmelig formelle informationsmidler, som først og fremmest tages i anvendelse i de store kommuner og især i hovedstadsområdets kommuner. 80% af kommunerne med over 30.000 indbyggere har afholdt informative udstillinger i 1974 og 1975, medens tallet for kommuner med under 7.000 indbyggere var 35%.

Kommunernes årlige udgifter til informationsvirksomhed er i undersøgelsen søgt opgjort beregnet pr. indbygger. Der knytter sig naturligvis nogen usikkerhed til en sådan opgørelse, først og fremmest på grund af forskellig konteringspraksis med hensyn til disse udgifter. 39% af kommunerne svarer, at de afholder udgifter på over 2,- kr. pr. indbygger til informationsvirksomhed, medens 33% svarer, at udgifterne udgør mindre end 2,- kr. pr. indbygger. Der er tendens til, at udgifterne pr. indbygger er stigende med stigende indbyggertal og er større i hovedstadsområdet end i det øvrige land.

Hvis det gennemsnitlige tilhørerantal ved kommunalbestyrelsens møder kan tages som et mål for interessen for kommunalpolitiske spørgsmål, kan det konstateres, at denne interesse ikke er særlig voldsom. 47% af kommunerne opgiver, at det gennemsnitlige tilhørerantal, udover eventuelle journalister og embedsmænd, ligger mellem 1 og 5 personer ved kommunalbestyrelsens møder. I syd- og Vestsjælland på Fyn, samt i syd-, vest- og nordjylland opgiver over halvdelen af kommunerne et tilhørerantal på mellem 1 og 5 personer. 58% af kommunerne under 7.000 indbyggere har dette fremmøde ved kommunalbestyrelsens møder. Kun i 14% af kommunerne overværes kommunalbestyrelsens møder af over 20 personer i gennemsnit, men dette tilhørerantal forekommer dog i hele 58% af kommunerne i hovedstadsområdet. Det markant mindste fremmøde til kommunalbestyrelsens møder forekommer i kommunerne i sydjylland, hvor 71% af kommunerne opgiver et fremmøde på mellem 1 og 5 personer.

For så vidt angår de kommuner, der har etableret spørgetidsordninger i forbindelse med kommunalbestyrelsens møder, opgiver 11% heraf at disse ordninger udnyttes ved hvert møde, medens ordningerne i 18% af kommunerne kun udnyttes med visse mellemrum og i 14% kun sjældent udnyttes. I 8% af kommunerne udnyttes spørgetidsordninger aldrig, og næsten halvdelen af de kommuner, der har etableret spørgetidsordninger besvarer ikke spørgsmålet, i hvilket omfang ordningerne udnyttes. I besvarelserne spores en svag tendens til bedre udnyttelse af spørgetidsordningerne i de større kommuner og en mere klar tendens til god udnyttelse af sådanne ordninger i kommunerne i hovedstadsområdet.

Hvad angår refereringen af kommunalbestyrelsernes møder i den lokale presse svarer alle kommuner, at kommunalbestyrelsens møder refereres på den ene eller anden måde. Faktisk i alle kommuner refereres kommunalbestyrelsens møder altid i det lokale dagblad men de fleste kommuner svarer tillige, at lokale distriktsblade i stort omfang refererer kommunalbestyrelsens møder. Pressedækningen er stor overalt i landet og i alle størrelser af kommuner.

Kommunalbestyrelsernes erfaringer med hensyn til værdien af den gennemførte information til borgerne varierer en del. 18% af kommunalbestyrelserne finder den gennemførte information uden værdi, medens 34% finder informationen af positiv værdi uden forbehold og 22% finder informationen af værdi men dog med visse forbehold. 27% af kommunerne har ikke udtalt sig om deres erfaringer på dette punkt. Det indkomne svarmateriale giver kun ringe grundlag for at drage konklusioner om kommunalbestyrelsens erfaringer om værdien af gennemført information i de forskellige egne af landet og i kommuner af forskellig størrelse.

Over halvdelen af landets kommuner har ingen planer om ændringer af omfanget eller arten af informationsvirksomheden i den kommende tid. 1/3 af kommunerne opgiver derimod, at de har planer om en intensivering af informationsvirksomheden, medens faktisk ingen kommuner opgiver at ville nedskære informationsvirksomheden. Især kommunerne i hovedstadsområdet planlægger en intensiveret informationsvirksomhed, men iøvrigt må det bemærkes, at de mindste kommuner med under 7.000 indbyggere, hvor informationsvirksomheden er mindst formaliseret, er den størrelsesgruppe af kommuner, der i størst omfang opgiver at have planer om intensivering af informationsvirksomheden.

Træffetid for kommunalbestyrelsesmedlemmer, herunder udvalgsformænd og borgmester er etableret i noget over halvdelen af landets kommuner. 1/3 af kommunerne har ordninger med fast træffetid for alle udvalgsformænd og i 22% af kommunerne findes sådanne ordninger for nogle af udvalgsformændene. Ordninger om træffetider er først og fremmest etableret i de mindre kommuner, og der kan iøvrigt ikke konstateres større forskelle i praksis på dette område i de forskellige dele af landet.

Borgernes inddragelse i beslutningsprocessen

Borgerne inddrages i de politiske beslutningsprocesser på to måder. For det første ved konsultationer mellem kommunalbestyrelsen og kommunens borgere eller grupper af borgere i kommunen forud for beslutninger om vitale kommunalpolitiske spørgsmål. For det andet ved, at beslutninger vedr. enkelte institutioner eller enkelte områder udlægges til administration af organer, der vælges af de borgere der på den ene eller anden måde har tilknytning til disse institutioner. Det sidstnævnte spørgsmål behandles i det følgende afsnit, og dette afsnit behandler alene det førstnævnte spørgsmål. For begge spørgsmåls vedkommende gør det sig imidlertid gældende, at den informationsvirksomhed, som er beskrevet i foregående afsnit danner et vigtigt grundlag for borgernes stillingtagen til de foreliggende spørgsmål.

Den traditionelle form for borgernes inddragelse i kommunalbestyrelsens beslutninger er den mere eller mindre formaliserede kontakt mellem kommunalbestyrelsen og foreningslivet i kommunen. Denne kontakt har ofte eksisteret gennem en årrække, og er blevet et vigtigt led i det politiske liv i de pågældende kommuner. Det mest almindelige har utvivlsomt været en mere uformel kontakt, men for at få et overblik over karakteren af de løbende faste kontakter er der spurgt om hvilke sådanne faste kontakter med foreninger kommunalbestyrelsen har, enten i form af en skriftlig høringsprocedure eller i form af faste mundtlige drøftelser. Det fremgår af besvarelserne, at 62,6% af de besvarende kommuner ingen faste kontakter har med foreninger. 13,7% har faste mundtlige kontakter, i form af løbende fastlagt mødevirksomhed, 10,5% har faste skriftlige kontakter og 11,4% har såvel faste mundtlige og skriftlige kontakter. Der er ingen klar sammenhæng mellem kommunestørrelsen og omfanget af de faste kontakter. De fleste faste kontakter findes ganske vist i gruppen af kommuner over 30.000 indbyggere, og de færreste i gruppen af kommuner under 7.000 indbyggere, men i intervallet her i mellem er sammenhængen mellem størrelsesmæssig gruppering omvendt. Ej heller for de enkelte typer af kontakt findes et klart størrelsesmæssigt mønster.

Ser man på det geografiske mønster skiller hovedstadsområdet sig klart ud som det område, hvor den formaliserede kontakt med forskellige foreninger er mest udbredt. Hovedstadsområdet følges af Vestsjælland, medens de faste kontakter er mindst udbredte i nordjylland og på Fyn.

Af foreningerne i kommunen indtager vælgerforeningerne en særstilling. Vælgerforeningerne har i mange kommuner været hovedkanalerne for kontakten mellem kommunalbestyrelsen og kommunens borgere, og der er derfor spurgt om, i hvilket omfang vælgerforeningerne har arrangeret møder i de politiske partier om kommunalpolitiske spørgsmål. Det fremgår af besvarelserne, at det i altovervejende flertal af kommunerne arrrangerer (84,9%) sådanne møder, medens kun 11,4% ikke kender det. Der er her sammenhæng mellem kommunestørrelse og omfanget af vælgerforeningsarrangementer, idet omfanget af de arrangerende møder er stigende fra positiv besvarelse i 70,8% af kommunerne under 7.000 indbyggere til positiv besvarelse i 97,3% af kommunerne i størrelsesgruppen 15.-30.000 indbyggere. I gruppen herover er ja-besvarelsesprocenten kun 90, hvilket bør ses i sammenhæng med, at det er disse kommuner der iøvrigt har den størst udbyggede offentlige information og formaliseret kontakt iøvrigt med kommunens borgere. Det geografiske i besvarelserne viser, at der ikke er væsentlige forskelle i forskellige egne. Højst ligger sydjylland med positiv besvarelse på 90,3%, lavest Fyn med positiv besvarelse hos 733% af kommunerne.

Udbredelsen og emnerne for borgermøderne er beskrevet i forrige afsnit. Borgermøder er dels en informationskanal, dels en kanal, som kan benyttes af borgerne at øve indflydelse på kommunalbestyrelsen. Det fremgår imidlertid af besvarelserne, at i 38,3% af tilfældene, var deltagerantallet i borgermøder i kommunerne mellem 50 og 100, i 10% under 50 og i 37% over 100. Den størrelsesmæssige fordering viser her, at der kommer flest til borgermøderne i de

store kommuner, og færrest i de mindre men tages der hensyn til fremmødet i relation til kommunestørrelsen er udviklingen nærmest den modsatte. Det geografiske mønster viser den netop nævnte tendens, med størst deltagelse i det nordøstsjællandske område, og lavest deltagelse i vest- og nordjylland.

Uagtet, at fremmødet måske nok må bedømmes som værende beskedent set i relation til kommunernes samlede indbyggertal, er de erfaringer, som kommunalbestyrelserne har gjort med forløbet og udbyttet af borgermøderne på mange måder positive. 43,4% svarer, at man har haft et godt forløb og stort udbytte, 21,9% at udbyttet har været beskedent og kun 6,8% svarer at forløbet har været dårligt og uden udbytte. 27,9% har ikke besvaret spørgsmålet. Tilfredsheden med forløbet af borgermøderne er størst i de større kommuner og mindst i de mindre. Ligeledes er det i de nordøstsjællandske kommuner som har den mest positive vurdering af borgermøderne, medens de dårligste erfaringer her er hentet i det østjyske område.

Der er endvidere indhentet oplysninger om kommunalbestyrelsernes etablering af rådgivende udvalg med repræsentanter fra foreninger og lignende, herunder også de såkaldte lokalråd, dækkende mindre geografiske områder af kommunen. 75% af landets kommuner har ikke oprettet sådanne rådgivende udvalg, og hvor disse udvalg er oprettet, er de foretrukne emner for udvalgenes virksomhed idræt og kulturspørgsmål. Det kan endvidere klart slås fast, at lokalrådstanken ikke har slået igennem hos kommunalbestyrelserne. Kun en enkelt kommunalbestyrelse angiver at have oprettet lokalråd i undersøgelsesperioden.

Endelig er der spurgt om kommunalbestyrelsernes øvrige foranstaltninger med henblik på inddragelse af oplysninger om borgernes synspunkter. 61,6% af landets kommuner oplyser., at de ikke udover de allerede nævnte aktiviteter har gennemført foranstaltninger for at indhente oplysninger om borgernes synspunkter. 5% har gennemført folkeafstemninger, 6,8% opinionsmålninger, 4,6% har udsendt spørgeskemaer og 11,9% har gennemført andre foranstaltninger. Den geografiske analyse viser pány, at nordøstjællands området har gennemført de relativt fleste aktiviteter, fulgt af nordjylland. Der er ikke nogen ganske klar sammenhæng mellem kommunestørrelse og omfanget af disse aktiviteter, idet gennemførelsen af disse øvrige foranstaltninger har den største relative vægt i gruppen af kommuner fra 15.-30.000 indbyggere.

Ca. halvdelen af de besvarende kommuner har ikke besvaret spørgsmålet om kommunalbestyrelsernes erfaring med inddragelse af borgerne i beslutningsprocessen. Af de besvarende kommuner er ca. halvdelen af den opfattelse, at denne inddragelse har stor værdi og er af stor interesse, ca. 13% af den er af mindre værdi og ca. 14% finder, at den har været uden værdi. Den mest positive bedømmelse findes i nordøst og -Vestsjælland samt på Fyn, medens de jyske kommuner anlægger en mere tilbageholdende vurdering af erfaringerne. Det er endvidere generelt således, at de større kommuner har en mere positiv bedømmelse end de mindre.

Ca. 1/3 har ikke besvaret spørgsmålet om planer om den fremtidige virksomhed på dette område. Halvdelen svarer, at man regner med at fortsætte aktiviteterne uforandret, medens knap 10% påregner en udvidelse. Medens der ikke er ganske klare sammenhænge mellem forventninger og kommunestørrelse, synes en udvidelse af borgerdeltagelsen på vej i hovedstadsområdet og i det nordjyske område.

Det foregående har alene omfattet de foranstaltninger, som kommunalbestyrelserne satte igang for at inddrage borgerne i kommunalbestyrelsens kommende beslutninger. Omvendt finder der også initiativer sted fra borgernes side med henblik på at opnå medindflydelse på beslutningsprocessen. Disse aktiviteter antager naturligvis mange forskellige former spændende fra den personlige henvendelse til partiets eller områdets kandidat om et spørgsmål til tilrettelæggelse af større aktioner. Disse større aktioner er søgt belyst, og det fremgår af besvarelserne, at i ca. halvdelen af landets kommuner har man ikke iagttaget borgerinitiativer med henblik på at opnå medindflydelse på beslutningsprocessen i form af oprettelse af lokalråd, gadeforeninger og lignende aktioner. I den anden halvdel af kommunerne har man iagttaget sådanne aktiviteter, hvoraf ca. 5% har været oprettelse af lokalråd, ca. 6% underskriftsindsamlinger, medens ca. 40% har vedrørt andre ting. Borgernes aktivitetsniveau synes at være klart størst i de større kommuner, idet 64,6% af de mindste kommuner svarer at de ikke har iagttaget sådanne aktiviteter, medens kun 16,9% af de største kommuner svarer benægtende. 75% af kommunerne i det nordøstsjællandske område har iagttaget borgerinitiativer, mod kun 33% af kommu-

neme på Fyn og 44% af kommunerne i østjylland. Interesseområderne for borgernes ønske og medindflydelse har især været byplanspørgsmål, det sociale område og idrætsanliggender.

Ca. 60% af kommunalbestyrelserne har ikke ment at kunne tage stilling til borgerinitiativernes virkning på kommunens dispositioner. Af de besvarende kommuner svarer ca. 20%, at initiativerne har haft stor indflydelse, 11% at de har haft ringe indflydelse og 9% at de ikke har haft nogen indflydelse.

Overdragelse af beføjelser til borgerne

Det fremgår af besvarelserne, at ca. 70% af kommunerne har overdraget økonomiske beføjelser til skolenævnene. Højst ligger kommunerne på Fyn med 80%, lavest kommunerne i nordjylland med knap 50%. Bortset fra de mindste kommuner, hvor kun ca. 60% har overdraget beføjelser er der ingen væsentlig sammenhæng mellem kommunestørrelser og overdragelse af de økonomiske beføjelser.

Derimod har overdragelse af beføjelser til grundejerforeninger og lejerforeninger ikke samme udbredelse. 90% af kommunerne svarer, at man ikke har foretaget en sådan overdragelse, og kun i 0,5% af tilfældene har der fundet overdragelse sted til lejerforeninger, medens der i 7,3% af tilfældene har fundet overdragelse af beføjelser sted til grundejerforeninger.

Heller ikke overdragelse af beføjelser i videre omfang end forudsat i socialministeriets bestemmelser har fundet sted til forældrebestyrelse ved daginstitutioner. Ca. 95% af kommunerne svarer, at der ikke har fundet en sådan videre overdragelse sted, idet kommunerne i nordøstsjælland her ligger højst med hensyn til overdragelse, og idet der i de største kommuner kan konstateres en vis tendens til at overdrage sådanne beføjelser i videre omfang end forudsat i socialministeriets bestemmelser. Et lignende mønster tegner sig for overdragelse af beføjelser til andre foreninger og institutioner.

3/4 af kommunerne har ikke besvaret spørgsmålet om erfaringerne med de gennemførte foranstaltninger på disse områder. Af de besvarende har noget over 15% gode erfaringer, medens 5% har dårlige erfaringer.

Besvarelserne fra Københavns og Frederiksberg kommuner

På grund af den særlige stilling som Københavns og Frederiksberg kommuner indtager bl.a. i styrelsesmæssig henseende, er disse to kommuners besvarelser ikke medregnet i den almindelige bearbejdning. I stedet skal der i dette afsnit kort redegøres for disse to besvarelser.

a. København

Fra Københavns kommune er modtaget et meget fyldigt materiale, idet alle relevante kommunale afdelinger og institutioner separat har udfyldt et spørgeskema svarende til det iøvrigt benyttede spørgeskema.

I 1975 oprettede kommunen informationskontoret: "Kommuneinformation", der løbende står til rådighed med informationer og arrangerer udstillinger.

Kommunen har indenfor de enkelte forvaltninger udarbejdet et informationsmateriale i form af pjecer m.v. De enkelte forvaltninger har herudover anvendt annoncering både ved information om rettigheder og pligter i henhold til lovgivningen og om indførelsen af nye bestemmelser af forskellig art. Endvidere udsender kommunens forvaltninger i en række tilfælde informationspjecer og informationsbreve til nærmere afgrænsede grupper af borgere, hvor dette skønnes hensigtsmæssigt. Dette kan eksempelvis være til hver enkelt af de personer, der er eller antages at være berettiget, om adgangen til folkepension fra det fyldte 67. år, retten til forskellige former for børnetilskud eller om betingelserne for at modtage ungdomsydelse.

Information om borgerrepræsentationens aktiviteter sker gennem udsendelse af dagsordener til pressen samt gennem fremlæggelse af dagsordener og referater af borgerrepræsentationens møder i alle biblioteker.

Inden større og mere principielle beslutninger, som f.eks. vedtagelse af budget og gennemførelse af byplaner og dispositionsplaner, gives en information gennem annoncering. Inden beslutningerne træffes vedr. den fysiske planlægning afholdes tillige almindeligvis udstillinger af forslag til nye byplaner og dispositionsplaner.

Borgermøder afholdes ikke i Københavns kommune, og der er ikke etableret spørgetid i forbindelse med borgerrepræsentationens møder, der normalt overværes af mellem 25 og 100 personer udover eventuelle journalister og embedsmænd.

Når særlige emner skønnes at være af mere almen interesse afholdes pressemøder, og kom-

munen har en løbende kontakt til pressen idet dagsordener og referater af borgerrepræsentationens møder fast udsendes til samtlige dagblade, radio og TV samt distriktsblade m.v.

Af andre former for orienteringsvirksomhed kan nævnes, at Københavns kommune indtil begyndelsen af 1975 har udgivet et kommunalt oplysningsblad "København", hvis fremtidige udgivelsesform og udgivelsesterminer for tiden er under overvejelse. Det kan herudover nævnes, at der gives en biblioteksorientering til skoleelever og visse grupper af voksne samt at f.eks. sundhedsdirektoratet udsender en særlig beretning om dets virksomhed, ligesom direktoratet for børne- og ungdomsinstitutioner udsender en redegørelse vedr. daginstitutioner. Endelig kan nævnes, at kommunen i forbindelse med bistandslovens gennemførelse har taget busreklamer og plakater i brug som informationsmidler samt har afholdt særlige orienteringsmøder herom.

Kommunens årlige udgifter til informative annoncer i dagblade, distriktsblade og fagblade i 1974 androg ca. 340.000 kr.

I spørgsmålet om borgernes inddragelse i kommunens beslutninger anfører kommunen, at der er oprettet et rådgivende ungdomsudvalg med løbende kontakt til kommunen. Endvidere anføres, at der i kommunens forslag til ny forfatningslov for København er åbnet mulighed for etablering af bydelsråd, der ifølge de foreslåede vedtægter skal vælges ved direkte valg af borgerne i hver bydel. Rådene skal i følge forslaget have ret til at ytre sig og stille forslag om forhold, der vedkommer den enkelte bydel, ligesom der pålægges kommunalbestyrelsen pligt til at høre vedkommende bydelsråd i anliggender, der vedrører bydelen.

Kommunens skolenævn er overdraget økonomiske beføjelser vedr.inventar,undervisningsmidler, lejrskoler og ekskurtioner samt medvirken ved vedligeholdelsesarbejder.

Kommunen har ikke overdraget forældrebestyrelser ved daginstitutioner beføjelser i videre omfang end forudsat i socialministeriets bestemmelser.

Et enkelt lokalråd har delvis ansvar for driften af et mindre medborgerhus, ligesom arrangementet af visse kunstudstillinger delvist er overdraget Billedkunstnernes Forbund. Herudover har borgerrepræsentationen ikke overdraget beføjelser til andre foreninger eller institutioner.

Initiativer fra borgernes side er taget ved dannelse af forældreforeninger ved skolerne ligesom der løbende fra borgernes side tages kontakt til politikere og administration. Det anføres, at ønske om medindflydelse især er fremkommet indenfor det byplanmæssige område samt i forbindelse med spørgsmålet om etablering og drift at daginstitutioner og indenfor det sundhedsmæssige område i det hele taget. Ved afholdelse af møder om disse spørgsmål er der dog konstateret et meget beskedent fremmøde. Kommunen bemærker, at man indenfor de givne økonomiske rammer i videst muligt omfang har taget hensyn til borgernes ønsker, og at f.eks. planlagte daginstitutioners formål i enkelte tilfælde er blevet ændret i overensstemmelse med borgernes ønsker.

Vedr. erfaringer med den nærmere kontakt mellem borgerne og kommunen anføres specielt i besvarelsen fra direktoratet for børne- og ungdomsinstitutioner, at der herved opnås kendskab til en del detaljer og at man tillige får mulighed for at korrigere en række misforståelser blandt borgerne. løvrigt anses kontakterne for ret arbejdskrævende.

Endvidere bemærkes, at indførelse af maksimumsgrænser for daginstitutionernes driftsudgifter har begrænset mulighederne for at lægge afgørelser om institutionernes driftsmæssige forhold ud til institutionerne og dermed forældrene.

Københavns kommune finder ikke at blive pålagt nærdemokratiske foranstaltninger, som anses for uønskede eller overflødige.

b. Frederiksberg

Frederiksberg kommune annoncerer i lokale blade i kommunen om nye lovregler. Ved fast annoncering under den fælles overskrift: "Frederiksberg information" gives endvidere en lang række oplysninger om kommunalbestyrelsens og forvaltningens virksomhed samt om ny lovgivning m.v.

Forud for hvert kommunalbestyrelsesmøde udsendes til pressen en redegørelse for hver enkelt sag på dagsordenen og efter mødet udsendes stenografisk referat. Pressedækningen suppleres undertiden med kommunal annoncering. Dagsordenen fremlægges endvidere i rådhusets forhal.

Kommunen afholder ikke egentlige borgermøder, og der er ikke etableret spørgetid i for-

bindelse med kommunalbestyrelsens møder, der gennemsnitligt overværes af 10-12 personer udover eventuelle journalister og embedsmænd.

Det løbende samarbejde med pressen varetages hovedsageligt gennem kommunalbestyrelsens presseloge.

Kommunen udsender statistiske oplysninger om en række kommunale områder til samtlige borgere og udsender herudover pjecer af forskellig art til grupper af borgere. Endvidere udsendes breve i forbindelse med sager vedr. sanering og trafikændringer m.v. til de involverede borgere. Kommunen har afholdt udstillinger og endelig kan af andre former for kommunal orienteringsvirksomhed nævnes, at borgerne har mulighed for at abonnere på kommunalbestyrelsens dagsordener og referater, ligesom dette materiale fremlægges på bibliotekerne, hvilket også gælder kommunens budgetter og regnskaber.

Den del af kommunens informationsvirksomhed, der vedrører pjecer, faste annoncer og lignende har kostet ca. 100.000 kr. i 1974 og ca. 140.000 kr. i 1975.

Kommunen finder, at information giver sig udtryk i lettelser ved borgernes henvendelser til forvaltningen.

Kommunalbestyrelsen har ikke taget initiativer til inddragelse af borgerne i beslutningsprocessen. Et lokalråd er ikke oprettet af kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen har overdraget økonomiske beføjelser til skolenævn i forbindelse med undervisningsmidler, udflugter, elevarrangementer og vedligeholdelse af inventar. Herudover har kommunalbestyrelsen ikke overdraget beføjelse af nogen art.

Borgerne har taget initiativer til oprettelse af et lokalråd, der søger samarbejde med kommunen. Endvidere forekommer initiativer fra borgernes side i byplansager m.v., hvor der bl.a. foretages underskriftsindsamlinger. Sådanne initiativer forekommer også i forbindelse med dagsinstitutionsproblematikken.

Om kommunalbestyrelsens erfaringer og bemærkninger anføres, at en lang række kanaler giver mulighed for at påvirke kommunalbestyrelsesmedlemmerne sådan at der formentlig er opnået en høj grad af samspil mellem kommunalbestyrelse og borgere uden at omkostningerne kan betragtes som særlig høje. Særligt på undervisnings- og fritidsområdet finder man, at en række nærdemokratiske forskrifter kan virke forhalende på sagerne, men man bemærker, at det nok er for tidligt at udtale sig endeligt om, hvorvidt brugerne af dette nærdemokrati synes at dette er for høj en pris.

UDVIKLINGEN SIDEN 1972-73

Et helt klart indtryk ved at sammenholde de to undersøgelser er, at der er sket en mærkbar intensivering af de nærdemokratiske aktiviteter i kommunerne i de forløbne år. Fra kommunalbestyrelsernes side er man i højere grad blevet opmærksom på værdien af at inddrage borgerne i beslutningsprocessen og udlægge beføjelser. Ligeledes kan der konstateres en øget interesse hos borgerne for kommunalpolitiske anliggender, hvilket har givet sig udslag i mange initiativer fra borgernes side med henblik på at påvirke de kommunale beslutninger.

løvrigt skal særligt to forhold i den stedfundne udvikling trækkes frem. Undersøgelsen i 1972-73 viste, at de ordninger der var etableret med henblik på at inddrage borgerne i beslutningsprocessen ikke i alle tilfælde fungerede fuldt tilfredsstillende. Fremmødet ved borgermøder var mange steder skuffende og spørgetidsordninger i forbindelse med kommunalbestyrelsens møder blev kun udnyttet i temmelig beskedent omfang. Resultaterne fra undersøgelsen i 1976 viser, at disse aktiviteter nu fungerer bedre selvom de stadig ikke overalt fungerer fuldt tilfredsstillende.

Udviklingen af det lokale demokrati er med andre ord en proces, som stadig må løbe og som vil løbe. Der er i den forløbne periode sket en forbedring af vilkårene for det lokale demokrati i kraft af en indsats på lokalt niveau, men den seneste undersøgelse viser også, at der i kommunerne er ønske om, at denne proces fortsætter.

Det andet træk ved udviklingen som her skal fremhæves, er det langt mere nuancerede register af nærdemokratiske aktiviteter, som kan konstateres i 1976. Gennem lokale initiativer og ud fra de lokale forhold er der opbygget et bredt system af informationskanaler samt kanaler, hvorigennem borgernes synspunkter kan indgå i den kommunale beslutningsproces.

I nedenstående oversigt er angivet nogle hovedresultater fra landsforeningens undersøgelse i henholdsvis 1972-73 og 1976, idet det om nogle typiske nærdemokratiske aktiviteter er angivet, i hvor mange procent af landets kommuner de finder sted.

	1973	1976
Borgermøde	82,9%	84,5%
Spørgetid	44,5%	48,4%
Udlægning af beføjelser til		
Skolenævn[1])	12,2%	71,2%
Grundejerforeninger	2,0%	7,3%
Initiativer fra borgernes side	35,9%	50,7%

1) Jfr. skolestyrelseslovens § 27, stk. 9. Det skal bemærkes, at dette lovgrundlag i 1974 ændredes. Kommunernes Landsforening havde forinden stillet forslag til en sådan lovændring, der i højere grad tilskynder til en udlægning af beføjelser til skolenævnene. Lovens oprindelige ordlyd var:

Skolestyrelsesloven
§27, stk. 9.

"Skolenævnet kan afgive udtalelser til kommunalbestyrelsen om budgetforslag, der vedrører skolen".

Dette ændredes i 1974 til:

"Skolenævnet kan fremsætte forslag til den del af kommunens budget, der vedrører den pågældende skole. Efter anmodning fra skolenævnet skal kommunalbestyrelsen lade dette administrere dele af budgettet, der vedrører skolen, efter nærmere af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinier. Skolenævnet afgiver i forbindelse med den årlige budgetbehandling indstilling om størrelsen af bevillinger, der er omfattet af en sådan ordning".

DEN KOMMUNALPOLITISKE BEDØMMELSE

Spørgeskemaet er afsluttet med nogle spørgsmål, der først og fremmest giver kommunalbestyrelserne adgang til en mere generel bedømmelse af de indhentede erfaringer om den nærmere kontakt med borgerne gennem de mere formaliserede nærdemokratiske processer. Ca. 14% af kommunerne finder, at disse foranstaltninger er uden interesse for borgerne, knap 10% har gjort den bemærkning at omkostningerne er for store i forhold til udbyttet, knap 7% finder at nærdemokratiet indeholder farer, medens omvendt ca. 25% har fundet, at informationsvirksomheden har gjort borgerne mere interesseret i kommunens forhold. 36% har ikke besvaret dette spørgsmål. Holdningen kan formentlig generelt beskrives som tøvende positiv.

Det er den almindelige bedømmelse, at der kun i ringe omfang findes bestemmelser, der hindrer en af kommunalbestyrelsen ønsket nærdemokratisk proces.

Det er endvidere den almindelige opfattelse, at der kun i begrænset omfang pålægges kommunerne uønskede eller overflødige nærdemokratiske foranstaltninger. 1/3 af kommunalbestyrelserne har ikke besvaret dette spørgsmål, men ca. 50% peger på, at der ikke pålægges sådanne overflødige foranstaltninger. Ca. 10% af kommunerne finder at de pålagte foranstaltninger giver for meget administration, og andre ca. 10% at de pålagte foranstaltninger griber uheldigt ind i kommunalbestyrelsens beføjelser.

Som beskrevet i afsnittet om udviklingen siden 1972-73 er der sket en mærkbar intensivering af de nærdemokratiske aktiviteter i kommunerne i de forløbne år. Det er imidlertid også af stor interesse at konstatere, at forskellene i kommunernes størrelse og struktur afspejler sig i omfanget af de nærdemokratiske processers værdi som et led i det lokale politiske system. Det forekommer veldokumenteret igennem undersøgelsen, at ikke mindst i hovedstadsområdet har det lokalpolitiske system (nordøstsjælland) en anden karakter end de lokalpolitiske systemer i det øvrige land. Hovedstadsområdet udgør et stort samlet byområde, med ialt omkring 1,5 mill. indbyggere, bestående af en række kommuner, der nok er selvstændige bysamfund, men samtidig er dele af det store sammenhængende bysamfund i hovedstadsområdet, og hvor væksten og forandringerne har været større end i mange andre egne af landet. Det lokale kendskab mellem indbyggere og kommunalbestyrelsesmedlemmer har derfor måske været mindre end en række af disse bysamfund, og behovet for den formaliserede kontakt derfor større.

Det er det samme forhold der afspejler sig i analyserne af sammenhængen mellem de forskellige besvarelser og kommunestørrelsen. Også her er behovet og forventningerne størst i de større bysamfund, som omvendt er mere uoverskuelige og komplekse.

Disse forhold belyser klart vanskelighederne ved en generel lovgivning om kommunalt nærdemokrati.

Appendiks til bilag 1

KOMMUNERNES LANDSFORENING

Spørgeskema om nærdemokrati

A. Formidling af information

1. Har kommunalbestyrelsen i 1974 eller 1975 gennemført orientering til kommunens borgere om borgernes rettigheder og pligter i henhold til lovgivningen, f.eks. i forbindelse med ny lovgivning?

   Ja Nej

   Hvis ja, hvorledes?

2. Har kommunalbestyrelsen i 1974 eller 1975 gennemført orientering til kommunens borgere om trufne beslutninger i kommunalbestyrelsen?

   Ja Nej

   Hvis ja, hvorledes?

3. Har kommunalbestyrelsen i 1974 eller 1975 orienteret om kommunalbestyrelsens sammensætning og forvaltningens opdeling og geografiske placering?

   Ja Nej

   Hvis ja, hvorledes? (anfør ikke pjecen: "Velkommen til...")

4. Hvordan orienterer kommunalbestyrelsen om tid og sted for mødernes afholdelse?

5. Har kommunalbestyrelsen i 1974 eller 1975 orienteret om forestående kommunalpolitiske beslutninger, f.eks. byplaner eller budget?

   Ja Nej

   Hvis ja, hvorledes?

   Hvis ja, hvor ofte?

6. Uddybning vedr. informationens form og emne.

   a. Afholdt kommunalbestyrelsen i 1974 eller 1975 borgermøder?

      Ja Nej

      Hvis ja, om hvad?

   b. Afholdt kommunalbestyrelsen i 1974 eller 1975 pressemøder?

      Ja Nej

      Hvis ja, om hvad?

   c. Har kommunalbestyrelsen etableret fast kontakt med dagblade eller journalister?

      Ja Nej

   d. Indrykkede kommunalbestyrelsen i 1974 eller 1975 informationsannoncer i dagblade eller distriktsblade?

      Ja Nej

      Hvis ja, om hvilke emner?

e. Udgav kommunalbestyrelsen i 1974 eller 1975 informationspjecer?

Ja Nej

Hvis ja, om hvilke emner?

f. Udsendte kommunalbestyrelsen i 1974 eller 1975 informationsbreve?

Ja Nej

Hvis ja, om hvilke emner?

g. Arrangerede kommunalbestyrelsen i 1974 eller 1975 informative udstillinger?

Ja Nej

Hvis ja, om hvilke emner?

h. Benyttede kommunalbestyrelsen sig i 1974 eller 1975 af andre former for kommunal orienteringsvirksomhed?

Ja Nej

Hvis ja, da hvorledes?

7. Hvilke samlede udgifter anslås afholdt i 1974 eller 1975 til kommunal information?

1974: kr.

1975: kr.

lait: kr.

8. Kommunalbestyrelsens møder.

a. Hvor mange (udover eventuelle journalister og embedsmænd) overværer gennemsnitlig kommunalbestyrelsens møder?

b. Er der etableret spørgetid i forbindelse med kommunalbestyrelsens møder? (Regler vedlægges)

Ja Nej

Hvis ja, i hvilken form?

c. Hvorledes udnyttedes en eventuel spørgetid i 1974/75?

Ved hvert møde

Med visse mellemrum

af hvor mange

Sjældent

Aldrig

d. Refererer den lokale presse (dagblad eller distriktsblad) løbende fra kommunalbestyrelsens møder?

Ja altid, dagblad

Ja altid, distriktsblad

Ja, af og til, dagblad

Ja, af og til, distriktsblad

Nej, aldrig

9. Hvad er kommunalbestyrelsens erfaring om værdien af den gennemførte information af borgerne?

10. Hvad agter kommunalbestyrelsen at iværksætte vedr. kommunal information i den kommende tid?

11. Har kommunalbestyrelsen arrangeret træffetid for alle kommunalbestyrelsesmedlemmer eller udvalgsformænd?

Alle Udvalgsformænd Nej

B. Borgernes inddragelse i beslutninger

1. Hvis kommunalbestyrelsen i 1974 eller 1975 afholdt borgermøder, hvor mange deltog da gennemsnitligt i borgermøderne?

   Hvorledes er kommunens bedømmelse af forløbet og udbyttet af borgermøderne? (evt. særligt bilag)

2. Har kommunalbestyrelsen etableret løbende fast kontakt med foreninger, enten i form af en skriftlig høringsprocedure eller i form af faste mundtlige drøftelser?

   Ja, skriftligt Hvilke
   Ja, mundtligt Hvilke
   Nej

3. Har kommunalbestyrelsen oprettet særlige rådgivende udvalg med repræsentanter fra foreninger og lignende, herunder også såkaldte 'lokalråd"?

   Ja Nej

   Hvis ja, da på hvilke områder samt eventuelle bemærkninger

4. Arrangerede vælgerforeningerne i de politiske partier i 1974 eller 1975 møder om kommunalpolitiske spørgsmål?

   Ja Nej

   Hvis ja, da om hvilke spørgsmål samt eventuelle bemærkninger

5. Hvad har kommunalbestyrelsen evt. i øvrigt iværksat for at indhente oplysninger om borgernes synspunkter?

   Folkeafstemninger
   Opinionsmålinger
   Andet Hvilket?

6. Hvad er kommunalbestyrelsens erfaring med inddragelsen af borgerne i beslutningsprocessen?

7. Agter kommunalbestyrelsen at fortsætte evt. igangværende foranstaltninger eller iværksætte nye?

C. Overdragelse af beføjelser

1. Har kommunalbestyrelsen overdraget skolenævn økonomiske beføjelser i.h.t. styrelseslovens § 27, stk. 9?

Ja Nej

Hvis ja, på hvilke konti?

2. Har kommunalbestyrelsen overdraget gnindejerforeninger eller lejerforeninger beføjelser på kommunens vegne?

Ja, grundejerforeninger

Ja, lejerforeninger

Nej,

3. Har kommunalbestyrelsen overdraget forældrebestyrelser ved daginstitutioner beføjelser i videre omfang end forudsat i socialministeriets bestemmelser?

Ja Nej

4. Har kommunalbestyrelsen overdraget beføjelser til andre foreninger og institutioner, herunder såkaldte "lokalråd"?

Ja Nej

Hvis ja, da hvilke

5. Hvad er kommunalbestyrelsens erfaringer med de gennemførte foranstaltninger?

6. Agter man at fortsætte eller iværksætte nye initiativer?

D. Initiativer **fra** borgernes side

1. Har borgerne på eget initiativ søgt at opnå medindflydelse på beslutningsprocessen i kommunen, f.eks. i form af oprettelse af lokale råd, gadeforeninger og lignende aktioner?

   Ja Nej

   Hvis ja, da med hvilke metoder

2. Indenfor hvilke sagsområder har der i bekræftende fald især været ønske om medindflydelse?

3. Hvor mange har deltaget?

4. I hvor mange tilfælde?

5. Effekt på kommunens disposition?

E. Kommunalbestyrelsens erfaringer og bemærkninger

1. Hvilke erfaringer har kommunen i øvrigt erhvervet om nærmere kontakt mellem borgerne og kommunalbestyrelsen, herunder også eventuelle erfaringer om omkostninger og problemer i forbindelse med nærdemokratiet?

2. Er man i lovgivningen stødt på bestemmelser, der hindrer en af kommunalbestyrelsen ønsket nærdemokratisk proces?

3. Pålægges kommunalbestyrelsen efter lovgivningen nærdemokratiske foranstaltninger, som anses for uønskede eller overflødige?

(Kommunens navn) (Dato) (Borgmesterens underskrift)

Bilag 2

Amtsrådsforeningen i Danmark
den 27. september 1976

SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE OM NÆRDEMOKRATIET I AMTSKOMMUNERNE

Indledning

Amtsrådsforeningen har i sommerens løb gennemført en undersøgelse blandt amtsrådene vedrørende de aktiviteter, de udfolder for at informere borgerne og inddrage dem i de amtskommunale beslutningsprocesser. I spørgeskemaundersøgelsen er bedt om oplysninger vedrørende årene 1974 og 1975.

Formidling af informationer

De fleste amtsråd har orienteret amtskommunens borgere om deres rettigheder og pligter i henhold til lovgivningen, ligesom der har foregået en betydelig orienteringsvirksomhed vedrørende amtsrådets sammensætning og forvaltningens opdeling og geografiske placering. Om forestående konkrete beslutninger, f.eks. i forbindelse med planlægning og budgetlægning, har derimod kun ca. halvdelen af amtskommunerne informeret.

Den foretrukne informationsform har været pressen, den trykte såvel som lokalradioen. 12 af de 14 amtsråd har holdt pressemøder, og de fleste har i øvrigt en fast kontakt med dagblade og journalister. Også ved annoncer benytter amtsrådene sig i vidt omfang af den trykte presse.

Informationspjecer er ligeledes en hyppigt anvendt orienteringsform. Et enkelt amtsråd oplyser at have forsøgt sig med husstandsomdeling af brochurer. Informationsbreve til formodet særligt interesserede har kun fundet anvendelse i 4 amtskommuner. Informative udstillinger, publikumsåbning af institutioner og administrationsbygninger, forevisning af diasserier og film samt foredragsvirksomhed er andre former, der har været anvendt i en eller flere amtskommuner, selv om de ikke kan siges at være særlig udbredt.

Borgermøder har endnu kun været anvendt i 3 amtskommuner.

I de fleste amtskommuner varetages informationsvirksomheden af de stående udvalg og af sektorforvaltningerne. Dog har 3 amtsråd nedsat særlige informationsudvalg til at forestå orienteringen af offentligheden, bl.a. om regionplanlægningen. Et enkelt amtsråd har ansat en informationsmedarbejder til at varetage opgaverne.

I spørgeskemaet er der søgt oplysninger om, hvilke udgifter der anslås afholdt i 1974 og 1975 til amtskommunal information. Det har vist sig vanskeligt at uddrage de relevante tar af regnskaberne; for det første står de de fleste steder opført under de enkelte sektorers forvaltning; for det andet volder definitionen af "amtskommunal information" problemer.

Amtsrådets møder

Offentlighedens fremmøde ved amtsrådsmøderne er de fleste steder overordentligt lille, sjældent over 3. Dog opgiver et amtsråd, at tallet undertiden stiger til 25 og et andet, at tallet undertiden er væsentligt større end de sædvanlige 10. Så vidt det fremgår af besvarelserne, afhænger tallet af, dels hvilke sager der er på dagsordenen, dels hvilken informationsvirksomhed der er gået forud for møderne.

Spørgetid i forbindelse med amtsrådenes møder er arrangeret i halvdelen af amtsrådene. To amtsråd oplyser, at den aldrig benyttes, tre amtsråd, at den benyttes sjældent, og to amtsråd, at den benyttes med visse mellemrum.

Amtsrådene har gode erfaringer med hensyn til den dækning, som amtsrådsmøderne får i pressen. Samtlige amtsråd angiver, at møderne altid refereres i dagbladene.

Borgernes inddragelse i beslutninger

En af de måder, hvorpå borgerne er søgt inddraget i beslutningsprocessen, er som ovenfor nævnt borgermøder, der har været forsøgt afholdt i tre amtskommuner. Deltagerantallet har svinget efter emnet fra 10400. På grund af mødernes ringe antal har det været vanskeligt for amtsrådene at vurdere udbyttet.

Særlige rådgivende udvalg med repræsentanter for foreninger o.lign. er kun i enkelte amtskommuner oprettet i videre omfang, end det er foreskrevet i lovgivningen. Det har i vidt omfang drejet sig om udvalg vedrørende enkeltprojekter. (Der er herved ikke medtaget kontaktudvalg o lign. med repræsentanter for andre myndigheder, kommuneforeninger o.s.v.).

Halvdelen af amtsrådene har etableret anden løbende, fast kontakt med foreninger, i de fleste tilfælde i form af samtaler, møder o.lign.; 3 amtsråd angiver dog at have etableret en skriftlig høringsprocedure.

Næsten overalt viser vælgerforeningerne i de politiske partier interesse for de spørgsmål, der behandles i amtskommunal sammenhæng. Interessen giver sig udslag i møder, hvortil amtsrådsmedlemmer eller embedsmænd indbydes til at informere ved foredrag el Jign. samt i andre møder vedrørende amtskommunalt relevante emner. Interessen synes ikke at samle sig specielt om enkelte sektorer, men at dække næsten hele spektret. Imidlertid er der en tendens til, at regionplanlægningen tiltrækker sig stigende interesse.

Den mest direkte inddragelse af borgere i beslutningsprocessen udgør de tilfælde, hvor amtsrådet overdrager videre beføjelser end forudsat i lovgivningen til skolenævn eller andre organer, foreninger og institutioner. Noget sådant har kun været forsøgt enkelte steder; således har det været forsøgt at give skolenævnene ved gymnasierne medbestemmelse ved forvaltningen af skolelokalerne og undendørsanlæggene for skoletiden; endvidere er administrationen af kontiene for udvendig vedligeholdelse af fast ejendom og for personalekurser henlagt til skolenævnet i samarbejde med rektor. I et andet amtsråd er fællesudvalgets opgaver i henhold til teaterloven overladt til publikumsorganisationerne; den daglige administration af befordringsordningerne for videregående uddannelsessøgende er henlagt til de enkelte skoler.

Initiativer fra borgernes side

Et af spørgeskemaundersøgelsens spørgsmål lød: "Har borgerne på eget initiativ søgt at opnå medindflydelse på beslutningsprocessen i amtskommunen, f.eks. ved oprettelse af regionale råd, demonstrationer o Jign. aktioner?"

Besvarelsen har været bekræftende for 7 af de 14 amtsråd. Som former, hvorunder initiativerne har fundet sted, nævnes artikler og læserbreve i pressen, direkte henvendelser til amtsrådene, aktiviteter via foreninger, forbrugergrupper, studiegrupper o.s.v., protestskrivelser, underskriftindsamlinger og demonstrationer.

Også her viser det sig, at interessen ikke landet over samler sig om én eller flere enkeltsektorer, men at den er spredt på alle amtsrådenes opgaveområder. Der er dog en svag tendens til særlig interesse for sygehusvæsenet, vejvæsenet og behandlingen af byggesager.

Amtsrådenes erfaringer og bemærkninger

Afslutningsvis er amtsrådene blevet bedt om at redegøre for deres mere generelle erfaringer og for deres overvejelser med hensyn til den fremtidige kontakt mellem borgerne og amtsrådet.

Adskillige amtsråd mener, at den vigtigste form for kontakt mellem amtsråd og borgere går via pressen, den trykte såvel som regionalradioen. Dette er tillige en lidet kostbar kontaktform.

Bortset fra et enkelt amtsråd er det ikke blevet fremhævet, at kontakten generelt er særlig kostbar. Et enkelt amtsråd rapporterer en stigende offentlig forståelse for den amtskommunale servicevirksomhed og planlægning på trods af beskedne udgifter til informationsvirksomheden. Det er tillige det amtsråd, som må formodes hidtil at have gjort den største og mest målrettede indsats i informationsvirksomheden (Bornholms amtsråd, som allerede har været igennem offenlighedsfasen i forbindelse med regionplanlægningen).

Om overvejelser med hensyn til fremtidig information er der ikke fremkommet væsentligt nyt ved spørgeskemaundersøgelsen. Det skal dog nævnes, at adskillige amtsråd stiller store forventninger til offentlighedsfasen i forbindelse med regionplanlægningsproceduren. Denne procedure vil blive anvendt til at indsamle erfaringer, også på det mere generelle plan med hensyn til amtskommunal informationsvirksomhed.

Bilag 3

LISTER OG KANDIDATER VED DE KOMMUNALE OG AMTSKOMMUNALE VALG 1958, 1970 OG 1974

	1958	1970	1974
Folketal	4.500.700	4.950.598	5.045.904
Kommuner:			
Antal vælgere	2.769.975	3.275.755	3.457.421
Antal afgivne stemmer	2.117.624	2.361.422	2.175.270
Antal i %	79,6	72,6	622[1])
Upolitiske lister	2.781	662	591
Politiske lister	3.180	1.639	2.172
Lister i alt	5.961	2.301	2.763
Antal upolitiske kandidater		4.615	3.976
Antal politiske kandidater		16.997	20.227
Kandidater i alt	35.483	21.612	24.203
Stemmer på upolitiske lister	436.493	209.133	181.607
Stemmer på politiske lister	1.681.131	2.152.289	1.973.246
Stemmer i alt	2.117.624	2.361.422	2.154.853
Antal valgte kandidater			
Upolitiske	4.633	802	671
Politiske	6.896	3.875	4.064
lait	11.529	4.677	4.735
Antal indbyggere/valgt kandidat	390,4	1.058,5	1.065,7
Amtskommuner:			
Valgte upolitiske kandidater	2	0	0
Valgte politiske kandidater	301	366	370
I alt kandidater valgt	303	366	370
Kommuner +amtskommuner:			
Valgte kandidater	11.832	5.043	5.105
Antal indbyggere/valgt kandidat	380,4	981,7	988,4

[1]) København og Frederiksberg havde en særlig lav valgdeltagelse (50,6%), medens Øerne og Jylland havde noget højere valgdeltagelse (hhv. 64,5% og 65,6%).

Kilde: Statistiske meddelelser vedrørende de kommunale valg i 1958, 1970 og 1974.

DE VALGTE KANDIDATER TIL KOMMUNALBESTYRELSER OG AMTSRÅD I 1966, 1970 OG 1974, FORDELT EFTER ERHVERV

	De valgtes fordeling						Vælgernes fordeling[1]
	Kommunalbestyrelser			Amtsråd			
	1974	1970	1966	1974	1970	1966	1970
1. Gårdejere og proprietærer	19,7	21,8	31,6	15,4	19,9	27,7	3,3
2. Husmænd og andre selvst. ved landbrug	2,1	2,6	5,9	1,9	1,9	4,3	1,6
3. Selvst. og medhj. ved gartneri og fiskeri	2,3	3,0	1,7	2,7	3,0	1,0	1,9
4. Selvst. i håndværk og industri	6,8	7,3	7,6	4,6	4,4	4,3	3,1
5. Selvst. i handel og transport	5,3	5,5	5,1	3,8	4,4	3,0	3,3
6. Selvst. i liberale erhverv	3,4	4,0	1,9	5,1	5,5	2,3	0,8
7. Direktører og ledende adm. personale	11,6	9,5	5,2	20,8	23,2	18,5	3,4
8. Andet adm. handels- og kontorpersonale	9,1	8,9	5,0	8,4	7,4	4,3	9,0
9. Tekniske funktionærer og værførere	3,6	2,1	2,3	4,6	2,2	1,3	3,2
10. Tjenestemænd og funktionærer i etaterne	5,9	6,8	4,7	8,7	7,9	4,0	2,1
11. Lærere og lærerinder	7,5	6,5	3,7	6,2	5,5	1,3	2,1
12. Andre tjenestemænd og funktionærer	6,8	6,2	4,9	10,0	9,3	17,5	2,9
13. Faglærte arbejdere	4,1	3,8	–	1,9	1,3	–	7,4
	8,6	9,3	12,2	3,8	2,4	5,6	24,5
14. Ufaglærte arbejdere	4,5	5,5	–	1,9	1,1	–	17,1
15. Andre erhverv, studerende, pensionister	2,0	1,1	2,0	0,8	–	3,3	18,7
16. Husmødre	5,3	5,4	5,9	3,2	3,8	1,6	30,1
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[1] Medens vælgertallene ved valgene til kommunalbestyrelserne i 1966, 1970 og 1974 udgjorde henholdsvis 3.122.141, 3.275.755 og 3.457.421, bygger kolonnen "vælgernes fordeling" på folketællingen pr. 9.11.1970, hvor vælgertallet udgjorde 3.343.012. Endvidere skal det nævnes, at der ved reduktionen til 16 stillingsgrupper i et vist omfang er indgået et skøn.

Kilde: Statistisk Årbog 1974.
Statistisk tabelværk 1974: VII, folke- og boligtællingen 9.11.1970.
Statistiske meddelelser vedrørende de kommunale valg i 1966, 1970 og 1974.

Bilag 5

DE VALGTE KANDIDATER TIL KOMMUNALBESTYRELSER 11970 OG FOLKETINGET 11971, FORDELT EFTER ERHVERV

	Vælgernes fordeling[1]) 1970	De valgtes fordeling	
		Kommunalbestyrelser 1970	Folketing 1971 [2])
1. Gårdejere og proprietærer	**33**	21,8	6,9
2. Husmænd, andre selvst. under landbr.	1,6	2,6	0,6
3. Selvst. og medhj. ved gartn. og fiskeri	1,9	3,0	
4. Selvst. i håndværk og industri	3,1	7,3	0,6
5. Selvst. i handel og transport	3,3	5,5	0,6
6. Selvst. i liberale erhverv	0,8	4,0	7,4
7. Direktører og ledende adm. pers.	3,4	9,5	38,3
8. Andet adm. kontor- og handelspers.	9,0	8,9	9,1
9. Tekniske funktionærer og værkf.	3,2	2,1	2,3
10. Tjenestem. og funkt.i etaterne	2,1	6,8	3,4
11. Lærere og lærerinder	2,1	6,5	9,1
12. Andre tjenestem. og funktionærer	2,9	6,2	13,1
13. Faglærte arbejdere	7,4	3,8	1,1
14. Ufaglærte arbejdere	17,1	5,5	2,3
15. Andre erhverv, studerende og pens.	18,7	1,1	2,3
16. Husmødre	20,1	5,4	2,9
lait	100,0	100,0	100,0

' Medens vælgertallene ved valgene til kommunalbestyrelserne i 1970 udgjorde 3.275.755, bygger kolonnen "Vælgernes fordeling" på folketællingen pr. 9.11.1970, hvor vælgertallet udgjorde 3.343.012. Endvidere skal det nævnes, at der ved reduktionen til 16 stillingsgrupper i et vist omfang er indgået et skøn.

' Tallene fra folketingsvalget den 21.9.1971 er benyttet af hensyn til folketællingstallene fra november 1970.

Kilde: Statistisk Årbog 1974.
Statistisk tabelværk 1974: VII, folke-og boligtællingen 9.11.1970.
Statistiske meddelelser vedrørende de kommunale valg i 1970 og folketingsvalget i 1971.

Bilag 6

DE VALGTE OG DE OPSTILLEDE KANDIDATER TIL FOLKETINGET I 1971, FORDELT EFTER ERHVERV

	De opstillede kandidater	De valgte kandidater
1. Gårdejere og proprietærer	6,4	6,9
2. Husmænd, andre selvst. under landbr.	1,0	0,6
3. Selvst. og medhj. ved gartneri og fiskeri	1,3	—
4. Selvst. i håndværk og industri	2,3	0,6
5. Selvst. i handel og transport	2,6	0,6
6. Selvst. i liberale erhverv	5,8	7,4
7. Direktører og ledende adm. pers.	15,3	38,3
8. Andet adm. kontor- og handelspers.	12,9	9,1
9. Tekniske funktionærer og værkf.	2,7	2,3
10. Tjenestem. og funkt. i etaterne	4,0	3,4
11. Lærere og lærerinder	12,7	9,1
12. Andre tjenestemænd og funktionærer	13,9	13,1
13. Faglærte arbejdere	5,9	1,1
14. Ufaglærte arbejdere	4,8	2,3
15. Andre erhverv, studerende og pens.	5,7	2,3
16. Husmødre	2,7	2,9

Kilde: Statistiske meddelelser vedrørende folketingsvalget den 21.9.1971.

Bilag 7

DET GENNEMSNITLIGE ANTAL GYLDIGE STEMMER PR. MANDAT I AMTSRÅDSKREDSENES KOMMUNEGRUPPER. DE KOMMUNALE VALG 1970

HELE LANDET	505
København, Frederiksberg	4.259
Øerne	445
Hovedstadsområdet, del af	934
Bykommuner	817
Øvrige kommuner	245
Københavns amtsrådskreds	917
Hovedstadsområdet, del af	992
Øvrige kommuner	151
Frederiksborg amtsrådskreds	407
Hovedstadsområdet, del af	540
Bykommuner	830
Øvrige kommuner	285
Roskilde amtsrådskreds	381
Bykommuner	864
Øvrige kommuner	233
Vestsjællands amtsrådskreds	332
Bykommuner	588
Øvrige kommuner	242
Storstrøms amtsrådskreds	332
Bykommuner	653
Øvrige kommuner	252
Bornholms amtsrådskreds	266
Bykommuner	369
Øvrige kommuner	234
Fyns amtsrådskreds	415
Bykommuner	1.328
Øvrige kommuner	236
Jylland	435
Bykommuner	1.063
Øvrige kommuner	268
Sønderjyllands amtsrådskreds	312
Bykommuner	618
Øvrige kommuner	250
Ribe amtsrådskreds	402
Bykommuner	1.oil
Øvrige kommuner	266
Vejle amtsrådskreds	483
Bykommuner	984
Øvrige kommuner	254
Ringkøbing amtsrådskreds	380
Bykommuner	963
Øvrige kommuner	291
Århus amtsrådskreds	587
Bykommuner	1.533
Øvrige kommuner	245
Viborg amtsrådskreds	375
Bykommuner	685
Øvrige kommuner	290
Nordjyllands amtsrådskreds	448
Bykommuner	1.190
Øvrige kommuner	282

Kilde: Statistiske meddelelser vedrørende de kommunale valg i 1970.

Bilag 8

Indenrigsministeriet
København, den 2. april 1976

Indenrigsministeriets arbejdsgruppe vedrørende nærdemokrati

I skrivelse af 2. juni 1975 til miljøministeriet klagede grundejerforeningerne Bakkedraget m.fl. over, at Herlev kommunalbestyrelse havde afslået en anmodning om tilladelse til at aflytte et lydbånd, der var optaget ved kommunalbestyrelsens behandling den 14. maj 1975 af forslag til partiel byplanvedtægt nr. 30 for et område i Hjortespring i Herlev kommune.

I en over sagen indhentet erklæring udtalte Herlev kommunalbestyrelse, *at* sagen havde været behandlet i et offentligt møde, *at* den af kommunalbestyrelsen foranstaltede båndoptagelse af kommunalbestyrelsens møder alene er til støtte for protokollen med henblik på tilfælde, hvor et medlem efterfølgende måtte rejse tvivl om protokollens rigtighed, og *at* alene kommunalbestyrelsens medlemmer har adgang til at aflytte båndene.

I skrivelse af 23. juli 1975 udtalte miljøministeriet, at ministeriet på baggrund af det til sagen oplyste ikke fandt grundlag for at kritisere, at kommunalbestyrelsen havde afslået at imødekomme den nævnte ansøgning om adgang til aflytning af båndoptagelsen.

Med skrivelse af 9. september 1975 indbragte grundejerforeningerne herefter sagen for folketingets ombudsmand, der efter at have indhentet udtalelser fra miljøministeriet og indenrigsministeriet den 22. marts 1976 meddelte klagerne, at han ikke havde fundet grundlag for at kritisere Herlev kommunalbestyrelses afslag på aflytning aflydbåndene.

Samtidig har folketingets ombudsmand givet udtryk for, at principielle synspunkter kan anføres til støtte for en opfattelse, hvorefter offentligheden får adgang til at blive gjort bekendt med lydbåndoptagelser eller andre fuldstændige gengivelser af forhandlinger i kommunalbestyrelsesmøder. Ombudsmanden er opmærksom på, at forskellige modhensyn, der kan være af både principiel og praktisk karakter, og hvis nærmere vægt kan variere betydeligt fra kommune til kommune, gør sig gældende. Ombudsmanden går derfor ud fra, at spørgsmålet ville blive betragtet som uegnet til løsning ved generelle lovregler.

Folketingets ombudsmand har imidlertid foranlediget af sagen forespurgt indenrigsministeriet, hvorvidt ministeriet måtte være indstillet på at lade det omtalte offentlighedsspørgsmål blive nærmere belyst, bl.a. gennem udveksling af erfaringer mellem kommunerne, i ministeriets arbejdsgruppe vedrørende nærdemokrati, eventuelt i samarbejde med den under justitsministeriet nedsatte arbejdsgruppe til revision af offentlighedsloven.

Under henvisning hertil oversender man hoslagt en fotokopi af ombudsmandens skrivelse af 22. marts 1976 med henblik på arbejdsgruppens undersøgelse af det af ombudsmanden rejste offentlighedsspørgsmål.

P.M.V.
E.B.
Chr. Hyltoft

Bilag 9

SKRIFTLIG SPØRGETIDSORDNING

Eksempel på reglement for spørgetid i forbindelse med kommunalbestyrelsens ordinære, offentlige møder

1. Forud for kommunalbestyrelsens ordinære, offentlige møder afholdes offentlig spørgetid af ½ times varighed. Spørgsmål skal være kommunalbestyrelsen i hænde senest ugedagen før spørgetiden, og er der ikke indleveret spørgsmål til spørgetiden, bortfalder denne.
2. Enhver kan til spørgetiden fremsende spørgsmål til kommunalbestyrelsen. Spørgsmål, der ikke er stilet til kommunalbestyrelsens enkelte medlemmer, betragtes som stilet til de i spørgetiden tilstedeværende medlemmer. Spørgeren skal oplyse sit navn og sin adresse, og brevet skal mærkes "Spørgetid".
3. Borgmesteren drager omsorg for, at rettidigt indleverede spørgsmål bliver fremsendt til kommunalbestyrelsesmedlemmerne med dagsordenen for kommunalbestyrelsesmødet, jfr. dog pkt. 4.
4. Spørgsmålene skal være korte og skal kunne forelægges inden for ... minut(ter). Spørgsmålene skal vedrøre kommunale forhold og være af almen interesse. Spørgsmål, der indeholder angreb på borgere eller indeholder eller forudsætter røbelse af fortrolige forhold, skal afvises af borgmesteren. Spørgsmål, der kan besvares af den kommunale forvaltning, kan af borgmesteren henvises hertil. Følgende spørgsmål kan afvises af borgmesteren:
   1. Spørgsmål, der vedrører sager, der er optaget på dagsordenen for det efter spørgetiden følgende kommunalbestyrelsesmøde.
   2. Spørgsmål, der genfremsættes i samme eller lignende form tidligere end 6 måneder efter den seneste besvarelse.

   Borgmesteren drager omsorg for, at spørgeren får underretning om henvisning eller afvisning af spørgsmål.
5. Spørgsmål, der er rettet til enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen, besvares alene af de pågældende medlemmer. Spørgsmål, der er rettet til kommunalbestyrelsen eller kommunen, betragtes som rettet til samtlige tilstedeværende medlemmer og besvares af borgmesteren eller et af borgmesteren udpeget medlem af kommunalbestyrelsen. Besvarelserne må holdes inden for .. minutter.
6. Efter en besvarelse i henhold til pkt. 5 kan kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer begære ordet for at fremkomme med supplerende svar, kommentarer eller indlæg, ligesom spørgeren kan begære ordet for at stille tillægsspørgsmål vedrørende samme emne som det oprindelige spørgsmål eller for at kommentere svar eller indlæg fra kommunalbestyrelsesmedlemmer. Borgmesteren kan begrænse antallet af indlæg og varigheden af ethvert sådant indlæg fra kommunalbestyrelsens medlemmer eller spørgeren til.. minutter.
7. Spørgetiden bortfalder i en periode af.. måneder forud for kommunalvalget.
8. Spørgetiden ledes af borgmesteren, hvem det også tilkommer at afgøre tvivlsspørgsmål vedrørende dette reglement.

Bilag 10

MUNDTLIG SPØRGETIDSORDNING (FØR KOMMUNALBESTYRELSESMØDET)

Eksempel på reglement for spørgetid i forbindelse med kommunalbestyrelsens ordinære, offentlige møder

1. Forud for kommunalbestyrelsens ordinære, offentlige møder afholdes offentlig spørgetid af *V2* times varighed.
2. Enhver kan i spørgetiden stille spørgsmål til kommunalbestyrelsens enkelte tilstedeværende medlemmer. Spørgsmål, der ikke er stillet til kommunalbestyrelsens enkelte medlemmer, betragtes som stillet til samtlige tilstedeværende medlemmer. Spørgeren skal oplyse sit navn og sin adresse.
3. Spørgsmålene skal være korte og skal forelægges inden for ... minut(ter). Spørgsmålene skal vedrøre kommunale forhold og være af almen interesse. Spørgsmål, der indeholder angreb på borgere eller indeholder eller forudsætter røbelse af fortrolige forhold, skal afvises af borgmesteren. Spørgsmål, der kan besvares af den kommunale forvaltning, kan af borgmesteren henvises hertil. Følgende spørgsmål kan afvises af borgmesteren:
   1. Spørgsmål, der vedrører sager, der er optaget på dagsordenen for det efter spørgetiden følgende kommunalbestyrelsesmøde.
   2. Spørgsmål, der genfremsættes i samme eller lignende form tidligere end 6 måneder efter den seneste besvarelse.
4. Spørgsmål, der ikke er rettet til enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen, besvares af borgmesteren eller et af borgmesteren udpeget medlem af kommunalbestyrelsen. Besvarelserne må holdes inden for .. minutter.
5. Efter en besvarelse i henhold til pkt. 4 kan kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer begære ordet for at fremkomme med supplerende svar, kommentarer eller indlæg, ligesom spørgeren kan begære ordet for at stille tillægsspørgsmål vedrørende samme emne som det oprindelige spørgsmål eller for at kommentere svar eller indlæg fra kommunalbestyrelsesmedlemmer. Borgmesteren kan begrænse antallet af indlæg og varigheden af ethvert sådant indlæg fra kommunalbestyrelsens medlemmer eller spørgeren til.. minutter.
6. Spørgetiden bortfalder i en periode af.. måneder forud for kommunalvalget.
7. Spørgetiden ledes af borgmesteren, hvem det også tilkommer at afgøre tvivlsspørgsmål vedrørende dette reglement.

Bilag 11

MUNDTLIG SPØRGETIDSORDNING (EFTER KOMMUNALBESTYRELSESMØDET)

Eksempel på reglement for spørgetid i forbindelse med kommunalbestyrelsens ordinære, offentlige møder

1. Efter kommunalbestyrelsens ordinære, offentlige møder (og inden eventuelle sagers behandling for lukkede døre) afholdes offentlig spørgetid af indtil ½times varighed. Fremsættes der ikke spørgsmål ved spørgetidens begyndelse eller udnyttes spørgetiden ikke fuldt ud, bortfalder spørgetiden eller den resterende del af denne.
2. Enhver kan i spørgetiden stille spørgsmål til kommunalbestyrelsens enkelte tilstedeværende medlemmer. Spørgsmål, der ikke er stillet til kommunalbestyrelsens enkelte medlemmer, betragtes som stillet til samtlige tilstedeværende medlemmer. Spørgeren skal oplyse sit navn og sin adresse.
3 Spørgsmålene skal være korte og skal forelægges inden for ... minut(ter). (Der kan kun stilles spørgsmål til sager, der har været behandlet i kommunalbestyrelsesmødet).
4. Spørgsmål, der ikke er rettet til enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen, besvares af borgmesteren eller et af borgmesteren udpeget medlem af kommunalbestyrelsen. Besvarelsen må holdes inden for .. minutter.
5. Efter en besvarelse i henhold til pkt. 4 kan kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer begære ordet for at fremkomme med supplerende svar, kommentarer eller indlæg, ligesom spørgeren kan begære ordet for at stille tillægsspørgsmål vedrørende samme emne som det oprindelige spørgsmål eller for at kommentere svar eller indlæg fra kommunalbestyrelsesmedlemmer. Borgmesteren kan begrænse antallet af indlæg og varigheden af ethvert sådant indlæg fra kommunalbestyrelsens medlemmer eller spørgeren til.. minutter.
6. Spørgetiden bortfalder i en periode af 3 måneder forud for kommunalvalget.
7. Spørgetiden ledes af borgmesteren, hvem det også tilkommer at afgøre tvivlsspørgsmål vedrørende dette reglement.

UDDRAG AF BETÆNKNINGEN "DAGSPRESSEN OG SAMFUNDET' (BETÆNKNING NR. 536/1969)

Perspektiver for pressens funktioner på baggrund af bladkoncentrationstendensen (betænkningen side 10-12).

De perspektiver for pressens funktioner, der rummes i en forlængelse af den hidtidige udvikling, skal her diskuteres i de følgende 6 punkter:

(1) Den halvering, der siden 1945 er sket i antallet af selvstændige politiske redaktioner, indebærer bl.a.at derer færre potentielt selvstændige røster i den daglige landspolitiske pressedebat. Dette forhold er dog næppe nogen afgørende indvending mod udviklingen. Dels vil de tilbageværende blade antagelig stadig dække et forholdsvis bredt udsnit af det politiske spektrum. Dels er de enkelte redaktioner bl.a. i kraft af deres større - og i politiske henseende mindre bundne — bemanding formentlig blevet mere selvstændige i deres egen argumentation og stillingtagen og samtidig mere åbne for indlæg udefra. Endelig er dette et af de områder, hvor politiske ugeblade og tidsskrifter nun. i visse henseender kan udgøre et tilfredsstillende alternativ. Erfaringerne synes at tyde på, at mangelen på egen dagspresse ikke er nogen afgørende hindring for udbredelsen af nye politiske retninger eller for deres evne til at komme til orde i debatten.

(2) Antallet af udgiverselskaber er siden 1945 reduceret endnu stærkere end bladtallet, og de ti største selskaber har øget deres andel af det samlede oplag. Blandt udgiverselskaberne er der yderligere sket en styrkelse af enkeltmandsejet og fåmandsejet og en svækkelse af organisationsejet. Tilsammen betyder dette, at kontrollen over dansk dagspresse er blevet samlet på færre hænder. For så vidt som udgiverne selv øver væsentlig indflydelse på det redaktionelle indhold, indebærer dette en yderligere latent begrænsning af diversiteten i dagspressen som helhed, og mange steder i landet dækker en avis, som kontrolleres af en enkelt person eller familie, 60 å 70% af husstandene.

I praksis er betænkelighederne ved denne tendens måske knap så store, som den umiddelbare betragtning ville lade ane. Den danske presses tradition tillægger chefredaktøren faktisk suverænitet med hensyn til det redaktionelle stof, og denne hovedregel er nedlagt i de fleste udgiverselskabers vedtægter. Dette udelukker naturligvis ikke, at redaktionen i åben strid med **ejer**synspunkter i visse tilfælde vil trække det korteste strå. Men **offentlighedens** viden om ejerforholdet og frygten for dens kritik i konkrete konfliktsituationer vil ofte virke som en bremse og et korrektiv. Noget lignende gælder formentlig annonceres eventuelle forsøg på at øve indflydelse på indholdet. En meget stor omsætning betyder her, at ingen enkelt kunde vil kunne sætte tilstrækkelig magt bag sin henstilling, og navnlig vil en annoncør ikke have mulighed for at straffe et blad i monopolsituation ved at flytte sine annoncer.

På den anden side indebærer monopolsituationen efter sit væsen, at eventuelle overgreb fra ejere eller annoncører kun i meget ringe grad vil blive modvirket af den klassiske sanktion - et frafald af læsere. Det spiller stærkt ind i denne forbindelse, at det ikke siden 1945 har været muligt med held at etablere et nyt dagblad her i landet.

(3) I de enkelte områder af provinsen har udviklingen medført, at en overvejende del af publikum — nemlig den del, som kun læser een avis og vælger denne efter omfanget og kvaliteten i det lokale nyheds- og annoncestof — temmelig automatisk henvises til een bestemt avis. Da denne samtidig traditionelt og oftest personelt er knyttet til et bestemt politisk parti, kan der være en vis risiko for, at befolkningen i nogen grad eksponeres eensidigt i politisk forstand gennem pressen. Det kan dog heroverfor hæv-

des, at ingen er tvunget til at foretage dette valg, og navnlig at de færreste af økonomiske grunde er forhindret i at holde to aviser. Hertil kommer, at den større objektivitet i henseende til behandlingen af det politiske stof, der har kendetegnet langt de fleste dagblade i efterkrigsårene, indebærer, at nutidens avislæsere måske får en sagligt bredere politisk orientering end under fire-bladssystemet. Endelig udgør andre medier — navnlig fjernsynet og radioen — virkelige alternativer for alle på dette område, hvilket påvirker dagbladenes eget nyhedsvalg.

Et studium af sammenhængen mellem bladenes oplag og stemmetallenes fordeling og ændring ved folketingsvalgene viser yderligere — ganske på linie med mere metodiske empiriske undersøgelser i udlandet - at de *direkte* virkninger af politisk påvirkning gennem dagspressen, gennemgående er overordentlig begrænsede.

Også selv om der synes at have været en udvikling hen imod mere objektivitet i dagbladenes udvælgelse, behandling og kommentering af det samfundsmæssige stof, ligger der dog også negative træk i en sådan udvikling, hvor visse partiers synspunkter træder stadig stærkere frem i debatten, uden at befolkningen har ønsket det. Medens læserne rimeligvis kun rent undtagelsesvist lader sig påvirke til at ændre deres grundlæggende politiske standpunkt, vil avisen eventuelt i tilsyneladende mindre og mere tekniske spørgsmål kunne få indflydelse på læsernes synspunkter som deres eneste oplysningskilde i det bestemte spørgsmål.

(4) Den betragtning, at avisens autoritet og påvirkningsmuligheder fortrinsvis er at finde, hvor konkrete informationer fra anden side savnes, og hvor læseren ikke forud har nogen opfattelse, peger hen på to andre vigtige sider af pressens virksomhed.

I den lokale politik vil den lokale eneavis undertiden kunne opnå en meget stærk magtstilling, fordi landsblade, radio og fjernsyn m.v. normalt ikke tager dette stof op. Det samme gælder med hensyn til den lokale avis' funktion som en slags kontrolorgan i en lang række spørgsmål, hvor den skal beslutte f.eks., om offentlig kritik skal rejses eller frafaldes. Elimination af al lokal konkurrence medfører en vidtgående magt for den lokale eneavis til hemmeligholdelse, og sagligt uvedkommende hensyn — f.eks. af rent personlig art — vil kunne medføre lemfældighed i afgørelsen af, om en sag skal tages op. (Nabobladene vil dog ofte være underrettet og vil se en naturlig interesse i at fungere som "kontrolinstans").

I et meget stort antal tilfælde står avisen med en i praksis temmelig ubegrænset magt til at påvirke enkeltindividers og enkelte virksomheders trivsel. Navns nævnelse og referatets balance i straffesager, viderebringelse af forretningsrygter, anmeldelse af bøger og forestillinger er eksempler herpå. I en række af disse tilfælde vil konkurrencen kunne virke mildnende på fejlgreb. I andre kan derimod netop konkurrencen fremkalde hensynsløshed i bladenes journalistik.

Generelt må det vist nok formodes, at monopolavisen typisk vil udvise den mest besindige og hensynsfulde adfærd. Til gengæld kan den uden stor risiko være mindre nidkær med at bringe relevante sager til borgernes kundskab. Vurderingen af monopolet kommer herved i nogen grad til at afhænge af den hovedopgave, man tillægger dagspressen. Såfremt man undersøger hensynet til at undgå tilfælde af bevidst ensidig og aggressiv Sensationsjournalistik, synes en bladkoncentration ikke uden fordele, selv om monopolet heller ikke på dette punkt kan give garantier. Såfremt man lægger hovedvægten på pressens kontrolfunktion — og hertil kan den stigende magtkoncentration i samfundet anspore — må det nok hævdes, at konkurrencen i højere grad fremmer kritik og aggressivitet.

(5) Spørgsmålet om objektivitet, fairness og årvågenhed er imidlertid ikke de eneste kriterier for bedømmelsen af avisens betjening af sit publikum, thi foruden redaktionens intentioner spiller også dens muligheder ind. Samfundsudviklingen stiller stedse større krav til den saglige kvalitet, den pædagogiske tilrettelæggelse og omfanget af den generelle information fra ind- og udland. Det betyder, at redaktionen bør kunne disponere over flere og bedre kvalificerede — derunder mere specialiserede — medarbejdere, over flere midler til erhvervelse af fællesstof og formentlig over mere spalteplads. Forlods er det da klart, at meget små blade, som lægger hovedparten af deres indsats på f.eks. annoncerne og lokalstoffet, næppe vil kunne imødekomme disse krav. En gennemgang af de bestående danske dagblades indhold viser klart, at de noget større aviser gennemgående giver læserne mere faktisk nyhedsstof og benytter flere kilder hertil, at de bringer mere og bedre udformet baggrundsorientering til fortolkning af ny-

hederne, og at de i højere grad i reportage- og kronikform foretager selvstændige behandlinger af samfundsmæssige spørgsmål.

Nogen entydig sammenhæng er der dog ikke tale om. Navnlig springer det i øjnene, at nogle større provinsblade har valgt at samle kræfterne om lokalt stof i snævrere forstand (og måske ikke mindst i bladenes grænsedistrikter), og at nogle meget oplagsstærke middagsaviser i hovedstaden domineres af rent underholdende læse- og billedstof. Dette må formentlig bedømmes derhen, at den kontinuerlige velunderbyggede orientering om samfundsspørgsmål i visse situationer — både i det delvist realiserede lokale monopol og i den hårdt optrukne konkurrence om et mindre krævende publikum - er relativt underordnet for avisens udbredelse og økonomiske trivsel. Løsningen på dette sammensatte problem må søges ad flere veje, delvis forskellige for de enkelte bladtyper. Noget vil eventuelt kunne udrettes ved en udvidelse, forbedring og eventuelt en billiggørelse af det forhåndenværende fællesstof (nyheds- og korrespondancemateriale). Endvidere ville en forbedret og måske mere specialiseret uddannelse af de journalister, som forarbejder og kommenterer nyhedsstoffet, utvivlsomt på længere sigt forøge værdien og læserinteressen i stoffet. Og endelig vil en højere prioritering af samfundsorienteringen i uddannelsessystemet — herunder også en mere direkte tilvænning til benyttelse af dagbladene - på længere sigt tilvejebringe de forudsætninger hos læserne, som alene kan motivere alle aviser til spontant at understrege denne deres samfundsmæssige hovedopgave.

(6) En anden af dagbladets opgaver har været funktionen som talerør for by og egn. Udviklingen har på dette punkt medført, at færre byer i dag har et dagblad, som produceres og udgives lokalt og som i sit emnevalg og i sin stillingtagen navnlig tilgodeser byen og dens opland. Konsekvenserne af denne side af koncentrationsprocessen og bladdøden synes dog at have været forholdsvis moderate, idet de udefra kommende lokalaviser, som er trådt i stedet for byens egen avis, bl.a. af konkurrencehensyn i høj grad har været indstillet på en intensiv betjening af de nye spredningsområder. Hvad der mistes ved denne udvikling er fortrinsvis organer, som specifikt taler det mindre lokale samfunds sag over for lovgivningsmagt, centraladministration og højere lokaladminstrative myndigheder. Men det er vel diskutabelt, om den lokalpatriotisme, som kan ligge heri, ikke finder fornuftigere proportioner gennem indpasningen i et større bladområde. Og det er givet, at befolkningen i den lille by med hensyn til ahnen orientering gennemgående vil blive bedre betjent gennem større regionale blade. I en tid, hvor erhvervslivet og kulturlivet gradvist finder større enheder, og befolkningsbevægelserne bliver mere omfattende, må dette sidste hensyn alt i alt siges at være det afgørende.

Vurderingen af den hidtidige strukturudvikling i dagspressen og af dens mulige videreførelse under i øvrigt uændrede lovgivningsrammer fører da udvalget til den dobbelt konklusion, at en tendens mod stordrift på mange punkter må bedømmes positivt, men at en tendens mod monopolisering - som vel ikke nødvendigvis fremstår heraf, men dog empirisk er dens nærliggende konsekvens - alt i alt må bedømmes som uønskelig.

Bilag 13

DANMARKS RADIO
Provinsafdelingens udsendelser i en 14 dages periode

(Målt i perioden mandag den 2. februar - lørdag den 14. februar 1976).

	1. Samlet udsendelsestid. (Timer, min. sekunder.)	2. Heraf rent kommunalt og amtskommunalt stof.	I % af samlet sendetid.	3. Heraf nyhedsudsendelser, hvori kommunalt stof hyppigt forekommer.	I % af samlet sendetid.	4. Total af 2 og 3.
København	Ingen tal					
Næstved	14:19'40"	2: 8'20"	14,9	4:23'50"	30,7	45,6
Rønne	9:58'45"	3 31'30"	353	3: 0'15"	30,1	65,4
Odense	1420' 5"	1:52'40"	13,1	4:45'15"	33,2	46,3
Åbenrå	11:57' 7"	236' 0"	21,8	3:47'35"	31,7	53,5
Holstebro	13: 7'40"	2: 0' 0"	15,2	Ingen tal		
Århus	11:55'30"	2:42'20"	22,7	3:27'35"	29,0	51,7
Ålborg	15: 6'35"	1: 9'20"	7,6	5:16' 0"	34,9	42,5