

Forslag

til

Lov om kommunernes styrelse.

Fremsat den 26. maj 1966 af *indenrigsministeren*.

Kapitel I

Almindelige bestemmelser.

§ 1. Loven gælder for amtskommuner og samtlige øvrige kommuner (primærkommuner) med undtagelse af Københavns kommune.

Stk. 2. Lovens bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet særlig er hjemlet i lovgivningen.

§ 2. Kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i den kommunale valglov.

Stk. 2. De nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af indenrigsministeren. Vedtægten skal være tilgængelig for kommunens beboere.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen vedtager selv sin forretningsorden.

§ 3. Kommunalbestyrelsen i amtskommuner benævnes amtsrådet, hvis formand betegnes amtsborgmester. For primærkommunerne fastsættes kommunalbestyrelsens benævnelse i styrelsesvedtægten. Kommunalbestyrelsens formand betegnes borgmester.

§ 4. Ændring af en kommunes navn kan kun ske med indenrigsministerens samtykke.

Kapitel II

Kommunalbestyrelsen.

§ 5. Kommunalbestyrelsens medlemstal fastsættes i styrelsesvedtægten. Medlems-
Indenrigsmin. j. nr. k. k. 1647/66.

tallet skal være ulige og i amtskommuner mindst 13 og højst 25, i primærkommuner mindst 5 og højst 25.

§ 6. Den nyvalgte kommunalbestyrelse afholder et konstituerende møde, umiddelbart før dens funktionsperiode begynder. Indkaldelse til mødet foretages af det medlem, der længst har været medlem af kommunalbestyrelsen, eller, hvis flere har været medlem lige længe, af den ældste.

Stk. 2. På det konstituerende møde vælger kommunalbestyrelsen sin formand blandt sine medlemmer. Valget har gyldighed for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Valget ledes af det medlem, der har indkaldt til mødet.

Stk. 3. Til valg af formand kræves ved første afstemning absolut stemmeflertal af kommunalbestyrelsens tilstedeværende medlemmer. Opnås sådant flertal ikke, foretages ny afstemning. Opnår en kandidat absolut flertal ved anden afstemning, eller afgives der ved denne kun stemmer på én kandidat, er den pågældende valgt. Bringer anden afstemning heller ikke nogen afgørelse, foretages bundet valg mellem de to, der ved anden afstemning har fået flest stemmer, således at det ved stemmelighed afgøres ved lodtrækning, på hvilke to der ved det bundne valg (tredje afstemning) skal stemmes. Står stemmerne lige ved tredje afstemning, træffes afgørelsen ved lodtrækning.

Stk. 4. Amtsrådets formand kan ikke samtidig være formand for kommunalbestyrelsen i en primærkommune.

Stk. 5. Så snart valget af formand har fundet sted, vælger kommunalbestyrelsen blandt sine medlemmer en næstformand til at fungere i formandens forfald. Valget ledes

af den nyvalgte formand eller i hans forfald af det medlem, der har ledet formandsvalget, og foregår i øvrigt efter samme regler som dette.

Stk. 6. Det kan i styrelsesvedtægten bestemmes, at kommunalbestyrelsen blandt sine medlemmer vælger en første og en anden næstformand til i den nævnte rækkefølge at fungere i formandens forfald. Valget ledes som angivet i stk. 5 og foretages under ét efter forholdstalsvalgmåden, jfr. § 24, stk. 2.

§ 7. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen er pligtig at modtage valg til formand eller næstformand.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan efter anmodning fritage formand og næstformand for deres hverv for resten af funktionstiden.

Stk. 3. Når en formand eller næstformand fritages for sit hverv, dør eller udtræder af kommunalbestyrelsen, foretages nyt valg efter reglerne i § 6 for resten af kommunalbestyrelsens funktionstid.

§ 8. I begyndelsen af hvert regnskabsår træffer kommunalbestyrelsen i primærkommuner beslutning om, når og hvor ordentlige møder skal afholdes, og der udstedes bekendtgørelse herom på den måde, der sædvanlig benyttes i kommunen. Ordentligt møde afholdes som regel mindst en gang om måneden.

Stk. 2. Overordentlige møder afholdes, når borgmesteren finder det fornødent, eller mindst en tredjedel af medlemmerne forlanger det. Borgmesteren fastsætter tid og sted for de overordentlige møders afholdelse, og møderne bekendtgøres så vidt muligt forud for kommunens beboere.

Stk. 3. Borgmesteren giver inden kommunalbestyrelsens møder i videst muligt omfang medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet, og sørger så vidt muligt for, at sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden mødet.

§ 9. Amdsrådet forsamles som regel mindst 8 gange årligt, og i øvrigt når amtsborgmesteren eller en tredjedel af medlemmerne forlanger det. Møderne bekendtgøres

så vidt muligt forud i stedlige dagblade efter amtsrådets nærmere bestemmelse.

Stk. 2. Amtsborgmesteren foranlediger, at der forinden møderne i videst muligt omfang gives medlemmerne og amtmanden underretning, om hvilke sager der vil komme til behandling.

Stk. 3. Amtmanden deltager uden stemmeret i amtsrådets forhandlinger.

Stk. 4. Det påhviler amtmanden efter amtsrådets anmodning at yde bistand ved løsningen af opgaver af fælles kommunal interesse i amtsråds kredsen.

§ 10. Kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. Forhandlingen herom foregår for lukkede døre, hvis dette bestemmes af formanden eller vedtages af kommunalbestyrelsen. Sager, der behandles for lukkede døre, foretages så vidt muligt sidst.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan tillade at personer, der er ansat i kommunens tjeneste, overværer kommunalbestyrelsens lukkede møder eller behandlingen af enkelte sager for lukkede døre. Kommunalbestyrelsen kan endvidere i forbindelse med en sags behandling på et lukket møde tilkalde andre personer, når det skønnes ønskeligt af hensyn til sagens oplysning.

§ 11. Kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede.

Stk. 2. Beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særlig er bestemt.

Stk. 3. Ved flertalsvalg er den kandidat valgt, der opnår flertal af de afgivne stemmer. Opnås sådant flertal ikke ved første afstemning, foretages ny afstemning. Opnår en kandidat ej heller ved denne afstemning flertal af de afgivne stemmer, foretages bundet valg mellem de to, der ved anden afstemning har fået flest stemmer, således at det ved stemmelighed afgøres ved lodtrækning, på hvilke to der ved det bundne valg (tredje afstemning) skal stemmes. Står stemmerne lige ved tredje afstemning, træffes afgørelsen ved lodtrækning.

Stk. 4. Ved ansættelse i kommunens tje-

F. t. 1. om kommunernes styrelse.

nexte foretages valget mellem flere ansøgere på den i stk. 3 angivne måde.

§ 12. Sagernes vedtagelse kræver kun én behandling i kommunalbestyrelsen, medmindre andet særlig er bestemt.

§ 13. Kommunalbestyrelsens beslutninger indføres i en forhandlingsprotokol, der efter hvert møde underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Ethvert af disse medlemmer kan forlange sin afvigende mening kort tilført forhandlingsprotokollen og ved sager, der skal fremsendes til anden myndighed, kræve, at denne samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem kan ved sagens fremsendelse ledsage denne med en kort begrundelse for sit standpunkt.

§ 14. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, at et medlem, der på grund af personlig interesse i en sag er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning, skal vige sit sæde.

Stk. 2. Det påhviler ethvert medlem at gøre kommunalbestyrelsen opmærksom på forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.

§ 15. Når et medlem er forhindret i at deltage i det konstituerende møde, jfr. § 6, eller i mindst 1 måned på grund af sygdom eller udførelse af et offentligt hverv vil være forhindret i at varetage sit hverv som medlem af kommunalbestyrelsen, kan de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til midlertidigt at tage sæde i kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Indkaldes i henhold til stk. 1 stedfortræderen for kommunalbestyrelsens formand eller næstformand, træffer kommunalbestyrelsen samtidig beslutning om, hvem der under fraværet skal varetage den udtrædendes funktioner som henholdsvis formand eller næstformand.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræden er til stede.

§ 16. For deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og i udvalg, der er nedsat af

kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer, ydes der samtlige medlemmer diæter, såfremt møderne afholdes i tiden mellem kl. 7 og 18. Diæter ydes endvidere til medlemmer, der mister deres arbejdsfortjeneste ved deltagelse i møder uden for det nævnte tidsrum.

Stk. 2. Efter samme regler som i stk. 1 kan der med tilsynsmyndighedens samtykke ydes diæter for andre kommunale hverv, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere.

Stk. 3. Er der tillagt nogen særligt honorar for bestridelse af et kommunalt hverv, kan der dog ikke ydes den pågældende diæter for møder m. v. i forbindelse med hvervets varetagelse.

Stk. 4. Diæteløbets størrelse fastsættes ved en af indenrigsministeren udstedt bekendtgørelse til et bestemt beløb pr. dag, dog at der for dage, hvor varetagelsen af hvervet beslaglægger mere end 4 timer inden for det tidsrum, hvori den pågældende oppebærer diæter, ydes det dobbelte beløb.

Stk. 5. Når ganske særlige hensyn taler derfor, kan kommunalbestyrelsen med tilsynsmyndighedens samtykke tillægge formanden for et udvalg, der er nedsat af kommunalbestyrelsen, et årligt honorar.

Stk. 6. For rejser i forbindelse med varetagelse af kommunale hverv kan der af kommunalbestyrelsen tilstå befordringsgodtgørelse samt godtgørelse for fraværelse fra hjemstedet. Kommunalbestyrelsen i primærkommuner kan dog kun i særlige tilfælde tilstå sådan godtgørelse for rejser inden for kommunens grænser.

Kapitel III

Udvalg m. v.

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

Stk. 2. Endvidere vælger kommunalbestyrelsen medlemmer af de ved lov eller andre bestemmelser anordnede udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori kommunalbestyrelsen eller kommunen skal være repræsenteret.

Stk. 3. Valg af medlemmer til de i stk. 1 og 2 nævnte udvalg m. v. finder sted umiddelbart efter valg af kommunalbestyrelsens formand og næstformand (næstformænd). Valgene har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Stk. 4. I øvrigt kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan pålægge et eller flere af sine medlemmer at udføre særlige kommunale hverv. Sådanne hverv kan også tildeles andre af kommunens beboere, som er villige dertil.

§ 18. Økonomiudvalget består af kommunalbestyrelsens formand, der tillige er formand for udvalget, samt 2 eller 4 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

Stk. 2. Økonomiudvalget forestår i overensstemmelse med styrelsesvedtægtens bestemmelser kommunens kasse- og regnskabsvæsen og har indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder. Udvalgets erklæring indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

§ 19. Medlemmerne af de stående udvalg vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer, jfr. dog stk. 3.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen i primærkommuner nedsætter et udvalg, det sociale udvalg, til forvaltning af sociale anliggender i kommunen, herunder administrationen af sager, der efter den sociale lovgivning er henlagt til udvalget.

Stk. 3. I kommuner, hvor kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse, nedsættes et havneudvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af havnens anliggender. I styrelsesvedtægten kan det bestemmes, at enkelte dertil villige personer uden for kommunalbestyrelsens midte undtagelsesvis af denne kan vælges til medlemmer af havneudvalget. Flertallet af pladserne i udvalget skal dog altid beklædes af medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Stk. 4. Ud over de i stk. 2-3 nævnte stående udvalg kan der i primærkommuner nedsættes følgende stående udvalg:

Udvalg for tekniske anliggender,
udvalg for faste ejendomme og
udvalg for kulturelle anliggender.

Stk. 5. I stedet for udvalget for tekniske anliggender kan der nedsættes et udvalg for kommunens driftsvirksomheder og et udvalg for gader, veje og kloaker. Endvidere kan skolevæsenets økonomiske administration henlægges til et særligt skoleudvalg. Hvor særlige forhold taler derfor, kan der nedsættes andre stående udvalg.

Stk. 6. Det kan i styrelsesvedtægten uanset §§ 24 og 27 bestemmes, at mindst ét af økonomiudvalgets medlemmer skal indvælges i hvert af de stående udvalg.

§ 20. Udvalgene vælger selv deres formand, jfr. dog § 18, stk. 1.

Stk. 2. Udvalgene udøver deres virksomhed i møder. De er beslutningsdygtige, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Alle beslutninger tages ved stemmeflerhed.

Stk. 3. Udvalgene fastsætter selv deres forretningsorden. For hvert udvalg føres en af kommunalbestyrelsens formand autoriseret protokol, hvori udvalgets beslutninger indføres.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsens formand har ret til at overvære forhandlingerne i udvalg, selv om han ikke er medlem. Han underrettes om tidspunktet for udvalgs-møderne og modtager dagsorden, hvis en sådan udsendes til medlemmerne.

Stk. 5. Amtmanden har ret til at overvære forhandlingerne i amtsrådets økonomiudvalg og i amtsrådets stående udvalg. Han underrettes om tidspunktet for møderne og modtager dagsorden, hvis en sådan udsendes til medlemmerne.

§ 21. Udvalgene har inden for de rammer, der angives i det vedtagne årsoverslag, i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelse og de af denne udstedte reglementer m. v., bestyrelsen af de dem underlagte anliggender. De påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides og foretager gennem økonomiudvalget indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger derudover anses for ønskelige eller fornødne.

Stk. 2. Udvalgene er efter begæring af økonomiudvalget pligtige til inden for en af økonomiudvalget fastsat frist at indsende bidrag til årsoverslaget for det kommende regnskabsår, for så vidt angår udvalgets bestyrelsesområde.

§ 22. Et medlem af kommunalbestyrelsen kan for denne indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, den måtte forlange. Udvalgene er — med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen — i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

§ 23. Ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved på mødet til forhandlingsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget.

§ 24. Kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende foretages som forholdstalsvalg.

Stk. 2. Forholdstalsvalg i henhold til denne lov foretages på grundlag af d'Hondts metode efter følgende regler: Kommunalbestyrelsens medlemmer deles i de grupper, hvori medlemmerne har anmeldt for formanden at ville stemme sammen ved det pågældende valg. Hver gruppes medlemstal deles med 1, 2, 3 o. s. v. De herefter fremkomne kvotienter angiver den rækkefølge, i hvilken de enkelte grupper kan vælge deres repræsentanter. Er to eller flere kvotienter lige store, afgøres rækkefølgen ved lodtrækning. Når det antal repræsentanter, der tilkommer de enkelte grupper, er bestemt, skal grupperne straks meddele formanden, hvilke personer der udpeges til de dem tilfaldne pladser. Giver en gruppe afkald på sin ret til at få en eller flere repræsentanter, fordeles de ledigblevne pladser mellem de andre grupper på den foran angivne måde.

Stk. 3. Ved valg til økonomiudvalg og stående udvalg lægges samme gruppeinddeling til grund ved fordeling af pladserne.

§ 25. Ved kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, be-

styrelser og lignende, hvori kommunalbestyrelsens formand skal have sæde, regnes formandens plads som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, til hvilken formanden hører.

§ 26. Skal valg af medlemmer af udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende foretages blandt personer såvel inden for som uden for kommunalbestyrelsens midte, foretages valget af samtlige de medlemmer, kommunalbestyrelsen skal vælge, under ét. Grupperne vil i den rækkefølge, som manderne tilfalder dem, kunne udpege personer såvel inden for som uden for kommunalbestyrelsens midte, indtil den ene eller den anden art af pladserne er fuldt optaget.

§ 27. Har en gruppe ikke ved forholdstalsvalg i henhold til § 24 fået så mange pladser i de stående udvalg, som den ville have fået ved en fordeling under ét af samtlige pladser i disse udvalg, har gruppen ret til at få det manglende antal anvist ved overtagelse af pladser fra den eller de grupper, der ved den første fordeling har opnået for mange. Den gruppe, der har krav på yderligere udvalgspladser, kan kræve, at der ikke efter foranstående anvises den mere end én plads i hvert udvalg.

Stk. 2. Uoverensstemmelser mellem grupper, der skal afgive udvalgspladser efter foranstående bestemmelser, afgøres af kommunalbestyrelsen.

Stk. 3. Såfremt en gruppe ved anvendelsen af den i stk. 1 og 2 angivne fremgangsmåde mister flertallet i et udvalg, kan gruppen udpege et så stort antal overtallige medlemmer af vedkommende udvalg, som er nødvendigt for at bevare flertal i dette.

§ 28. Udtræder et medlem i valgperiodens løb af et udvalg, en kommission, en bestyrelse eller lignende, hvori han er indvalgt af en bestemt gruppe inden for kommunalbestyrelsen, besættes den ledigblevne plads af den samme gruppe.

Stk. 2. Er et udvalgsmedlem på grund af sygdom eller udførelse af offentligt hverv i mindst 1 måned forhindret i at varetage sit hverv, kan den gruppe, der har indvalgt ham, bestemme, at et andet medlem midlertidigt indtræder i udvalget.

§ 29. Intet medlem af et udvalg må mod betaling yde nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg, uden efter forudgået offentlig licitation eller, hvor forholdene særlig taler derfor, i henhold til kommunalbestyrelsens vedtagelse.

Kapitel IV

Kommunalbestyrelsens formand.

§ 30. Formanden forbereder kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse. Han leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i forhandlingsprotokollen.

§ 31. Formanden drager omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger, derunder udfærdigelsen af de skrivelser, der skal udgå fra kommunalbestyrelsen. Han kan på kommunalbestyrelsens vegne ekspedere almindelige, løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Stk. 2. Formanden har den daglige ledelse af kommunens administration. Han fordele sagerne til de pågældende udvalg og udfærdiger om fornødent forskrifter for sagernes ekspedition. Han drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer, jfr. § 18, stk. 2. Formanden har den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m. v.

Stk. 3. De nærmere regler om formandens forretninger fastsættes i styrelsesvedtægten.

§ 32. Dokumenter vedrørende køb, salg og andre dispositioner over fast ejendom, optagelse af lån og afgivelse af garanti skal underskrives af kommunalbestyrelsens formand og en person, der er bemyndiget dertil af kommunalbestyrelsen. Samme regel gælder ved ophævelse af forbudspåtegninger og lignende, når det af påtegningen fremgår, at der kun kan disponeres over dokumentet med kommunalbestyrelsens samtykke.

§ 33. Når kommunalbestyrelsens næstformand fungerer i formandens forfald, over-

tager han samtlige opgaver, der er pålagt formanden ved denne lov og kommunens styrelsesvedtægt.

§ 34. Der ydes kommunalbestyrelsens formand et vederlag, hvis størrelse fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 2. Hvor forholdene taler derfor, kan kommunalbestyrelsen med tilsynsmyndighedens samtykke vedtage at yde næstformanden et vederlag for udførelse af de ham i henhold til § 33 påhvilede opgaver i et længere tidsrum på grund af formandens sygdom eller fravær af anden årsag. Dette vederlags størrelse fastsættes under hensyn til navnlig arbejdsbyrdens omfang og fraværets varighed.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 2 finder tilsvarende anvendelse, hvor et medlem i henhold til § 15, stk. 2, udpeges til at fungere som formand eller næstformand.

§ 35. I styrelsesvedtægten kan fastsættes bestemmelser om ydelse af efterløn og pension til afgåede formænd.

Kapitel V

Kommunens økonomiske forvaltning.

§ 36. Kommunens regnskabsår løber fra den 1. april til den 31. marts.

§ 37. Inden hvert års 1. februar udarbejder økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen et forslag til kommunens årsoverslag for det kommende regnskabsår.

Stk. 2. Forslaget skal affattes efter den af indenrigsministeren foreskrevne kontoplan for årsoverslag, jfr. § 54.

Stk. 3. Ved hver af forslagens poster skal der foruden det for det kommende regnskabsår foreslåede beløb findes opført dels det for det løbende regnskabsår bevilgede beløb, dels det i foregående regnskabsår indgåede eller afholdte beløb.

Stk. 4. Forslaget ledsages af oplysninger om forventede kassebevægelser i det kommende regnskabsår, foreliggende investeringsplaner, finansieringsoversigter og lignende til nærmere belysning af kommunens økonomi.

§ 38. Økonomiudvalgets forslag til årsoverslag skal undergives 2 behandlinger i

kommunalbestyrelsen med mindst 3 ugers mellemrum.

Stk. 2. Ved 2. behandling, som foretages senest den 31. marts, undergives forslaget konto for konto kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning.

§ 39. Det endeligt vedtagne årsoverslag skal være tilgængeligt for kommunens beboere.

§ 40. Årsoverslaget afgiver i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning og overhovedet for næste års kommunale forvaltning. Kommunalbestyrelsen kan dog under ganske særlige omstændigheder i løbet af året med indenrigsministerens godkendelse træffe beslutning om en forhøjelse af opholdskommuneskatterne.

Stk. 2. Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er forudset i årsoverslaget, må, medmindre de er påbudt ved lov eller anden bindende forskrift, ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling i form af en tillægsbevilling til årsoverslaget eller en bevilling uden for årsoverslaget (kapitalbevilling).

Stk. 3. Enhver bevilling til at afholde udgifter uden for årsoverslaget skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes. Hvis finansieringen forudsætter tilsynsmyndighedens samtykke, skal dette indhentes, før foranstaltningen iværksættes.

§ 41. Beslutning om optagelse af lån, påtagelse af garantiforpligtelser, pantsætning af kommunale aktiver, forbrug af fonds og anvendelse af regnskabsoverskud træffes af kommunalbestyrelsen. Økonomiudvalget kan dog bemyndiges til at afgive garanti for lån som de i § 57, stk. 2, omhandlede inden for betingelser og grænser, der fastsættes af kommunalbestyrelsen.

§ 42. Enhver kommune skal antage en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et re-

gulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Regulativet tilstilles den kommunale revision, som tillige skal underrettes om alle ændringer af regulativet, før de sættes i kraft.

§ 43. Kommunens bogføring skal kunne give oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsoverslaget og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger.

§ 44. Midler, som ikke af hensyn til de daglige forretninger skal foreligge kontant, skal indsættes i bank, sparekasse, på postkonto eller anbringes i sådanne effekter, i hvilke umyndiges midler kan anbringes.

Stk. 2. Kommunens omsætningspapirer skal — for så vidt de ikke sikres på anden lige så betryggende måde — forsynes med forbudspåtegning og skal så vidt muligt noteres i vedkommende institutions bøger.

§ 45. Kommunens årsregnskab aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen inden udgangen af september måned i det følgende regnskabsår. Regnskabet skal ledsages af en fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser. Herudover skal regnskabet i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevilgings- og regnskabsbeløb samt om forholdet til kommunens investeringsplaner m. v.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen afgiver regnskabet til revisionen. Efter at revisionens bemærkninger til årsregnskabet har været meddelt økonomiudvalget og — for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart retter sig mod den under økonomiudvalget hørende forvaltning — den pågældende kommunale myndighed til besvarelse, påkender kommunalbestyrelsen de fremkomne udsættelser i et møde.

Stk. 3. Ingen kan deltage i påkendelsen af en regnskabsudsættelse, som vedkommer den forvaltning, hvori han som medlem af økonomiudvalget, et stående udvalg eller ifølge et særligt kommunalt hverv har haft direkte andel.

Stk. 4. Det af kommunalbestyrelsen endeligt godkendte regnskab skal være tilgængeligt for kommunens beboere.

§ 46. De nærmere regler om affattelsen af årsoverslaget, om behandlingen af til-lægsbevillingssager og bevillinger uden for årsoverslaget og om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, herunder bestemmelser om anvisning og om økonomi-udvalgets kontrol med ind- og udbetalinger, fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 2. I styrelsesvedtægten fastsættes endvidere nærmere regler om aflæggelsen af årsregnskabet, om revision og om påkendelse af udsættelser.

Kapitel VI

Tilsynsmyndighederne.

§ 47. Tilsynet med amtskommunerne varetages af indenrigsministeren.

Stk. 2. Tilsynet med primærkommunerne varetages af tilsynsrådene, jfr. § 48. Indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser.

Stk. 3. Tilsynsrådernes afgørelser kan af vedkommende kommunalbestyrelse indbringes for indenrigsministeren, der kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe fornyet afgørelse.

§ 48. For hver amtsrådskreds oprettes et tilsynsråd bestående af amtmanden, der er rådets formand, samt 4 andre medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer.

Stk. 2. Amtsrådet kan ikke vælge mere end ét medlem fra en enkelt primærkommunes kommunalbestyrelse til tilsynsrådet.

Stk. 3. Amtsrådets valg af medlemmer til tilsynsrådet foretages på det konstituerende møde. Valget foregår i overensstemmelse med reglerne i § 24 og har gyldighed for amtsrådets funktionsperiode. For hvert medlem vælges tillige en stedfortræder til at give møde i det pågældende medlems sted, når dette på grund af sygdom eller udførelse af offentligt hverv midlertidigt er forhindret i at varetage sit hverv i rådet.

§ 49. Tilsynsrådet afholder møde, så ofte formanden eller 3 medlemmer finder det fornødent.

Stk. 2. Formanden bestemmer tid og sted for møderne og indkalder medlemmerne.

Stk. 3. Forinden møderne underretter formanden så vidt muligt medlemmerne

om, hvilke sager der vil komme til forhandling.

Stk. 4. Formanden leder forhandlingerne og afstemningerne i rådets møder og påser, at beslutningerne indføres i en forhandlingsprotokol. Efter hvert møde underskrives forhandlingsprotokollen af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Ethvert af disse medlemmer er berettiget til kort at få sin afvigende mening indført i forhandlingsprotokollen.

§ 50. Rådet er beslutningsdygtigt, når formanden og mindst 2 af de øvrige medlemmer er til stede.

Stk. 2. Beslutninger træffes ved stemmeflerhed. Står stemmerne lige, er formandens stemme afgørende. Ethvert af rådets medlemmer kan dog på mødet ved erklæring til forhandlingsprotokollen begære sagen indbragt til afgørelse af indenrigsministeren.

Stk. 3. Et medlem er udelukket fra at deltage i rådets forhandlinger og afstemning i sager, der vedrører en primærkommune, i hvilken den pågældende er medlem af kommunalbestyrelsen.

§ 51. Formanden drager omsorg for udførelsen af rådets beslutninger. Han kan på rådets vegne afgøre sager, der kræver uopholdelig ekspedition, samt almindelige løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl.

Stk. 2. Formandens afgørelser forelægges rådet til efterretning i næste møde.

§ 52. For deltagelse i tilsynsrådets møder ydes diæter og befordringsgodtgørelse i overensstemmelse med reglerne i § 16.

§ 53. Udgifterne ved tilsynsrådernes virksomhed afholdes af statskassen.

Kapitel VII

Tilsynet.

§ 54. Indenrigsministeren foreskriver formen for kommunernes årsoverslag og regnskab.

Stk. 2. Umiddelbart efter årsoverslagets endelige vedtagelse i kommunalbestyrelsen indsendes dette til tilsynsmyndigheden.

Stk. 3. Kommunens årlige regnskab indsendes med revisionsberetningen og kommunalbestyrelsens i forbindelse hermed afgivne kendelser til tilsynsmyndigheden. Fristen for regnskabet's indsendelse til tilsynsmyndigheden fastsættes i styrelsesvedtægten.

§ 55. Kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer i lånevilkår kræver tilsynsmyndighedens samtykke, jfr. dog § 56.

Stk. 2. Foretagender, der skal finansieres ved optagelse af lån, som kræver tilsynsmyndighedens samtykke, må ikke påbegyndes, forinden kommunalbestyrelsen har opnået samtykke til arbejdets finansiering ved lån.

§ 56. Kommunalbestyrelsen kan uden tilsynsmyndighedens samtykke disponere over en kassekredit inden for et af indenrigsministeren for henholdsvis amtskommuner og primærkommuner fastsat beløb pr. indbygger.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan uden tilsynsmyndighedens samtykke optage lån, som afvikles over driftsregnskabet med mindst $\frac{1}{3}$ årligt, for så vidt lånets provenu anvendes til forøgelse af driftskapitalen, til endelig finansiering af kommunens anlægsarbejder eller til anskaffelse af andre aktiver.

§ 57. Kommunalbestyrelsen kan ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti eller foretage ændring af vilkår for kommunens garantiforpligtelser. Med garanti sidestilles en vedvarende forpligtelse, som ikke direkte ifølge lovgivningen påhviler kommunen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelser i primærkommuner kan dog uden samtykke give garanti for lån, der ydes grundejere til dækning af udgifter ved indlæggelse af gas, vand eller elektricitet i ejendomme, der er beliggende i kommunen, og ved anlæg, udvidelse eller omfattende istandsættelse af gader, veje og kloakker, når lånene afdrages med mindst $\frac{1}{15}$ årligt.

Stk. 3. Samtykke er heller ikke nødvendigt til primærkommuners garanti for lån, der ydes grundejere til dækning af udgifter ved tilslutning af fjernvarmeanlæg i ejen-

domme, der er beliggende i kommunen, eller for lån, der ydes kommunens indbyggere til dækning af udgifter, der er påført dem ved omlægning af elforsyningen for et større område, når lånene afdrages med mindst $\frac{1}{10}$ årligt.

§ 58. I hver kommune oprettes en jordfond, hvori indgår midler, der i henhold til den hidtidige lovgivning har været henført under kommunens kapitalformue, med undtagelse af driftskapitalen.

Stk. 2. Kommunens jordfond og driftskapital må ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke formindskes.

Stk. 3. Anlægsudgifter, der ikke afholdes over årets driftsregnskab eller dækkes endeligt gennem optagelse af lån eller ved forbrug af fonds, skal — medmindre tilsynsmyndigheden godkender andet — afvikles over driftsregnskabet med mindst $\frac{1}{5}$ årligt. Dette gælder dog ikke forskudsvis afholdte anlægsudgifter, der afvikles gennem kommunen tilkommende bidrag fra grundejere.

§ 59. Kommunalbestyrelsen kan ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke afhænde eller pantsætte kommunens faste ejendomme eller erhverve nye faste ejendomme for kommunen. Indenrigsministeren kan dog bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

Stk. 2. Ved afhændelse af fast ejendom indgår salgssummen i kommunens jordfond, medmindre tilsynsmyndigheden tillader anden anvendelse, og ved erhvervelse af fast ejendom kan købesummen afholdes af jordfonden.

§ 60. Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelser beføjelser efter denne lov, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.

Stk. 2. Aftaler, der kræver godkendelse i henhold til stk. 1, kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder skellig grund dertil. Er de deltagende kommuner ikke undergivet samme tilsynsmyndighed, træffes afgørelsen af indenrigsministeren.

Stk. 3. Vilkårene for aftalens ophævelse skal godkendes af tilsynsmyndigheden og fastsættes af samme i tilfælde af uenighed mellem deltagerne. Bestemmelsen i stk. 2, 3. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

§ 61. Finder tilsynsmyndigheden, at en af en kommunalbestyrelse truffet beslutning er stridende imod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden ved skrivelse til kommunalbestyrelsens formand sætte beslutningen ud af kraft. Under sagens behandling kan tilsynsmyndigheden midlertidigt suspendere den omtvistede kommunalbestyrelsesbeslutning.

Stk. 2. Har en kommunalbestyrelse undladt at udføre nogen foranstaltning, hvortil den er forpligtet i henhold til lovgivningen, eller på anden måde handlet i strid med lovgivningen, træffer tilsynsmyndigheden de i den anledning nødvendige foranstaltninger — derunder eventuelt bestemmelse om tvangsbøder — og kan i fornødent fald ved domstolene gøre personligt ansvar gældende mod de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som har deltaget i beslutningen.

Stk. 3. Over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser kan indenrigsministeren bringe de i stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger til anvendelse.

Kapitel VIII

Særlige bestemmelser.

§ 62. Kommunalbestyrelsen drager omsorg for, at kommunens arkivalier opbevares på betryggende måde.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler for kassation af kommunernes arkivalier.

§ 63. Kommunalbestyrelsen skal tilvejebringe og meddele regeringen de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold i kommunen.

§ 64. For deltagelse i offentlige licitationer angående udførelse af arbejder og leverancer af enhver art, som kommunalbestyrelsen lader afholde, betales ikke gebyr eller afgift.

§ 65. I styrelsesvedtægten for Århus kommune kan der træffes bestemmelser om,

at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat, bestående af kommunalbestyrelsens formand som formand og 4 rådmænd.

Stk. 2. Bestemmelser om den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, herunder hvilke forretninger der henlægges til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar, fastsættes i vedtægten.

Stk. 3. Der kan i styrelsesvedtægten optages bestemmelser om vederlag og pension til rådmænd.

Stk. 4. I vedtægten træffes endvidere bestemmelse om de for magistratordningen nødvendige fravigelser af denne lovs regler.

Stk. 5. Med undervisningsministerens godkendelse kan kommunalbestyrelsen i Århus bestemme, at en rådmand, under hvem skolevæsenet er henlagt, og som er valgt til medlem af skolekommissionen, skal beklæde formandshvervet i denne.

§ 66. Ligning af skat foretages i primærkommunerne af en ligningskommission. Kommissionens medlemstal fastsættes i styrelsesvedtægten. Det skal være ulige og ikke under 5 og ikke over 15.

Stk. 2. Ligningskommissionens medlemmer vælges af kommunalbestyrelsen blandt de beboere, der er valgbare til denne. Valget finder sted i november måned i det år, i hvilket kommunalbestyrelsen tiltræder, og har gyldighed indtil den 1. december i det år, i hvilket den fratræder.

Stk. 3. De kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ved kommunalvalget er valgt på samme kandidatliste, udpeger så mange ligningskommissionsmedlemmer, som svarer til det antal mandater, der efter reglerne i den kommunale valglov ville være tilfaldet listen ved valget af kommunalbestyrelsen, såfremt denne havde haft samme medlemsantal som ligningskommissionen.

Stk. 4. De samme kommunalbestyrelsesmedlemmer, der vælger et ligningskommissionsmedlem, udpeger samtidig en stedfortræder, som kan træde i hans sted, såfremt han i valgperiodens løb udtræder af ligningskommissionen eller afgår ved døden. Skulle også stedfortræderen få forfald i valgperiodens løb, udpeger de nævnte kommunalbestyrelsesmedlemmer en ny stedfortræder.

F. t. l. om kommunernes styrelse.

Stk. 5. De nærmere regler om ligningskommissionens forretningsgang fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 6. Indenrigsministeren kan fritage en kommune for pligten til at have ligningskommission, således at ligningen foretages af kommunalbestyrelsen.

§ 67. Kommunalbestyrelsen skal inden et år efter lovens ikrafttræden indsende forslag til kommunens styrelsesvedtægt til stadfæstelse. Indtil sådan stadfæstelse er meddelt, bevarer de nugældende vedtægter deres gyldighed med de ændringer, der følger af denne lov.

§ 68. Bestemmelser om de kommunale tjenestemænds antal, ansættelse, afskedigelse, lønnings- og pensionsvilkår og om deres forretninger træffes i en særlig lønnings- og pensionsvedtægt, der stadfæstes af tilsynsmyndigheden.

§ 69. Loven træder i kraft den 1. april 1970.

Stk. 2. Loven eller dele heraf kan efter

indenrigsministerens bestemmelse sættes i kraft for visse kommuner inden dette tidspunkt.

Stk. 3. Følgende bestemmelser ophæves:

1) Lov om købstadkommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 362 af 22. september 1965, med undtagelse af bestemmelserne i §§ 18 og 19, stk. 2, om havne og bestemmelserne i § 19, stk. 1, om brandkommissioner og sundhedskommissioner.

2) Lov om landkommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 363 af 22. september 1965, med undtagelse af kapitel III.

3) Lov om kommunale valg, jfr. lovbekendtgørelse nr. 455 af 21. december 1965, §§ 32 og 37, stk. 1.

4) Lov nr. 79 af 20. april 1908 om kommunale valg § 22.

5) Lov nr. 85 af 15. maj 1903 om ændringer i og tillæg til de nugældende regler for den kommunale beskatning samt om statstilskud til kommunerne § 35.

§ 70. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget.

Den 18. december 1958 blev der af indenrigsministeren nedsat en kommission, kommunallovskommissionen, der fik til opgave at gennemgå købstadkommunalloven og landkommunalloven og de sig dertil sluttende ændringslove og over for indenrigsministeren fremkomme med de forslag til ændring af de gældende bestemmelser, som måtte findes ønskelige. Det forudsattes, at kommissionen herunder tog stilling til, hvorvidt en samling af kommunallovgivningen i en enkelt kommunal styrelseslov ville være hensigtsmæssig, ligesom det forudsattes, at spørgsmålet om tilvejebringelsen af en mere hensigtsmæssig kommunal inddeling toges op til overvejelse.

Den hidtidige opdeling af reglerne for kommunernes styrelse i købstadkommunalloven og landkommunalloven med en yderligere opdeling af sidstnævnte lov i bestemmelser henholdsvis for sognekommuner og amtskommuner, er historisk begrundet, idet den er baseret på de forskelle mellem købstadkommunerne og de to slags landkommuner, der bestod ved kommuneinddelingens etablering.

Den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling, har i ret vidt omfang udjævnet forskellene

mellem købstadkommuner og sognekommuner, men da kommuneinddelingen ikke er ført a jour, og opdelingen af kommunerne i de to kategorier består, er der i dag et stort antal købstadkommuner, der i henseende til indbyggerantal og struktur ikke adskiller sig væsentligt fra sognekommuner, og omvendt er der en række sognekommuner, der i nævnte henseende nærmest ligger på linje med de mellemstore købstæder.

I speciallovgivningen har man i konsekvens af denne udvikling i vidt omfang forladt opdelingen i købstadkommuner og sognekommuner som kriterium for forskelligt anvendelsesområde for de materielle regler. Speciallovgivningen lægger hyppigere vægt på kommunens størrelse eller på tilstedeværelsen af et bysamfund over en vis størrelse, og de bestemmelser, der endnu bygger på opdelingen i købstadkommuner og sognekommuner, har i det væsentlige deres begrundelse i, at købstæderne står uden for amtskommunen.

Ved de kommunale styrelseslove fra 1867 og 1868 og atter ved lovene fra 1933 blev der gennemført en vis tilnærmelse mellem reglerne for styrelsen af henholdsvis købstadkommuner og sognekommuner.

muner, og ved senere ændringslove til landkommunalloven og købstadkommunalloven er der på en række områder indført så vidt muligt parallelle regler for de to kommunegrupper. Der er imidlertid stadig på væsentlige punkter forskelle i styrelsesreglerne. Generelt kan man sige, at købstadkommunalloven giver købstæderne en noget friere stilling end den, sognekommunerne indtager efter landkommunalloven. Amtskommunernes styreform er stort set uændret siden kommuneinddelingens tilrettelæggelse, og reglerne er i ret vidt omfang afpasset efter de for købstæderne gældende.

Selv om problemerne ved den kommunale inddeling og struktur ikke stod foran deres løsning, ville det som en konsekvens af udviklingen være naturligt at indføre en kommunal styrelseslov fælles for samtlige kommuner, bortset fra Københavns kommune, men gennemførelsen af en kommunalreform gør nu en sådan fælles kommunal styrelseslov yderligere påkrævet. Når reformen er gennemført, vil der ikke længere bestå nogen typisk forskel mellem de kommuner, der hidtil har indtaget købstadstilling, og dem, der har været sognekommuner.

Kommunallovskommissionen har i sin i maj 1966 afgivne betænkning behandlet en lang række styrelsmæssige problemer og har udarbejdet et udkast til forslag til lov om kommunernes styrelse, der er optaget som bilag til betænkningen. Nærværende lovforslag svarer i alt væsentligt til det af kommunallovskommissionen udarbejdede udkast.

De gældende regler om kommunernes styrelse er for sognekommunernes og amtskommunernes vedkommende fastsat i landkommunalloven af 25. marts 1933 og for købstædernes vedkommende i købstadkommunalloven ligeledes af 25. marts 1933, medens reglerne om Københavns kommunes styrelse findes i lov af 4. marts 1857 om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender med senere ændringer. Købstadkommunallovens regler finder tillige anvendelse på Frederiksberg kommune, de sønderjyske flækker og kommuner med „Marstalstatus“, og lovens regler kan af indenrigsministeren gøres gældende for Gentofte kommune samt for en række nærmere angivne københavnske omegnskommuner, i det omfang det er foreneligt med, at kommunerne fremdeles hører til amtsråds kredsen. Købstadkommunalloven og landkommunalloven er med senere ændringer bekendtgjort i lov bekendtgørelserne nr. 362 og nr. 363, begge af 22. september 1965.

De nævnte kommunale styrelseslove angiver alene de grundlæggende bestemmelser for kommunernes styrelse, idet lovene på en række punk-

ter har foreskrevet eller forudsat, at detaljeregler udformes i kommunens styrelsesvedtægt. Styrelsesvedtægten udarbejdes af kommunalbestyrelsen, men skal for at opnå gyldighed stadfæstes af tilsynsmyndigheden, d. v. s. for sognekommunerne af vedkommende amtsråd og for amtskommunerne og købstadkommunerne m. v. af indenrigsministeren.

Lovforslaget omfatter ikke styrelsen af Københavns kommunes anliggender, ligesom reglerne om ændring i kommunernes territoriale afgrænsning, jfr. landkommunallovens kapitel III, forudsættes udskilt i en særskilt lov. I § 69 er kap. III i den gældende landkommunallov dog foreslået opretholdt, indtil en ny lov om disse forhold er gennemført.

Ved lovforslagets udarbejdelse er der i øvrigt lagt vægt på i loven at optage de vigtigste af de regler, der er et gennemgående træk i de kommunale styrelsesvedtægter. Kommunerne skal dog fortsat udarbejde særlige styrelsesvedtægter, men disse vil i videre omfang, end det i dag er tilfældet, indskrænke sig til at indeholde regler, der skal tilpasses den enkelte kommune.

Det har på flere punkter vist sig hensigtsmæssigt at gennemføre en ændret afgrænsning af den kommunale styrelseslov i forhold til visse love, f. eks. den kommunale valglov.

Som det vil fremgå af bemærkningerne til forslaget enkelte bestemmelser, bygger lovforslaget i vid udstrækning på de principper, som danner grundlaget for den gældende lovgivning, eller som har fundet udtryk i gældende praksis. Med hensyn til amtskommunernes styrelse er der dog sket betydelige ændringer i forhold til den bestående ordning, idet amtsrådet efter forslaget fremtidig selv vælger sin formand.

Forslagets bestemmelser om den fremtidige ordning af amtskommunernes styrelse må i øvrigt ses på baggrund af, at amtsrådenes tilsyn med sognekommunerne fremtidig falder bort, således at amtsrådene i højere grad end i dag vil få status som rene kommunalbestyrelser. Man har på denne baggrund fundet, at amtskommunernes anliggender alene bør varetages af amtsrådet, dets udvalg og dets valgte formand, således at amtsrådet fremover også selv ansætter sin administrationschef.

Man har på den anden side tillagt det betydelig vægt, at en nær forbindelse mellem amtsrådet og den lokale statslige forvaltning bevares. En personel kontakt mellem amtsrådsmedlemmer og amtmand vil blive etableret gennem oprettelsen af de i kap. VI foreslåede lokale tilsynsråd, men herudover foreslås det, at amtmanden skal deltage i amtsrådets forhandlinger med taleret samt have adgang til at overvære samtlige møder i amtsrådets økono-

miudvalg og stående udvalg. Det foreslås endvidere, at det påhviler amtmanden at yde bistand ved løsningen af opgaver af fælles kommunal interesse i amtsråds kredsen, dersom amtsrådet fremsætter anmodning herom.

Blandt nydannelser i lovudkastet skal i øvrigt fremhæves de ændrede bestemmelser om kommunernes udvalgsstyre. Forslaget indebærer en væsentlig styrkelse af kommunernes centrale økonomiske forvaltning, idet økonomiudvalget, der skal være obligatorisk for samtlige kommuner, får en væsentlig stærkere placering i forhold til de øvrige kommunale udvalg end den, kasse- og regnskabsudvalget i primærkommunerne i almindelighed har indtaget. I så henseende er forslaget i overensstemmelse med de seneste års bestræbelser i mange kommuner for at styrke økonomiudvalgets (kasse- og regnskabsudvalgets) indseende med kommunens økonomi og administration. Udkastet lægger i øvrigt op til en begrænsning af antallet af stående udvalg, hvilket skulle bidrage til en bedre koordinering mellem og oversigt over de forskellige grene af den kommunale forvaltning.

Med hensyn til det almindelige tilsyn med kommunerne, som hidtil har været udøvet af indenrigsministeren, for så vidt angår amts- og købstadkommuner, og af amtsrådene for sognekommunernes vedkommende, foreslås, at indenrigsministeren fremtidig alene skal føre tilsyn med amtskommunerne, medens tilsynet med samtlige primærkommuner henlægges til særlige lokale tilsynsråd, der ned sættes for hver amtsråds kredse.

Med hensyn til tilsynsreglernes indhold har lovudkastet i det hele tilsigtet at give kommunerne en friere stilling i forhold til tilsynsmyndigheden, samtidig med at der er foreslået en ajourføring og modernisering af reglerne på grundlag af indhøstede erfaringer fra den tidligere lovgivning.

Den friere stilling i tilsynsmæssig henseende er særlig udpræget for sognekommunerne, for hvilke en række særlige tilsynsbestemmelser, der er indeholdt i den gældende landkommunallov, bortfalder. Men også for købstadkommuner og amtskommuner indebærer lovudkastet en friere dispositionsret. Denne lempelse af tilsynet må anses for en konsekvens af de større og mere bæredygtige enheder, som kommunerne vil komme til at udgøre, når reformen af den kommunale inddeling og struktur er gennemført.

Kapitel I.

Almindelige bestemmelser.

I lovforslagets kapitel I er optaget de almindelige bestemmelser, der angiver lovens område og fast-

lægger indholdet af de udtryk og begreber, som anvendes i lovforslaget.

ad § 1.

Bestemmelsen fastslår lovens område i geografisk og saglig henseende.

I *stk. 1* fastslås, at lovens område svarer til den gældende landkommunallovs og købstadkommunallovs.

Det fastslås endvidere, at kommunerne inddeles i amtskommuner og de øvrige kommuner, der betegnes primærkommuner. En sådan fællesbetegnelse for de øvrige kommuner er lovteknisk påkrævet, idet de tidligere betegnelser købstadkommuner og sognekommuner opgives.

Der er ikke optaget bestemmelser om afgrænsningen af den enkelte kommune, da dennes område forudsættes kendt. De regler, der i dag er optaget i købstadkommunallovens § 1 om købstadkommunens geografiske område og om Allinge-Sandvigs kommunale forhold, er i sin tid optaget for at fastslå en retstilstand, der ikke længere giver anledning til tvivl.

Stk. 2 angår lovens gyldighedsområde i forhold til den øvrige forvaltningslovgivning. Det er med bestemmelsen tilsigtet en afklaring af forholdet mellem styrelsesloven og den øvrige lovgivning, idet der kræves sikker lovhjemmel til fravigelse af de almindelige kommunale styrelsesregler.

ad § 2.

Til stk. 1. Det falder uden for rammerne af en kommunal styrelseslov at foretage en beskrivelse eller en nærmere afgrænsning af de opgaver, der skal løses af en kommune, eller af den virksomhed, som en kommune i øvrigt kan udøve, og med anvendelsen af udtrykket „kommunernes anliggender“ i denne paragraf og flere andre af lovens bestemmelser er der alene forudsat tilstedeværelsen af en vis kreds af kommunale anliggender.

Både landkommunalloven og købstadkommunalloven fastslår, at de kommunale anliggender styres af kommunalbestyrelsen, der har den besluttende og udøvende myndighed.

Efter købstadkommunalloven forudsættes myndigheden i kommunens anliggender dog i et vist omfang udøvet af særlige organer, nemlig borgmesteren, eventuelt magistraten, og de stående udvalg, jfr. købstadkommunallovens §§ 8, 9 og 10. Loven angiver ikke nærmere, hvad der skal forstås ved „den udøvende myndighed“. Den nærmere afgrænsning af begrebet må derfor først og fremmest søges negativt i de regler i købstadkommunalloven, der fastslår, at visse anliggender, navnlig bevillinger og valg m. v., er byrådsanliggender. En positiv

beskrivelse af, hvad der henhører under den udøvende myndighed findes i de købstadkommunale styrelsesvedtægter, hvor der i overensstemmelse med købstadkommunallovens krav er optaget nærmere regler om borgmesterens og de stående udvalgs virksomhed.

Landkommunalloven benytter ikke udtrykket „udøvende myndighed“, men det fremgår af loven, navnlig §§ 5, 6, stk. 1 og 6, og § 10, stk. 3, at der også i den sognekommunale forvaltning er en udøvende myndighed med selvstændige pligter og selvstændigt ansvar, varetaget af sognerådsformanden, den valgte kasserer, kasse- og regnskabsudvalget og de øvrige stående udvalg. Visse anliggender, navnlig bevillinger og valg, er dog på samme måde som i købstæderne forbeholdt kommunalbestyrelsen. Grundtrækkene i den sognekommunale ordning er således den samme som i den købstadkommunale, og med den udformning, de sognekommunale styrelsesvedtægter efterhånden har fået, er der sket en yderligere tilnærmelse til det købstadkommunale system.

Med hensyn til den besluttede og udøvende myndighed i amtskommuner er den nugældende ordning med amtmanden som formand for amtsrådet fastsat i den kommunale valglovs § 37, stk. 1. Amtmandens beføjelser og pligter som formand er nærmere uddybet i landkommunalloven samt i den af indenrigsministeriet udarbejdede vejledende amtskommunale normalvedtægt. Landkommunallovens § 23 bestemmer således, at nærmere bestemmelser om amtsrådets forretningsorden og om nedsettelse af stående udvalg til, alene eller i forening med formanden, på rådets vegne at afgøre visse sager, kan optages i styrelsesvedtægten, der skal godkendes af indenrigsministeren.

At også nærværende lovforslag indeholder forskrifter om ordningen af den udøvende myndighed i kommunen, betegner ikke nogen fravigelse af princippet om, at kommunalbestyrelsen styrer de kommunale anliggender. Dette princip er da også jastslået i § 2, stk. 1.

Under hensyn til, at styrelsesloven skal være gældende for samtlige kommuner, indføres fællesbetegnelsen „kommunalbestyrelsen“, der i det følgende vil blive anvendt som betegnelse for det organ, der styrer kommunens anliggender. Dette udtryk har i almindelighed været benyttet som særlig betegnelse for de kommunale råd i Frederiksberg, Gentofte og de øvrige omegnskommuner samt Marstal og de sønderjyske flækker, men udtrykket har dog også tidligere i lovgivningen været benyttet som fællesbetegnelse for byråd, sogneråd, amtsråd m. fl., jfr. f. eks. landkommunallovens regler om

grænseændringer, den kommunale valglov, kommuneskatteloven, loven om boligbyggeri m. m.

Til stk. 2. Lokale forhold af geografisk, erhvervmæssig eller befolkningsmæssig karakter spiller en begrænset rolle for styrelsesvedtægternes indhold, hvilket også bekræftes derved, at de af indenrigsministeriet udarbejdede normalvedtægter umiddelbart har fundet anvendelse i kommuner af meget forskellig karakter. Medens der hidtil på grund af det forskellige lovgrundlag har været en række forskelle mellem de købstadkommunale og de sognekommunale vedtægter, vil en ny kommunal styrelseslov, fælles for alle kommuner, medføre at de grundlæggende principper for vedtægternes indhold bliver de samme.

Ved en retsnormering gennem styrelsesvedtægter fremfor i selve loven opnås smidighed i to relationer. Det vil for det første være muligt at foretage de af samfundsudviklingen og lovgivningen nødvendiggjorte ændringer i detailreglerne for kommunernes styrelse, uden at lovgivningsproceduren behøver at følges. For det andet vil der i et vist omfang kunne tages hensyn til individuelle ønsker fra den enkelte kommunalbestyrelses side.

Det væsentligste indhold af den vedtægtsgodkendende virksomhed er således en afvejelse af den enkelte kommunalbestyrelses individuelle ønsker over for interessen i at hævde de grundlæggende principper i retssystemet vedrørende kommunernes styrelse.

Det synes mindre hensigtsmæssigt at foretage en opdeling af denne afvejselsesfunktion mellem ministeriet og de lokale tilsynsmyndigheder, idet dette vil kunne medføre en uensartethed i retstillingen for kommunerne.

Det er derfor foreslået, at indenrigsministeren stadfæster styrelsesvedtægten for alle kommuners vedkommende.

Det må understreges, at dette ikke strider mod en decentraliseringstendens eller mod anerkendelsen af det lokale folkevalgte elements værdi i tilsynsudøvelsen. I styrelsesvedtægterne tages ikke stilling til, om statslige eller kommunale myndigheder skal være kompetente til at træffe afgørelser inden for de forskellige lovgivningsområder, lige så lidt som vedtægterne beskæftiger sig med det materielle indhold af kommunalbestyrelsernes eller tilsynsmyndighedernes beslutninger.

Det er forudsat, at normaludkast til styrelsesvedtægt og forretningsorden for kommunerne, som det i dag er tilfældet, vil blive udarbejdet af indenrigsministeriet.

Til stk. 3. Bestemmelsen svarer til den gældende retstilstand.

ad § 3.

Loven anvender i § 2, stk. 1, for alle kommuners vedkommende betegnelsen kommunalbestyrelse for det organ, der styrer kommuners anliggender. Det er i nærværende bestemmelse foreskrevet, at kommunalbestyrelsen i amtskommuner benævnes amtsråd og formanden amtsborgmester. For primærkommunerne er spørgsmålet om kommunalbestyrelsens benævnelse gjort til et vedtægtsanliggende, idet benævnelsen „byråd“ ikke udelukkende tænkes forbeholdt de nuværende købstæder. Der er således mulighed for benævnelsen byråd, sogneråd eller blot kommunalbestyrelse. Formanden betegnes i alle primærkommuner borgmester.

ad § 4.

Der har ikke tidligere været optaget regler i de kommunale styrelseslove om ændring af en kommunes navn, men på grundlag af hidtidig praksis er optaget en regel om, at navneændringer kun kan gennemføres med indenrigsministerens samtykke.

Kapitel II.

Kommunalbestyrelsen.

I lovforslagets kap. II er optaget reglerne om kommunalbestyrelsens sammensætning og virksomhed.

ad § 5.

Med hensyn til fastsættelsen af kommunalbestyrelsens medlemstal har man bygget på princippet om kommunalbestyrelsen som det styrende organ i kommunens anliggender. Det ville i nogen grad stride herimod at indføre så store kommunale råd som i Sverige og Norge, hvor medlemstallet kan udgøre indtil henholdsvis 60 og 85 medlemmer. De kommunale råd i disse lande deltager ikke på samme måde som en dansk kommunalbestyrelse i den daglige administration af kommunens anliggender, men deres arbejde indskrænkes i reglen til en tilrettelæggelse af administrationen ved udstedelse af generelle retningslinier.

Ifølge de gældende regler består et amtsråd af amtmanden samt mindst 9 og højst 15 medlemmer, medens et byråd består af mindst 7 og højst 25 og et sogneråd af mindst 5 og højst 19 medlemmer. Disse regler er nu sammenarbejdet.

En undersøgelse har vist, at kommunalbestyrelsernes medlemstal i praksis er afpasset efter kommunens indbyggertal, og det er tanken, at der også fremtidig ved fastsættelsen af kommunalbestyrelsens medlemstal skal tages hensyn til kommunens størrelse.

ad § 6.

Til stk. 1. Da kommunalbestyrelserne ofte foretager valget af formand og næstformand og for-

delingen af udvalgsposterne i et møde, der afholdes, inden kommunalbestyrelsen tiltræder, og da man derved opnår, at kommunalbestyrelsen er konstitueret, når dens funktionsperiode begynder, er der foreslået en udtrykkelig bestemmelse om, at et konstituerende møde skal foregå, inden kommunalbestyrelsen tiltræder.

Reglen om indvarslingen til kommunalbestyrelsens første sammentræde er i dag optaget i den kommunale valglovs § 32, men foreslås overført til styrelsesloven.

Til stk. 2 og 3. Reglerne for valg af formand og næstformand (næstformænd) er i dag optaget i landkommunallovens § 4 og i købstadkommunallovens §§ 3-4. Selve fremgangsmåden ved valgets foretagelse — det såkaldte „bundne flertalsvalg“ — er den samme ifølge de to love, men på andre punkter er der forskel på de to loves bestemmelser, således med hensyn til antallet af næstformænd, hvor der i sognekommunerne kun vælges en, i købstæderne to; endvidere til ledelsen af formandsvalget, der i sognekommunerne ledes af det medlem, der er valgt som nr. 1, og i byrådene af det medlem, der i længst åremål har været medlem af rådet.

På grundlag af de gældende love er det foreslået, at valget som hidtil skal foregå efter reglen om det bundne flertalsvalg, og at formandsvalget skal ledes af det medlem, der har størst anciennitet.

Til stk. 4. Når det er foreslået, at amtsrådets formand ikke samtidig kan beklæde formandsposten i en primærkommunes kommunalbestyrelse, skyldes det hensynet til at undgå speciel inhabilitet, dersom amtsrådet tillægges overordnede planlægningsbeføjelser, dispensationsmyndighed m. v.

En dobbelt formandsfunktion ville i øvrigt rejse en række problemer af arbejdsmæssig, lønnings- og pensionsmæssig karakter.

På den anden side er det, bl. a. af medlemmer af kommunallovskommissionen, anført, at bestemmelsen er en indskrænkning i kommunalbestyrelsernes frihed med hensyn til formandsvalg og måske i visse tilfælde på uheldig måde kan begrænse den personkreds, der kan komme på tale ved formandsvalg.

Til stk. 5 og 6. Det foreslås, at der i almindelighed kun skal vælges en enkelt næstformand, men at det i styrelsesvedtægten kan fastsættes, at der vælges både en første og en anden næstformand. I et sådant tilfælde skal valget af næstformændene foretages som forholdstalsvalg.

ad § 7.

Det er i nærværende paragraf — i overensstemmelse med de gældende regler i købstadkommunal-

lovens § 5 og landkommunallovens § 4 — fastslået, at ethvert medlem har pligt til at modtage valg til formand og næstformand for kommunalbestyrelsen. Den særlige adgang til fritagelse for valg til formandsposten, der ifølge de gældende styrelseslove tilkommer ethvert medlem, der i 4 år eller derover har beklædt formandshvervet, og for købstædernes vedkommende tillige ethvert medlem, der er fyldt 60 år, er derimod ikke foreslået optaget i styrelsesloven. Det er fundet rimeligt, at personer, der ikke måtte være rede til at påtage sig disse hverv, bør gøre sig deres stilling klar, inden de lader sig opstille til valg til kommunalbestyrelsen og eventuelt påberåber sig adgangen til fritagelse for valg i den kommunale valglovs § 27. Denne lovbestemmelse dækker stort set den samme persongruppe, som styrelseslovene i dag giver mulighed for fritagelse for formandshvervet, idet valgloven giver personer, der er fyldt 60 år eller har været kommunalbestyrelsesmedlem i 8 år eller derover, ret til fuldstændigt eller for en vis periode at begære sig fritaget for valget til kommunalbestyrelsen.

Når valget af formand og næstformand har fundet sted, har kommunalbestyrelsen i henhold til bestemmelsen i *stk. 2* den samme adgang som hidtil til — efter begæring fra formanden eller næstformanden — at fritage den pågældende for hvervet for resten af funktionstiden, men her er det overladt til kommunalbestyrelsens afgørelse, om en begæring bør imødekommes.

ad § 8.

Bestemmelsen omfatter ikke amtskommuner. Med hensyn til disse henvises til bemærkningerne til § 9.

Bestemmelsen går videre end landkommunallovens § 8 og købstadkommunallovens § 13, *stk. 4* og *5*, idet den fastsætter nærmere retningslinier for antallet af kommunalbestyrelsens ordentlige møder, for tid og sted for de ordentlige og overordentlige møders afholdelse, samt for mødernes forberedelse gennem udsendelse af dagsorden, sagernes fremlæggelse etc.

Den foreslåede regel om antallet af de ordentlige møder skal opfattes som minimumsregel, hvis formål er at fastslå, at kommunalbestyrelsen skal afholde regelmæssige møder, men reglen er lige så lidt som den nugældende regel i landkommunallovens § 8 til hinder for, at kommunalbestyrelsen undlader at holde møde i de egentlige sommermåneder.

Forskriften om, at kommunalbestyrelsen ved hvert regnskabsårs begyndelse skal tage stilling til, når og hvor de ordentlige møder skal afholdes, og reglen om, at denne beslutning skal bekendtgøres

for kommunens indbyggere, svarer til den nugældende bestemmelse i købstadkommunalloven og til normalforretningsordenen for sognerådene.

Lovforslagets regel om, at en tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer kan kræve overordentlige møder afholdt, og om, at det overlades til formanden for kommunalbestyrelsen at fastsætte tid og sted for disse møder, og at møderne så vidt muligt skal bekendtgøres for kommunens indbyggere, svarer til den gældende regel i landkommunalloven. I købstadkommunalloven er det derimod foreskrevet, at overordentlige møder foruden af formanden kan fordres afholdt af mindst halvdelen af de øvrige medlemmer.

Det må fremhæves, at reglerne i *stk. 3* ikke angiver, hvilket materiale og hvilke oplysninger der skal foreligge, for at en sag er tilstrækkelig oplyst til, at kommunalbestyrelsen har et forsvarligt grundlag for sin beslutning. Det må imidlertid påhvile kommunalbestyrelsen og i særlig grad formanden at sørge for, at der tilvejebringes det fornødne materiale til den rette bedømmelse af de foreliggende sager, og det enkelte medlem må kunne protestere imod, at der træffes beslutning på utilstrækkeligt grundlag.

ad § 9.

Til stk. 1 og 2. Bestemmelsen i forslaget § 8, *stk. 1*, hvorefter kommunalbestyrelsen som regel mindst en gang om måneden afholder ordentligt møde, bør næppe gælde amtsrådene, der formentlig ikke vil have behov for møder så ofte. På den anden side er minimumskravet i den gældende landkommunallovs § 22 på mindst 4 årlige møder for lavt.

Heller ikke bestemmelserne i forslaget § 8 om tid og sted for møderne samt disses bekendtgørelse og bestemmelserne om sagernes fremlæggelse m. v. passer godt på amtsrådene. Der er derfor om disse spørgsmål foreslået en bestemmelse svarende til den i den gældende landkommunallovs § 22 indeholdte.

Til stk. 3. Af hensyn til kontakten mellem den lokale statslige og den amtskommunale forvaltning er det fundet hensigtsmæssigt at foreskrive, at amtmanden deltager i amtsrådets forhandlinger uden stemmeret. Det følger af udtrykket „deltager i amtsrådets forhandlinger“, at amtmanden har ret til at tage ordet, samt at han deltager i møder for lukkede døre.

Amtmanden er forpligtet til deltagelse i amtsrådets møder.

Til stk. 4. Selv om der gennem oprettelsen af de i kap. VI foreslåede tilsynsråd og ved amtmandens deltagelse i amtsrådets møder og adgang til at overvære udvalgsråd, jfr. § 20, skabes en kontakt

mellem amtsrådet og amtmanden, vil det være af betydning, at amtsrådet herudover kan drage fordel af amtmandens administrative erfaring. Dette vil navnlig gælde i en overgangsperiode, hvor amtskommunernes nye struktur skal føres ud i livet.

Amtmandens medvirken vil endvidere ofte — især medens den nye amtskommunes administrationsapparat er under opbygning — kunne være værdifuld ved løsningen af opgaver af almindelig interesse for amtsråds kredsen, som f. eks. egnsvudvikling og trafikforbindelser.

Det er en forudsætning for amtmandens medvirken ved løsningen af de nævnte opgaver, at der foreligger en anmodning fra amtsrådet.

ad § 10.

Bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige, dog således at visse sager efter kommunalbestyrelsens beslutning forhandles for lukkede døre, svarer til de gældende bestemmelser i købstadkommunallovens § 13, stk. 3, og landkommunallovens § 8, stk. 2, og § 23, stk. 3.

Bestemmelsen om, at forhandlingen om selve spørgsmålet om dørlukningen sker for lukkede døre, hvis dette bestemmes af formanden eller vedtages af kommunalbestyrelsen, svarer til bestemmelsen i § 13 i den norske lov af 1954 om styret i kommunerne. Bestemmelsen vil kunne bidrage til at undgå unødvendig dørlukning, idet det i visse tilfælde på forhånd vil kunne bringes på det rene, om sagens behandling overhovedet vil medføre fremdragelse af fortrolige forhold.

Forslaget medtager endvidere landkommunallovens og normalforretningsordenernes regler om, at sager, der behandles for lukkede døre, så vidt muligt skal foretages sidst.

Endelig er i *stk. 2* optaget en regel om kommunalbestyrelsens adgang til at tillade, at andre end medlemmerne overværer lukkede møder, men kredsen af sådanne personer er begrænset til kommunalt ansatte og andre sagkyndige. Det følger af den foreslåede regel, at sådanne ikke-medlemmer ikke har noget krav på at være til stede ved lukkede møder.

Kommunalbestyrelsens beslutning om adgang for ikke-medlemmer til at overvære lukkede møder kan træffes for det enkelte møde eller den enkelte sag, men bestemmelsen udelukker på den anden side ikke en mere generel vedtagelse om, at bestemte personer normalt overværer de lukkede møder. En sådan generel vedtagelse kan dog til enhver tid ændres eller tilbagekaldes af kommunalbestyrelsen.

For så vidt der på et lukket møde fremdrages forhold af fortrolig karakter, vil mødedeltagerne være undergivet lovgivningens regler om tavsheds-

pligt, jfr. straffelovens § 129 og 152. Personer, der ikke virker i offentlig tjeneste eller hverv, kan imidlertid ikke rammes af § 152, men falder ind under det mere begrænsede strafansvar efter straffelovens § 129, der kun omfatter den *offentlige* meddelelse. Kommunalbestyrelsen må derfor påse, at der ikke under sådanne personers tilstedeværelse på det lukkede møde fremdrages forhold, der er undergivet fuld tavshedspligt.

ad § 11.

I denne paragraf er optaget regler om kommunalbestyrelsens afstemninger.

I *stk. 1* er det i overensstemmelse med de gældende bestemmelser i landkommunallovens § 9, stk. 1, og købstadkommunallovens § 13, stk. 2, fastslået, at kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Der stilles derimod ikke som i den nugældende bestemmelse i købstadkommunalloven krav om, at formanden eller en næstformand skal være til stede.

I *stk. 2* er det i overensstemmelse med de gældende regler i styrelseslovene fastslået, at kommunalbestyrelsens beslutninger normalt træffes ved stemmeflertal.

Loven angiver herved som et grundprincip, at der ikke kan stilles krav om kvalificeret majoritet. Derimod må afgørelsen af, hvorledes de enkelte forslag bringes frem til afstemning, herunder især hvorledes afstemningstemaet formuleres, og hvorledes afstemningens resultat opgøres, når der foreligger alternative forslag, træffes på grundlag af almindelige afstemningsprincipper og de enkelte retsforholds natur.

Alene for de tilfælde, at kommunen skal foretage valg eller ansættelser, har man ment at måtte angive afstemningsregler, jfr. stk. 3 og 4. I disse situationer bestemmes, at hvis der i sådanne tilfælde ikke straks opnås flertal for en kandidat, foretages der en ny afstemning, og hvis heller ikke denne bringer afgørelsen, foretages en tredje afstemning, i hvilket tilfælde der foretages bundet valg mellem de to, der har fået flest stemmer.

Reglerne i denne paragraf bør suppleres med forskrifter for afstemningens ledelse og gennemførelse i kommunalbestyrelsens forretningsorden.

Man har overvejet muligheden af i lovforslaget at optage en bestemmelse, der begrænser adgangen til at foretage skriftlig afstemning til visse bestemte sager, nemlig til valg og ansættelse af tjenestemænd og lignende, hvormed man kunne forhindre, at en kommunalbestyrelse — i strid med grundsætningen om, at afstemning i kommunalbestyrelser i almindelighed foregår åbent — vedtager at indføre hemme-

lig afstemning for andre kategorier af sager, hvor dette ikke er påkrævet, eller eventuelt indfører en sådan afstemningsform som en generel ordning. Det er imidlertid fundet overflødigt udtrykkeligt at foreskrive, at hemmelig afstemning er undtagelsen, der kun kan anvendes, hvor særlige hensyn gør sig gældende.

ad § 12.

En bestemmelse, hvorefter der til sagernes vedtagelse i almindelighed kun kræves én behandling i kommunalbestyrelsen, har ikke tidligere været optaget i de kommunale styrelseslove, men bestemmelsen er i overensstemmelse med den hidtidige retstilstand, jfr. normalforretningsordenerne for byråd og sogneråd, og fremgår i øvrigt forudsætningsvis af de bestemmelser i de kommunale styrelseslove og i særlovgivningen, der udtrykkeligt foreskriver to behandlinger af visse særlige sager, såsom budgettet, forbrug af fonds, optagelse af lån og ydelse af garanti. Der er ved bestemmelsen ikke gjort nogen indskrænkning i kommunalbestyrelsens adgang til at udsætte en sag til fornyet behandling.

ad § 13.

Bestemmelsen svarer til købstadkommunallovens § 13 og landkommunallovens §§ 9 og 23. Reglen om, at et mindretal kan fordrø, at myndigheder, der underrettes om kommunalbestyrelsens vedtagelser, skal gøres bekendt med mindretallets indstilling, findes dog kun i landkommunalloven, men er optaget i de fleste byråds forretningsordener.

ad § 14.

Det har altid været anset for et fundamentalt retsprincip, at ingen kan afgive stemme i en sag, hvori han har en væsentlig personlig interesse, f. eks. fordi den angår hans ægtefælle eller hans beslægtede eller besvogrede i ret op- og nedstigende linie. Overholdelsen af dette princip er en forudsætning for offentlighedens tillid til kommunalbestyrelsens afgørelser. Det nævnte princip er ikke udtrykkelig optaget i styrelsesloven på grund af vanskeligheden ved at formulere en regel, der vil kunne dække samtlige opstående tilfælde.

Da det er af afgørende betydning, at kommunalbestyrelsen når frem til en hurtig afgørelse af det formelle spørgsmål om habiliteten, er det foreskrevet, at kommunalbestyrelsen selv afgør, hvornår et medlem skal vige sit sæde. Heri ligger således, at et medlem ikke kan forhale behandlingen af sagens realitet ved at kræve, at spørgsmålet gøres til genstand for klage eller indbringes for domstolene, men i sidste instans er det fortsat domstolene, der har afgørelsen af habilitetsspørgsmålene,

Man har overvejet spørgsmålet om at give et medlem, der viger sædet på grund af inhabilitet, adgang til at lade sig afløse af stedfortræderen ved sagens behandling i kommunalbestyrelsen for dermed at undgå, at den tilfældighed, der ligger i inhabilitetstilfældene, skal kunne påvirke en flertalsgruppes muligheder for at gennemføre sine beslutninger, men man har — på grund af de tekniske og øvrige saglige betænkeligheder, der vil være forbundet med en sådan ordning — afstået fra at foreslå en regel herom.

Til stk. 2. Spørgsmålet om inhabilitet må om muligt bringes på det rene, inden en beslutning træffes i sagen, og det må derfor påhvile kommunalbestyrelsens medlemmer selv at gøre opmærksom på de omstændigheder, der kan begrunde tvivl om habiliteten.

ad § 15.

Til stk. 1. Medens stedfortræderen ifølge den nugældende lovgivning, jfr. den kommunale valglovs § 35, kun indtræder, når et medlem afgår ved døden eller endeligt udtræder af kommunalbestyrelsen, har man anset det for rimeligt, at der åbnes en vis mulighed for at lade stedfortræderen indtræde i tilfælde, hvor det pågældende medlem midlertidigt er forhindret i at deltage i kommunalbestyrelsens arbejde. En sådan adgang til at lade sig substituere af stedfortræderen, har man ment først og fremmest burde tilstedes til det konstituerende møde, hvor det er af afgørende betydning for det fremtidige arbejde i kommunalbestyrelsen, at de enkelte grupper og partier opnår en repræsentation, der svarer til det virkelige styrkeforhold i kommunalbestyrelsen. Men dernæst har man ment at burde åbne mulighed for stedfortræderens indkaldelse i tilfælde, hvor et medlem for en længere periode ikke vil være i stand til at deltage i kommunalbestyrelsens arbejde, og hvor det pågældende medlems fravær skyldes hindringer, der er lette at kontrollere.

Er betingelserne for stedfortræderens indtræden opfyldt, kan de medlemmer af kommunalbestyrelsen, der er valgt på den fraværendes kandidatliste, forlange stedfortræderen indkaldt. Man har dog anset det for rimeligt, at det overlades til kommunalbestyrelsen at kontrollere, om betingelserne for stedfortræderens indtræden er opfyldt, og dermed ved sin beslutning sanktionere, at medlemmet midlertidigt tager sæde i kommunalbestyrelsen. Kommunalebestyrelsens vurdering skal indskrænke sig til en ren konstatering af, om betingelserne er til stede, og en afgørelse af denne karakter må kunne prøves ved domstolene.

Det afgørende for stedfortræderens indkaldelse må være, om det pågældende medlem er *forhindret* i

F. t. l. om kommunernes styrelse.

at deltage i møderne. I og for sig kunne enhver forhindring give adgang til en substitution, men en sådan regel er imidlertid kun foreslået for det konstituerende møde, idet man for møder under kommunalbestyrelsens funktionsperiode har fundet, at der for at indkalde stedfortræderen må være tale om et fravær af en vis varighed og om en gyldig grund til fraværet, hvis opfyldelse kommunalbestyrelsen let kan kontrollere. Det er derfor foreslået, at kun forhindringer, der skyldes sygdom eller udførelse af offentligt hverv, kan give anledning til stedfortræderens indkaldelse.

Såfremt stedfortræderen indkaldes til at give møde i kommunalbestyrelsen, er det dog ikke anset for rimeligt, at han automatisk indtræder i det fraværende medlems udvalgspladser og særlige hverv, men man har ment at burde overlade det til den pågældende gruppe at bestemme, i hvilket omfang substitutionen bør give anledning til en ændret fordeling af posterne. En bestemmelse herom er optaget i lovforslagets § 28.

Det er ikke fundet rigtigt at optage regler, der giver adgang til indkaldelse af stedfortræder i tilfælde af mere lejlighedsvis fravær eller fravær i enkelte sager, der skyldes det pågældende medlems inhabilitet, idet de fordele, der — i særlig grad for den sidstnævnte situations vedkommende — vil kunne opnås ved godkendelse af en sådan ordning, langt vil overskygges af de vanskeligheder af teknisk og saglig karakter, som en sådan generel stedfortræderordning vil forårsage.

Til stk. 2. Bestemmelsen i § 33 om, at næstformanden fungerer i formandens forfald, tager alene sigte på den situation, at formanden er *midlertidigt* forhindret. Hvor forhindringen er af en sådan karakter, at det findes påkrævet at indkalde stedfortræder, har man fundet det rigtigst at lade kommunalbestyrelsen stå frit med hensyn til spørgsmålet om, hvem der skal fungere som formand.

ad § 16.

Bestemmelserne i *stk. 1-4* svarer med visse redaktionelle ændringer til de bestemmelser om ydelse af diæter, der findes i de gældende styrelseslove, således som de er ændrede ved lov nr. 141 og 142 af 25. april 1962, jfr. købstadkommunallovens § 12 a og landkommunallovens § 15, stk. 7, og § 22, stk. 2.

I *stk. 5* er der åbnet mulighed for at tillægge udvalgsformænd et vederlag i tilfælde, hvor „ganske særlige hensyn taler derfor“, og hvor tilsynsmyndigheden skønner, at det vil være rimeligt at yde et sådant vederlag. Dette forslag må ses på baggrund af, at det under den nuværende styreform i kom-

munerne — og den styreform, der foreslås udbygget i nærværende lovforslag — navnlig vil være kommunalbestyrelsens formand og formændene for de administrerende udvalg, der yder den betydeligste indsats og har det største ansvar for administrations daglige ledelse. Hertil kommer, at der i en række love i stadig stigende omfang er åbnet mulighed for at yde vederlag for visse kommunale hverv, i særlig grad til formanden for udvalg, kommissioner m. m., der nedsættes med specielle opgaver for øje, jfr. således reglerne om vederlag til formanden for det sociale udvalg, til formanden og de øvrige medlemmer af boligansvingsudvalget, til formanden og eventuelt andre medlemmer af boligtilsynet o. s. v. Det er fundet rimeligt, at der gives adgang til at yde honorarer for hverv, der i betydeligt omfang lægger beslag på den pågældendes arbejdskraft, således at man også på dette felt opnår mulighed for et smidigere og rimeligere system end det nuværende.

I *stk. 6* er optaget de hidtidige regler om befordringsgodtgørelse og godtgørelse for fravær fra hjemstedet i anledning af varetagelsen af kommunale hverv. Disse regler har tilsyneladende virket tilfredsstillende og har ikke givet anledning til mange tvivlsspørgsmål i praksis.

Kapitel III.

Udvalg m. v.

I lovforslagets kap. III er optaget reglerne om udvalg m. v. De i forslaget indeholdte principielle ændringer i forhold til de nugældende styrelsesloves regler om udvalg m. v. samler sig især om følgende hovedpunkter:

1. Lovreglerne er udformet noget mere udførligt end de gældende regler i de kommunale styrelseslove, idet en del af de regler, der i dag almindeligt er optaget i styrelsesvedtægterne, er indarbejdet i de foreslåede lovbestemmelser.

2. Loven foreskriver, at den centrale ledelse af kommunens økonomi samles hos et udvalg, der i loven benævnes økonomiudvalget. Dette er i overensstemmelse med en tendens, der i de senere år har gjort sig gældende i kommunernes forslag til styrelsesvedtægtsændringer.

Økonomiudvalgets særlige placering kommer til udtryk derved, at udvalget skal have indseende med alle områder, der berører kommunens økonomi eller almindelige administration, og skal have lejlighed til at udtale sig om alle sager, der vedrører disse forhold, jfr. § 18, stk. 2.

3. I konsekvens af den særstilling, der i forslaget er tillagt økonomiudvalget som forbindelsesled

mellem kommunalbestyrelsen og de øvrige udvalg, henregnes udvalget ikke længere til de „stående udvalg“.

4. Den stærkere koncentration af det administrative arbejde, som reglerne om økonomiudvalget er udtryk for, har også ført til bestemmelserne i forslaget § 19, stk. 4-5, hvorved antallet af stående udvalg søges begrænset.

En spredning af det kommunale arbejde på et stort antal stående udvalg kan medføre ulemper, som f. eks. fare for forhaling af sagernes ekspedition, kompetencestridigheder mellem de forskellige udvalg m. v. samt manglende ensartethed og fasthed i den kommunale administration. Disse ulemper vil formentlig blive stadig mere fremtrædende, efterhånden som den tekniske og økonomiske udvikling i stigende grad stiller krav til den kommunale administrations effektivitet.

For at sikre, at de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer stadig har den reelle ledelse af den kommunale forvaltning, synes det påkrævet, at administrationen tilrettelægges på en sådan måde, at der sikres de folkevalgte repræsentanter det fornødne overblik over alle vigtige områder inden for kommunestyret. Dette gælder samtlige kommuner, men problemet er naturligvis mest påtrængende i de større kommuner, hvor tendensen til decentralisering og dermed risikoen for, at overblikket går tabt, og for kompetencestridigheder og dobbeltarbejde, er særlig stor.

For at opnå en centralisering og effektivisering af administrationen bør man næppe i almindelighed tilstræbe et administrationssystem svarende til f. eks. den århusianske magistratsordning, der i udpræget grad har den store kommunes komplicerede og mangeartede administrative opgaver til forudsætning.

Den i købstadkommunallovens § 6 omhandlede magistratsordning er næppe heller det rette forbillede for landets kommuner som helhed. I kommuner, der har en magistrat, adskiller dennes virksomhed sig ikke væsentligt fra kasse- og regnskabsudvalgenes, og der synes derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for fortsat i styrelsesloven at optage særlige regler om magistrat, bortset fra den særlige århusianske magistratsordning.

Derimod må det antages, at en administrationsordning, der fortsat bygger på de stående udvalg som et centralt led i kommunestyret, men som begrænser deres antal, i alt væsentligt vil kunne tilgodese på den ene side hensynet til en effektiv og hurtig, under medvirken af den nødvendige sagskundskab arbejdende, administration og på den

anden side ønsket om de folkevalgte medlemmers fortsatte aktive deltagelse i og ledelse af kommunalforvaltningen.

I overensstemmelse hermed er det i § 19, stk. 4, foreslået, at der — ud over det sociale udvalg og havneudvalget — kan nedsættes yderligere tre stående udvalg, nemlig et udvalg for tekniske anliggender, et udvalg for faste ejendomme og et udvalg for kulturelle anliggender. Denne begrænsning af stående udvalg og de nævnte betegnelser for udvalgene er dog ikke ufravigelig, idet der — uanset at den i stk. 4 foretagne opdeling vel skulle kunne tilpasses forholdene i et meget stort antal kommuner — i stk. 5, åbnes adgang til i stedet for udvalget for tekniske anliggender at nedsætte dels et udvalg for kommunens driftsvirksomheder, dels et udvalg for gader, veje og kloaker, samt adgang til med henblik på en varetagelse af skolevæsenets økonomiske administration at nedsætte et skoleudvalg i stedet for eller ved siden af udvalget for kulturelle anliggender.

Det samlede antal stående udvalg kan altså herefter nå op på i alt 7, hvilket i langt den overvejende del af landets kommuner skulle være fuldt tilstrækkeligt til en betryggende varetagelse af kommunens administrative funktioner. Da man imidlertid ikke kan se bort fra, at særlige lokale forhold undertiden kan gøre det ønskeligt, at der nedsættes yderligere et eller i sjældnere tilfælde måske endda flere stående udvalg, er der i § 19, stk. 5, sidste pkt., åbnet mulighed herfor.

ad § 17.

Denne paragraf indeholder de almindelige regler om nedsættelse af udvalg samt valg til kommissioner m. v. De foreslåede bestemmelser er stort set en sammenfatning af de hidtil gældende regler, fastsat enten i de kommunale styrelseslove eller i de kommunale vedtægter.

Ifølge *stk. 1* skal samtlige kommuner nedsætte et økonomiudvalg. Dette svarer til, hvad der i dag gælder for købstæder og sognekommuner (kasse- og regnskabsudvalg).

Med hensyn til de ved lov eller andre bestemmelser anordnede udvalg, kommissioner m. v., jfr. *stk. 2*, er der i købstadkommunalloven fastsat regler om sammensætningen af brandkommission og sundhedskommission samt om byrådets valg af medlemmer af de særlige havneråd i købstæder, der har statshavn. Da reglerne om disse kommissioners sammensætning naturligst hører hjemme i den lovgivning, der i øvrigt regulerer disse kommissioners virksomhed, er de placeret i lovens

kap. VIII, idet man forudsætter, at de efterhånden vil kunne udgå af styrelsesloven.

De særlige udvalg, der er omhandlet i *stk. 4*, kan alene få overladt varetagelsen af bestemte hverv eller udøve forberedende eller rådgivende funktioner. Skal et udvalg have en mere almindelig kompetence, for så vidt angår kommunalbestyrelsens udøvende myndighed, bør det oprettes som et stående udvalg efter reglerne herfor.

ad § 18.

Bestemmelsen vedrører alene økonomiudvalget. I overensstemmelse med de gældende styrelsesvedtægter foreslås, at kommunalbestyrelsens formand skal være udvalgets formand. Man har overvejet, om også kommunalbestyrelsens næstformand (næstformænd) burde være fødte medlemmer af økonomiudvalget, men har dog ment det rigtigst, at det overlades til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre, om næstformanden (næstformændene) skal være medlemmer, og der er derfor ikke optaget nogen bestemmelse herom i forslaget.

Det foreslåede antal medlemmer af økonomiudvalget — mindst 3 og højst 5 — svarer til det normale medlemstal i de nuværende kasse- og regnskabsudvalg.

ad § 19.

I *stk. 1* er det foreslået, at medlemmerne af de stående udvalg, hvortil økonomiudvalget ikke længere henregnes, skal vælges af kommunalbestyrelsens midte, idet det ikke er fundet rimeligt at opretholde den nugældende bestemmelse i købstadkommunallovens § 10, stk. 3, hvorefter der til disse udvalg kan vælges enkelte personer uden for byrådets midte. Alene for havneudvalget er der i § 19, stk. 3, åbnet mulighed for, at personer uden for kommunalbestyrelsens midte kan indvælges.

Efter paragraffens *stk. 2* er det sociale udvalg, som alle primærkommuner skal nedsætte i henhold til forsorgsloven, et stående udvalg. Det sociale udvalg indtager ganske vist på de områder, hvor det ved lovgivningen har fået tillagt en umiddelbar kompetence, en stilling, der svarer til de lovregulerede kommissioners, men man har ment, at den umiddelbare forvaltning af kommunens forsorgsbestemte opgaver bør varetages af samme udvalg (folkepension, plejehjem, legater med sociale formål, husmoderafløsning m. m.). Man har herefter ikke fundet anledning til at foretage ændringer i bestemmelserne om socialudvalget.

Havneudvalget, der omhandles i *stk. 3*, er for tiden kun obligatorisk i købstæderne, jfr. købstadkommunallovens § 10, stk. 3.

ad § 20.

Medens bestemmelserne i §§ 18 og 19 kun vedrører henholdsvis økonomiudvalget og de stående udvalg, finder bestemmelserne i §§ 20-23 om udvalgenes virksomhed anvendelse på samtlige udvalg, omend de er formuleret med de stående udvalgs virksomhed for øje. Bestemmelserne i § 20 om udvalgenes valg af formand, beslutningsdygtighed, forretningsorden m. v. svarer stort set til de regler, der i dag gælder for de stående udvalg i henhold til styrelsesvedtægterne.

Reglen i *stk. 4* om, at kommunalbestyrelsens formand har ret til at overvære møderne i udvalg, selvom han ikke er medlem, findes allerede i en del styrelsesvedtægter, men der er dog i de pågældende vedtægtsbestemmelser udtrykkelig gjort en undtagelse for det sociale udvalgs vedkommende. Dette står i forbindelse med det sociale udvalgs særlige stilling i henhold til forsorgsloven. Da det imidlertid må forekomme naturligt, at kommunalbestyrelsens formand også får adgang til at overvære møderne i det sociale udvalg, selv om han ikke er medlem, er der ikke gjort nogen undtagelse for dette udvalgs vedkommende.

Da det som nævnt må anses for ønskeligt at bevare forbindelsen mellem amtsrådet og den statslige forvaltning i amtet, og da det endvidere er ønskeligt i videst muligt omfang at bevare den personlige kontakt mellem amtsråd og amtmand, er det i *stk. 5* foreslået, at amtmanden kan overvære forhandlingerne i amtsrådets økonomiudvalg og stående udvalg. Det følger af udtrykket „har ret til at overvære forhandlingerne“, at amtmandens deltagelse i udvalgs møderne er frivillig. Nogen udtrykkelig ret til at tage ordet er ikke tillagt amtmanden, men herhenhørende problemer vil i praksis næppe opstå.

ad § 21.

I denne paragraf fastsættes nærmere regler for udvalgenes virksomhed. Reglerne svarer stort set til de bestemmelser herom, der er optaget i de kommunale styrelsesvedtægter.

Bestemmelserne tager ikke sigte på et udvalgs adgang til gennem generelle eller konkrete bemyndigelser at overlade til formanden, enkelte medlemmer eller personer i kommunens tjeneste udadtil at optræde på udvalgets vegne. Dette er i overensstemmelse med et i dansk ret almindeligt anerkendt princip om, at overdragelse af beføjelser inden for forvaltningen er ulovbestemt.

ad § 22.

Bestemmelsen om kommunalbestyrelsens ret til

at føre et almindeligt tilsyn med udvalgenes virksomhed svarer til de i kommunernes styrelsesvedtægter i dag indeholdte regler.

ad § 23.

Bestemmelsen om det enkelte udvalgsmedlems ret til at kræve en udvalgsbeslutning forelagt kommunalbestyrelsen svarer til de gældende regler herom i kommunernes styrelsesvedtægter.

ad § 24.

Bestemmelserne i *stk. 1 og 2* om forholdstalsvalg ved valg af medlemmer til udvalg m. v. svarer i det væsentlige til de hidtil gældende bestemmelser i de kommunale styrelseslove og vedtægterne.

Stk. 2 indeholder beskrivelsen af fremgangsmåden ved gennemførelsen af forholdstalsvalg efter d'Hondts metode, og bestemmelsen følger i alt væsentligt de retningslinier, som hidtil er lagt til grund.

Det er dog udtrykkeligt foreskrevet, at kommunalbestyrelsens medlemmer deles i de grupper, hvori de har anmeldt for formanden at ville stemme sammen *ved det pågældende valg*. Herved er det præciseret, at valget sker på grundlag af de i hvert enkelt tilfælde foretagne gruppeanmeldelser, og at den således etablerede gruppeinddeling ikke udelukker en anden gruppedeling ved andre valg, jfr. dog *stk. 3* om valg til økonomiudvalg og stående udvalg.

Ved bestemmelsen om, at det er de enkelte grupper medlemstal, der danner grundlaget for pladsernes fordeling, er der ikke gjort nogen afvigelse fra det almindelige princip om, at kun de medlemmer, der er tilstede, kan deltage i et valg. Er et medlem fraværende, kan hans stemme ikke medregnes i gruppens medlemstal. Et medlem er ikke afskåret fra at påvirke valgresultatet ved med sin stemme at støtte en anmeldt gruppe, uanset om den måtte ønske det, men i så fald kan det pågældende medlem ikke ved den i § 27 omtalte fordeling under ét af samtlige pladser i de stående udvalg optræde som enmandsgruppe og rejse krav om tildeling af et forholdsmæssigt antal af disse pladser.

ad § 25.

Bestemmelsen om, at pladser i udvalg, kommissioner m. v., der beklædes af kommunalbestyrelsens formand som født medlem, skal regnes som den ene af de pladser, der kan tilkomme formandens gruppe, svarer til købstadkommunallovens § 10, *stk. 7*, og de tilsvarende bestemmelser i styrelsesvedtægterne for sognekommuner,

ad § 26.

Bestemmelsen svarer til købstadkommunallovens § 10, *stk. 5, 3. pkt.*, og de tilsvarende lidt udførligere regler i de kommunale styrelsesvedtægter.

ad § 27.

En lignende bestemmelse findes i den gældende købstadkommunallovs § 10, *stk. 6*, og er med hjemmel i købstadkommunallovens § 34, *stk. 3*, optaget i vedtægterne for de københavnske omegnskommuner. Derimod findes reglen ikke i landkommunalloven, og der har derfor ikke været hjemmel for at indføje en tilsvarende bestemmelse i sognekommunernes vedtægter.

Da købstadkommunallovens regel på gavnlig måde synes at have givet de mindre grupper inden for kommunalbestyrelsen adgang til deltagelse i den kommunale administration, er reglen foreslået optaget i loven.

Reglen om fordeling af udvalgspladser under ét gælder kun de stående udvalg, og ikke andre udvalg, heller ikke økonomiudvalget.

Såfremt der i løbet af en valgperiode oprettes eller nedlægges stående udvalg eller foretages ændringer i medlemstallet i et stående udvalg, skal der foretages en ny beregning af fordelingen af det samlede antal pladser i de stående udvalg.

I *stk. 2* fastslås, at kommunalbestyrelsen alene skal træffe afgørelsen i tilfælde af uoverensstemmelse mellem to eller flere grupper, der begge eller alle skal afgive pladser til en mindretalsgruppe, og hvor flere grupper ønsker at afgive pladser i samme udvalg. Er der derimod uoverensstemmelse mellem to grupper, der henholdsvis skal afgive og modtage pladser, følger det af reglen i *stk. 1*, at det er den førstnævnte gruppe, der anviser de udvalgspladser, den vil afgive.

ad § 28.

Bestemmelsen i *stk. 1*, der vedrører spørgsmålet om udpegning af stedfortræder, når et medlem *endeligt* udtræder af et udvalg m. v., svarer til de gældende bestemmelser i købstadkommunallovens § 10, *stk. 8*, og landkommunallovens § 11, *stk. 2*.

En bestemmelse om udpegning af stedfortræder ved et medlems *midlertidige* forfald findes derimod ikke i de gældende kommunale styrelseslove, hvorimod bestemmelser herom for så vidt angår udvalgene indeholdes i styrelsesvedtægterne. Efter vedtægtsbestemmelserne kan kommunalbestyrelsen, såfremt et medlem ved længere tids sygdom eller af andre grunde er forhindret i at varetage sit hverv, bestemme, at et andet medlem, der vælges af den samme gruppe som den fraværende, midlertidigt indtræder i udvalget. I forhold til

denne bestemmelse er der i *stk. 2* foretaget en angivelse af de grunde — sygdom eller varetagelse af offentligt hverv af mindst 1 måneds varighed — der kan give adgang til udpegning af stedfortræder.

ad § 29.

Bestemmelsen om, på hvilke betingelser et udvalgsmedlem kan påtage sig arbejde for eller leverancer til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg, har ikke tidligere været optaget i de kommunale styrelseslove.

I kommunernes styrelsesvedtægter er der imidlertid sædvanligvis optaget bestemmelser, der tager sigte på at hindre, at udvalgsmedlemmer opnår en fortrinsstilling i forhold til andre borgere med hensyn til arbejder og leverancer til kommunen. I almindelighed foreskriver vedtægterne, at et udvalgsmedlem kun kan påtage sig arbejder og leverancer til den gren af kommunens forvaltning, i hvis bestyrelse han deltager, efter forudgået offentlig licitation, dog at der gives vedkommende udvalg eller — i nyere vedtægter — kommunalbestyrelsen adgang til i det enkelte tilfælde at dispensere herfra.

Ved bestemmelsen foreslås lovfæstet det principielle forbud mod, at et medlem af et udvalg mod betaling yder nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg, uden efter forudgået offentlig licitation. Dog er det — i lighed med reglerne i de nyere vedtægtsbestemmelser — foreslået, at *kommunalbestyrelsen* får adgang til at dispensere herfra, hvor forholdene måtte tale derfor.

For større arbejder og leverancer, der uden offentlig licitation ønskes overdraget et medlem af vedkommende udvalg, må det i almindelighed kræves, at kommunalbestyrelsens godkendelse indhentes i det enkelte tilfælde. For andre arbejder og leverancer stilles der ikke noget ubetinget krav herom; der er således efter bestemmelsen intet til hinder for, at en kommunalbestyrelse, der har vedtaget en ordning, hvorefter mindre arbejder og leverancer går på omgang blandt samtlige kvalificerede håndværkere og leverandører i kommunen, lader et udvalgsmedlem få adgang til at deltage heri på lige fod med andre næringsdrivende, således at kommunalbestyrelsens godkendelse ikke behøver at indhentes, hver gang vedkommende udvalgsmedlem får andel i leverancerne.

Det bemærkes, at bestemmelsen alene indeholder minimumskrav. En kommunalbestyrelse vil kunne vedtage eller optage i styrelsesvedtægten, at der skal stilles strengere krav til de former, hvorunder

kommunalbestyrelsesmedlemmer kan indgå aftaler med kommunen.

Kapitel IV.

Kommunalbestyrelsens formand.

Det er tilstræbt, at nærværende kapitel skal give et samlet overblik over formandens funktioner i henhold til den kommunale styrelseslov.

For så vidt angår amtskommunerne har formandsfunktionerne hidtil været varetaget af amtmanden som født formand for amtsrådet. Efter nærværende forslags § 6 vælger amtsrådet selv sin formand af sin midte, og de nævnte funktioner vil derfor fremtidig på samme måde som i primærkommunerne påhvile den folkevalgte rådsformand.

ad § 30.

Bestemmelsen angår forhold, som omhandles i landkommunallovens §§ 5 og 22 og købstadkommunallovens § 13.

Bestemmelsen, der omhandler formandens opgaver i forbindelse med kommunalbestyrelsens møder, ligger på linje med de gældende bestemmelser og slutter sig til lovforslagets bestemmelser om kommunalbestyrelsens møder, navnlig §§ 8, 9 og 13. Der har dog hidtil ikke været nogen udtrykkelig bestemmelse om, at formanden forbereder møderne, men loven forudsætter, at der må ske en vis forberedelse, og det ligger i sagens natur, at ansvaret herfor må påhvile formanden.

ad § 31.

Bestemmelsen omhandler formandens opgaver i forbindelse med udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger og hans adgang til mellem møderne at optræde på kommunalbestyrelsens vegne.

Med hensyn til reglerne om udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger er landkommunallovens §§ 5 og 22 og købstadkommunallovens § 8 affattet forskelligt. Skal man imidlertid sammenfatte de gældende loves indhold på baggrund af deres tilblivelseshistorie, må det dog antages, at formandens stilling er den samme efter de to love, idet formanden ikke skal tage sig af de stående udvalgs forretninger. Styrelsesvedtægternes bestemmelser om den udøvende myndighed i kommunens anliggender er i overensstemmelse hermed.

Forslaget anvender landkommunallovens formulering, således at det påhviler formanden at drage omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger. Det er ikke tanken at ændre forholdet mellem formanden og udvalgene, og „udførelsen“ vil altså efter omstændighederne

kunne bestå i, at sagen ekspederes til vedkommende udvalg til videre foranstaltning.

Med hensyn til spørgsmålet om formandens beføjelse til at ekspedere visse sager på kommunalbestyrelsens vegne indeholder den gældende lovgivning ingen regler. Normalforretningsordenerne for by- og sogneråd indeholder en enslydende regel om, at formanden mellem møderne er bemyndiget til på kommunalbestyrelsens vegne at ekspedere almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse, og ikke giver anledning til tvivl, medens den amtskommunale normalstyrelsesvedtægt indeholder en bestemmelse om, at formanden på amtsrådets vegne kan afgøre sager, der kræver uopholdelig ekspedition, samt løbende sager, der på grund af deres ringe betydning ikke skønnes at burde foranledige et udvalgs sammenkaldelse. Efter en i 1959 indsat bestemmelse i de *sognekommunale* normalstyrelsesvedtægter er formandens bemyndigelse videre end efter normalforretningsordenen, idet han kan ekspedere sager som de nævnte, når de *enten* ikke tåler opsættelse *eller* ikke giver anledning til tvivl. Han må dog forelægge sådanne sager til efterretning i det førstkommende sognerådsmøde, hvorimod forelæggelse til efterretning ikke er foreskrevet i normalforretningsordenerne.

Forslaget bygger på de sognekommunale normalstyrelsesvedtægter. Af praktiske grunde er kravet om forelæggelse til efterretning, der i hvert fald i større kommuner ville medføre en overbelastning af kommunalbestyrelsens dagsorden, dog ikke medtaget, men bestemmelse herom vil kunne optages i styrelsesvedtægten eller forretningsordenen.

Bestemmelsen i *stk. 2* præciserer formandens stilling i relation til den kommunale forvaltning. Det fastslås, at formanden har „den daglige ledelse af kommunens administration“. Da det ikke er tanken med bestemmelsen at ændre den nuværende kompetencefordeling mellem de forskellige kommunale organer, har man ikke ment direkte til loven at kunne overføre de købstadkommunale og de sognekommunale vedtægters formulering, der tillægger borgmesteren „overledelsen“ af kommunens administration og sognerådsformanden „ledelsen af kommunens forvaltning“.

Formandens placering som det samordnende administrative led medfører, at det må påhvile ham at drage omsorg for, at de sager, hvori kommunalbestyrelsens beslutning udkræves, forelægges denne med de fornødne erklæringer, hvorved sigtes til såvel indstillinger fra berørte udvalg som udtalelser fra andre myndigheder. Dette er understreget ved reglen i *stk. 2, 3. pkt.*

Bestemmelsen i *stk. 3*, hvorefter de nærmere

regler om formandens forretninger optages i kommunens styrelsesvedtægt, svarer til købstadkommunallovens § 8, *stk. 1, 2. pkt.* En tilsvarende bestemmelse findes ikke i landkommunalloven, men som nævnt er der desuagtet optaget bestemmelser om formanden i de amtskommunale og sognekommunale vedtægter.

ad § 32.

De gældende kommunale styrelseslove og de der til knyttede normalvedtægter og normalforretningsordener indeholder ingen regler om, hvem der kan underskrive vigtige dokumenter på kommunens vegne. Dette har givet anledning til tvivl i praksis, og indenrigsministeriet har i tidens løb måttet besvare adskillige forespørgsler herom fra langivere og andre, uden at der dog har dannet sig nogen sikker opfattelse af retsstillingen.

På baggrund heraf er det anset for hensigtsmæssigt, at der i loven optages en regel om, hvem der er legitimeret til at underskrive vigtige dokumenter på kommunens vegne. Reglen er en nydannelse i dansk lovgivning, og et direkte forbillede kan ikke findes i hverken svensk eller norsk kommunallovgivning.

Den foreslåede regel er udformet under hensyn til erfaringerne fra praksis og ud fra de reale hensyn, der i øvrigt gør sig gældende, nemlig sikkerhedshensyn og hensynet til omsætningen.

Bestemmelsens *område* — dokumenter vedrørende dispositioner over fast ejendom, optagelse af lån og afgivelse af garanti — er fastlagt således, at bestemmelserne skulle dække det område, hvor det af hensyn til kommunens medkontrahenter, tinglysningsmyndighederne og pengeomsætningen er ønskeligt at tilvejebringe større klarhed.

Bestemmelsen fastslår over for omsætningen og tinglysningsmyndighederne, at kommunalbestyrelsens formand i forening med en anden af kommunalbestyrelsen dertil bemyndiget person kan optræde på kommunens vegne inden for det i bestemmelsen afgrænsede område. Ud fra omsætningshensynet ville der intet være i vejen for at henlægge underskriftsbeføjelsen til formanden alene, men hensynet til at sikre kommunen mod uberettigede dispositioner taler imod at give fuldmagt til en enkelt person, når der er tale om så vigtige dispositioner som de omtalte.

Den, der skal underskrive sammen med formanden, skal have en personlig bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen. Bemyndigelsen kan f. eks. gives et eller flere navngivne medlemmer af økonomiudvalget eller til navngivne personer, ansat i kommunens tjeneste, men ikke til f. eks. „kammeren“ uden navns nævnelse.

Den meddelte bemyndigelse vil kunne dokumenteres i form af en skriftlig fuldmagt, der er underskrevet af samtlige kommunalbestyrelsens medlemmer; hvor denne fremgangsmåde ikke benyttes, må en bekræftet udskrift af kommunalbestyrelsens forhandlingsprotokol være tilstrækkelig.

Med hensyn til udtrykket „ophævelse af forbudspåtegninger og lignende“ bemærkes, at sikring af værdipapirer kan ske på andre måder, end ved forbudspåtegning, f. eks. ved notering på navn, jfr. gældslovens kap. V, eller gennem overgivelse til forvaring i et godkendt forvaringssted. Bestemmelsen finder anvendelse ved ophævelse af alle sådanne sikringsakter.

ad § 33.

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

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

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

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

sioner m. v., som formanden er født formand for eller medlem af.

ad § 34.

Bestemmelsen i *stk. 1* svarer til den gældende regel i købstadkommunallovens § 8, stk. 2. Efter landkommunallovens § 15, stk. 5, kan sognerådet i kommuner, hvor kassererforretningerne udføres af et medlem af sognerådet, der ikke samtidig er rådets formand, tillægge formanden og kassereren vederlag eller medhjælpssummer til et beløb af tilsammen 1,25 kr. årlig pr. indbygger. I landets øvrige sognekommuner kan sognerådet bestemme, at der ydes formanden vederlag eller medhjælpssum indtil et beløb af 1 kr. årlig pr. indbygger. Udgiften må i ingen af tilfældene overstige 6.000 kr. årlig. Amtsrådet kan dog, når omstændighederne særlig taler derfor, give samtykke til større beløb end de nævnte.

Amtsrådenes praksis har imidlertid udviklet sig derhen, at der for amtsråds kredsen meddeles generelt samtykke til, at der kan ydes sognerådenes formænd vederlag, der betydeligt overstiger de i landkommunallovens § 15, stk. 5, nævnte maksimumssatser. Det er herefter fundet naturligt, at bestemmelserne om formandens vederlag fremtidig fastsættes i vedtægten for alle kommuners vedkommende.

Bestemmelsen i *stk. 2* om vederlag til den i formandens forfald fungerende formand er i overensstemmelse med de ved lov nr. 210 og lov nr. 211 af 4. juni 1965 stedfundne ændringer i henholdsvis landkommunallovens § 15 og købstadkommunallovens § 8.

ad § 35.

Efter bestemmelsen er spørgsmålet om formandens pensionering et vedtægtsanliggende for alle kommuners vedkommende. Dette er i overensstemmelse med købstadkommunallovens § 8, stk. 2, medens det efter den gældende regel i landkommunallovens § 10, stk. 5, udtrykkeligt er en betingelse for opnåelse af pension, at vedkommende har fungeret som sognerådsformand i mindst 12 år. Borgmestre har efter den af indenrigsministeriet fulgte praksis kunnet tillægges pension efter 8 års funktionstid.

Det er ikke fundet hensigtsmæssigt at bevare en regel svarende til landkommunallovens § 10, stk. 5, jfr. herved udtalelsen i betænkning af 20. maj 1965 fra folketingsudvalget vedrørende forslag til ændringer i købstadkommunalloven og landkommunalloven om, at det bør tilstræbes, at sognerådsformænd og borgmestre ligestilles i pensionsmæssig henseende.

Bestemmelsen om, at der i vedtægten kan optages bestemmelser om efterløn til afgangende formænd, er en nydannelse. Baggrunden for bestem-

melsen er ønsket om at skabe mulighed for en hensigtsmæssig løsning i tilfælde, hvor det under hensyn til funktionstiden som formand på den ene side vil være urimeligt at yde livsvarig pension, medens det på den anden side kan være rimeligt i en vis periode at medvirke til, at vedkommendes økonomiske situation ikke forringes væsentligt.

Kapitel V.

Kommunens økonomiske forvaltning.

ad § 36.

Bestemmelsen svarer til de gældende regler i landkommunallovens § 14, stk. 1, og § 27, stk. 1, samt bestemmelsen i § 38, stk. 2, i lov nr. 85 af 15. maj 1903, hvorefter det kommunale regnskabsår fra 1904 overalt skulle være finansåret. Denne regel — der ikke er gentaget i købstadkommunalloven — har været uændret siden.

ad § 37.

Bestemmelsen indeholder regler om udarbejdelse af forslag til årsoverslag for det kommende regnskabsår.

Til stk. 1. Både landkommunalloven og købstadkommunalloven foreskriver, at kommunalbestyrelsens behandling af årsoverslaget skal foregå på grundlag af et samlet forslag, der skal foreligge udarbejdet inden visse frister, for amtskommuner 15. november, for købstæder 1. februar, og for sognekommuner 1. januar. En tilsvarende bestemmelse er optaget i forslaget, hvor fristen for udarbejdelsen for samtlige kommuner er fastsat til 1. februar.

De gældende love indeholder, når bortses fra den særlige regel i købstadkommunallovens § 21, stk. 3, om magistratskommuner samt landkommunallovens § 27, stk. 2, om amtskommuner, ingen bestemmelse om, hvem ansvaret for forslagens udarbejdelse påhviler. For købstæder uden magistrat og sognekommuner er spørgsmålet overladt til vedtægterne, men efter både de købstadkommunale og de sognekommunale styrelsesvedtægter påhviler arbejdet kasse- og regnskabsudvalget. Under hensyn til denne faste og ensartede vedtægtspraksis og til den placering, økonomiudvalget efter forslaget vil få i den kommunale forvaltning, er det foreslået, at det påhviler økonomiudvalget at udarbejde det samlede forslag til årsoverslaget.

Til stk. 2. Overslagets omfang vil afhænge af det af indenrigsministeren foreskrevne overslagsskema, der svarer til regnskabskemaet. Efter de gældende forskrifter benyttes regnskabskemaets statuskonti dog ikke ved affattelsen af årsoverslaget, som kun

omfatter de konti, der umiddelbart har betydning for opgørelsen af kommunens skattebehov. Under hensyn hertil er udtrykket „overslag over kommunens indtægter og udgifter for det næste regnskabsår“, der benyttes i de gældende love, i forslaget erstattet med „kommunens årsoverslag“.

Til stk. 3 og 4. De gældende overslagsskemaer medtager som nævnt kun de konti, der har betydning for kommunens skatteudskrivning, men ved bedømmelsen af skattebehovet er det nødvendigt at tage hensyn til kommunens kapitalforhold. Således vil også anlæg, der finansieres direkte over status, kunne øve indflydelse på årsoverslaget, idet anlægsvirksomheden vil være af betydning for kommunens renteudgifter og for behovet for henlæggelser m. v.

Det vil derfor være nødvendigt, at økonomiudvalget under sit arbejde med selve årsoverslaget støtter sig på en række supplerende oplysninger og oversigter, herunder naturligvis også de seneste regnskabs- og bevillingstal, som er det naturlige udgangspunkt for budgetarbejdet og for vurderingen af budgettets holdbarhed. Under hensyn hertil er det foreslået, at bestemmelsen i landkommunallovens § 14, hvorefter det budgetforslag, som forelægges kommunalbestyrelsen, skal være ledsaget af de seneste regnskabs- og bevillingstal, optages i loven.

Det vil være naturligt, at forslaget yderligere ledsages af de andre oversigter, som har ligget til grund for udarbejdelsen (oversigt over de forventede kassebevægelser i det kommende regnskabsår, foreliggende investeringsplaner, finansieringsoversigter o. lign.). Indenrigsministeriet er dog hidtil vejet tilbage fra at gøre kapitalbudgetter m. v. obligatoriske, men har på den anden side stærkt anbefalet kommunerne at arbejde med oversigter af forskellig art til belysning af de likviditetsmæssige og finansielle problemer, jfr. regnskabskommissionens betænkning (1954), pag. 17. I overensstemmelse hermed foreslås der som stk. 4 optaget en bestemmelse om, at forslaget ledsages af oplysninger om forventede kassebevægelser i det kommende regnskabsår, foreliggende investeringsplaner, finansieringsoversigter o. lign. til nærmere belysning af kommunens økonomi.

ad § 38.

Bestemmelsen omhandler overslagsforslagets behandling i kommunalbestyrelsen. Der stilles krav om 2 behandlinger med mindst 3 ugers mellemrum samt fastsættes en frist for 2. behandling og en forskrift om afstemningsmåden ved 2. behandling.

Størst praktisk interesse knytter sig til de for overslagsbehandlingen gældende frister. I så hen-

F. t. l. om kommunernes styrelse.

seende bygger forslaget på købstadkommunallovens § 21, som i den siden 1959 gældende affattelse giver kommunalbestyrelsen 2 måneder til overslagsforslagets behandling, nemlig tiden fra 1. februar, da forslaget skal være færdigt, til 31. marts, der er sidste frist for overslagets endelige vedtagelse.

Efter forslaget fastsættes fristen for 2. behandling for samtlige kommuner til 31. marts. Efter de gældende love skal der kun hengå 8 dage mellem 1. og 2. behandling, men denne frist er som nævnt forlænget til 3 uger.

Med hensyn til spørgsmålet om fremgangs måden ved overslagets behandling i kommunalbestyrelsen bestemmer købstadkommunallovens § 21 og landkommunallovens § 27, stk. 3 (om amtskommunerne), at forslaget ved 2. behandling „post for post“ skal undergives kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning, medens en tilsvarende regel ikke er foreskrevet for sognekommunerne.

I forslaget foreslås denne særlige afstemningsregel, der rummer visse afstemningstekniske fordele, gjort obligatorisk for samtlige kommuner, dog at der i stedet for „post for post“ stemmes „konto for konto“. Inden for den enkelte hovedkonto skal der naturligvis på sædvanlig måde stemmes om ændrings- og underændringsforslag.

ad § 39.

Årsoverslaget er et offentligt dokument. Efter de gældende styrelseslove, således som de senest er ændret i 1959, skal overslaget i købstæder og sognekommuner fremlægges til eftersyn for kommunens beboere i tiden 1.-15. april. Denne regel, der er den sidste reminiscens af de ældre regler om fremlæggelse af og klager over skatteligningen, bør dog næppe opretholdes, og den foreslås derfor erstattet med en regel om, at overslaget i alle kommuner skal være tilgængeligt for kommunens beboere.

ad § 40.

Bestemmelsen fastlægger nærmere årsoverslagets bevillingsmæssige og finansielle betydning (stk. 1) og — som supplement til reglerne om den bevillingsmæssige betydning — visse bestemmelser om tillægsbevillinger til årsoverslaget og bevillinger uden for dette (stk. 2 og 3). Dens indhold svarer stort set til de for købstadkommunerne gældende bestemmelser, jfr. købstadkommunallovens § 21.

Til stk. 1. Efter købstadkommunallovens § 21 afgiver årsoverslaget den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning og overhovedet for næste års kommunale forvaltning. Heraf følger, at årsoverslaget har dels en finansiell, dels en bevillingsmæssig funktion.

I *finansiell* henseende udgør årsoverslaget et overslag over de udgifter, der — efter fradrag af indtægter uden for skatteligningen — skal dækkes gennem den kommunale beskatning, og skatteudskrivningen skal fastsættes således, at der bliver dækning for de budgetterede udgifter.

Efter købstadkommunallovens § 21 indeholder årsoverslaget endvidere de *bevillinger*, som byrådet har vedtaget for det kommende regnskabsår („den bindende regel . . . for næste års kommunale forvaltning“). En lignende regel er i landkommunallovens § 26 foreskrevet for amtskommunerne, medens der for sognekommunerne alene gælder en almindelig bestemmelse om sognerådets bevillingsmyndighed, jfr. lovens § 14, stk. 7. I de sognekommunale styrelsesvedtægter er der imidlertid optaget en regel om, at den sognekommunale forvaltning er bundet af de i årsoverslaget angivne rammer, og det sognekommunale årsoverslag har herefter samme bevillingsmæssige betydning som det amts- og købstadkommunale.

Selv om årsoverslaget er den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning, er der dog under den gældende ordning adgang til at udskrive ekstraskat i årets løb, hvis det viser sig nødvendigt, jfr. købstadkommunallovens § 21, stk. 2 i. f., og landkommunallovens § 14, stk. 4, og § 27, stk. 5. Endvidere har man antaget, at der er adgang til at unnlade at opkræve en brøkdel af det udskrevne skattebeløb.

Både forhøjelser og nedsættelser medfører store administrative problemer, og reglerne har ikke været benyttet i de senere år. Adgangen til at foretage forhøjelser af de personlige skatter er dog ikke helt uden værdi som en mulig løsning, hvis en kommune pludselig kommer ud for voldsomme ændringer af sine økonomiske forhold, og det er derfor anset for betænkeligt at afskaffe reglen. Efter forslaget begrænses reglen til personlige kommuneskatter, og beslutning om disses forhøjelse i årets løb kræver indenrigsministerens godkendelse. Derimod vil adgangen til at foretage nedsættelse af det udskrevne beløb efter forslaget falde bort.

Reglen om, at overslaget afgiver den bindende regel for „næste års kommunale forvaltning“ er udslag af det samme budgetmæssige princip, som findes i grundlovens § 46, stk. 2, hvorefter ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov. Bestemmelsen må — ligesom grundloven — forstås under hensyn til lovgivning, sædvane og forholdets natur, jfr. nærmere bemærkningerne til stk. 2.

Med hensyn til udtrykket „næste års kommunale

forvaltning“ bemærkes, at der som hidtil vil være adgang til at operere med en supplementsperiode, hvori det udløbne regnskabsårs bevillinger fortsat anses for gældende.

Til stk. 2. Bestemmelsen fastslår indledningsvis, at kommunalbestyrelsen har bevillingsmyndigheden. Denne grundsætning fremgår af de gældende styrelseslove. Det er imidlertid af betydning udtrykkeligt at fastslå reglens gyldighed som indledning til bestemmelserne om tillægsbevillinger, idet disse regler må udformes således, at de tildels kommer til at virke som indskrænkninger i grundsætningen om, at (forudgående) bevilling må foreligge, for at en udgift kan afholdes af kommunens kasse. Af praktiske grunde må såvel efterbevillinger som ubevilget forbrug, der først berigtiges ved regnskabsafslutningen, til en vis grad tolereres. Dette har også fundet udtryk i de gældende love, jfr. købstadkommunallovens § 21, stk. 2, og landkommunallovens § 26, stk. 2 (for amtskommuner).

I forslaget er de gældende regler i princippet bevaret, navnlig således at det anerkendes, at udgifter i et vist omfang kan afholdes uden bevilling.

Der er dog foreslået forskellige tekniske ændringer, som bl. a. må ses på baggrund af udviklingen inden for det kommunale regnskabsvæsen.

Det nærmere indhold af de foreslåede bestemmelser er følgende:

a) Bestemmelserne omfatter såvel udgifter som indtægter, hvilket stemmer med den gældende retstilstand, omend bestemmelserne i de gældende styrelseslove ikke udtrykkeligt omfatter indtægter.

b) Det ligger i bevillingssystemets natur, at bevillinger er forudgående. Herpå bygger også købstadkommunallovens § 21, stk. 2, og landkommunallovens § 26, stk. 2. Det spørgsmål, der foreligger ved overskridelser af givne bevillinger, har man i praksis bl. a. løst ved at meddele efterbevillinger, hvorved der skabes bevillingsmæssig dækning for de uden for overslagssummerne afholdte beløb. Det må imidlertid stå kommunalbestyrelsen frit, om den vil behandle overskridelser gennem efterbevilling eller ved berigtigelser i forbindelse med regnskabsafleggelsen.

Den frihed, der således indrømmes de enkelte kommunalbestyrelser til at fastlægge fremgangsmåden ved udøvelsen af kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed kan dog ikke være ubegrænset. Dette følger bl. a. af statens (tilsynets) interesse i, at finansieringsforholdene omkring de udgiftsposter, der ikke afholdes over årsoverslagets konti, må bringes på det rene, før foranstaltningen iværksættes. Foranstaltninger, hvis iværksættelse slet ikke er forudset på årsoverslaget, må derfor fore-

lægges kommunalbestyrelsen til godkendelse, før de iværksættes, således at også tilsynsmyndighedens godkendelse af finansieringen om fornødent kan indhentes, jfr. stk. 3.

c) Efter de gældende regler i købstadkommunallovens § 21, stk. 2, og landkommunallovens § 26, stk. 2, er (tillægs)bevilling ikke nødvendig, hvis udgiften er påbudt ved lov, eller det tydeligt fremgår, at det i overslaget opførte beløb kun var kalkulatorisk. Den sidstnævnte undtagelse er ikke foreslået overført til den nye lov, da den kun angiver det selvfølgelig, at overslagets poster i hvert enkelt tilfælde må fortolkes i overensstemmelse med sit formål.

d) Derimod er det i overensstemmelse med de gældende styrelseslove foreslået, at foranstaltninger, der er påbudt ved lov — hvortil forslaget føjer: eller anden bindende forskrift — kan iværksættes uden tillægsbevilling. Heri ligger, at et eventuelt ubevilget forbrug først berigtiges ved godkendelsen af regnskabet, efter at dette har været genstand for revision, der bl. a. må påse, at forvaltningen er sket i overensstemmelse med loven.

Hensigtsmæssigheden af den foreslåede regel — der harmonerer med praksis inden for statens bevillingsvæsen — er ikke uomtvistelig inden for det kommunale område. Meget kunne tale for, at der i kommunerne skulle kræves tillægsbevilling i alle tilfælde af hensyn til det samlede overblik over kommunens finansielle situation. De gældende styrelsesvedtægter pålægger også uden videre udvalgene at søge tillægsbevilling, hvis bevillinger ud over årsoverslaget må anses for ønskelige og fornødne. På den anden side taler væsentlige forvaltningsmæssige hensyn mod at ophæve reglen om administrationens adgang til at afholde lovbestemte udgifter, og reglen harmonerer med statens interesse i øjeblikkeligt at kunne pålægge kommunerne nye opgaver. Da yderligere det finansielle overblik kan sikres på anden måde, bl. a. gennem periodiske oversigter over det faktiske og forventede forbrug på de forskellige konti, er det fundet rigtigst at foreslå den traditionelle regel vedrørende lovbestemte og dermed ligestillede foranstaltninger bevaret.

e) Endelig er det i forslaget udtrykkeligt markeret, at enkelte bevillinger kan gives i to former, nemlig enten som *tillægsbevilling* til årsoverslaget, hvoraf følger, at posteringen skal ske på en overslagskonto, ligesom bevillingen er begrænset til det pågældende regnskabsår, eller som en *bevilling uden for årsoverslaget* (en kapitalbevilling), således at den regnskabsmæssige postering bliver uden betydning for opgørelsen af årets over- eller underskud.

Til stk. 3. Enhver udgiftsbevilling bør være ledsaget af en angivelse af, hvorledes udgiften skal dækkes. Gives bevillingen som en tillægsbevilling til årsoverslaget, skal udgiften dækkes af årets skatteudskrivning, eventuelt således, at et opstået underskud optages til dækning senest på overslaget for det regnskabsår, der følger umiddelbart efter regnskabsafslutningen. For udgiften uden for årsoverslaget er der derimod flere forskellige finansieringsmuligheder (forskudsvis udlæg af kassebeholdningen, forbrug af fonds, optagelse af lån). En del af disse finansieringsformer kræver tilsynsmyndighedens samtykke, og for at undgå, at der opstår vanskeligheder for kommunen som følge af, at de finansielle følger af en given beslutning ikke er bragt på det rene, eller at tilsynsmyndigheden sættes i en tvangssituation, er det i overensstemmelse med grundsætningen i købstadkommunallovens § 22, stk. 1, 2. pkt., og landkommunallovens § 15, stk. 2, jfr. forslaget § 55, stk. 2, foreslået, at kommunalbestyrelsen ikke blot skal træffe beslutning om, men også indhente fornødent samtykke til den endelige finansiering, før foranstaltningen iværksættes.

ad § 41.

Bestemmelsen fastslår, at spørgsmål om optagelse af lån og påtagelse af garantiforpligtelser, pantsætning af aktiver, forbrug af fonds og anvendelse af regnskabsoverskud skal træffes af kommunalbestyrelsen. Dette svarer til gældende ret, jfr. landkommunallovens §§ 15 og 23 samt købstadkommunallovens § 22 og de særlige regler om behandlingen af lånesager i lov nr. 85 af 15. maj 1903.

I den gældende lovgivning er det yderligere foreskrevet, at beslutninger om optagelse af lån og om forbrug af (visse) fonds kun har gyldighed, når de træffes af et flertal af kommunalbestyrelsens medlemstal i to på hinanden følgende møder med mindst 14 dages mellemrum. For så vidt angår optagelse af lån findes reglerne i § 35 i den kommunale skattelov af 1903 (lov nr. 85 af 15. maj 1903), der omfatter lån, der kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Det anses for en følge af denne bestemmelse, at tilsvarende afstemningsregler finder anvendelse ved afgivelse af kaution eller anden økonomisk garanti. Bestemmelserne om forbrug af fonds — der blev indsat i 1933 — findes i købstadkommunallovens § 22.

I forslaget er der ikke optaget tilsvarende regler om fremgangsmåden ved behandlingen af lånesager m. v. Den udtrykkelige regel om, at de heromhandlede spørgsmål henhører under kommunalbestyrelsens, ikke under udvalgenes, afgørelse, dækker imidlertid det hensyn, der førte til, at reglen om to

behandlinger i kommunalbestyrelsen i 1933 blev indsat i købstadkommunallovens § 22. Man har ikke ment, at der er behov for at holde fast ved de særlige bestemmelser om to behandlinger i kommunalbestyrelsen af lånesager m. v., navnlig da det i loven foreskrives, at sådanne sager altid skal behandles i økonomiudvalget, jfr. § 18, stk. 2.

For at undgå urimelige følger af reglen om, at garantisager er et kommunalbestyrelsesanliggende, er der foreslået en regel, der giver kommunalbestyrelsen mulighed for at overlade afgørelsen af visse mindre garantisager til økonomiudvalget under forudsætning af, at kommunalbestyrelsen har fastsat nærmere betingelser og grænser for, hvilke garantier, der kan ydes. Bemyndigelsen bør være begrænset til at gælde en bestemt periode og/eller et vist beløb.

For så vidt der på andre områder end de i § 57, stk. 2 og 3, omhandlede måtte være behov for at give tilsvarende bemyndigelse til økonomiudvalget, vil dette kræve udtrykkelig hjemmel i den pågældende lov.

ad § 42.

Til stk. 1. Medens der for købstædernes og sognekommunernes vedkommende hidtil har været foreskrevet en revision ved valgte revisorer, jfr. købstadkommunallovens § 29 og landkommunallovens § 16, stilles der med nærværende forslag alene krav om, at enhver kommune skal antage en af tilsynsmyndigheden godkendt sagkyndig revision, således at de nærmere regler for dennes virksomhed fastsættes i styrelsesvedtægten, jfr. § 46, stk. 2.

For bevarelsen af de valgte revisorer kunne tale, at det måske kan have en vis værdi, at en kommunes regnskaber gøres til genstand for gennemgang af lokale folk, der kender forudsætningerne for de enkelte dispositioner og har lejlighed til at følge virkningerne på nærmeste hold, selv om denne lokale viden formentlig bliver mere begrænset, efterhånden som der dannes større kommuner. Man burde i så fald uden tvivl fritage de valgte revisorer for den tekniske detailrevision og i stedet pålægge dem nøje afgrænsede opgaver, f. eks. at gennemgå og udtale sig om bestemte poster i regnskabet, herunder formentlig i første række restancekontiene, samt give dem beføjelse til at begære nærmere oplysninger fremskaffet.

Det ville måske også være af en vis værdi for den lønnede revision at kunne lade et politisk valgt organ afgøre, om en bestemt dispositionskritik skal fremsættes, ligesom en sådan kritik formentlig vil virke stærkere, såfremt den fremsættes af et folkevalgt organ.

Heroverfor kan imidlertid anføres, at en eventuel

dispositionskritik lige såvel synes at kunne rejses af mindretallet i byrådet. Det er endvidere tvivlsomt, om det vil kunne lykkes at skabe et revisionsorgan med selvstændig betydning ved siden af den lønnede revision. Udviklingen i købstæderne, hvor man overalt har en særlig sagkyndig revision ved siden af de valgte revisorer, tyder ikke herpå, idet værdien af den revision, der her udøves af den valgte revision, er meget begrænset, og dette skyldes næppe alene, at dens opgaver har været for omfattende, idet den lønnede revision har haft mulighed for at vejlede den.

Det er endeligt tvivlsomt, om det vil kunne lykkes at skabe den tilstrækkelige politiske interesse om valget af revisorer; i købstæderne er det hidtil ikke lykkedes, idet revisorerne i praksis ikke udpeges af vælgerne, men af grupperne i byrådet.

Man har under hensyn til det anførte ikke ment at burde opretholde ordningen med valgte revisorer.

Til stk. 2. Bestemmelsen omhandler kasse- og regnskabsvæsenets bestyrelse. Den øverste myndighed ligger her efter forslaget hos kommunalbestyrelsen; den umiddelbare forvaltning af kommunens kasse- og regnskabsvæsen henhører imidlertid under økonomiudvalget, jfr. § 18.

Medens det efter den gældende lovgivning for amtskommunernes vedkommende blot fastsættes, at de nærmere regler om amtskommunernes regnskabsvæsen, bogholderi, anvisnings- og kassevæsen fastsættes i styrelsesvedtægten, jfr. landkommunallovens § 29, er der for købstæderne og sognekommunerne givet mere udførlige regler, der ikke er ganske ens.

Den overordnede ledelse er dog i begge kommunegrupper henlagt til kommunalbestyrelsen. Dette er ikke direkte udtrykt i lovgivningen, men fremgår af en række enkeltbestemmelser.

Forskellen findes i bestemmelserne om den nærmere administrative ordning. Efter købstadkommunallovens § 10, stk. 2, skal der i købstæder, hvor der ikke findes kommunal magistrat, altid nedsættes et stående udvalg vedrørende kasse- og regnskabsvæsenet. Dette udvalg er efter loven et stående udvalg, som varetager den umiddelbare *forvaltning* af kasse- og regnskabsvæsenet, bl. a. som kommunens „regnskabsfører“, jfr. købstadkommunallovens § 29, stk. 4. Efter landkommunallovens § 6, stk. 6, skal der også i enhver sognekommune nedsættes et kasse- og regnskabsudvalg, men dette udvalg har efter loven ikke helt samme stilling som det købstadkommunale kasse- og regnskabsudvalg. Kasse- og regnskabsudvalget i sognekommunerne skal efter loven øve det umiddelbare *tilsyn* med kommunens kasse- og regnskabsvæsen,

jfr. herved landkommunallovens § 6, stk. 6, og § 10, stk. 2. Disse regler må ses i sammenhæng med bestemmelserne i landkommunallovens § 6, stk. 1, og landkommunallovens § 16. Efter den førstnævnte bestemmelse forestår (den valgte) kasserer kommunens kasse- og regnskabsvæsen, og efter den sidstnævnte affattes årsregnskabet af formanden eller — i kommune med valgt kasserer — af kassereren og formanden i forening.

Efter landkommunalloven varetages kasse- og regnskabsvæsenet således principielt af enkeltpersoner (formand og kasserer) under tilsyn af kasse- og regnskabsudvalget, hvorimod bestyrelsen af kasse- og regnskabsvæsenet i købstæderne er ordnet kollegialt (kasse- og regnskabsudvalget eller magistraten, dog med et særligt ansvar for borgmesteren). Denne forskel i lovgivningens bestemmelser er dog uden større praktisk betydning. Efter de sognekommunale normalstyrelsesvedtægter er kasse- og regnskabsudvalget nemlig et administrerende — ikke blot tilsynsførende — udvalg.

Bestemmelsen i § 18 i nærværende forslag, hvor efter økonomiudvalget i alle kommuner bestyrer kommunens kasse- og regnskabsvæsen, er således blot en videre udvikling af den bestående tilstand, hvorfor det er anset for ubetænkeligt, at adgangen til at lade kassererforretningerne udføre som et kommunalt hverv ved et af kommunalbestyrelsens medlemmer, bortfalder. Der er dog intet til hinder for, at en mindre kommune, som ikke gennem kommunesammenlægning har kunnet opbygge en egentlig kommunal administration, antager et kommunalbestyrelsesmedlem som lønnet kasserer; den pågældende vil dog i så fald ikke samtidig kunne være medlem af økonomiudvalget.

Bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet, er ny.

Da forholdene varierer stærkt fra kommune til kommune, vil det under den fremtidige ordning næppe være rigtigt at gøre detailreglerne om kasse- og regnskabsvæsenet til et vedtægtsanliggende.

Derimod må det naturligvis kræves, at der i enhver kommune findes forskrifter for kasse- og regnskabsvæsenets nærmere indretning, og regulativet er tænkt som en oversigt over kommunens bogholderi og kassevæsen, således som dette faktisk er indrettet. Endvidere skal der i regulativet optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet.

Regulativet må omfatte hele kasse- og regnskabs-

væsenet, herunder også bestemmelser om regnskabsførende institutioner og disses forhold til kommunens hovedbogholderi og hovedkasse.

ad § 43.

Bestemmelsen fastslår, at kommunerne skal føre de fornødne regnskaber, og at der stilles visse krav til bogføringens standard.

Kommunerne har hidtil været meget frit stillet med hensyn til bogholderiets nærmere tilrettelæggelse, og de har haft mulighed for at drage nytte af de senere års bogholderitekniske udvikling. Denne retstilstand foreslås opretholdt, men i overensstemmelse med de øvrige bestemmelser i forslaget, der har til formål at sikre kommunalbestyrelsens overblik over og aktive medleven i kommunens finansielle problemer, foreskrives det, at bogføringen skal kunne give oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsoverslaget og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger. Herigennem har man fremhævet bogføringens betydning for bevillingskontrollen.

Bestemmelsen drejer sig umiddelbart kun om „kommunens midler“. Indirekte får bestemmelsen dog også betydning for andre midler, som er under kommunal forvaltning, f. eks. havnens midler, hvor havnen er et selvstændigt retssubjekt. Sådanne midler er ganske vist undertiden udskilt af kommunens kasse, men i det omfang dette ikke er tilfældet, således at der kun er tale om en regnskabsmæssig adskillelse, må den samlede bogføring opfylde kravene i nærværende bestemmelse.

ad § 44.

Bestemmelsen, der indeholder forskrifter til sikring af en betryggende forvaltning af penge og pengeeffekter, er af stort set samme indhold som de gældende love og vedtægter.

ad § 45.

Bestemmelsen modsvarer de gældende regler i købstadkommunallovens § 29 og landkommunallovens §§ 16 og 29.

De gældende regler om årsregnskabet i købstæder og sognekommuner er noget forskellige, hvilket bl. a. hænger sammen med, at årsregnskabet i sognekommunerne ikke blot skal revideres af de sognekommunale revisorer, men også gennemgås af amtsrevisionen, ligesom amtsrådet påkender regnskabet. Da det efter stk. 2 fremtidig skal tilkomme alle kommunalbestyrelser at påkende regnskabsudsættelser, er den foreslåede bestemmelse udformet på grundlag af købstadkommunallovens regler med tilføjelse af visse af landkommunallovens særlige regler. End-

videre er de gældende bestemmelser om offentlig fremlæggelse foreslået erstattet med en regel om, at årsregnskabet skal være offentligt tilgængeligt.

Stk. 1 fastslår, at kommunens årsregnskab skal aflægges af økonomiudvalget. Det præciseres, at regnskabsaflæggelsen sker til kommunalbestyrelsen, der således overtager den videre behandling af årsregnskabet, nemlig afgivelse til revisionen, påkendelse af indsigelser og indsendelse til tilsynsmyndigheden.

Efter forslaget skal regnskabet aflægges inden udgangen af september måned i det påfølgende regnskabsår. Dette er 1 måned senere end den for købstadkommunerne gældende ordning og 2 måneder senere end fristen for sognekommunerne i landkommunalloven. Fristreglen må i første række opfattes som en ordensforskrift, men den sætter dog også en grænse for det tidsrum, inden for hvilket der kan foretages efterposteringer vedrørende det udløbne regnskab.

Bestemmelsen om, at regnskabet i fornødent omfang bør være ledsaget af bemærkninger, er ny.

Stk. 2 fastslår, at regnskabet skal afgives til revision og fastlægger i øvrigt forretningsgangen for påkendelsen af det reviderede regnskab. Bestemmelsen svarer med enkelte sproglige ændringer til de gældende regler i købstadkommunalloven.

I tilknytning til bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsen påkender revisionens udsættelser, er der i *stk. 3* optaget en inhabilitetsregel, der er overført fra købstadkommunallovens § 29. Bestemmelsen udelukker det kommunalbestyrelsesmedlem, der som udvalgsmedlem eller i anden egenskab selv har andel i den forvaltning, hvis forhold er kritiseret, fra at deltage i påkendelsen. For at undgå, at bestemmelsen medfører for omfattende inhabilitet, er det dog udtrykkelig præciseret, at kun den, der har haft direkte andel i forvaltningen, er afskåret fra at deltage i påkendelsen. Økonomiudvalgets medlemmer vil altså ikke være afskåret fra at deltage i påkendelsen af udsættelser vedrørende den forvaltning, der umiddelbart henhører under et af de øvrige udvalg.

Bestemmelsen i købstadkommunallovens § 29, stk. 4, hvorefter der er adgang til at forlange regnskabskendelser, som pålægger et pengeansvar, forelagt for domstolene, er i dag selvfølgelig og er derfor udeladt som overflødig.

Stk. 4 er udformet i overensstemmelse med bestemmelsen om overslagets offentlighed, jfr. § 39.

ad § 46.

Bestemmelsen svarer stort set til købstadkommunallovens § 31, stk. 2, og landkommunallovens

§ 10, stk. 2. I overensstemmelse med § 18, hvorefter bestyrelsen af kasse- og regnskabsvæsenet er henlagt til økonomiudvalget, er den særlige regel i landkommunallovens § 10, stk. 2, om kasse- og regnskabsudvalgets tilsynsførende virksomhed udeladt, idet denne bestemmelse er en reminiscens fra en ældre opfattelse, hvorefter kasse- og regnskabsudvalget i sognekommunerne skulle være et blot tilsynsførende udvalg.

Medens de nærmere regler om forberedelsen og behandlingen af sagerne i kommunalbestyrelsen hører hjemme i forretningsordenen, og reglerne om den kommunale administrations forretningsgang har sin plads i regulativer og tjenesteforskrifter, har den hidtidige retstilstand, for så vidt angår kommunens økonomiske forvaltning, herunder bevillingssagernes behandling, været, at de nærmere regler skal optages i styrelsesvedtægten. Den foreslåede bestemmelse er i overensstemmelse hermed.

Kapitel VI.

Tilsynsmyndighederne.

Den nuværende organisationsform for det almindelige tilsyn med kommunalforvaltningen er i alt væsentligt en videreførelse af den efter *landkommunalloven af 1867* og *købstadkommunalloven af 1868* gældende ordning.

Efter *købstadkommunalloven* og *landkommunalloven af 1933* udøves det almindelige tilsyn af indenrigsministeriet og amtsrådene, idet der sondres efter kommunetype, således at tilsynet med købstæder m. v. og amtskommuner varetages af indenrigsministeriet, medens det enkelte amtsråd fører tilsyn med de i amtsråds kredsen beliggende sognekommuner, herunder kommuner med omegnskommune-status i henhold til *købstadkommunallovens* § 34, stk. 3. For de sidstnævnte kommuners vedkommende henhører dog spørgsmål om stadfæstelse og ændringer i styrelsesvedtægter under indenrigsministeriet.

Der er efter den gældende ordning intet almindeligt underordningsforhold mellem indenrigsministeriet og amtsrådene, for så vidt angår sidstnævntes tilsyn med sognekommunerne, og det statslige islet i tilsynet med disse er stort set indskrænket til amtmandens formandskab i amtsrådet. Amtmanden har imidlertid ingen vetoret eller mulighed i øvrigt for at suspendere amtsrådets beslutninger.

Efter kommunalordningen i *Norge* er såvel primærkommunerne — herreds- og bykommunerne — som sekundærkommunerne — fylkeskommunerne — i deres forvaltning undergivet et statsligt tilsyn.

Dette tilsyn indebærer bl. a., at en række i

loven nærmere angivne vedtagelser og dispositioner, som foretages af kommunestyret, skal forelægges tilsynsmyndigheden til godkendelse, og udøves, for så vidt angår samtlige primærkommuner, *af kongen eller af den, som kongen giver fuldmagt dertil*. En sådan fuldmagt er i vid udstrækning meddelt kommunal- og arbejdsdepartementet og fylkesmannen, og denne fuldmagt er navnlig for fylkesmannens vedkommende udvidet flere gange, senest i 1964.

I praksis er opgaverne fordelt således mellem fylkesmannen og departementet, at dispositioner af mindre vidtrækkende karakter, f. eks. påtagelse af garanti eller optagelse af lån under et vist beløb eller med en kortere afdragetid, anvendelse af fondsmidler og afhændelse af fast ejendom inden for nærmere angivne beløbsrammer o. l., alene skal forelægges fylkesmannen til godkendelse.

Tilsynet med fylkekommunerne udøves af kongen.

Derudover føres der af fylkesmannen en almindelig *legalitetskontrol* med primærkommunernes virksomhed, medens en tilsvarende legalitetskontrol med fylkeskommunerne ikke er foreskrevet i fylkeskommuneloven.

Også i *Sverige* er både primærkommunerne — landskommunerne, köpingar og städer — og sekundærkommunerne — landstingskommunerne — undergivet statens tilsyn, som også her indebærer, at en række i loven nærmere angivne vedtagelser og dispositioner skal forelægges tilsynsmyndigheden til godkendelse.

Tilsynsmyndigheden er for så vidt angår tilsynet med primærkommunerne Kungl. Maj:t i statsrådet (inrikesdepartementet) og landshövdingen (länsstyrelsen), idet opgaverne gennemgående er fordelt således, at tilsynet i almindelighed udøves af länsstyrelsen, og kun særligt kvalificerede beslutninger skal forelægges kongen. Sager, der skal forelægges kongen til godkendelse, skal indsendes gennem länsstyrelsen.

For landstingskommunernes vedkommende er tilsynsmyndigheden Kungl. Maj:t i statsrådet (inrikesdepartementet).

Den almindelige legalitetskontrol med kommunernes virksomhed er i *Sverige* organiseret på en anden måde end i Danmark og Norge.

I *Sverige* udøves legalitetskontrollen ved, at der gennem „besvärsinstitutet“ er mulighed for gennem klage til de statslige myndigheder at få en beslutning underkendt. En klage skal, for så vidt angår primærkommunernes virksomhed, fremsættes for länsstyrelsen, men dennes afgørelse kan indbringes for Kungl. Maj:t i regeringsretten. Denne klageret tilkommer enhver, der er „medlem“ af kommunen, det vil sige bor i kommunen, ejer fast ejendom der

eller lignende, og det er ingen betingelse, at klageren selv er berørt af kommunalbestyrelsens beslutning.

Også i relation til landstingets virksomhed eksisterer „besværsinstituttet“. Over landstingets beslutninger klages til kongen, men klagen indgives til lænsstyrelsen.

Når den danske kommunalordning ændres derhen, at amtsrådet selv vælger sin formand, og det hidtidige statslige islæt i amtsrådet dermed bortfalder, er det næppe foreneligt med grundlovens § 82, der taler om kommunernes ret til *under statens tilsyn* selvstændigt at styre deres anliggender, at tilsynet med sognekommunerne fortsat udøves af amtsrådet. En sådan ordning måtte i hvert fald forudsætte en adgang for statslige myndigheder til at gribe ind over for amtsrådets beslutninger eller udladelser i tilsynsspørgsmål.

Tilsynet er efter såvel den norske som den svenske ordning rent statsligt. Man har imidlertid anset det for ønskeligt at bevare det folkevalgte indslag i tilsynet med de danske kommuner. Fremfor udelukkende at foreslå et statsligt tilsyn, der enten kunne placeres hos indenrigsministeren eller hos indenrigsministeren og amtmændene, har man derfor foreslået, at der oprettes et kombineret folkevalgt-statsligt tilsynsråd for hver amtsråds-kreds.

Der er ikke foreslået etableret noget almindeligt underordningsforhold mellem indenrigsministeren og tilsynsrådene. Det er dog på den anden side fundet ønskeligt at skabe mulighed for dels en vis ensartethed i de grundlæggende principper for udøvelsen af rådernes tilsyn, dels en videre udnyttelse af de gennem tilsynets udøvelse på særlige områder indhøstede administrative og forvaltningsretlige erfaringer. Det er derfor foreslået, at indenrigsministeren kan fastsætte retningslinier for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser.

ad § 47.

Efter bestemmelsen i *stk. 2* henføres tilsynet med samtlige primærkommuner til vedkommende tilsynsråd, men således at de af dette trufne afgørelser kan indbringes for indenrigsministeren såvel af vedkommende kommunalbestyrelse, jfr. *stk. 3*, som af et af tilsynsrådets medlemmer, jfr. § 50, *stk. 2*.

Dannelsen af primærkommuner med samme styrelsesform og i princippet samme opgaver og bestræbelserne på i øvrigt at give alle primærkommuner samme status må pege i retning af, at også tilsynets organisation principielt bliver ens for alle kommuner.

En deling af det indholdsmæssigt samme tilsyn

med kommuner inden for samme amtsråds-kreds på forskellige myndigheder efter kommunernes størrelse måtte befrygtes at ville føre til en uensartet udøvelse af tilsynet og vanskeliggøre en lokal koordinering af kommunernes virksomhed gennem tilsynet.

Behovet for på landsplan at koordinere tilsynet, således at dette afpasses de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til enhver tid gør sig gældende, vil i fornødent omfang kunne opfyldes gennem indenrigsministerens instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene.

Bestemmelsen om, at indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser, hjemler alene ministeren adgang til udstedelse af generelle retsfor skrifter. Ministeren vil således ikke i henhold til bestemmelsen kunne meddele det enkelte tilsynsråd konkrete tjenestebefalinger.

Til stk. 3. For at skabe sikkerhed for, at den enkelte kommune ikke udsættes for en ubegrundet forskelsbehandling i tilsynsmæssig henseende, er der åbnet adgang til, at de af tilsynsrådene trufne afgørelser kan indbringes for indenrigsministeren af den pågældende kommunalbestyrelse.

Man har fundet, at ministeren bør have samme kompetence i en sag, der er indbragt af en kommunalbestyrelse, som i en sag, der af et af tilsynsrådets medlemmer er krævet henskudt til afgørelse af ministeren efter bestemmelsen i § 50, *stk. 2*. Det er derfor fastsat, at ministeren kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe en ny afgørelse i sagen.

ad § 48.

Tilsynsrådene er i deres organisatoriske opbygning i nogen grad beslægtet med de i lov om det kommunale skolevæsens styrelse og tilsyn omhandlede skoledirektioner. Amtsrådets valg af medlemmer til tilsynsrådet skal dog ske blandt amtsrådets medlemmer.

For at undgå, at repræsentanter for en enkelt kommune i for høj grad kommer til at dominere tilsynsrådet, er det i *stk. 2* foreskrevet, at kun ét kommunalbestyrelsesmedlem fra samme primærkommune kan indvælges i tilsynsrådet. Heroverfor har dog medlemmer af kommunallovskommissionen givet udtryk for, at en begrænsning af den personkreds, der kan blive tale om at indvælge i tilsynsrådet, er uheldig.

På grund af tilsynsrådets begrænsede medlemstal må det anses for påkrævet, at der for hvert enkelt af de valgte medlemmer vælges en stedfortræder

til at give møde i medlemmets midlertidige forfald, jfr. *stk.* 3.

Dersom et medlem dør eller udtræder *endeligt* af tilsynsrådet, tilkommer det den gruppe, der har indvalgt ham, at besætte den ledigblevne plads, jfr. § 28, *stk.* 1.

Det er på samme måde som den i § 15 foreslåede bestemmelse om indkaldelse af stedfortræder i kommunalbestyrelser en betingelse, at medlemmet er forhindret på grund af sygdom eller udførelse af offentlige hverv. Da tilsynsrådene ikke udfolder egentlig administrerende virksomhed, er det derimod ikke en betingelse, at medlemmets fravær er af længere varighed.

ad § 49.

Da der må påregnes betydelige forskelle i karakteren og antallet af de sager, de forskellige tilsynsråd skal behandle, og da antallet af sager for det enkelte råd næppe kan forventes tidsmæssigt at fordele sig jævnt, er der ikke givet bestemmelser om antallet af møder, eller om at møder skal afholdes med bestemte mellemrum.

ad § 50.

Til stk. 2. Af hensyn til tilsynsrådernes funktionsdygtighed har man ikke fundet det hensigtsmæssigt at stille krav om enighed eller kvalificeret flertal som almindelig forudsætning for tilvejebringelse af beslutninger, men har foretrukket en bestemmelse om, at ethvert af rådets medlemmer kan begære en sag indbragt til afgørelse af indenrigsministeren.

Et medlem, der ønsker at gøre brug af denne beføjelse, må gribe aktivt ind i beslutningsproceduren gennem en erklæring til forhandlingsprotokolten, og denne erklæring skal afgives på det møde, hvor den pågældende sag foreligger til endelig beslutning. Derimod er det ikke nogen betingelse for afgivelse af erklæringen, at en formel afstemning i rådet har fundet sted.

Til stk. 3. For at undgå interessekonflikt i tilfælde, hvor tilsynsrådet behandler en sag vedrørende en kommune, hvori et af tilsynsrådets medlemmer har sæde i kommunalbestyrelsen, er det foreskrevet, at medlemmet i sådanne sager skal vige sit sæde.

ad § 51.

For at sikre den nødvendige hurtighed og effektivitet i tilsynsrådernes forretningsgang tillægger bestemmelsen formanden beføjelse til på rådets vegne at afgøre sager, der kræver uopholdelig ekspedition samt almindelige løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl. Bestemmelsen adskil-

ler sig fra den i § 31 foreslåede bestemmelse derved, at tilsynsrådets formand, når uopholdelig ekspedition er påkrævet, kan træffe afgørelse, selv om det ikke drejer sig om en almindelig løbende sag.

ad § 53.

De med tilsynsrådets virksomhed forbundne udgifter foreslås afholdt af statskassen. Dette må ses på baggrund af, at rådene alene har opgaver vedrørende det administrative tilsyn med kommunalforvaltningen, der er en rent statslig funktion.

Kapitel VII.

Tilsynet.

Forslagets bestemmelser om tilsynet kan i ret vidt omfang betragtes som en videreførelse af de grundlæggende principper i de gældende styrelseslove. Det er dog i det hele tilsigtet at give kommunerne en noget friere stilling i forhold til tilsynsmyndighederne, samtidig med at der er foreslået en ajourføring og modernisering af tilsynsreglerne på grundlag af de indhøstede erfaringer under den tidligere retstilstand.

Man har sigtet mod opstillingen af så vidt muligt ensartede bestemmelser for samtlige kommuner. Da de nugældende regler i de kommunale styrelseslove i et vist omfang afviger fra hinanden, har det imidlertid ikke været muligt at opstille fælles regler, uden på en række punkter at ændre enten købstadkommunallovens eller landkommunallovens regler. Da forslaget bestemmelser i særlig grad er opstillet med købstadkommunalloven som udgangspunkt, vil afvigelserne i forhold til den nuværende retstilstand fremtræde særlig tydeligt for sognekommunernes vedkommende.

ad § 54.

Til stk. 1. Købstædernes og amtskommunernes overslag og regnskaber skal i henhold til de gældende styrelseslove affattes efter et af indenrigsministeren foreskrevet skema, medens formen for sognekommunernes overslag og regnskaber bestemmes af det enkelte amtsråd. Skønt der således er mulighed for forskellige regnskabsopstillinger i sognekommunerne i de forskellige amtsråds kredse, følger sognekommunerne landet over — med undtagelse af enkelte større sognekommuner, der anvender købstadregnskabet — samme skema, idet et af De samvirkende Sognerådsforeninger udarbejdet regnskabsskema har opnået amtsrådenes tilslutning. I nærværende forslag er det bestemt, at skemaerne for alle kommuner foreskrives af indenrigsministeren.

F. t. l. om kommunernes styrelse.

Til stk. 2. Over for købstæderne og amtskommunerne har tilsynsmyndigheden i dag normalt ikke mulighed for direkte at indvirke på budgettet, herunder på skatteudskrivningens størrelse. Der er dog ved den stadig gældende bestemmelse i § 22 i den kommunale valglov af 1908 og ved reglen i landkommunallovens § 28 foreskrevet godkendelse af skatteudskrivningen i det omfang, den efter nærmere angivne retningslinjer overstiger tidligere års skatteudskrivning, men disse bestemmelser — der i sin tid er indsat i de kommunale love til værn for skatteyderne — er i realiteten uden praktisk betydning og er derfor ikke foreslået bevaret.

For sognekommunernes vedkommende kan tilsynsmyndigheden derimod på forskellig måde øve indflydelse på budgettets udseende og skatteudskrivningens størrelse; der tænkes herved — foruden på den lige nævnte regel i den kommunale valglov af 1908 — i særlig grad på reglerne i landkommunallovens § 14, stk. 4 og 5, hvorefter amtsrådet kan pålægge sognerådet at forøge skatteudskrivningen til dækning af et opstået eller forventet driftsunderskud eller til oparbejdelse af en efter amtsrådets skøn passende kassebeholdning.

Man har dog ment det forsvarligt alene at foreskrive en regel, hvorefter alle kommuner umiddelbart efter overslagets endelige vedtagelse indsender dette til tilsynsmyndigheden.

Til stk. 3. For regnskabet er det i lighed med reglerne for købstæder og amtskommuner — men i modsætning til den i sognekommunerne gældende retstilstand — foreskrevet, at alle kommunalbestyrelser selv påkender regnskabsudsættelser. Regnskabet skal sammen med revisionsberetningen og kommunalbestyrelsens i forbindelse hermed afgivne kendelser indsendes til tilsynsmyndighedens gennemgang, således at denne får mulighed for at foretage en legalitetskontrol samt for at kontrollere, om tidligere stillede vilkår for optagelse af lån m. v. er opfyldt og i det hele foretage en bedømmelse af kommunens almindelige økonomiske tilstand for eventuelt ved given lejlighed at stille vilkår med henblik på en forbedring af kommunens økonomi. Fristen for indsendelse af regnskabet til tilsynsmyndigheden er i de gældende styrelseslove fastsat forskelligt for de respektive kommunetyper, men for at opnå en smidigere ordening er det foreslået, at fristen for regnskabets indsendelse fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt.

ad § 55.

Det er i den her foreslåede regel — i overensstemmelse med de nugældende bestemmelser i købstadkommunallovens § 22 og landkommunallovens § 15,

stk. 1, og § 28, stk. 2, — som almindeligt udgangspunkt fastslået, at kommunernes optagelse af lån kræver samtykke af tilsynsmyndigheden. Denne hovedregel gælder, uanset om lånet har karakter af et midlertidigt eller et endeligt lån, og uanset om lånet optages som et almindeligt kommunelån eller ydes mod pant i fast ejendom, som f. eks. et kredit- eller hypotekforeningslån. Man har dog fundet det rimeligt at lempe adgangen til låneoptagelse noget, således at der ved henvisningen til § 56 peges på muligheden af, at enhver kommune i et vist omfang uden samtykke kan optage lån i form af en kassekredit samt visse kortfristede lån til anskaffelse af varige aktiver m. v.

Reglen i *stk. 2* er et naturligt supplement til bestemmelserne om samtykke til låneoptagelse og svarer til de gældende regler for købstæder og sognekommuner i styrelseslovene. Kommunerne anvender normalt den fremgangsmåde at søge approbation i to omgange, således at der i første omgang søges godkendelse af, at anlægsarbejdet finansieres ved optagelse af lån, og senere søges godkendelse af vilkårene for et bestemt lånetilbud. Denne fremgangsmåde er hensigtsmæssig, idet tilsynsmyndigheden sættes i stand til i første omgang at gøre sagen til genstand for de tilsynsmæssige overvejelser, således at man i anden omgang i reglen kan indskrænke sig til en stillingtagen til lånevilkårene. Tidsfrister, der måtte være knyttet til lånetilbuddet, vil herved kunne overholdes.

ad § 56.

Bestemmelsen i *stk. 1* omhandler tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen uden tilsynsmyndighedens samtykke kan råde over en kassekredit til finansiering af løbende udgifter, og bestemmelsen i *stk. 2* omhandler tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen uden samtykke kan optage lån til endelig finansiering af kommunens investeringer m. v.

Reglen i *stk. 1* afløser de hidtidige regler i købstadkommunallovens § 22, stk. 2, og landkommunallovens § 15, stk. 1, e, og § 28, stk. 2, om kommunernes ret til at optage midlertidige lån. Reglen svarer i princippet til købstadkommunallovens regel, men er dog smidiggjort derved, at kassekrediternes maksimum fastlægges gennem et af indenrigsministeren fastsat beløb pr. indbygger i kommunen for henholdsvis amts- og primærkommuner.

Når der i bestemmelsen anvendes ordet kassekredit, må dette forstås i den for tilsynets udøvelse relevante forstand, medens långivers betegnelse af låneydelsen er uden betydning. Det følger heraf, at kassekreditten ikke må indgå som en permanent støtte for kassebeholdningen, men kun anvendes til

dækning af kommunens løbende udgifter på de tider af året, hvor kravene til kassen overstiger, hvad en driftskapital af rimelig størrelse er i stand til at finansiere.

De foreslåede bestemmelser i stk. 1 suppleres i *stk. 2* med regler om kommunernes adgang til uden samtykke at optage lån til finansiering af kommunens anlægsarbejder, til anskaffelse af andre aktiver eller til en styrkelse af kommunens driftskapital, men det er en forudsætning, at lånets afvikling udelukkende belaster kommunens driftsregnskab, og sker med mindst 1/3 årligt.

ad § 57.

Til stk. 1. De foreslåede regler om påtagelse af garantiforpligtelser er en videreførelse af bestemmelserne i købstadkommunallovens § 22, stk. 1, der fastslår, at enhver påtagelse af kaution eller anden økonomisk garanti kræver tilsynets godkendelse, men hvor der i stk. 5 er gjort undtagelser fra reglen, således at samtykke er uforment ved garanti for lån, der ydes grundejere til bestridelse af udgifter ved indlæg af gas, vand og elektricitet i ejendomme på byens grund, samt ved gade-, vej- og kloakanlæg, når lånene afdrages over højst 15 år med mindst 1/15 årligt.

For sognekommunernes og amtskommunernes vedkommende er det ikke på tilsvarende måde i landkommunalloven foreskrevet, at samtykke skal indhentes ved kommunens påtagelse af garantiforpligtelser, men det har altid været antaget, at tilsynsmyndighedens godkendelse — efter en analogi fra reglerne om låneoptagelse — er nødvendig for indgåelse af sådanne kautionsforpligtelser.

I kommunernes virksomhed forekommer undertiden et behov for at kunne yde institutioner og lignende et retlig forpligtende tilsagn om regelmæssige tilskud, især i form af underskudsdekning over en vis periode. Man har i 2. punktum gennem reglen om påtagelse af vedvarende forpligtelser for alle kommuners vedkommende lovfæstet, at der med tilsynsmyndighedens samtykke kan afgives sådanne tilsagn.

Til stk. 2 og 3. Undtagelsesreglerne stiller sognekommunerne friere end efter gældende praksis, men også for købstæder er der tale om en udvidelse af reglerne, idet samtykke efter forslaget ikke er fornødent til garanti for lån, der optages af kommunens grundejere til dækning af udgifterne ved udvidelser eller omfattende istandsættelser af gader, veje og kloaker, eller ved udredelse af afgifter ved tilslutning til fjernvarmeanlæg samt for lån, der optages af kommunens indbyggere til dækning af udgifter, der hidrører fra en tvangsmæssig gennem-

ført ændring af elforsyningen. Således som undtagelsesreglerne nu er udvidet, er godkendelse uforment til garanti for de hyppigt forekommende lån, der ydes til dækning af udgifterne ved istandsættelser af private veje og gader i forbindelse med deres overtagelse som offentlige.

ad § 58.

I de gældende styrelseslove, jfr. købstadkommunallovens § 22, stk. 3, og landkommunallovens § 15, stk. 1, d, og § 28, stk. 2, er det foreskrevet, at midler hidrørende fra kommunens kapitalformue ikke må forbruges uden tilsynsmyndighedens godkendelse, men hvilke midler kommunens kapitalformue omfatter, og hvad der er formålet med formuen, er ikke nærmere angivet i lovene. Der har som følge heraf været mulighed for en vis forskydning i opfattelsen af kapitalformuebegrebet. Ved udarbejdelsen af de kommunale styrelseslove i 1933 var det den almindelige opfattelse, at kommunens almindelige fondsmidler henhørte under kapitalformuen, således at disse midler i almindelighed var unddraget kommunalbestyrelsens frie dispositionsret, og der blev alene for købstædernes vedkommende gjort en undtagelse med hensyn til visse anlægs- og fornyelsesfonde, som i kraft af den særlige hjemmel i købstadkommunallovens § 22, stk. 4, uden samtykke kan anvendes i overensstemmelse med formålet for deres henlæggelse.

Som praksis har udviklet sig, har købstadkommunallovens undtagelsesregel fået et langt videre anvendelsesområde end oprindelig tilsigtet. Den ændrede opfattelse skyldes i særlig grad, at det under og efter krigen blev almindeligt, at kommunerne bl. a. ved underbudgettering af kommunens indtægter skabte mulighed for at begrænse lånemodtagelse til deres anlægsvirksomhed, og kommunerne anså sig efterhånden berettiget til uden godkendelse at disponere over sådanne fra driftsregnskabet hidrørende fondsmidler, når de anvendtes i overensstemmelse med formålet for henlæggelsen. Det blev tillige anerkendt, at kommunalbestyrelserne i stedet for at anvende et regnskabsoverskud til nedsættelse af det følgende års udskrivning kunne henlægge midler til senere fri anvendelse — hyppigst under navn af en dispositionsfond eller skatte-reguleringsfond — som uden godkendelse kunne anvendes til driftsformål.

I købstædernes og amtskommunernes i dag anvendte regnskabsskema er angivet en konto for *kapitalfonden*, der oprettedes i forbindelse med den omlægning af regnskabsformen, der blev gennemført for disse kommuner henholdsvis i 1954 og 1956. Kontoen omfatter den del af kommunens midler,

som skal holdes adskilt fra den øvrige formue. I kapitalfonden indgik derfor som hovedbestanddel de midler, der hidtil havde tilhørt den egentlige kapitalformue — d. v. s. hovedsagelig midler stammende fra salgssummer fra faste ejendomme, afløsningsvederlag for vedvarende rettigheder, legater, gaver etc. — men desuden visse andre midler, som ikke måtte beslaglægges til driftsformål, i særlig grad ikke-anvendte lånebeløb. Formålet var at skabe grundlag for oparbejdelse af en kapital, der sammen med kommunens øvrige egenkapital kunne gøre kommunen mindre afhængig af lånemarkedet. Der har udviklet sig en fast praksis for, at kapitalfondsmidler foruden at anvendes til jordkøb og byggemodning tillige tillades udlånt til kommunen til anlægsarbejder.

Man har fundet det naturligt, at den kommunale styrelseslov indrettes efter de ændrede forhold, ligesom man har fundet, at kommunernes adgang til midlertidig finansiering af anlægsarbejder gennem udlæg af driftskapitalen bør lovfæstes.

De gældende bestemmelser i styrelseslovene om, at forbrug af kommunens kapitalformue kræver tilsynsmyndighedens samtykke, er derfor ikke optaget i forslaget. I stedet er det foreslået, at der oprettes en jordfond, som de midler, der i henhold til den gældende lovgivning har været henført under kapitalformuen med undtagelse af driftskapitalen, tilfalder. Jordfondens funktion er nærmere fastlagt i § 59, stk. 2, hvorefter salgssummer for fast ejendom skal indgå i jordfonden, med mindre tilsynsmyndigheden tillader anden anvendelse, medens købesummer for fast ejendom kan afholdes af jordfonden. Kommunerne vil således ikke kunne lade eventuelt overskud ved køb og salg af fast ejendom indgå direkte på driftsregnskabet og herigennem nedsætte skatteudskrivningen.

Kommunens jordfond og driftskapital må ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke formindskes, men udlæg til dækning af anlægsudgifter kan ske uden samtykke, når udlægget afvikles over driftsregnskabet med mindst $\frac{1}{5}$ årligt.

Man har dog ment, at anlægsudgifter, som kommunen står i forskud med, men som endeligt skal dækkes gennem bidrag fra grundejere, bør være undtaget fra kravet om afvikling i løbet af højst 5 år.

Reglen om, at driftskapitalen ikke må formindskes uden tilsynsmyndighedens samtykke, er i overensstemmelse med de regler og den regnskabsform, der i dag gælder for amtskommunerne, købstæderne og visse større sognekommuner, der anvender købstadsregnskabskemaet. I det store flertal af sognekommuner har man derimod ikke regn-

skabsmæssigt udskilt den del af kommunens formue, som udgør driftskapitalen, men efter en omfattende sammenlægning af kommuner skulle der intet være til hinder for, at samtlige kommuner går over til det system, der gælder for amtskommuner og købstæder.

ad § 59.

Det er i overensstemmelse med de gældende regler i købstadkommunallovens § 22, stk. 3, og landkommunallovens § 15, stk. 1, b og c, og § 28, stk. 2, fastslået, at tilsynsmyndighedens samtykke er fornødent til kommunens erhvervelse, afhændelse eller pantsætning af fast ejendom. Det er dog kun egentlige erhvervelser og afhændelser af ejendomme, der kræver tilsynsmyndighedens samtykke, men derimod ikke indgåelse af lejemaal, medmindre lejemalet er indgået på så lang tid eller på sådanne vilkår, at det må sidestilles med en erhvervelse eller en afhændelse af ejendommen.

Tilsynsmyndighedens samtykke til erhvervelse, afhændelse og pantsætning af fast ejendom er principielt altid nødvendigt, men tilsynsmyndighederne anvender i vidt omfang generelle, tidsbegrænsede tilladelser. Da visse typer af ejendoms-erhvervelser, som f. eks. erhvervelse ved tvangsauktion eller ekspropriation samt bagateldispositioner, ikke frembyder tilsynsmæssig interesse, er der dog i stk. 1, 2. pkt. optaget en regel om, at indenrigsministeren kan fastsætte, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

ad § 60.

Sely om de igangværende ændringer i den kommunale inddeling og struktur må forventes at ville formindske behovet for, at en række kommunale opgaver løses af flere kommuner i fællesskab, er der dog ikke tvivl om, at der også i fremtiden vil være et ikke uvæsentligt behov for interkommunalt samarbejde.

Uanset hvorledes kommunegrænserne fastlægges, vil der altid findes visse grænseområder, hvor en tilfredsstillende betjening af borgerne vil forudsætte et samarbejde mellem nabokommunerne.

Det må endvidere forventes, at der også efter ændringerne i den kommunale inddeling vil findes et begrænset antal kommuner, som fortsat vil være for små til hver for sig at løse samtlige de kommunale opgaver, der i almindelighed varetages af den enkelte kommune. For sådanne kommuner vil et samarbejde med en eller flere administrativt mere bæredygtige kommuner være nødvendigt for at sikre en forsvarlig kommunal forvaltning.

Hertil kommer, at der ikke mindst på det forsyningsmæssige område altid vil være en del op-

gaver, som er for store for en normal primærkommune og for stærkt lokalt betonet til naturligt at kunne varetages af sekundærkommunen.

Endvidere vil der i en række tilfælde kunne opnås betydelige besparelser både anlægs- og driftsmæssigt ved et samarbejde mellem flere kommuner om en opgaves løsning.

Endelig kan det nævnes, at området for de kommunale opgaver er undergivet stadige ændringer, og der kan derfor ikke bortses fra muligheden af, at udviklingen for visse opgavers vedkommende vil kunne sprænge de normale rammer for de kommunale enheder.

Den danske kommunallovgivning bygger på det grundprincip, at den enkelte folkevalgte kommunalbestyrelse er den kompetente og ansvarlige myndighed for kommunens anliggender, dog således at kommunalbestyrelsens virksomhed er underkastet et vist tilsyn fra statsmagtens side.

For på den ene side at sikre den fornødne smidighed med hensyn til muligheden for etablering af samarbejde mellem kommuner og på den anden side skabe sikkerhed for, at kommunallovgivningens regler ikke vilkårligt tilsidesættes gennem aftaler om samarbejde eller fællesskaber, hvorved den enkelte kommunalbestyrelses eller tilsynsmyndighedernes beføjelser begrænses, er det i overensstemmelse med princippet i den hidtil gældende lovgivning foreslået, at visse samarbejdsaftalers indgåelse kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Endvidere er i forslaget optaget bestemmelser om ophævelse af sådanne aftaler og om fastsættelsen af vilkårene for ophævelsen.

De gældende bestemmelser i styrelseslovene om stiftelse og ophævelse af kommunale fællesskaber findes i købstadkommunallovens § 22, stk. 6, og landkommunallovens § 13 og § 25, stk. 2.

Købstadkommunallovens § 22, stk. 6, omhandler fællesskab mellem købstadskommune og amtsråds-kreds eller mellem flere købstæder indbyrdes. Landkommunallovens § 13 omhandler fællesskab mellem sognekommuner inden for samme amtsråds-kreds og § 25, stk. 2, fællesskab mellem amtsråds-kredse eller mellem amtsråds-kreds og købstad.

Fællesskab mellem købstadskommune og sognekommune, mellem amtskommune og sognekommune og mellem sognekommuner i forskellige amtsråds-kredse er ikke omtalt i de gældende styrelses-love.

Efter de gældende lovregler kræver stiftelse af fællesskab mellem købstæder, mellem købstæder og amtsråds-kredse og mellem amtsråds-kredse indbyrdes indenrigsministeriets samtykke, medens stiftelse af fællesskab mellem sognekommuner kræver

vedkommende amtsråds samtykke. Amtsrådets afgørelse kan dog indankes for indenrigsministeren.

Ophævelse af fællesskab kan ske, når parterne er enige herom. Efter landkommunallovens § 13 og § 25, stk. 2, kan ophævelse endvidere ske på en deltagers andragende, dersom henholdsvis amtsrådet eller indenrigsministeren finder skellig grund dertil, medens sådan ophævelse efter købstadkommunallovens § 22, stk. 6, kun kan finde sted, dersom der ikke er tale om et ejendomsfællesskab, der grunder sig på frivillig overenskomst. Med hensyn til indenrigsministerens mulighed for at ophæve et sådant ejendomsfællesskab mellem købstadskommune og amtsråds-kreds, foreligger således en løv-konflikt mellem købstadkommunallovens og landkommunallovens regel.

I de tilfælde, hvor ophævelse kan ske på en deltagers andragende, stadfæstes vilkårene for ophævelsen af indenrigsministeren eller fastsættes af samme i tilfælde af uenighed. Er der tale om fællesskab mellem sognekommuner, er det dog amtsrådet, der bestemmer vilkårene for ophævelsen, dog således at afgørelsen kan indankes for indenrigsministeren.

Til stk. 1. Bestemmelsen omhandler alene fremtidige *frivillige* aftaler mellem kommuner om løsning af opgaver i fællesskab, idet det ikke er fundet påkrævet eller hensigtsmæssigt at indføre hjemmel for påbud om samarbejde i styrelsesloven. Sådan hjemmel findes for visse sagerådets vedkommende i særlovgivningen og berøres ikke af nærværende bestemmelser, og i det omfang, der på andre særlige områder måtte vise sig behov for hjemmel til at påbyde samarbejde, vil det være mest hensigtsmæssigt, at regler herom optages i den lov, der i øvrigt regulerer området.

Kravet om tilsynsmyndighedens godkendelse gælder alene aftaler, der for en eller flere af deltagernes vedkommende vil medføre indskrænkning i de beføjelser, som efter styrelsesloven eller dens forudsætninger tilkommer kommunalbestyrelsen som besluttede og udøvende myndighed i kommunens anliggender. En udtømmende angivelse af, hvilke aftalebestemmelser der medfører en sådan indskrænkning, er næppe mulig, og nogen nærmere afgrænsning er derfor ikke foretaget i lovteksten. I praksis vil afgørelsen imidlertid næppe volde særlige vanskeligheder.

Kravet om godkendelse vil således omfatte aftaler, hvorved et særligt fællesskabsorgan tillægges kompetence til at træffe beslutninger, der forpligter de deltagende kommuner i økonomisk henseende, f. eks. beslutninger om låneoptagelser, garantiforpligtelser,

køb, salg og pantsætninger af fast ejendom, iværksættelse af anlægsarbejder o. s. v.

Endvidere skal godkendes aftaler, hvorved en eller flere af de deltagende kommuner påtager sig vedvarende forpligtelser, uden at aftalen indeholder adgang til opsigelse inden for et kortere åremål.

Også aftaler, der binder en kommunalbestyrelse negativt, kan være omfattet af kravet om godkendelse. Dette vil f. eks. gælde, dersom en kommune i forbindelse med en aftale om adgang til at benytte en anden kommunes forvaltningsapparat eller indretninger på et vist område påtager sig forpligtelse til ikke selv at iværksætte foranstaltninger på samme eller lignende områder.

I forbindelse med godkendelse af aftaler vil tilsynsmyndigheden kunne påse, at samarbejdsaftalens indhold harmonerer med kommunallovgivningen og dens forudsætninger, herunder at de enkelte kommunalbestyrelser får en efter de konkrete forhold rimelig indflydelse på samarbejdsvirksomhedens udøvelse. Endvidere vil det kunne påses, at samarbejdsaftalen i fornødent omfang indeholder bestemmelser om approbation på visse af samarbejdsvirksomhedens dispositioner.

Til stk. 2. Bestemmelsen om, at samarbejdsaftaler kan ophæves, når deltagerne er enige herom, er en naturlig konsekvens af, at stk. 1 kun drejer sig om frivillig indgåelse af aftaler. Det må i denne forbindelse erindres, at de enkelte kommunalbestyrelser fra ophævelses tidspunktet i fuldt omfang vil være undergivet styrelseslovens regler, idet en eventuel godkendelse af fravigelser herfra bortfalder ved aftalens ophævelse.

Reglen om tilsynsmyndighedens adgang til på en deltagers andragende at ophæve aftalen er i overensstemmelse med de gældende regler i landkommunallovens § 13 og § 25, stk. 2, om fællesskabers ophævelse. I forhold til den gældende regel i købstadkommunallovens § 22, stk. 6, er bestemmelsen om ophævelse på en deltagers andragende en udvidelse, idet den også omfatter ejendomsfællesskaber, der grunder sig på frivillig overenskomst.

Hvad angår en eller flere deltageres udtrædelse efter opsigelse, må der sondres mellem, om opsigelsen er hjemlet i den godkendte aftale eller blot accepteres af de øvrige deltagere.

For så vidt regler om opsigelse er indeholdt i selve aftalen, vil de hermed have været undergivet tilsynsmyndighedens prøvelse i forbindelse med godkendelsen i henhold til stk. 1, og det har i denne forbindelse kunnet påses, at regler om opsigelse i fornødent omfang suppleres af regler om det hermed forbundne økonomiske opgør, herunder eventuelt

bestemmelser om, at tilsynsmyndighedens godkendelse heraf er fornøden.

Dersom opsigelsen ikke er hjemlet i den godkendte aftale, men blot accepteres af de øvrige deltagere, således at samarbejdet fortsættes mellem disse, foreligger en ophævelse af den oprindelige aftale samt indgåelse af en ny samarbejdsaftale mellem de tilbageværende deltagere. Disse aftaler er underkastet godkendelseskrav efter henholdsvis stk. 3 og stk. 1.

Til stk. 3. Bestemmelsen harmonerer med de gældende regler i landkommunallovens § 13 og § 25, stk. 2, og købstadkommunallovens § 22, stk. 6. Det må dog erindres, at sidstnævnte bestemmelse ikke hjemler tvangsmæssig ophævelse på en deltagers andragende af ejendomsfællesskaber, der grunder sig på frivillig overenskomst, og derfor ej heller omhandler vilkårsfastsættelse i dette tilfælde.

ad § 61.

Der er i nærværende paragraf i overensstemmelse med gældende lovgivning givet tilsynsmyndigheden visse selvstændige beføjelser, der kan anvendes i tilfælde, hvor man — også uden for approbations tilfælde — bliver bekendt med, at en kommune handler i strid med sine offentlige funktioner. Der har i praksis vist sig kun at være brug for disse beføjelser i ganske få undtagelsestilfælde, men for at kunne imødegå sådanne tilfælde er det nødvendigt fortsat at give tilsynsmyndighederne de fornødne midler i hænde.

Reglen om adgangen til at annullere en kommunalbestyrelses beslutning, der omhandles i *stk. 1* svarer i det hele til de nugældende regler herom i købstadkommunallovens § 14 og landkommunallovens §§ 31 og 32. Reglen er dog noget enklere formuleret, men finder som hidtil kun anvendelse overfor ulovlige beslutninger, og ikke overfor blot uhensigtsmæssige beslutninger. Købstadkommunallovens regel om, at annullationen skal gennemføres inden 6 uger efter beslutningens vedtagelse, er ikke opretholdt i lovforslaget, og det er fundet overflødig i loven at angive, at kommunalbestyrelsen skal have haft lejlighed til at udtale sig, inden der træffes afgørelse i sagen. Virkningen af annullationen er alene, at beslutningen betragtes som ikke truffet, men tilsynsmyndigheden har ingen mulighed for at sætte en anden beslutning i stedet for den annullerede. Er den ulovlige beslutning udført, må man benytte sig af et af de øvrige tvangsmidler.

Reglen i *stk. 2* om muligheden for i visse tilfælde at anvende tvangsbøder eller gøre personligt ansvar gældende mod kommunalbestyrelsen, svarer til de nugældende regler i købstadkommunallovens

§ 30 og landkommunallovens §§ 31, stk. 3 og 32, stk. 2. Anvendelsen af tvangsbøder er dog ikke omtalt i købstadkommunalloven, men det har altid været antaget, at sådanne bøder kunne pålægges byrådene. Det er i overensstemmelse med de hidtidige regler en forudsætning for anvendelsen af den pågældende bestemmelse, at kommunalbestyrelsen har handlet i strid med bestemmelser af offentlig interesse indeholdt i en formel lov.

Tvangsbøder kan kun anvendes i tilfælde, hvor der ikke er rimelig tvivl om, at den foranstaltning, der skal fremtvinges, påhviler kommunen og er hjemlet i loven. Er den fornødne klarhed ikke til stede, må tilsynsmyndigheden være henvist til at anlægge sag mod kommunalbestyrelsen ved domstolene.

Der er ikke i den foreslåede bestemmelse — lige så lidt som i de gældende bestemmelser — hjemlet adgang til at pålægge enkelte medlemmer af en kommunalbestyrelse tvangsbøder for at undlade at opfylde en forpligtelse, der påhviler vedkommende i henhold til kommunallovgivningen. Omvendt skal tvangsbøder ikke nødvendigvis pålægges samtlige medlemmer af en kommunalbestyrelse, idet formålet er at fremtvinge opfyldelsen af en forpligtelse, og det derfor vil være meningsløst at anvende tvangsbøder over for medlemmer, der i et møde har stemt for, at forpligtelsen skal opfyldes.

I tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har udvist forsømmelse eller skødesløshed i forbindelse med udførelsen af dens hverv og ved denne adfærd har påført kommunen et tab, har tilsynsmyndigheden mulighed for at gennemføre et erstatnings-søgsmaal ved domstolene. Man har ikke fundet det rimeligt i loven at give tilsynsmyndigheden hjemmel til på egen hånd at fastsætte et erstatningstilsvær for kommunalbestyrelsens medlemmer.

Kapitel VIII.

Særlige bestemmelser.

ad § 62.

Bestemmelsen i *stk. 1* svarer til landkommunallovens § 7, der må antages i princippet at finde tilsvarende anvendelse i købstæderne.

Reglen i *stk. 2* er ny, men indenrigsministeren har tidligere givet retningslinier for kassation af kommunale arkivalier.

ad § 63.

Bestemmelsen svarer til købstadkommunallovens § 28 og landkommunallovens § 18.

ad § 64.

Bestemmelsen svarer til købstadkommunallovens § 27 og landkommunallovens § 20.

ad § 65.

Med ophævelsen af bestemmelserne i købstadkommunallovens §§ 6, 8 og 9 bortfalder hjemmelen for den bestående magistratsordning i Århus kommune. Da denne ordning betegner en afvigelse fra den foreslåede styrelseslovs almindelige regler, er det for ordningens opretholdelse nødvendigt at optage hjemmel i loven.

ad § 66.

Bestemmelsen svarer for købstædernes vedkommende til reglen i købstadkommunallovens § 24, medens den for sognekommunernes vedkommende betyder en udvidelse i forhold til den nugældende regel i landkommunallovens § 10, stk. 4, idet det efter denne udtrykkelig må bestemmes i styrelsesvedtægten, at ligningen skal foretages af en ligningskommission. Der er dog i paragraffens stk. 6 åbnet mulighed for, at indenrigsministeren kan tillade en kommune, at ligningen udføres af kommunalbestyrelsen.

ad § 68.

Efter købstadkommunallovens § 31, stk. 3, og landkommunallovens § 29, stk. 3, skal bestemmelser om købstad- og amtskommunale tjenestemænds antal, ansættelse, afskedigelse, lønnings- og pensionsvilkår og forretninger træffes i en særlig lønnings- og pensionsvedtægt, der stadfæstes af indenrigsministeren.

Efter landkommunallovens § 15, stk. 3, kræves amtsrådets samtykke til oprettelse af faste tjenestemandstillinger i sognekommuner og til fastsættelsen af lønningerne for sådanne stillinger. Sådanne bestemmelser kan, om det findes ønskeligt, optages i den sognekommunale vedtægt eller i en særlig vedtægt.

Disse lovregler har i deres oprindelse en meget nær tilknytning til statens almindelige økonomiske tilsyn med kommunerne, og deres udformning er præget af, at man har set tilsynet på tjenestemandsområdet som et led i varetagelsen af samfundets interesse i, at der i den enkelte kommune foretages sunde økonomiske dispositioner.

Det er endvidere tilsynsmyndighedernes opgave at tilstræbe en fornuftig koordinering af ansættelsesvilkårene i de forskellige kommuner for at undgå usund konkurrence og overbudspolitik i forhold til andre kommuner, til andre kommunegrupper, til statens lønsystem og til lønniveauet i det private

erhvervsliv. Endelig har tilsynsmyndighederne set det som en naturlig opgave at sikre klarhed og ensartethed i ansættelsesforholdene gennem udsendelse af normaltjenestemand- og normalpensionsvedtægter og en fastholden af disse standarder overfor de enkelte kommuner.

Tilsynets karakter af en godkendelse efter at der foreligger en aftale mellem de kommunale sammenslutninger og modstående faglige organisationer eller i konkrete sager en kommunalbestyrelsesbeslutning på basis af tilsvarende forhandlinger med en faglig organisation ofte under medvirken af den pågældende kommunale sammenslutning, udelukker imidlertid i praksis regelmæssigt, at tilsynsmyndighederne kan sætte deres præg på udformningen af lønordninger og derved hindre, at en aftale på et område får uønskkelige konsekvenser på andre felter, som den pågældende kommunale aftalepart ikke har haft forudsætninger for eller umiddelbar interesse i at tage i betragtning.

Hertil kommer, at de hidtil gældende former for tjenestemandsansættelse i de senere år, i stigende omfang er afløst af ansættelse på overenskomstbasis.

Der foregår for tiden forhandlinger de kommunale organisationer imellem om muligheden af at etablere et fælles lønorgan, der på den ene side skulle kunne tilgodese kommunernes interesse i den bedst mulige varetagelse af løn- og ansættelsesproblemer og på den anden side åbne mulighed for en vis indflydelse fra statens side med hensyn til offentligt ansattes vilkår.

Indtil resultatet af disse forhandlinger forelig-

ger, har man fundet det rigtigst stort set at opretholde den gældende retstilstand.

ad § 69.

Loven forudsættes i forslaget at træde i kraft den 1. april 1970, men det kan dog ikke ganske udelukkes, at der inden dette tidspunkt inden for enkelte amter opnås enighed om en gennemførelse af kommunalreformens indhold. Det er derfor i *stk. 2* foreslået, at indenrigsministeren kan lade loven eller dele heraf træde i kraft for visse kommuners vedkommende inden 1970.

Til stk. 3. Forslaget tager sigte på at erstatte den gældende købstadkommunallov og landkommunallov, men det vil dog være påkrævet i styrelsesloven at opretholde købstadkommunallovens bestemmelser om havne og om brandkommission og sundhedskommission samt landkommunallovens kapitel III om fremgangsmåden ved ændringer i landets kommunale inddeling, indtil de fornødne bestemmelser herom kan optages i de love, der i øvrigt skal regulere de omhandlede områder.

Forslaget forudsætter i øvrigt en række ændringer af bl. a. den kommunale valglov og lovgivningen om den amtskommunale beskatning. Endvidere vil bortfaldet af sondringen mellem købstadkommuner og sognekommuner i styrelsesloven indebære, at den del af speciallovgivningen, der er baseret på en sådan sondring bør optages til revision. Dette revisionsarbejde forudsættes forberedt af de enkelte fagministerier, når retningslinierne for den nye kommunestruktur er fastlagt.

