

Dansk Kommunalforvaltning I

5. reviderede udgave

© 1988 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse eller mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf er ikke tilladt ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Bogen er sat med Times hos Fyns Sats Produktion, Odense

og trykt hos Aalborg Stiftsbogtrykkeri A/S

Printed in Denmark 1988

ISBN 87-574-1927-2

FORORD

I løbet af de år, der er gået siden 4. udgave blev udsendt, har bogens anvendelse i praksis og undervisning såvel som fremkomsten af lovændringer og udtalelser fra tilsynsmyndigheder givet grundlag for betydelige ændringer og tilføjelser.

Adskillige af de ændringer, der er foretaget i bogens indhold, har imidlertid et videre perspektiv. Siden styrelseslovens vedtagelse i 1968 er kommunestyret undergået betydelige forandringer. Kommunalbestyrelsens rolle i det lokale samfund har ændret sig i takt med, at kommunerne er blevet pålagt nye opgaver af meget forskellig karakter, og samtidig har politiske holdninger fået en mere fremtrædende plads i kommunalbestyrelsens arbejde. Denne realitet har sat sig spor i bogens synspunkter.

Bogen er bestemt til undervisningsformål, men den vil være anvendelig for ethvert kommunalbestyrelsesmedlem, der vil søge almindelig viden om styrelsens regler eller søge svar på bestemte spørgsmål. Hensynet til denne almene anvendelighed har betydet, at bogen kun i begrænset omfang er tyngt af henvisninger til litteratur, der har berøring med bogens emner. Der er bag i bogen medtaget en fortegnelse over den vigtigste litteratur, og den interesserede læser opfordres til selv at søge til disse fremstillinger for uddybende svar.

En del henvisninger er indføjet i teksten. Det gælder angivelse af lovbestemmelser, og det gælder dato på omtalte skrivelser. Nogle af disse skrivelser vil kunne findes i Ministerialtidende, men i øvrigt må henvises til den kommenterede udgave af styrelsesloven. Skrivelser er Indenrigsministeriets, hvor intet andet er angivet.

Den, der søger svar på et aktuelt problem, må være opmærksom på, at problemer i praksis ofte vil have relation til flere af bogens afsnit. Det er fundet uoverkommeligt at belaste bogen med talrige krydshenvisninger. Det må derfor anbefales, at man anvender stikordsregisteret bag i bogen ved at søge under alle stikord, der kan komme i betragtning.

Det er ikke overset, at der under det igangværende frikommuneforsøg også er forsøg, der berører de emner, der er behandlet i bogen. Det er nødvendigt at afvente resultaterne af frikommuneforsøgene, før de kan indgå i en almindelig fremstilling af kommunestyret.

April 1988

Erik Harder

INDHOLDSFORTEGNELSE

KAPITEL I INDLEDNING

Strukturreform og styrelsesordning	11
--	----

KAPITEL II KOMMUNESTYRETS GRUNDTRÆK

A. Organisation og funktioner	13
B. Benævnelser	16

KAPITEL III STYRELSENS RETSKILDER

A. Styrelseslov	19
B. Styrelsesvedtægt	19
C. Forretningsorden	22
D. Andre retskilder	24

KAPITEL IV KOMMUNALBESTYRELSEN

A. Kommunalbestyrelsens sammensætning	32
1. Medlemstal	32
2. Medlemmernes valgbarhed	34
a. Valgbarhedsbetingelser	34
b. Værdighedskravet	36
c. Bopælskravet	37
3. Fritagelse for medlemshverv	40
4. Det konstituerende møde	43
B. Kommunalbestyrelsens møder	45
1. Mødernes tid og sted	45
2. Mødernes offentlighed	49
3. Dørenes lukning	55
C. Beslutningsproceduren	58
1. Dagsordenen	58
a. Udsendelse af dagsorden	58
b. Dagsordenens vedtagelse	61
c. Dagsordenens indhold	67
d. Genoptagelse	71
2. Sagernes oplysning	74

2. Valgbarhed til udvalgshverv	247
a. Kommunalt ansattes medlemskab af udvalg	248
1° Tidligere retsgrundsætning	248
2° Lovens rækkevidde	250
3° Reglens håndhævelse	257
b. Leverandør af tjenesteydelser eller varer	258
c. Medlemmer med erhvervsmæssig interesse inden for udvalgets sagsområder	263
3. Udvalgenes styrelse	266
a. Mødevirksomheden	266
b. Beslutningsgrundlaget	270
c. Beslutninger	271
d. Underudvalg	271
e. Formanden	273
f. Ikke-medlemmers adgang til møde	274
g. Offentlighed	275
4. Medlemmernes retsstilling	277
a. Udvalgsmedlemmers forfald	277
b. Aftaler med kommunen	277
C. Særlige udvalg	279
1. Særlige udvalgs nedsættelse	279
2. Rådgivende udvalg	281
3. Administrationsudvalg	283
Litteraturfortegnelse	286
Forkortelser	287
Register til lov om kommunernes styrelse	288
Register til normalstyrelsesvedtægt	290
Register til normalforretningsorden	290
Stikordsregister	291

KAPITEL I

INDLEDNING

Den nugældende danske kommunalforvaltnings struktur blev fastlagt med virkning fra 1. april 1970. Det var en geografisk strukturreform, der omfattede hele landet, bortset fra kommunerne i Københavns amt. En revision af den kommunale inddeling i Københavns amt skete først med virkning fra 1. april 1974. Resultatet af den samlede inddelingsreform blev, at landet er inddelt i 274 primærkommuner og 14 amtskommuner samt Københavns kommune. Som en overbygning over inddelingen i hovedstadsområdet står et særligt hovedstadsfællesskab, der i geografisk henseende omfatter Københavns kommune og Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter, og som styres af Hovedstadsrådet.

Den kommunale strukturreform var ikke blot en ændring af landets kommunale inddeling, men også en ændring af det kommunale styre. Umiddelbart er denne del af reformen kommet til udtryk derved, at reglerne om kommunernes styrelse er samlet i loven om kommunernes styrelse af 31. maj 1968 (nu lovbek. nr. 313 af 20.6.1984). Tidligere fandtes styrelsesreglerne i en lov om købstadkommunernes styrelse og en lov om landkommunernes styrelse, og denne sidste delte sig endda i regler for sognekommunernes styrelse og for amtskommunernes styrelse. Samlingen af de styrelsesmæssige regler i én lov har haft til formål at skabe et regelsæt, der skal være gældende for alle kommuner. Dette er også sket, bortset fra at der på enkelte punkter er fastsat afvigende bestemmelser for styrelsen af amtskommunerne. Disse særlige regler vil blive omtalt på de steder i teksten, hvor de hører hjemme.

Nogle mere vidtrækkende særregler gælder i de kommuner, der har magistratsordninger. I kraft af en udtrykkelig hjemmel i styrelsesloven er der i styrelsesvedtægterne for Århus, Aalborg og Odense kommuner indført magistratsordninger, der adskiller sig fra styrelseslovens regler på flere punkter. Reglerne er udtryk for en særlig ledelsesform for administrationen, og behandlingen af reglerne vil derfor blive hensendt til en fremstilling af den kommunale administrations forhold. Af samme grund vil den særlige styrelseslov, der gælder for Københavns kommu-

nes styrelse, ikke blive fremstillet i denne bog. Københavns kommunes særstilling er historisk begrundet, om end også kommunens størrelse har haft betydning for dens særlige styreform. Ved den seneste styrelseslov for København har man søgt at overføre de almindelige styrelsesregler til også at være gældende for København, således at alene de af magistratsordningen følgende særregler er opretholdt. I den udstrækning, hvori styrelseslovens regler også gælder for kommuner med magistratsordning, vil også disse være omfattet af den følgende fremstilling. Det samme vil gælde styrelsen af hovedstadsområdet fællesanliggender ved Hovedstadsrådet, idet reglerne om styrelsen af Hovedstadsrådets anliggender er fastsat i en styrelsesvedtægt, der er bygget over styrelseslovens princip.

Forslaget til den nugældende styrelseslov blev fremsat i Folketinget i foråret 1966 på grundlag af en betænkning afgivet af kommunallovskommissionen. Forarbejderne til loven er således foregået på et tidspunkt, hvor man ikke kunne forudse, hvor indgribende den geografiske strukturændring ville blive, eller i hvilket omfang den ændrede inddeling ville blive efterfulgt af omlægninger af opgaver og nyordning af tilskudssystemet. Som følge heraf er styrelsesloven i tidens løb justeret på en række punkter.

Styrelsesloven er dog kun den ydre retlige ramme om kommunestyret. Dens indhold er i høj grad bestemt af lokale traditioner. Det ligger i et parlamentarisk system, at spillets regler skal følges, hvis opgaverne skal løses. De lokale sædvaner er da heller ikke uden retlig betydning. De kan dog ikke indgå i beskrivelsen, dels fordi de ikke er kendt, dels fordi de er i stadig forandring sammen med den politiske udvikling.

Tilbage står imidlertid det spørgsmål, om den gældende styrelseslov svarer til et nutidigt kommunestyre. Det skal ikke tages op her.

KAPITEL II

KOMMUNESTYRETS GRUNDTRÆK

A. ORGANISATION OG FUNKTIONER

Den organisation, hvori der forberedes og træffes beslutninger på kommunernes vegne, kaldes kommunens styrelse. Som organisatoriske led inden for den kommunale styrelse omtaler styrelsesloven kommunalbestyrelsen, udvalgene og kommunens administration. Loven taler således om tre organisatoriske led i den kommunale styrelse, og den omtaler de funktioner, der er henlagt til hvert af disse led, på hver sin måde.

Fordelingen af funktioner mellem organisationens forskellige led er af loven beskrevet på den måde, at det tilkommer kommunalbestyrelsen at udøve den styrende myndighed i kommunens anliggender (Stl. § 2, stk. 1), medens det til udvalgene er henlagt at varetage den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender (Stl. § 17, stk. 1). Administrationens funktion er ikke fastlagt i loven, men det påhviler kommunalbestyrelsen at drage omsorg for indretningen af kommunens administration (Stl. § 17, stk. 6), og det påhviler administrationens øverste leder, borgmesteren, at give forskrifter for sagernes ekspedition (Stl. § 31, stk. 2).

Til de tre nævnte organisatoriske led: *kommunalbestyrelsen*, *udvalgene* og *administrationen*, er der således angivet tre forskellige funktioner: *styrende myndighed*, *umiddelbar forvaltning* og *udførelsen af beslutninger*. Selv om man skal vise varsomhed med at indlægge for meget i lovens ordvalg, er det åbenbart, at der med denne tredeling i funktioner er hentydet til forskelligheder i de funktioner, der forekommer inden for den kommunale styrelse. En anden sag er så, at skillelinierne mellem de forskellige funktioner ikke er skarpe, og beskrivelsen af administrationen som en udførende forvaltning viser lovens rødder i forhold, der ikke længere består. Administrationen er i lige så høj grad sagsforberedende og planlæggende, som den er udførende.

Det er åbenbart, at det er tiltænkt kommunalbestyrelsen at træffe de politisk ledende beslutninger, ved hvilke linierne for kommunens virksomhed afstikkes. Denne funktionstildeling stemmer med kommunalbestyrelsens stilling som direkte udgået af et politisk valg. De ledende