

Udskriftsdato: mandag den 12. januar 2026

VEJ nr 9150 af 29/02/2016 (Gældende)

Vejledning om regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner

Ministerium: Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Journalnummer: Social- og Indenrigsmin., j.nr. 2014-20081

Vejledning om regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner

Indholdsfortegnelse

1. Vejledningens opbygning
2. Behovet for regulering, der retter sig mod kommuner og regioner samt principper herfor
 - 2.1 Behovet for regulering
 - 2.2 Aftalte principper for regulering i forhold til kommuner
3. Generelle retlige rammer for kommuners og regioners styrelse
 - 3.1. Retlige rammer for kommuners og regioners styrelse
 - 3.2 Den generelle kommunale og regionale lovgivning
 - 3.3 Kort om anden særlig relevant tværgående lovgivning
4. Særligt om de generelle retlige rammer for kommune- og regionsstyret og forholdet til nye regler
 - 4.1. De kommunale og regionale styrelsessystemer m.v.
 - 4.1.1. Det kommunale styrelsessystem m.v.
 - 4.1.1.1. Kommunestyrelsesloven
 - 4.1.1.2. Kommunalbestyrelsen og dens medlemmer
 - 4.1.1.3. Udvalgsstyre
 - 4.1.1.4. Andre styreformer og dispensationsmuligheder
 - 4.1.1.5. Borgmesteren
 - 4.1.1.6. Den kommunale administration
 - 4.1.1.7. Delegation inden for den kommunale organisation
 - 4.1.1.8. Kommunale fællesskaber
 - 4.1.1.9. Udlicitering og kommunal opgavevaretagelse i selskabsform
 - 4.1.2. Det regionale styrelsessystem
 - 4.1.2.1. Regionsloven
 - 4.1.2.2. Det regionale styrelsessystem m.v.
 - 4.1.2.3. Opgaver, samarbejder og udlicitering m.v.
 - 4.1.3. Betydningen af det kommunale og regionale styrelsessystem ved ny regulering
 - 4.1.3.1 Terminologi
 - 4.1.3.2. Vedr. organisering af opgaveløsning
 - 4.2. Vederlæggelse for varetagelsen af kommunale og regionale hverv
 - 4.2.1. Vederlag til kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmer for varetagelse af kommunale og regionale hverv
 - 4.2.2. Vederlag til ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer og ikke-regionsrådsmedlemmer for deltagelse i visse møder
 - 4.2.3. Vederlagsreglernes betydning ved ny regulering, der retter sig mod kommuner og regioner
 - 4.2.3.1. Behovet for særlig regulering
 - 4.2.3.2. Vederlag til ikke-kommunalbestyrelses- og ikke-regionsrådsmedlemmer
 - 4.2.3.3. Formulering af henvisninger til vederlag for kommunale og regionale
 - 4.3. Kommunernes og regionernes budget, regnskab, revision og låntagning

- 4.3.1. Kommunernes og regionernes budget og regnskab
- 4.3.2. Kommunernes og regionernes revision
- 4.3.3. Den kommunale og regionale låntagning m.v.
- 4.3.4. Betydning ved ny regulering
 - 4.3.4.1. Budgettering og regnskabsaflæggelse
 - 4.3.4.2. Revisionen
 - 4.3.4.3. Låntagning m.v.
- 4.4. Kommunalfuldmagtsreglerne og myndighedsfuldmagten
 - 4.4.1. Kommunalfuldmagtsreglernes indhold
 - 4.4.2. Regionernes opgaver og myndighedsfuldmagten
 - 4.4.3. Kommunalfuldmagtsreglernes og myndighedsfuldmagtens betydning ved ny regulering
- 4.5 Det kommunale og regionale tilsyn
 - 4.5.1. Tilsynets kompetence
 - 4.5.2. Tilsynets sagsrejsning
 - 4.5.3. Tilsynets sagsoplysning
 - 4.5.4. Tilsynets sanktionsmuligheder
 - 4.5.5. Social- og Indenrigsministeriets overordnede tilsyn
 - 4.5.6. En fagministers ret til at udtale sig
 - 4.5.7. Betydningen af lovgivningen om kommunaltilsynet ved ny regulering
 - 4.5.7.1. Afskæring af det kommunale tilsyn
 - 4.5.7.2. Udvidelse af tilsynets kompetence i anden lovgivning
 - 4.5.7.3. Overvejelser ved valg af evt. klage- eller tilsynsorgan
 - 4.5.7.4. Nyt eller eksisterende klage- eller tilsynsorgan?
- 5. Øvrige særlige forhold ved regulering, der retter sig mod kommuner og regioner
 - 5.1 Høringsregler på kommunalt og regionalt niveau
 - 5.2 Høring af KL og Danske Regioner
 - 5.3 Udstedelse og ikrafttrædelse
 - 5.4 Særlig kommune- og/eller regionsrettet information om ny regulering
 - 5.5 Vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser, herunder Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)

1. Vejledningens opbygning

Vejledningens opbygning er målrettet de overvejelser og rækkefølgen heraf, som er naturlige i forbindelse med regulering, der retter sig mod kommuner og regioner. Vejledningen omfatter navnlig udfærdigelse af lovforslag og udarbejdelse af bekendtgørelser og vejledende administrative forskrifter.

Vejledningen tager afsæt i, om der er behov for regulering og overordnede principper for, hvordan reguleringen i givet fald bør udformes.

Herefter gennemgås forskellige elementer i opbygningen af de kommunale og regionale styreformer, vederlæggelse m.v. og de opmærksomhedspunkter, som bl.a. disse forhold kan give anledning til ved overvejelser om regulering af kommuner og regioners opgavevaretagelse m.v.

Vejledningen fokuserer særligt på de forhold, der kan have betydning i forhold til regulering, der retter sig mod eller berører kommuner og regioner. Den skal således ses som et supplement til den vejledning om lovkvalitet, som er udsendt af Justitsministeriet i juni 2005 (Vejledning nr. 9801 af 3. juni 2005).

Vejledningen indeholder også anbefalinger og forslag, der i øvrigt er relevante i forhold til kommuner og regioner, herunder i forhold til at understøtte kommuners og regioners overholdelse af allerede gældende regulering.

Vejledningen erstatter vejledning nr. 192 af 28. juni 2001 om regeludstedelse i forhold til kommunerne.

2. Behovet for regulering, der retter sig mod kommuner og regioner samt principper herfor

2.1. Behovet for regulering

Før der udstedes en regel om kommunernes eller regionernes varetagelse af en given opgave, må man overveje, 1) om der er behov for fastsættelse af bindende regler for kommunernes eller regionernes opgavevaretagelse, eller om formålet kan fremmes ved brug af gældende ret eller alternative former for styring af kommuner og regioner, 2) om varetagelsen af en given opgave skal henlægges til kommunerne eller regionerne eller til en anden myndighed samt 3) om bindende regulering bør anvendes.

Brug af gældende ret?

Før udstedelsen af ny regler bør det vurderes, om formålet med udstedelsen af den nye regel kan fremmes ved brug af gældende ret. I den forbindelse bør det overvejes, om bl.a. de administrative omkostninger for kommunerne og regionerne ved at indføre den nye regel står i mål med de forventede resultater af regeludstedelsen.

Brug af alternativ styring?

I de tilfælde, hvor gældende ret ikke vurderes tilstrækkelig, bør man overveje, om der er en alternativ måde at styre kommunerne og regionerne.

Alternativer til regulering kan i visse tilfælde være mere hensigtsmæssige og/eller mere effektive. Det gælder navnlig, hvis formålet med reguleringen er at påvirke opgavens kvalitet eller serviceniveau.

Følgende eksempler på alternativer til regulering kan overvejes:

- Aftaler, herunder økonomiaftaler
- Økonomiske tilskyndelser, herunder statslige forsøgs- eller udviklingspuljer
- Rådgivning og vejledning, henstillinger, dialog, partnerskaber og inddragelse af civilsamfundet m.v.

Aftaler kan være særligt velegnede til at fastsætte overordnede rammer for udviklingen i de kommunale og regionale serviceniveauer eller til at fastlægge rammerne for en fælles opfølgning på et område, hvor der er konstateret et problem med administrationen, som ikke skyldes reguleringen af området.

Som eksempel kan nævnes aftale af 19. november 2010 mellem Miljøministeriet og KL om et bedre grundlag for beskyttelse af værdifuld dansk natur. Et serviceeftersyn af naturbeskyttelseslovens § 3 havde vist problemer med registreringen af § 3-områder. Med aftalen var parterne enige om at gennemføre en ambitiøs og målrettet indsats med bidrag fra både kommuner og stat, der skulle sikre, at den vejledende registrering af § 3-områderne blev opdateret inden for en vis periode.

Et hovedeksempel på tilbagevendende aftaler mellem regeringen og KL og Danske Regioner er de årlige økonomiaftaler. Aftalerne er kendetegnet ved en gensidig politisk forpligtelse til overholdelse. De seneste års aftaler har desuden indeholdt en række henstillinger om politiske og økonomiske prioriteringer i kommuner og regioner. Aftalerne er dog ikke bindende for kommuner og regioner, da KL og Danske Regioner ikke retligt kan binde deres medlemmer.

Økonomiske tilskyndelser kan også anvendes til at påvirke kommunale og regionale aktiviteter i en bestemt retning, f.eks. via puljer.

Puljer kan imødekomme et politisk ønske om at kunne afsætte ekstra finansiering til et udvalgt område. Det bør samtidig sikres, at det er muligt at følge op på, at der sker et reelt og varigt løft på det pågældende område.

Anvendelse af puljer er ikke uproblematisk. Puljer vil oftest være forbundet med administrative byrder, det kan være vanskeligt at følge op på effekten heraf, hvis puljen ikke øremærkes, hvilket på den anden side forringer kommunernes mulighed for at prioritere lokalt, ligesom det typisk vil være tidsbegrænsede initiativer, der kan støttes.

Anvendelse af puljer skal derfor ske med særlig omtanke. Hvis puljer konkret ønskes anvendt, bør det ske ud fra en åben og gennemsigtig proces med bl.a. klare forhåndsudmeldte kriterier, fokuseret ansøgningsvejledning, opfølgning baseret på mål i prioriteret rækkefølge og projektregnskab.

Som eksempel på anvendelse af en pulje til at fremme et bestemt område kan nævnes en af låne- og deponeringsfritagelsespuljerne fra aftalen om kommunernes økonomi for 2015. Med henblik på at fremme offentligt-privat samarbejde gav puljen kommuner mulighed for at søge om låneadgang eller dispensation fra deponeringsforpligtelsen i lånebekendtgørelsen inden for en fastsat ramme.

Rådgivning, vejledning og dialog kan medvirke til at fremme efterlevelsen af eksisterende regler og medvirke til at øge kvaliteten og ensartetheden af kommunernes og regionernes opgavevaretagelse. Muligheden for at øge og/eller forbedre denne indsats bør derfor først overvejes fremfor at søge at fastsætte nye og mere detaljerede regler. Det kan f.eks. konkret ske ved henvisning til en hotline eller ved at udarbejde lovfortolkende vejledninger. Se herom i afsnit 5.3.

Rådgivning, vejledning og dialog har ikke bindende virkning i forhold til kommuner og regioner. Disse alternativer er derfor mest anvendelige, hvor der - gerne på baggrund af en forudgående dialog - er en fælles forståelse af de pågældende opgavers karakter og af de nødvendige initiativer.

Tilsvarende kan *partnerskaber* være et alternativ til regulering. Partnerskaber er en samarbejdsform, der kan rammesætte dialog- og tillidsbaseret samarbejde og skabe resultater i forhold til komplekse udfordringer uden nødvendigvis at skulle lovgive. Partnerskaber er som sådan ikke noget nyt. I og på tværs af stat, kommuner, regioner, frivillige og private virksomheder og organisationer er der mange gode eksempler på partnerskaber. Partnerskaber er ikke bindende, men gensidigt forpligtende og typisk baseret på en aftale.

Det bemærkes, at anvendelse af partnerskaber eller andre former for aftaler forudsætter, at der er den fornødne hjemmel til, at kommuner og/eller regioner kan varetage den pågældende opgave.

Som et eksempel kan nævnes Den Nationale Hjemløsestrategi. I perioden 2009-2013 blev der afsat 500 mio. kr. i satspuljen til en national hjemløsestrategi. Den overordnede ambition i strategien var at nedbringe antallet af hjemløse i Danmark ved at afprøve metoder, der havde skabt gode resultater i udlandet. Et kommunalt-statsligt partnerskab blev dannet, hvor hver kommune bl.a. skulle opstille lokale mål samt beskrive, hvordan de ville nå dem med udgangspunkt i de nye metoder. Effekterne af partnerskabet var bl.a., at 9 ud af 10 hjemløse, der indgik i strategiarbejdet, blev boende i deres nye bolig med den rette støtte. Desuden steg antallet af hjemløse i partnerskabskommunerne markant mindre end i landets øvrige kommuner. Partnerskabskommunerne oplevede således blot en stigning på i gennemsnit 4 procent mod 43 procent i landets øvrige kommuner. Endelig viste det sig, at det også økonomisk kunne betale sig for kommunerne at implementere metoderne i indsatsen på hjemløseområdet.

Skal varetagelsen af en given opgave henlægges til kommunerne eller regionerne eller til en anden myndighed?

Når det overvejes, om varetagelsen af en given opgave skal henlægges til kommuner eller regioner, til staten eller eventuelt en anden særskilt myndighed, f.eks. Udbetaling Danmark, kan man inddrage kommunernes overordnede borgernære funktion.

Henlæggelse af en opgave til regionerne kræver grundige overvejelser. Regionerne er myndigheder, der alene varetager de opgaver, der er henlagt til dem ved lov, og regionerne varetager som udgangspunkt alene de opgaver, som det ikke er vurderet hensigtsmæssigt at henlægge til kommunerne, staten eller andre myndigheder.

Brug af bindende regulering?

Såfremt hverken gældende ret eller alternative måder at styre kommunerne og regionerne på er tilstrækkelige, kan man overveje bindende regulering af kommunernes og regionernes opgavevaretagelse.

Det følger af grundlovens § 82, at bindende regler i forhold til kommunerne og regionerne alene kan udstedes ved lov eller med hjemmel i lov. Regulering ved lov eller med hjemmel i lov er således

nødvendig, hvis kommuner og/eller regioner skal være retligt forpligtede til at varetage en opgave, eller hvis kommuner og regioner skal have mulighed for at varetage opgaven, jf. her også afsnit 3.1.

Traditionelt reguleres der ved udstedelse af bindende regler i form af *love* og *bekendtgørelser*.

Ved overvejelser om bindende regulering er det vigtigt at inddrage hensynet til det kommunale og regionale selvstyre og det lokale politiske handlerum. Bindende regulering i forhold til kommuner og regioner bør derfor navnlig overvejes, hvor særlige samfundsmæssige hensyn eller særlige hensyn til borgernes og virksomheders retssikkerhed taler for en sådan regulering, jf. her også afsnit 3.

Der bør videre udvises stor tilbageholdenhed med regulering som følge af enkeltsager. Den enkelte sag bør i stedet drøftes direkte med den kommune eller region, der kunne give anledning til ny regulering af opgavevaretagelsen.

I den forbindelse er det relevant at være opmærksom på, at kommunalbestyrelser og regionsråd skal tilvejebringe og meddele vedkommende minister de oplysninger og udlevere de dokumenter, som denne måtte forlange om forhold i kommunen eller regionen (*kommunestyrelseslovens § 63, regionslovens § 38*).

Regulering som følge af enkeltsager kan dog være relevant, hvis enkeltsagerne kan ses som et udtryk for, at der er behov for generel regulering på et givet område. I givet fald bør reguleringen fokuseres på mål og resultater og ikke processer, jf. her afsnit 2.2.

2.2. Aftalte principper for regulering i forhold til kommuner

Regeringen og KL indgik i september 2015 i forbindelse med økonomiaftalen for 2016 en aftale om bl.a. principper for god decentral styring, som regeringen og KL gensidigt vil støtte og arbejde for. Principperne kan ses i forlængelse af tidligere aftalte principper på de kommunale og regionale områder.

Principperne skal inddrages ved overvejelser om ny eller ændret regulering, der retter sig mod eller berører kommuner.

Principper for kommunal-statsligt samarbejde

Tydeligt lokalt ansvar og opbakning til lokale prioriteringer

1. Tydeligt opgave- og budgetansvar.
2. Styring på mål og resultater.
3. Politisk ansvar og decentralt råderum til tværgående prioriteringer.
4. Enkeltsager løses konkret.

Samarbejde om modernisering af den offentlige sektor

5. Decentralt ansvar for implementering af reformer.
6. Samarbejde om nytænkning og effektivisering.
7. Viden er grundlaget.

Principperne understreger bl.a., at regulering bør have et mål- og resultatfokus frem for at være procesregulerende. Dette er ud fra et hensyn om at give et større kommunalpolitisk råderum til at løse opgaverne med afsæt i lokale ønsker og behov.

Principperne fremhæver herudover, at regulering skal tage udgangspunkt i aktuel bedste viden og, hvor det er muligt, være evidensbaseret. Med andre ord skal den specifikke viden indarbejdes i den konkrete regulering, herunder begrænse regulering, hvor effekten er udokumenteret samt afbureaukratisere, hvor ny viden/dokumentation på et område peger på uhensigtsmæssige regler og bestemmelser.

2.3. Indholdet af reguleringen (mål- og processtyring m.v.)

På baggrund af de nævnte principper bør det tilstræbes, at regulering, der retter sig mod kommuner og regioner, så vidt muligt er mål- og resultatbaseret. Derved sikres fokus på den offentlige sektors kerneopgaver. Styring baseret på mål og resultater understreger samtidig kommunerne og regionernes ansvar for lokal prioritering, kvalitet og effektivitet i forhold til løsningen af den konkrete opgave. —Det bør være vægtige grunde til regler og krav, der har karakter af proceskrav og detailregulering.

Som eksempel på styring efter mål og resultater kan nævnes § 4 i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen (Lov nr. 1482 af 23. december 2014 med senere ændringer):

”Kommunalbestyrelsen vedtager hvert år senest den 31. december med udgangspunkt i de vejledende beskæftigelsespolitiske mål, der er udmeldt af beskæftigelsesministeren, jf. § 19, en beskæftigelsesplan for det kommende års beskæftigelsesindsats.

Stk. 2. I grundlaget for udarbejdelse af beskæftigelsesplanen indgår en resultatrevision, som viser resultater og effekter af beskæftigelsesindsatsen i jobcenteret i det forudgående år.”

Tidligere var der en række formkrav til fastsættelse af kvantitative mål i de kommunale beskæftigelsesplaner med udgangspunkt i landsdækkende kvantitative målsætninger.

Det bør klart fremgå af lovbemærkninger, følgebrevne til administrative forskrifter og vejledninger, hvilke rammer de pågældende regler sætter for kommunernes og regionernes implementering af reglerne, herunder hvilke dele der er obligatoriske, og i hvilke dele der gives valgmuligheder.

3. Generelle retlige rammer for kommuners og regioners styrelse

3.1. Retlige rammer for kommuners og regioners styrelse

Kommuner og regioner er omfattet af det almindelige legalitetsprincip, som betyder, at kommuners og regioners opgavevaretagelse er betinget af, at der er hjemmel i lovgivningen, og at opgavevaretagelsen ikke strider mod lov.

Der er ikke et almindeligt over-/underordningsforhold mellem centraladministrationen og kommuner/regioner. Det betyder bl.a., at bindende regulering af kommuners og regioners virksomhed kun kan ske ved lov eller med hjemmel i lov. Er der ikke en sådan hjemmel, kan der ikke med bindende virkning reguleres forhold i kommuner og regioner.

Kommunernes selvstændige stilling følger af grundlovens § 82, der fastsætter, at *Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov*. Se endvidere afsnit 2.1. om grundlovens § 82.

Hvis det følger af loven, at kommuner/regioner har pligt til at varetage en opgave, er kommunerne/regionerne forpligtede til at følge loven og derved realisere lovgivningsmagtens intentioner. Det betyder f.eks., at en kommune ikke kan undlade at udføre en opgave, som det følger af loven, at kommunen har pligt til at udføre.

Udover at pålægge kommuner og regioner at varetage en opgave kan det også følge af lovgivningen, at kommuner og regioner er udelukket fra at varetage en opgave. For regionernes vedkommende er de opgaver, som regionerne skal varetage, opregnet i regionslovens § 5, stk. 1, og regionerne må ikke løse andre opgaver. Det følger af lovens § 5, stk. 2, se nærmere i afsnit 4.1.2.3.

Der kan også i lovgivningen fastsættes regler om, hvordan kommuner og regioner og skal løse deres opgaver.

På nogle områder er rammerne for, hvordan en opgave skal løses, ganske vide. Det gælder f.eks. inden for store dele af kulturområdet. Her er friheden til at bestemme, hvordan en opgave ønskes løst, således ganske stor. Dog skal opgaveløsningen som altid ske i overensstemmelsen med de almindelige offentligt retlige grundsætninger om bl.a. saglig forvaltning og lighed samt forvaltningsloven og offentlighedsloven. På andre områder er råderummet mere begrænset. Det gælder særligt inden for det sociale område, hvor der stilles krav om ensartethed og ligebehandling af borgerne i kommunernes afgørelser.

Ved regeludstedelse bør man være opmærksom på, at regler om, hvordan en opgave skal løses, indskrænker kommunernes og regionernes frihed til at tilrettelægge opgaveløsningen sådan, som den enkelte kommunalbestyrelse/regionsråd finder mest hensigtsmæssigt ud fra lokale forhold og prioriteringer.

3.2. Den generelle kommunale og regionale lovgivning

De retlige rammer for det kommunale og regionale styre i findes i kommunestyrelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015) og regionsloven (lovbekendtgørelse nr. 770 af 9. juni 2015).

Lovene indeholder bl.a. regler om det kommunale og regionale styrelses- og beslutningssystem, herunder den grundlæggende regel om, at kommunalbestyrelsen/regionsrådet er den øverste kompetente og ansvarlige myndighed for alle kommunens/regionens anliggender (*kommunestyrelsesloven § 2, stk. 1, og regionslovens § 3, stk. 1*).

Lovenes bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale og regionale styrelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen (*kommunestyrelsesloven § 1, stk. 2, og regionslovens § 2, 2. pkt.*).

Se herom i afsnit 4.1.1.1. samt 4.1.2.1.

3.3. Kort om anden særlig relevant tværgående lovgivning

Offentlighedsloven, forvaltningsloven og persondataloven er hovedeksempler på love af generel og tværgående karakter i forhold til kommuner og regioner.

Offentlighedsloven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning. Det omfatter visse selvejende institutioner, visse forsyningsvirksomheder og som udgangspunkt virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 pct. af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.

Forvaltningsloven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Persondataloven gælder bl.a. for alle offentlige myndigheders behandling af følsomme oplysninger, oplysninger om andre rent private forhold og almindelige ikke-følsomme oplysninger.

De nævnte love hører under Justitsministeriet.

Der må i almindelighed udvises tilbageholdenhed med på særlige områder at fravige offentlighedsloven, forvaltningsloven og persondataloven, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 9801 af 3. juni 2005 om lov kvalitet, pkt. 4.3.6. Forholdet til centrale tværgående love og retsgrundsætninger.

4. Særligt om de generelle retlige rammer for kommune- og regionsstyret og forholdet til nye regler

4.1. De kommunale og regionale styrelsessystemer m.v.

4.1.1. Det kommunale styrelsessystem m.v.

4.1.1.1. Kommunestyrelsesloven

Reglerne om det kommunale styre findes i kommunestyrelsesloven. Loven gælder for alle kommuner og indeholder bl.a. regler om de styrende organer, kommunalbestyrelsen, udvalgene og borgmesteren. Der er i det følgende henvist til de relevante bestemmelser i loven.

4.1.1.2. Kommunalbestyrelsen og dens medlemmer

Kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen (§ 2, stk. 1), der er et kollegialt organ. Kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed og har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed.

Kommunalbestyrelsen er som udgangspunkt kompetent til at træffe afgørelse i alle sager, som vedrører kommunen, og der er ikke andre kommunale organer, som har kompetence til at efterprøve kommunalbestyrelsens beslutninger. Beslutninger, der træffes af udvalgene, borgmesteren og af den kommunale administration, træffes på kommunalbestyrelsens vegne. Udvalgene og borgmesteren er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Det gælder, med mindre andet er fastsat i lovgivningen (§ 11, stk. 1).

De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer har efter loven en række individuelle rettigheder. Disse omfatter bl.a. ret til sagsindsigt (§ 9), en initiativret (§ 11, stk. 1) og en standsningsret (§ 23). Retten til sagsindsigt giver ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration. Initiativretten giver ret til at indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen og fremsætte forslag til beslutninger herom. Standsningsretten giver et udvalgsmedlem ret til at standse et udvalgs behandling af en sag og henskyde den til kommunalbestyrelsen.

Kommunestyrelsesloven indeholder regler om kommunalbestyrelsens virke, herunder bl.a. regler om:

- afholdelse af konstituerende møde (§ 6),
- valg af borgmester og viceborgmester (§§ 6 og 7),
- udfærdigelse af mødeplan (§ 8, stk. 1),
- udsendelse af dagsorden og sagsmateriale (§ 8, stk. 4 og 5),
- afholdelse af ekstraordinære møder (§ 8, stk. 2) og seminarer (§ 9 a),
- mødeoffentlighed (§ 10),
- beslutningsdygtighed (§ 11, stk. 2),
- udfærdigelse af beslutningsprotokol (§ 13),
- inhabilitet (§ 14),
- indkaldelse af stedfortræder (§ 15) og
- valg af medlemmer til udvalg og andre organer (§§ 17-19 og §§ 24-27).

Kommunalbestyrelsen skal vedtage en styrelsesvedtægt, som fastsætter de nærmere regler om kommunens styrelse (§ 2, stk. 2), herunder om antallet af medlemmer af kommunalbestyrelsen og om antallet af udvalg og udvalgenes opgaver. Kommunalbestyrelsen skal også vedtage en forretningsorden (§ 2, stk. 4), der indeholder processuelle regler for kommunalbestyrelsens virksomhed.

4.1.1.3. Udvalgsstyre

Kommunestyrelseslovens almindelige styreform er et udvalgsstyre. Ved denne styreform varetages den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender af udvalg (§ 17, stk. 1), mens borgmesteren har den øverste daglige ledelse af den kommunale administration (§ 31, stk. 3).

Kommunalbestyrelsen skal nedsætte et *økonomiudvalg* og yderligere mindst ét *stående udvalg* (§ 17, stk. 1). Alle kommunale anliggender skal være henlagt til et af disse udvalg.

Medlemmerne af økonomiudvalget og de stående udvalg vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer (§§ 18, stk. 1, og 19). Kommunalbestyrelsens formand (borgmesteren) er formand for økonomiudvalget (§ 18, stk. 1). Formanden for et stående udvalg udpeges af flertallet i udvalget (§ 22, stk. 1).

Udvalgene er ikke tillagt selvstændig kompetence, men skal varetage den umiddelbare forvaltning af de kommunale opgaver. Udvalgene afgør alle sædvanlige, løbende sager inden for udvalgets sagsområde. Det gælder, medmindre andet følger af lovgivningen eller af kommunalbestyrelsens beslutning. Som udgangspunkt skal kommunalbestyrelsens beslutninger forberedes ved udvalgsbehandling.

Det forhold, at den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender varetages af økonomiudvalget og de stående udvalg, indebærer en vis begrænsning i kommunalbestyrelsens adgang til at træffe generelle beslutninger om indskrænkning i udvalgenes kompetence. F.eks. kan en kommunalbestyrelse ikke beslutte, at alle sager, der kommer til behandling i økonomiudvalget eller et stående udvalg, skal forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse.

Kommunalbestyrelsen kan heller ikke træffe en beslutning om delegation af kompetence til forvaltningen, der er så vidtgående, at et udvalgs opgaver bliver meget væsentligt reduceret. Om intern delegation i øvrigt, se afsnit 4.1.1.7.

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

Økonomiudvalgets opgaveområde er i vidt omfang fastsat i kommunestyrelsesloven (§ 18, stk. 2-5).

Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning. Udvalget varetager endvidere den umiddelbare forvaltning af anliggender, der vedrører kommunens kasse- og regnskabsvæsen og løn- og personaleforhold samt forestår eller samordner kommunens planlægning.

Økonomiudvalgets mest centrale opgave er at udarbejde forslag til kommunens budget på baggrund af budgetbidrag fra de øvrige udvalg (§ 37).

Ud over de stående udvalg kan der nedsættes *særlige udvalg*, som skal varetage bestemte hverv eller have forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg (§ 17, stk. 4). De særlige udvalg kan have medlemmer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Foruden udvalgene nedsætter kommunalbestyrelserne efter anden lovgivning en lang række kommissioner, nævn, råd, bestyrelser og lignende, med særlige beføjelser, f.eks. folkeoplysningsudvalg, skolebestyrelser og hegnssyn. Disse organer består typisk af brugerrepræsentanter, sagkyndige eller andre samt i et vist omfang kommunalbestyrelsesmedlemmer.

4.1.1.4. Andre styreformer og dispensationsmuligheder

Kommunestyrelsesloven giver mulighed for at indføre andre styreformer end udvalgsstyret.

Kommunalbestyrelsen kan således i styrelsesvedtægten bestemme, at økonomiudvalget består af borgmesteren, som er formand for udvalget, og formændene for de stående udvalg samt eventuelt et yderligere antal kommunalbestyrelsesmedlemmer (*mellemformsstyre*, § 65). Det er fortsat økonomiudvalget og de stående udvalg, der har ansvaret for den umiddelbare forvaltning. Til forskel fra det almindelige udvalgsstyre er formændene for de stående udvalg fødte medlemmer af økonomiudvalget. Det indebærer et styrket økonomiudvalg. Endvidere vælges udvalgsformændene (og evt. borgmesteren, jf. § 65, stk. 5) af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg.

Kommunalbestyrelsen kan tillige i styrelsesvedtægten træffe beslutning om, at der ikke nedsættes økonomiudvalg eller stående udvalg til at varetage den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender (*udvalgsløst styre*, § 65 a).

Kommunalbestyrelsen kan endelig i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om, at de stående udvalg og økonomiudvalget ikke eller kun inden for visse af deres områder varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, der herefter henhører under kommunalbestyrelsen. Økonomiudvalget har dog fortsat visse lovbestemte opgaver (*Skanderborg-modellen*, § 64 b).

Københavns, Frederiksberg, Odense, Aalborg og Aarhus Kommuner kan vælge i styrelsesvedtægten at træffe beslutning om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat (*magistratsstyre*, § 64). Magistraten, der vælges af kommunalbestyrelsen, består af en borgmester og en række rådmænd, som vælges ved forholdstalsvalg. I en magistratsstyrede kommune varetager borgmesteren og de øvrige medlemmer af magistraten for deres respektive afdelinger både den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse. Koordinationen skal varetages af den samlede magistrat samt af de enkelte magistratsmedlemmer. Udvalgene i magistratsstyrede kommuner (kaldet faste udvalg) har ikke del i den umiddelbare forvaltning, men alene rådgivende funktioner.

De fem nævnte kommuner kan endvidere vælge i styrelsesvedtægten at træffe bestemmelse om, at formændene for de stående udvalg har den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der varetager udvalgets forvaltningsområder (*udvalgsstyre med delt administrativ ledelse*, § 64 a). Borgmesteren har i denne styreform den øverste daglige ledelse af kommunens øvrige administration, i det omfang andet ikke er bestemt i styrelsesvedtægten. Til forskel fra det almindelige udvalgsstyre varetages den daglige administrative ledelse ikke af borgmesteren alene, men deles mellem borgmesteren og udvalgsformændene. Denne styreform kan kombineres med det ovenfor beskrevne mellemformsstyre (*mellemformsstyre med delt administrativ ledelse*, § 64 a, stk. 3).

Frederiksberg Kommune har almindeligt udvalgsstyre. Aarhus Kommune har magistratsstyre. København, Odense og Aalborg Kommuner har mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Kommunestyrelsesloven giver i et vist omfang mulighed for, at en kommunalbestyrelse i styrelsesvedtægten med Social- og Indenrigsministeriets godkendelse kan fastsætte regler, der afviger fra en række af lovens regler eller kan beslutte at indføre en anden styreform end udvalgsstyre og de øvrige beskrevne styreformer (§ 65 c).

4.1.1.5. Borgmesteren

Kommunalbestyrelsen vælger blandt sine medlemmer en formand – borgmesteren. Det sker på det konstituerende møde (§ 6, stk. 1). På samme møde vælges en næstformand - viceborgmesteren - til at fungere i formandens forfald (§ 6, stk. 4). Hvis det er fastsat i kommunens styrelsesvedtægt, kan vælges en første og en anden næstformand (§ 6, stk. 5). Valgene har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Bestemmelserne i §§ 66-66 c i kommunestyrelsesloven giver dog mulighed for undtagelsesvist at suspendere eller afsætte borgmesteren.

Det fremgår af loven, at borgmesteren, med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen, i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger (§ 11, stk. 1).

Det er borgmesterens opgave at forberede, indkalde og lede kommunalbestyrelsens møder, herunder udsende en dagsorden og sagsmateriale til medlemmerne inden kommunalbestyrelsens møde (§§ 8, stk. 4, og 30).

Borgmesteren er endvidere den øverste daglige leder af den kommunale administration (§ 31, stk. 3). Borgmesteren fordeler sagerne til udvalgene og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges for kommunalbestyrelsen med eventuelle udtalelser fra udvalgene. Borgmesteren sørger for, at kommunalbestyrelsens beslutninger udføres, påser i øvrigt sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor. Borgmesteren sørger endelig for, at der ikke afholdes udgifter eller oppebæres indtægter uden fornøden bevilling.

Borgmesteren er efter kommunestyrelsesloven tillagt en række beføjelser, der skal forbedre borgmesterens muligheder for at koordinere den kommunale virksomhed og sikre, at forvaltningen fungerer som en enhed (§ 31 a). Borgmesteren kan bl.a. standse et udvalgs behandling af en sag, der herefter skal indbringes for kommunalbestyrelsen (*indgrebsretten*, § 31 a, stk. 3).

Borgmesterens ledelse er af overordnet karakter. Det betyder, at der ikke er et krav om, at borgmesteren personligt skal udføre alle de ledelsesopgaver, vedkommende har ansvaret for.

Borgmesteren har ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold.

Borgmesteren har en vis begrænset kompetence til at afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne: Borgmesteren kan på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke kan udsættes eller ikke giver anledning til tvivl (§ 31, stk. 1). Borgmesteren har ikke en tilsvarende adgang til at afgøre sager på udvalgenes vegne. Kompetencen gælder således særligt sager, der ikke skal til udvalgsbehandling, og sager, der har været til udvalgsbehandling, og hvori der ligger en indstilling til kommunalbestyrelsen. Kompetencen gælder ikke sager, hvor det følger af loven, at beslutning skal træffes af kommunalbestyrelsen i et møde.

4.1.1.6. Den kommunale administration

Kommunalbestyrelsen skal drage omsorg for indretningen af en kommunal administration (§ 17, stk. 7). Administrationen afleder som udgangspunkt sin kompetence fra kommunalbestyrelsen og er underordnet denne. De administrative enheder i kommunen udgør som udgangspunkt én forvaltningsmyndighed ("den kommunale enhedsforvaltning"). For så vidt angår aktindsigt efter offentlighedsloven er dette dog

i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 3, i et vist omfang fraveget ved bekendtgørelse om aktindsigt i visse interne kommunale og regionale dokumenter.

Der er i lovgivningen eksempler på forvaltningsorganer på kommunalt plan, som er tillagt selvstændig kompetence, og som derfor er selvstændige myndigheder. Eksempler herpå er børn- og ungeudvalg, huslejenævn, og hegnssynet. Den kommunale administration varetager i en vis udstrækning sekretariatsfunktioner for sådanne organer og har her stilling som selvstændig myndighed i forhold til den øvrige kommunale administration.

Kommunestyrelsesloven indeholder ingen nærmere regler om indretningen af den kommunale administration. Kommunalbestyrelsen har derfor frihed til at indrette den kommunale administration ud fra, hvad der i den enkelte kommune skønnes mest hensigtsmæssigt.

Derimod kan særlovgivningen indeholde bindinger for kommunalbestyrelsens indretning af den kommunale administration.

4.1.1.7. Delegation inden for den kommunale organisation

Der er som udgangspunkt fri adgang til delegation inden for den kommunale organisation. I praksis overlades mange sager til udvalg og den kommunale administration.

Når en kompetence i lovgivningen er tillagt kommunalbestyrelsen, betyder det som udgangspunkt alene, at opgaverne skal løses i kommunalt regi. Kommunalbestyrelsen har således som udgangspunkt mulighed for at delegerer udøvelsen af sin kompetence til udvalg og den kommunale administration.

Det gælder, med mindre andet er fastsat eller forudsat i lovgivningen:

Der gælder som udgangspunkt et delegationsforbud, hvor det er bestemt i kommunestyrelsesloven, at kommunalbestyrelsen er det kompetente organ. Dette skal ses i sammenhæng med, at reglerne i kommunestyrelsesloven til forskel fra anden lovgivning, der beskriver kommunalbestyrelsens kompetence, vedrører indretningen af det kommunale styrelsessystem, herunder fastlæggelsen af de indbyrdes kompetenceforhold mellem de kommunalpolitiske organer.

Herudover kan det følge af en sags beskaffenhed, at behandlingen af sagen skal ske i kommunalbestyrelsen og altså ikke kan overlades til et udvalg eller til forvaltningen. Dette kan være tilfældet i sager, der angår kommunalbestyrelsesmedlemmers egne forhold (fritagelse for hverv, stort set alle beslutninger om vederlæggelse m.v.), og sager, der på grund af deres betydning eller karakter i øvrigt i særlig grad forudsætter politisk behandling, bl.a. med den deraf følgende mulighed for eventuelle mindretal for at tilkendegive en afvigende opfattelse.

Ved udarbejdelse af regler, der overlader en beslutningsret til kommunalbestyrelsen, er det vigtigt at tage stilling til, om der er tale om et kommunalt anliggende af en sådan særlig karakter, at kommunalbestyrelsen selv skal træffe beslutning vedrørende det pågældende anliggende. Såfremt det undtagelsesvis er hensigten, at kompetencen til at træffe beslutning ikke kan delegeres, bør det fremgå af lovteksten. Det kan i givet fald formuleres således, at "Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om ... i et møde."

Som eksempel kan nævnes folkeskolelovens § 40 a, stk. 3, (lovbekendtgørelse nr. 665 af 20. juni 2014 med senere ændringer), der omhandler kommunalbestyrelsens behandling af den kvalitetsrapport, som kommunalbestyrelsen efter bestemmelsen i stk. 1 skal udarbejde hvert andet år:

”Kvalitetsrapporten skal drøftes på et møde i kommunalbestyrelsen, der tager stilling til rapporten, herunder opfølgning herpå. Forinden drøftelsen i kommunalbestyrelsen indhentes der en udtalelse fra skolebestyrelserne om kvalitetsrapporten. ”

4.1.1.8. Kommunale fællesskaber

Efter kommunestyrelsesloven kan der mellem kommuner indgås aftaler om samarbejde, som vil medføre en indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser (§ 60).

Herved sker der et brud med grundprincippet om, at kommunalbestyrelsen er den kompetente og ansvarlige myndighed for alle kommunens anliggender. Sådanne aftaler skal derfor godkendes af Statsforvaltningen. Herved sikres det, at kommunallovgivningens regler ikke vilkårligt tilsidesættes gennem aftaler om samarbejde.

Ved aftalen overføres kompetence fra en kommunalbestyrelse enten til en anden kommunalbestyrelse eller til et selvstændigt styrelsesorgan. I sidstnævnte tilfælde betegnes samarbejdet et kommunalt fællesskab.

Et kommunalt fællesskab kan kun have kommuner som deltagere. Regioner har ikke en tilsvarende adgang til at etablere regionale samarbejder, med mindre det er særligt hjemlet i lovgivningen.

Kommunale fællesskaber, der eksempelvis kan være forsyningsselskaber, er selvstændige juridiske personer. Det gælder, uanset om fællesskabet i samarbejdsaftalen er betegnet som et kommunalt fællesskab, interessentskab, andelsselskab eller lignende. Det afgørende er, om de deltagende kommunalbestyrelser ved oprettelsen af fællesskabet afgiver kompetence til et fællesskabsorgan. Et kommunalt fællesskab kan ikke etableres som et aktie- eller anpartsselskab, da reglerne i selskabslovgivningen ikke er forenelige med reglerne i den kommunale styrelseslovgivning. Et kommunalt fællesskab kan heller ikke etableres som en selvejende institution.

Kommunale fællesskaber er selvstændige, offentligretlige organer. De henregnes til den offentlige forvaltning, og offentligretlige regler, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven, gælder for fællesskaberne og deres virksomhed.

Det antages, at en kommunalbestyrelse ikke kan delegere beføjelser til et kommunalt fællesskab. Hvis et kommunalt fællesskab skal varetage kommunale opgaver, skal det derfor ske ved en overførsel af selve kompetencen i overensstemmelse med reglerne om oprettelse af et kommunalt fællesskab med deraf følgende krav om Statsforvaltningens godkendelse. De opgaver, der henlægges til et kommunalt fællesskab, er således henlagt til selvstændig varetagelse.

De medlemmer af fællesskabets bestyrelse, som de deltagende kommuner har udpeget, skal varetage kommunalbestyrelsens interesser i det kommunale fællesskab og er underlagt instruktionsbeføjelse fra (flertallet i) den udpegende kommunalbestyrelse.

Der gælder ingen begrænsninger med hensyn til, hvilke kommunale opgaver og hvilken kompetence kommunalbestyrelser kan tillægge kommunale fællesskaber, medmindre andet følger af lovgivning.

gen. Ved myndighedsudøvelse, dvs. i hvert fald den del af den kommunale forvaltning, der består i at regulere borgernes retsforhold typisk i form af meddelelse af forbud, påbud og tilladelser, vil det dog normalt kræves, at der er holdepunkter i lovgivningen for at antage, at opgaven kan overføres til et kommunalt fællesskab.

Hvis der ønskes adgang til, at kommunalbestyrelsen kan overføre kommunens varetagelse af myndighedsopgaver til et kommunalt fællesskab, skal dette fremgå af lovteksten.

Som eksempel kan nævnes § 10, stk. 1-2, 1. og 2. pkt., samt stk. 3, i beredskabsloven (lovbekendtgørelse nr. 660 af 10. juni 2009 med senere ændringer):

”To eller flere kommunalbestyrelser kan samordne deres redningsberedskab.

Stk. 2. Kommuner, der samordner deres redningsberedskab, skal nedsætte en fælles beredskabskommission til at varetage de opgaver vedrørende redningsberedskabet, som kommunalbestyrelserne henlægger til denne. Kommunalbestyrelsen kan endvidere træffe beslutning om, at opgaver, der efter §§ 34-37 er henlagt til kommunalbestyrelsen, henlægges til den fælles beredskabskommission. ...

Stk. 3. Samordning af kommuners redningsberedskab skal godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse. ”

Hvis det i lovteksten eller i bemærkningerne er beskrevet, at en opgave vil kunne løses i et samarbejde mellem kommuner, bør det normalt tillige nævnes i lovforslagets bemærkninger, at et sådant samarbejde skal godkendes af Statsforvaltningen i medfør af § 60 i kommunestyrelsesloven i det omfang samarbejdet medfører indskrænkninger i de deltagende kommuners beføjelser efter kommunestyrelsesloven.

Dette gælder i hvert fald, hvis det kommunale fællesskab tillægges kompetence til at træffe beslutninger, der forpligter de deltagende kommuner økonomisk, f.eks. vedtagelse af årsbudget med bindende virkning for de deltagende kommuner, eller i forhold til aftaler, hvorved kommunerne påtager sig vedvarende forpligtelser, der ikke kan opsiges inden for en kortere periode.

4.1.1.9. Udlicitering og kommunal opgavevaretagelse i selskabsform

At kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed, og at kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed, jf. afsnit 4.1.1.2., betyder ikke, at alle kommunale opgaver skal løses i kommunalt regi. Kommunalbestyrelsen har som udgangspunkt fri adgang til at indgå aftaler eksempelvis i form af udliciteringsaftaler med private om at løse en kommunal opgave.

Kommunalbestyrelsen kan imidlertid ikke ved at indgå aftaler med private fralægge sig ansvaret for opgavens udførelse. Det vil således stadig være kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for, at lovgivningens krav til opgavens varetagelse opfyldes.

Endvidere er kommuner efter udbudsreglerne forpligtet til at følge en række procedureregler, når den ønsker at indgå kontrakt med en ekstern enhed. Udbudsreglerne er et kompleks af EUF-traktat-bestemmel-

ser, udbudsdirektiver og nationale regler. Hvilke udbudsregler, som konkret finder anvendelse, afhænger bl.a. af, hvem der er ordregiver, hvad ordregiver ønsker at indgå kontrakt om, og hvor stor kontraktværdien er. Endvidere gælder der regler om forudgående annoncering efter tilbudsloven, når kommuner indkøber bygge- og anlægsarbejder henholdsvis varer og tjenesteydelser under EU's tærskelværdier.

Udgangspunktet om kommunalbestyrelsens frie adgang til at overlade opgaveudførelsen til private kan fraviges ved lov. Det kan således være fastsat eller forudsat i lovgivningen, at en opgave skal løses i kommunalt regi, dvs. ved hjælp af medarbejdere, der er ansat i kommunen.

I visse tilfælde kræver det lovhjemmel, hvis kommunalbestyrelsen skal kunne indgå aftaler med private om opgavevaretagelsen. Det drejer sig for det første om kommunale opgaver, der indebærer myndighedsudøvelse, dvs. i hvert fald den del af den kommunale forvaltning, der består i at regulere borgernes retsforhold typisk i form af meddelelse af forbud, påbud og tilladelser.

Det bør anføres i lovteksten eller i bemærkningerne, såfremt en kommunal opgave, der ikke er en myndighedsopgave, ikke skal kunne varetages ved indgåelse af aftaler med private.

Hvis en kommunalbestyrelse skal have mulighed for at indgå aftaler med private om *varetagelse af myndighedsopgaver*, skal det fremgå af lovteksten.

Som eksempel kan nævnes § 4 b i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (lovbekendtgørelse nr. 807 af 1. juli 2015 med senere ændringer):

”Kommunen kan overlade det til andre aktører at udføre opgaver og træffe afgørelse efter denne lov. Ansvar for indsatsen påhviler fortsat kommunalbestyrelsen.”

For det andet fraviges udgangspunktet om kommunalbestyrelsens frie adgang til at overlade opgaveudførelsen til private i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ønsker at udskille en opgave til et selvstændigt selskab eksempelvis et aktieselskab og samtidig bevare rådigheden over opgavens udførelse. Ved varettagelse af opgaven i aktie- eller anpartsselskabsform vil kommunalbestyrelsen bevare rådigheden over opgaven, såfremt kommunen ejer mere end 50 % af aktierne, eller hvis kommunen på anden måde, f.eks. ved indgåelse af aktionæroverenskomst herom, har en bestemmende indflydelse på selskabet. Herved bringer kommunalbestyrelsen sin virksomhed uden for reglerne i kommunestyrelsesloven og den øvrige lovgivning, der gælder for kommunal forvaltning. En sådan udskillelse af opgaver til et selvstændigt selskab kræver som udgangspunkt lovhjemmel.

Det er dog i praksis antaget, at forarbejdning og afsætning af biprodukter fra en kommunal virksomhed og udførelse af kommunal forsyningsvirksomhed uden lovhjemmel kan varetages i et selvstændigt selskab, uanset at kommunalbestyrelsen bevarer rådigheden over opgavevaretagelsen.

Det skal fremgå af lovteksten, såfremt kommunalbestyrelsen uden for de ovenfor anførte undtagelsestilfælde helt undtagelsesvis skal have adgang til at udskille en opgave til et selvstændigt selskab og samtidig bevare rådigheden over den pågældende opgave. Man skal i den forbindelse være opmærksom på, at disse selvstændige selskabers virksomhed ikke er omfattet af den generelle kommunale lovgivning

eller f.eks. forvaltningsloven. Sådanne selskaber vil dog som udgangspunkt være omfattet af offentlighedsloven. Se herom i afsnit 3.3.

4.1.2. Det regionale styrelsessystem

4.1.2.1. Regionsloven

Reglerne om regionernes styre findes i regionsloven. Loven gælder for alle regioner og indeholder bl.a. regler om de styrende organer, regionsrådet, forretningsudvalget og regionsrådsformanden. Der er i det følgende henvist til de relevante bestemmelser i loven.

Ministerierne bør ved regulering, der retter sig mod eller berører regioner, være opmærksomme på, at regioner – selvom de også rummer en række fællestræk med kommuner – på nogle områder er reguleret anderledes end kommuner. Det gælder f.eks. i et vist omfang for det regionale styrelsessystem og i forhold til, hvilke opgaver regionerne kan løse.

4.1.2.2. Det regionale styrelsessystem m.v.

Regionerne har som udgangspunkt et såkaldt fleksibelt forretningsudvalgsstyre som styreform. Dette gælder, med mindre regionen har valgt en af de former for udvalgsstyre, som lovens § 36 a eller b giver mulighed for (henholdsvis almindeligt udvalgsstyre, der svarer til det, der som udgangspunkt gælder for kommuner - se afsnit 4.1.1.3. - og den såkaldte Skanderborg-model, som også kommuner kan vælge - se afsnit 4.1.1.4.).

Det fleksible forretningsudvalgsstyre indebærer bl.a., at regionsrådet alene nedsætter et forretningsudvalg, som er tillagt de beføjelser, som efter kommunestyrelsesloven for kommunernes vedkommende er tillagt økonomiudvalget, og at regionsrådet afgør, om den umiddelbare forvaltning af regionens øvrige anliggender helt eller delvis skal henlægges til forretningsudvalget eller regionsrådet (§ 13, stk. 1 og 2).

Som det gælder for kommuner - se afsnit 4.1.1.4. - giver regionsloven i et vist omfang mulighed for, at et regionsråd i styrelsesvedtægten med Social- og Indenrigsministeriets godkendelse kan fastsætte regler, der afviger fra en række af lovens regler eller kan beslutte at indføre en anden styreform end de ovenfor nævnte.

Regionernes anliggender styres af regionsrådet (§ 3, stk. 1). Regionsrådet er regionens øverste myndighed og har det overordnede ansvar for hele den regionale virksomhed. Regionsrådet er som udgangspunkt kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, der vedrører regionen.

Regionsrådet er et kollegialt organ og dets 41 medlemmer er lige som kommunalbestyrelsens medlemmer tillagt en række individuelle rettigheder, herunder initiativretten og retten til sagsindsigt (*regionslovens § 12, jf. § 11, stk. 1, og § 9 i kommunestyrelsesloven*). Se herom afsnit 4.1.1.2.

Endvidere finder en række af bestemmelserne i kommunestyrelsesloven bl.a. om kommunalbestyrelsens virke tilsvarende anvendelse for regionsrådet og dets medlemmer (*regionslovens § 12*). Det gælder f.eks. de regler, der er nævnt i afsnit 4.1.1.2. om mødeplan, mødeoffentlighed, beslutningsdygtighed, inhabilitet m.v.

De regler i kommunestyrelsesloven, der gælder for borgmesteren, herunder om borgmesterens opgaver som øverste daglige leder af forvaltningen, gælder tilsvarende for formanden for regionsrådet, der benævnes regionsrådsformanden (§ 12 og § 16). Således er regionsrådsformanden tilsvarende med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen, i enhver henseende undergivet regionsrådets beslutninger.

Regionsrådet skal sørge for indretningen af regionens administration (§ 13, stk. 8). Regionsrådet har frihed til at indrette administrationen ud fra, hvad der i den enkelte region skønnes mest hensigtsmæssigt. Administrationen afleder som udgangspunkt sin kompetence fra regionsrådet, og der er som udgangspunkt fri adgang til delegation inden for den regionale organisation. Der henvises til afsnit. 4.1.1.6. og 4.1.1.7.

4.1.2.3. Opgaver, samarbejder og udlicitering m.v.

I § 5, stk. 1, i regionsloven er alle de opgaver, som regionerne efter den relevante sektorlovgivning skal løse, opregnet. Bestemmelsen beskriver regionernes opgaver helt generelt. Den nærmere beskrivelse af regionernes opgaver og hjemlen hertil skal søges i sektorlovgivningen, herunder i forskrifter, der er udstedt i medfør af de love, der regulerer opgavevaretagelsen på det pågældende opgaveområde.

Regionerne kan ikke varetage andre end de opgaver, der er nævnt i lovens § 5, stk. 1. Det betyder, at kommunalfuldmagtsreglerne, som gælder for kommunerne, se afsnit 4.4.1. ikke finder anvendelse for regionerne.

Regionerne kan dog efter den såkaldte myndighedsfuldmagt foretage dispositioner, der er nødvendige eller hensigtsmæssige for at varetage de lovbundne opgaver. Se herom i afsnit 4.4.2.

Regioner kan endvidere ikke deltage i kommunale fællesskaber efter kommunestyrelseslovens § 60, se afsnit 4.1.1.8., og har ikke en tilsvarende adgang til at etablere regionale samarbejder, med mindre det er særligt hjemlet i lovgivningen.

Det, der er anført i afsnit 4.1.1.9. om kommunal udlicitering og opgavevaretagelse i selskabsform, herunder kravet om lovhjemmel ved overladelse af myndighedsopgaver til private, gælder også for regionerne.

4.1.3. Betydningen af det kommunale og regionale styrelsessystem ved ny regulering

4.1.3.1. Terminologi

Betegnelsen "kommunalbestyrelse" og "regionsråd" anvendes normalt i lovgivningen, når der er tale om udøvelse af en beslutningsret (afgørelser, aftaler m.v.), eller ansvaret (den ansvarlige myndighed) for opgavevaretagelsen. Disse betegnelser bør anvendes i alle regler, der indeholder en regulering af udøvelsen af en beslutningsret eller ansvaret for opgavevaretagelsen.

Som eksempel kan nævnes § 24, stk. 1, i lov om miljøbeskyttelse (lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010 med senere ændringer):

”Kommunalbestyrelsen kan give påbud eller nedlægge forbud for at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand. ”

Som eksempel kan endvidere nævnes § 2, stk. 1, og § 20, stk. 1-3, i lov om folkeskolen (lovbekendtgørelse nr. 665 af 20. juni 2014 med senere ændringer):

”§ 2. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for folkeskolen, jf. dog § 20, stk. 3, § 44 og § 45, stk. 2, 2. pkt. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at alle børn i kommunen sikres ret til vederlagsfri undervisning i folkeskolen. ”

”§ 20. Det påhviler kommunalbestyrelsen at sørge for undervisning i grundskolen og 10. klasse af børn og unge under 18 år, der bor eller opholder sig i kommunen, og hvis forældre ønsker dem optaget i folkeskolen, jf. § 54.

Stk. 2. Det påhviler kommunalbestyrelsen at sørge for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, jf. § 3, stk. 2, til de i stk. 1 nævnte børn og unge. Endvidere påhviler det kommunalbestyrelsen at sørge for specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

Stk. 3. Det påhviler regionsrådet at drive lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud for børn og unge under 18 år, som vedkommende kommunalbestyrelse har henvist til specialundervisning ved regionsrådets foranstaltning, jf. § 21, stk. 1 og 2. Det samme gælder for børn, der henvises til specialpædagogisk bistand ved regionens undervisningstilbud, og som endnu ikke har påbegyndt skolegangen. ”

I regler, der i øvrigt beskriver opgavevaretagelsen, eller som beskriver finansiering, anvendes normalt betegnelsen "kommune" og "region". Disse betegnelser anvendes tillige, hvor der er tale om en geografisk afgrænsning.

Som eksempel kan nævnes § 12 a, stk. 1, 1. pkt., i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 med senere ændring):

”§ 12 a. Kommunen har til enhver tid uden retskendelse adgang til en virksomheds lokaler m.v. samt på arbejdssteder uden for virksomhedens lokaler med henblik på at kontrollere de oplysninger om borgernes løn- og arbejdsforhold, som ligger til grund for udbetaling af kontante ydelser og økonomiske tilskud fra Udbetaling Danmark samt kontante ydelser og økonomiske tilskud fra kommunen i sager, der er omfattet af denne lov. ”

4.1.3.2. Vedr. organisering af opgaveløsning

Som anført følger det af kommunestyrelsesloven, at kommunalbestyrelsen som udgangspunkt er det øverste kompetente organ vedrørende varetagelsen af kommunens anliggender.

Dette udgangspunkt fraviges i styrelseslovgivningen til en vis grad ved, at der er fastlagt et udvalgsstyre, og ved at borgmesteren er tillagt visse begrænsede, selvstændige beføjelser. Også de rettigheder, som

de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer har – de såkaldte mindretalsrettigheder – indebærer en vis begrænsning af kommunalbestyrelsens handlefrihed.

Det kommunale styrelses- og beslutningssystem er reguleret af en række bestemmelser, der har til formål at sikre sammenhæng og helhed i kommunestyret.

Sammenhæng og helhed i kommunestyret forudsætter en vis frihed til selv at fastlægge bl.a. den udvalgsstruktur og indretning af den kommunale administration, som den enkelte kommunalbestyrelse finder mest hensigtsmæssig, til at delegere inden for den kommunale organisation og til i et vist omfang efter godkendelse fra social- og indenrigsministeren at dispensere fra kommunestyrelseslovens regler.

Det er af stor betydning, at der ikke i lovgivningen gøres begrænsninger i princippet om kommunalbestyrelsernes organisatoriske frihed, f.eks. friheden til at delegere inden for det kommunale system, jf. afsnit 4.1.1.7., uden at der er tungtvejende grunde hertil. Herved sikres der en så enkel og entydig beslutningsstruktur som muligt i kommunerne.

Bestemmelser om særlig kompetence kan således bidrage til uklarhed om, hvordan kompetencen er placeret i det kommunale styrelses- og beslutningssystem.

Hvis det undtagelsesvist er nødvendigt at fravige det almindelige kommunale styrelses- og beslutningssystem, bør det fremgå udtrykkeligt af bemærkningerne til lovforslaget, 1) at der er tale om en fravigelse fra det kommunalretlige princip om kommunalbestyrelsens organisatoriske frihed, 2) hvilken fravigelse der er tale om, og 3) hvad der er baggrunden for fravigelsen.

Det kræver udtrykkelig lovhjemmel, når man undtagelsesvis beslutter at henlægge kommunale opgaver til særlige nævn, råd eller lignende eller til enkeltpersoner.

Dette skyldes, at der hermed sker et brud på princippet om kommunalbestyrelsen som øverste ansvarlige organ og dermed en fravigelse af det almindelige kommunale styrelses- og beslutningssystem.

Det bør endvidere fremgå af reglerne eller bemærkningerne hertil, hvordan organerne sammensættes, herunder hvor mange kommunalbestyrelses- og ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer, der skal udpeges. Det bør også fremgå, om der skal kunne udpeges stedfortrædere for medlemmerne.

Hvis der etableres (eller skabes hjemmel til etablering af) nævn, råd eller lignende, skal det klart fremgå af lovteksten, hvilken kompetence disse tillægges, herunder om organet har selvstændig kompetence, som er uafhængig af kommunalbestyrelsen, eller om organet f.eks. blot har kompetence til eksempelvis at afgive en indstilling eller en udtalelse.

Hvis organet tillægges selvstændig kompetence, bør det fremgå af lovteksten eller bemærkningerne til lovforslaget, hvordan sekretariatsbetjeningen skal varetages. Det bør også fremgå, hvordan udgifterne til

organets virksomhed skal afholdes, herunder om det er kommunalbestyrelsen, der har bevillingsmyndigheden.

Der bør endvidere ved udformningen af lovforslaget tages højde for de offentligretlige konsekvenser af oprettelsen af en selvstændig, af kommunalbestyrelsen uafhængig myndighed.

Vedr. kommunale fællesskaber bemærkes, at det som anført i afsnit 4.1.1.8. skal fremgå af lovteksten, hvis der ønskes adgang til, at kommunalbestyrelsen kan overføre kommunens varetagelse af myndighedsopgaver til et kommunalt fællesskab.

I tilfælde, hvor det i lovteksten eller i bemærkningerne er beskrevet, at en opgave vil kunne løses i et samarbejde mellem kommuner, bør det normalt tillige nævnes i lovforslagets bemærkninger, at et sådant samarbejde skal godkendes af Statsforvaltningen i medfør af § 60 i kommunestyrelsesloven i det omfang samarbejdet medfører indskrænkninger i de deltagende kommuners beføjelser efter kommunestyrelsesloven, se afsnit 4.1.1.8.

Som anført i afsnit 4.1.1.9. bør det anføres i lovteksten eller i bemærkningerne, såfremt en kommunal opgave ikke skal kunne varetages ved indgåelse af aftaler med private, idet en sådan ordning bryder med udgangspunktet om kommunalbestyrelsens mulighed for at indgå aftale med private om opgavevaretagelsen.

Er der tale om myndighedsudøvelse, kræver det som nævnt lovhjemmel. Hvis en kommunalbestyrelse skal have mulighed for at indgå aftaler med private om *varetagelse af myndighedsopgaver*, skal det derfor fremgå af lovteksten.

Det anførte gælder tilsvarende for lovgivning, der retter sig mod regioner.

4.2. Vederlæggelse for varetagelsen af kommunale og regionale hverv

Reglerne om vederlag for varetagelse af kommunale hverv er fastsat i kommunestyrelseslovens § 16, § 16 a og § 34, mens reglerne om vederlag for varetagelse af regionale hverv er fastsat i regionslovens § 11, stk. 3, og § 36 c, stk. 2.

Der er med hjemmel i kommunestyrelsesloven og regionsloven udstedt bekendtgørelser om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelse af kommunale og regionale hverv samt udarbejdet tilknyttede vejledninger.

Reguleringen af vederlag for varetagelse af regionale hverv er i vidt omfang sammenfaldende med reguleringen efter kommunestyrelsesloven.

Reglerne omfatter ud over kommunalbestyrelsesmedlemmer og regionsrådsmedlemmer også i visse tilfælde vederlag til personer, der af en kommunalbestyrelse eller et regionsråd vælges til at varetage

kommunale henholdsvis regionale hverv, selvom de ikke er medlem af kommunalbestyrelsen eller regionsrådet.

Hvorvidt der er tale om et kommunalt eller regionalt hverv, afhænger efter praksis af, om kommunalbestyrelsen eller regionsrådet ved udpegningen er bundet af indstillinger fra foreninger eller organisationer på en sådan måde, at der ikke er nogen reel valgmulighed. Hvis det er tilfældet, kan vedkommende ikke anses for at være valgt af kommunalbestyrelsen, hhv. regionsrådet.

Omvendt kan der efter omstændighederne være tale om et hverv udført efter valg af kommunalbestyrelsen eller regionsrådet, selv om kommunalbestyrelsen eller regionsrådet alene har indstillingsret til det pågældende hverv. Det vil således være tilfældet, hvis kommunalbestyrelsens eller regionsrådets indstilling er retligt bindende for den udpegende myndighed.

4.2.1. Vederlag til kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmer for varetagelse af kommunale og regionale hverv

Vederlaget til kommunalbestyrelsesmedlemmer afhænger grundlæggende af kommunens indbyggertal, og hvilke kommunale hverv der varetages. For regionerne er der fastsat ensartede regler om vederlaget for alle regioner.

Kommunalbestyrelsesmedlemmer modtager *et fast årligt vederlag (kommunestyrelseslovens § 16, stk. 1)*. De aktiviteter, som det faste årlige vederlæg dækker, er udtømmende oplistet i lovens § 16, stk. 1, litra a-g. Vederlaget reguleres én gang årligt pr. 1. april med en reguleringsprocent, der beregnes på baggrund af lønudviklingen på det kommunale og regionale arbejdsmarked. Vederlaget udgør pr. 1. april 2015 87.820 kr., dog 105.385 kr. i kommuner med over 80.000 indbyggere og 122.947 kr. i Københavns Kommune.

Regionsrådsmedlemmer vederlægges ligeledes med et fast årligt vederlag (*regionslovens § 11*). Vederlaget udgør pr. 1. april 2015 81.838 kr. Vederlaget reguleres årligt som det faste vederlag for kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Der er i bekendtgørelsen om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelse af kommunale hverv fastsat særlige regler om fast vederlag i kommuner med udvalgløst styre.

Kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmer med hjemmeboende børn under 10 år modtager herudover et årligt *tillægsvederlag (§ 16, stk. 4)* på 13.588 kr. (pr. 1. april 2015). Tillægsvederlaget reguleres hvert år som det faste vederlag til kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmer.

Kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmer kan mod et årligt fradrag på 20.394 kr. (pr. 1. april 2015) i det faste vederlag vælge at modtage *erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste* for deltagelse i visse møder, kurser m.v. (*§ 16, stk. 5*). Erstatningen udgør højst 5 gange diætbløbet, dvs. 2.050 kr. pr. dag (2016). Diætsatsen forhøjes hvert år den 1. januar med 5 kr.

Udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste er betinget af, at medlemmet dokumenterer, at vedkommende konkret har lidt et økonomisk tab ved varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelses- eller regionsrådsmedlem. Hvis der er tillagt nogen særligt honorar eller vederlag, bortset fra det

faste vederlag, udvalgsvederlag og tillægsvederlag, kan der ikke ydes erstatning for tabt arbejdsfortjeneste for hverkets varetagelse (§ 16, stk. 6).

Kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmer har krav på *godtgørelse* af udgifter til befordring, udgifter forbundet med et fysisk handicap og udgifter til pasning af syge nære pårørende i forbindelse med deltagelse i møder, kurser m.v. (§ 16, stk. 10).

Den enkelte kommunalbestyrelse kan beslutte at yde vederlag til formanden og næstformanden for og medlemmerne af økonomiudvalget, de stående udvalg og børn og unge-udvalg inden for en fastsat pulje (*udvalgsvederlag*). Det enkelte regionsråd kan beslutte at yde vederlag til forretningsudvalget henholdsvis særlige udvalg inden for en fastsat pulje.

Der er herudover fastsat særlige regler om vederlag til borgmestre og regionsrådsformænd. Kommunen/regionen er forpligtet til at udbetale det fastsatte vederlag til borgmestre/regionsrådsformænd. Udvalgsformænd (også kaldet fagborgmestre) i kommuner med delt administrativ ledelse og magistratsmedlemmer i kommuner med magistratsstyre vederlægges som borgmestre. Borgmestre og regionsrådsformænd har endvidere ret til udgiftsgodtgørelse samt til eftervederlag og pension.

4.2.2. Vederlag til ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer og ikke-regionsrådsmedlemmer for deltagelse i visse møder

Kommunalbestyrelsen kan bl.a. beslutte at yde *diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste* til ikke-kommunalbestyrelses-medlemmer (§ 16 a). Kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde begge ydelser, den ene ydelse eller ingen ydelser. Ydelsen er i givet fald pligtmæssig for modtageren. Diæter udgør 410 kr. pr. dag (2016), dog ydes det dobbelte for dage, hvor hvervet beslaglægger mere end 4 timer. Erstatning for tabt arbejdsfortjeneste kan højst udgøre 5 gange diætbeløbet, dvs. 2.050 kr. pr. dag (2016). Diætsatsen forhøjes hvert år med 5 kr., jf. oven for.

Der er kun adgang til at yde diæter og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til ikke-kommunalbestyrelses-medlemmer for deltagelse i møder m.v., der er omfattet af lovens § 16, stk. 1, litra a-f. Offentligt ansatte kan ikke modtage diæter eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste for varetagelse af hverv, der udføres som et led i deres arbejde.

Det er ikke muligt efter kommunestyrelsesloven at modtage diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste for varetagelse af et kommunalt hverv, hvis der efter anden lovgivning er tilknyttet et særligt vederlag til hvervet (§ 16 a, stk. 4).

Ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer har herudover ved deltagelse i møder og kurser, der er omfattet af lovens § 16, stk. 1, litra a-c, krav på *godtgørelse* af udgifter til befordring, udgifter forbundet med et fysisk handicap og udgifter til pasning af syge nære pårørende i forbindelse med deltagelse i møder, kurser m.v. samt godtgørelse af dokumenterede, nødvendige udgifter til børnepasning.

Kommunalbestyrelsen kan endelig beslutte at godtgøre de samme udgifter til ikke-kommunalbestyrelses-medlemmer, der deltager i seminarer m.v. efter lovens § 16, stk. 1, litra d-g, samt at godtgøre andre udgifter, som er forbundet med at deltage i møder omfattet af § 16, stk. 1, eller at beslutte at yde anden støtte i den forbindelse.

Regionsloven giver regionsrådet samme muligheder for at beslutte at yde diæter, erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste m.v. til ikke-regionsrådsmedlemmer som kommunestyrelsesloven.

4.2.3. Vederlagsreglernes betydning ved ny regulering, der retter sig mod kommuner og regioner

Ved overvejelser om regulering af vederlag for varetagelse af kommunale og regionale hverv, er det vigtigt at tage stilling til, om der er behov for særskilt regulering. I givet fald skal det overvejes, om den nye regel skal supplere eller fravige vederlagsreglerne i kommunestyrelsesloven og regionsloven.

4.2.3.1. Behovet for særlig regulering

Hvis der er tale om et kommunalt eller regionalt hverv i kommunestyrelseslovens, henholdsvis regionslovens, forstand gælder de almindelige vederlagsregler i kommunestyrelsesloven og regionsloven, medmindre andet fastsættes. Det er i den forbindelse vigtigt at gøre sig klart, hvorvidt der er tale om et kommunalt eller regionalt hverv i kommunestyrelseslovens og regionslovens forstand. Se nærmere herom i afsnit 4.2. indledningen.

Særskilte regler er i disse tilfælde kun nødvendige, hvis man ønsker en særlig vederlæggelse af hvervet, der afviger fra den generelle regulering i kommunestyrelsesloven og regionsloven.

Er der derimod ikke tale om et kommunalt eller regionalt hverv, kan vederlæggelse alene ske, hvis det fremgår af lovteksten.

Som eksempel kan nævnes afsnit II, Vederlag til skolebestyrelsesmedlemmer, i bekendtgørelse nr. 28 af 14. januar 2014 om valg af forældrerepræsentanter til skolebestyrelser i folkeskolen og om vederlag til forældre- og elevrepræsentanter i skolebestyrelser i folkeskolen, hvori der er fastsat regler om, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde forældre- og elevrepræsentanter visse nærmere fastsatte vederlag.

4.2.3.2. Vederlag til ikke-kommunalbestyrelses- og ikke-regionsrådsmedlemmer

Hvis vederlag til ikke-kommunalbestyrelses- og ikke-regionsrådsmedlemmer for at varetage kommunale eller regionale hverv skal afhænge af kommunalbestyrelsens eller regionsrådets beslutning, kan særskilte vederlagsbestemmelser være unødvendige.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan således efter kommunestyrelsesloven eller regionsloven inden for visse rammer træffe beslutning om diæter og/eller erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste til ikke-kommunalbestyrelses- henholdsvis ikke-regionsrådsmedlemmer. Se nærmere herom i afsnit 4.2.2. Det er i den forbindelse vigtigt at gøre sig klart, hvorvidt der er tale om et kommunalt eller regionalt hverv i kommunestyrelseslovens og regionslovens forstand. Se nærmere herom i afsnit 4.2. indledningen.

Hvis vederlæggelse af ikke- kommunalbestyrelsesmedlemmers og ikke regionsrådsmedlemmers varetægelse af henholdsvis kommunale og regionale hverv skal være obligatorisk, hvis der skal være fakultativ eller obligatorisk vederlæggelse af ikke-kommunale hverv, eller hvis der ønskes en anden eller højere vederlæggelse end diæter og/eller erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, kræver det en særskilt lovhjemmel.

Som eksempel kan nævnes § 35, stk. 11, 2. pkt., i lov om naturbeskyttelse (lovbekendtgørelse nr. 950 af 3. juli 2013 med senere ændringer) vedrørende fredningsnævn:

”Til de medlemmer, der er nævnt i stk. 3, nr. 2 og 3, ydes diæter, erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste og befordringsgodtgørelse m.v. efter reglerne i lov om kommunernes styrelse.”

4.2.3.3. Formulering af henvisninger til vederlag for kommunale og regionale hverv

En henvisning i anden lovgivning end kommunestyrelses- og regionsloven til, at der for varetagelsen af et hverv ydes diæter i henhold til kommunestyrelsesloven eller regionsloven, indebærer som udgangspunkt - medmindre andet fremgår af forarbejderne - at beregningen af diæter skal ske efter reglerne i kommunestyrelses- og regionsloven.

En henvisning til reglerne i kommunestyrelsesloven eller regionsloven om erstatning for tabt arbejdsfortjeneste og udgiftsgodtgørelse vil på samme måde alene kunne anses som en henvisning til størrelsen af erstatningen for den tabte arbejdsfortjeneste og typerne af godtgørelsesberettigende udgifter.

Sådanne henvisninger vil som udgangspunkt ikke omfatte den øvrige regulering af vederlag for kommunale og regionale hverv, herunder spørgsmålet om, hvorvidt der er krav på erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, udgiftsgodtgørelse, eller hvornår vederlæggelsen ophører.

Hvis den øvrige regulering af vederlæggelsen i kommunestyrelses- eller regionsloven også skal gælde helt eller delvis, skal dette fremgå udtrykkeligt af de særlige regler om vederlæggelse af hvervet.

Som eksempel kan nævnes § 31, stk. 3, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 med senere ændring):

"Kommunalbestyrelsen yder diæter, erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste og udgiftsgodtgørelse efter reglerne i § 16 a i lov om kommunernes styrelse til ældrerådets medlemmer."

Det er efter denne bestemmelse en pligt for kommunalbestyrelsen at yde de nævnte godtgørelser.

Som eksempel kan yderligere nævnes § 9, stk. 4, i beredskabsloven (lovbekendtgørelse nr. 660 af 10. juni 2009 med senere ændring):

”Kommunalbestyrelsen, jf. stk. 2, eller den fælles beredskabskommission, jf. § 10, stk. 2, kan beslutte, at der ydes beredskabskommissionens medlemmer diæter, erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste og udgiftsgodtgørelse efter reglerne i § 16 a i lov om kommunernes styrelse. En beslutning efter 1. pkt. skal omfatte alle medlemmer af beredskabskommissionen. Dog kan kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke modtage diæter, ligesom kommunalt og statsligt ansatte ikke kan modtage diæter, når varetagelsen af hvervet er et led i de pågældendes embedsgerning. ”

Det vil i dette eksempel bero på en fortolkning af beredskabsloven og ikke kommunestyrelsesloven, hvorvidt der skal ydes både diæter, erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste og udgiftsgodtgørelse, eller om kommunalbestyrelsen eller den fælles beredskabskommission kan beslutte blot at yde en eller to af de nævnte ydelser.

4.3. Kommunernes og regionernes budget, regnskab, revision og låntagning

Kommunestyrelseslovens kapitel 5 og regionslovens §§ 17-19 indeholder de nærmere regler om kommunernes og regionernes budgetter, regnskaber, revision, låntagning m.v.

Med hjemmel i kommunestyrelsesloven og regionsloven (*hhv. §§ 46 og 57 og §§ 24 og 25*) er der fastsat nærmere regler om kommunernes og regionernes budget, regnskab og revision. Reglerne er fastsat i bekendtgørelser om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. henholdsvis om regionernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.

4.3.1. Kommunernes og regionernes budget og regnskab

Kommunernes og regionernes regnskabsår løber fra den 1. januar til den 31. december (*kommunestyrelseslovens § 36, regionslovens § 17*). Herudover skal kommuner som noget særligt også aflægge et halvårsregnskab, som omfatter perioden fra den 1. januar til den 30. juni (*kommunestyrelseslovens § 36, stk. 2*).

Forslag til kommunernes årsbudget og flerårige budgetoverslag skal være udarbejdet senest den 15. september forud for det pågældende regnskabsår. Budgettet skal senest være vedtaget af kommunalbestyrelsen den 15. oktober. For regionerne er de tilsvarende frister henholdsvis den 15. august og den 1. oktober. Forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag og det vedtagne budget skal offentliggøres.

Reguleringen indeholder herudover budget- og regnskabssystemerne for kommuner og regioner, som regulerer formen for kommunernes og regionernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab m.v.

Budget- og regnskabssystemerne for kommuner og regioner varetager tre hovedopgaver i forhold til årsbudgettet:

- Den finansielle opgave, dvs. årsbudgettet afgiver den bindende regel for årets skatteudskrivning.
- Den bevillingsmæssige opgave, dvs. årsbudgettet afgiver den bindende regel for det kommende års kommunale forvaltning.

- Den oplysningsmæssige opgave i forhold til politikere, borgere, administration og centrale myndigheder.

Budget- og regnskabssystem for kommuner bygger på følgende hovedprincipper:

- Princippet om totalbudgettering og regnskabsaflæggelse samt om flerårigt totalbudgettering, som indebærer, at budget og regnskab skal omfatte samtlige drifts-, anlægs-, og kapitalposter.
- Bruttonoteringssystemet, som indebærer, at udgifter og indtægter opføres og specificeres hver for sig.
- Centralisationsprincippet, hvorefter samtlige udgifter finansieres under ét af samtlige indtægter.
- Klarhedsprincippet, som indebærer, at der ikke registreres arbitrære og fiktive poster.

Budget- og regnskabssystem for regioner bygger som udgangspunkt på de samme principper, dog med en række modifikationer. Centralisationsprincippet og princippet om totalbudgettering og regnskabsaflæggelse gælder ikke for det samlede regionale budget og regnskab, men kun for de tre regionale aktivitetsområder (sundhed, social og specialundervisning samt regional udvikling) hver for sig, dvs. at indtægter på f.eks. sundhedsområdet er reserveret til udgifter inden for samme område.

Endvidere gælder klarhedsprincippet ikke for regionerne, da der er krav om anvendelse af et omkostningsbaseret princip i både budget og regnskab, mens der for kommunerne gælder et udgiftsbaseret princip. I det omkostningsbaserede system registreres transaktioner, når de indtræder, og ikke når de betales – dvs. registreringen knytter sig til ressourceforbruget i forbindelse med forskellige aktiviteter. På den baggrund foretages der en periodisering af eksempelvis bygninger og maskiner, idet udgifterne hertil fordeles (afskrives) over aktivernes levetid. Afskrivninger er beregnede og fiktive, da der ikke er knyttet en udbetaling til disse.

Budget- og regnskabssystemerne omfatter to hoveddele. Dels en autoriseret kontoplan med tilhørende konteringsregler, og dels et sæt af form- og procedurekrav vedrørende budgetlægning, bevillingsafgivelse, regnskabsaflæggelse m.v. Såvel kontoplanen som konteringsreglerne er bindende for kommunerne og regionerne.

4.3.2. Kommunernes og regionernes revision

Kommunernes og regionernes regnskaber skal revideres af en statsautoriseret eller registreret revisor. Revisionen skal godkendes af Statsforvaltningen (*kommunestyrelseslovens § 42, stk. 1, regionslovens § 28, stk. 1*).

Revisionen skal efter samme bestemmelse være uafhængig og sagkyndig. Det betyder bl.a., at revisionens hovedopgave i forhold til kommunen eller regionen skal være at udøve egentlig revisionsvirksomhed, at revisionen er personelt og organisatorisk uafhængig af kommunen eller regionen, samt at revisionen skal have kendskab til offentlig revision, herunder offentligretlig lovgivning og kommunale forhold.

Revisionen omfatter alle under kommunalbestyrelsen og regionsrådet henhørende regnskabsområder. Revisionen omfatter både finansiell revision og forvaltningsrevision. Ved den finansielle revision efterprøver revisionen, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, øvrige beslutninger, love og andre forskrifter, samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Ved forvaltningsrevisionen vurderer revisionen, om udførelsen af beslutnin-

gerne og den øvrige forvaltning af anliggenderne er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde (*kommunestyrelseslovens § 42, stk. 2, regionslovens § 28, stk. 2*).

Rigsrevisor har også visse beføjelser i forhold til kommunale og regionale regnskaber.

Rigsrevisor skal efter § 5 i rigsrevisorloven efter anmodning have adgang til at gennemgå den del af de kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten.

I forhold til regionerne kan rigsrevisor af egen drift eller på anmodning af statsrevisorerne foranstalte undersøgelser i henhold til lov om revisionen af statens regnskaber m.m. af regionens regnskaber samt udvalgte regnskabsområder herunder. Rigsrevisor har til brug for sådanne undersøgelser adgang til regionens regnskabsmateriale m.v. i overensstemmelse med §§ 12 og 13 i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (*regionslovens § 28, stk. 3*).

4.3.3. Den kommunale og regionale låntagning m.v.

Kommunestyrelsesloven og regionsloven giver social- og indenrigsministeren hjemmel til at fastsætte regler om kommunernes og regionernes låntagning og lignende dispositioner, herunder f.eks. leasing, leje og garantistillelse (*kommunestyrelseslovens §§ 41, 58 og 59, regionslovens §§ 26 og 27*).

Kommunernes og regionernes mulighed for at optage lån, indgå lejeaftaler og lease m.v. er nærmere reguleret i den kommunale henholdsvis den regionale lånebekendtgørelse. Lånebekendtgørelserne regulerer udover adgangen til lånoptagelse også vilkårene for lånoptagelsen.

Reguleringen af kommunernes og regionernes finansiering af anlægsaktiver er baseret på, at kommuner og regioner som udgangspunkt skal finansiere anlægsaktiver uden lånoptagelse. Kommuner og regioner kan således kun optage lån i det omfang, der i medfør af bekendtgørelserne er adgang til lånoptagelse.

Lånoptagelse er efter lånebekendtgørelserne mulig, hvis anlægsaktivet er omfattet af et af de i bekendtgørelserne angivne områder, hvor der er fri låneadgang - den såkaldte "automatiske låneadgang". Lånoptagelse kan videre være mulig, hvis der fra ministeriets side er meddelt konkret dispensation til låntagning. Sådanne dispensationer meddeles som hovedregel på baggrund af lånepuljer, der typisk afsættes i de årlige økonomiaftaler med staten om kommunernes og regionernes økonomi.

Kommunal og regional låntagning omfatter også f.eks. låntagning i et selskab, der er helt eller delvist ejet af en eller flere kommuner eller regioner, låntagning af kommunale fællesskaber samt indgåelse af aftaler, der kan sidestilles med en kommunal eller regional anlægsopgave.

En kommune eller region kan ikke optage lån mod deponering. Muligheden for mod deponering at indgå f.eks. en leje- eller leasingaftale betyder, at kommuner og regioner bliver likviditetsmæssigt belastet på nogenlunde samme måde, som hvis de selv skulle finansiere opførelse af tilsvarende anlæg. Herved sidestilles disse forhold med lån, og de bliver ikke attraktive alene ud fra likviditetsmæssige overvejelser.

Der har gennem tiden været mange ændringer af lånebekendtgørelserne. Hovedlinjerne i reguleringen - at bevare en vis men styret låneadgang, hvor der på visse områder er "automatisk" låneadgang og på andre krav om konkret lånedispensation eller deponeringsfritagelse - har dog været stabil.

4.3.4. Betydning ved ny regulering

4.3.4.1. Budgettering og regnskabsaflæggelse

For at undgå unødigt administrativ belastning af kommuner og regioner samt for at understøtte en samlet regulering af kommunernes og regionernes regnskabsmæssige forhold er det af stor betydning at søge at undgå at fastsætte særlige regler om kommunernes og regionernes budgettering og regnskabsaflæggelse.

Det gælder særligt i forhold til overvejelser om regulering, som bryder med de grundlæggende principper for budget- og regnskabssystemerne, jf. afsnit 4.3.1.. Det bør derfor f.eks. søges undgået at fastsætte regler om, at bestemte indtægter i kommunerne skal henføres til bestemte udgifter, eller at kommuner og regioner skal foretage særskilt budgettering og/eller regnskabsaflæggelse for varetagelsen af visse opgaver.

Ved ny regulering, der udløser behov for nye regnskabsmæssige registreringer i kommunernes og/eller regionernes budget- og regnskabssystemer, bør de relevante ministerier kontakte Social- og Indenrigsministeriet i god tid inden ikrafttræden af reguleringen. Dermed kan de ønskede ændringer drøftes og evt. søges indført i systemerne med henblik på, at kommuner og regioner også kan håndtere den nye regulering regnskabsmæssigt.

4.3.4.2. Revisionen

Ved fastsættelse af regler i forhold til kommuner og regioner bør kommunestyrelseslovens og regionslovens regler om revision så vidt muligt ikke fraviges.

Særligt bør regler, der indebærer, at kommunen eller regionen skal have mere end én revision undgås. Det gælder f.eks. regler om, at revisionen af enkelte dele af regnskabet eller af særskilte regnskaber for visse indtægter og udgifter (også) skal udføres af en anden revisor end den revision, som kommunen eller regionen skal have efter hhv. kommunestyrelsesloven og regionsloven.

Som eksempel kan nævnes, at det i § 28 i lov om fonde og visse foreninger om erhvervsdrivende fonde (lovbekendtgørelse nr. 938 af 20. september 2012 med senere ændringer) er fastsat, at visse særlige krav til revisor for sådanne fonde ikke gælder for bl.a. fonde, der er undergivet kommunal revision.

Hvis der undtagelsesvis er behov for at fastsætte regler om en mere omfattende revision end den, der er pligt til efter kommunestyrelsesloven eller regionsloven, bør sådanne regler fastsættes i samarbejde med Social- og Indenrigsministeriet. Det kan f.eks. være tilfældet af hensyn til kontrollen med anvendelsen af tilskud fra staten eller andre offentlige myndigheder, herunder EU, eller som led i en statslig eller EU-refusionsordning.

Som eksempel kan nævnes bekendtgørelse nr. 1479 af 22. december 2014 om regnskab og revision af projekt- og aktivitetstilskud fra Kulturministeriet, der indeholder særlige krav til revisionen af navnlig tilskud over 500.000 kr., herunder også tilskud til kommuner.

4.3.4.3. Låntagning m.v.

Der bør så vidt muligt ikke fastsættes særlige regler om kommuners og regioners adgang til at optage lån og lignende dispositioner, vilkår for låntagning m.v.

Det vil kunne give anledning til regelkonflikter mellem de generelle lånebestemmelser i lånebekendtgørelsen og de særlige regler.

Hvis der er ønske om at indføre en særlig kommunal eller regional låneadgang m.v. bør Social- og Indenrigsministeriet kontaktes i god tid inden reglernes ikrafttræden med henblik på en drøftelse af evt. ændringer af lånebekendtgørelserne.

Det samme er tilfældet ved overvejelser om indførelse af andre regler, der kan have indflydelse på den kommunale eller regionale låntagning m.v., herunder f.eks. i forhold til overvejelser om mulighed for en kommunal eller regional garantistillelse, lånevilkår m.v. og betydningen heraf i forhold til kommunernes og regionernes lånemuligheder.

Som eksempel kan nævnes § 98, stk. 2, 2. pkt., i lov om almene boliger m.v. (lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013 med senere ændringer):

”Til de i stk. 1 nævnte formål kan KommuneKredit dog yde lån med en maksimal løbetid på 30 år til almene ældreboliger ejet af en kommune eller en region.”

4.4. Kommunalfuldmagtsreglerne og myndighedsfuldmagten

4.4.1. Kommunalfuldmagtsreglernes indhold

Som anført i afsnit 3.1. har kommuner mulighed for at varetage visse opgaver med hjemmel i uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse - de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem praksis og viger for den skrevne lovgivning. Såfremt der er udstedt regler på et område, er det således væsentligt at vurdere, om der er tale om en udtømmende regulering, idet det i givet fald indebærer, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke gælder for den pågældende opgavevaretagelse.

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommunes adgang til efter kommunalfuldmagtsreglerne at gennemføre foranstaltninger bl.a. er afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium.

Dette almennytteskriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere, f.eks. unge eller ældre, til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er begrundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder. Endvidere kan en kommune ikke uden lovhjemmel tildele ydelser til enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier.

Som eksempler på de opgaver, som kommuner lovligt kan varetage efter kommunalfuldmagtsreglerne, kan nævnes, at kommuner har en vid adgang til at iværksætte aktiviteter til fremme af borgernes fritids- og friluftsliv, herunder støtte til foreninger. Endvidere er kultur- og idrætsområdet nogle af kommunalfuldmagtens kerneområder. Kommuner har tillige adgang til med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne at fremme turisme, visse undervisningsaktiviteter samt generel erhvervsudvikling, ligesom kommuner har mulighed for at varetage miljøhensyn.

Kommunalfuldmagtsreglerne indebærer imidlertid også en række begrænsninger i kommuners mulighed for at udføre opgaver.

Det drejer sig i det væsentligste om følgende begrænsninger:

Det antages efter kommunalfuldmagtsreglerne, at de opgaver, som en kommune kan påtage sig, som udgangspunkt skal være geografisk afgrænset til den pågældende kommunes område. Det vil dog efter omstændighederne kunne være lovligt at løse en opgave uden for kommunens geografiske område, såfremt det er begrundet i hensynet til varetagelsen af den pågældende opgave.

Det antages desuden, at kommuner ud fra det såkaldte opgavefordelingsprincip som udgangspunkt ikke kan varetage eller yde økonomisk støtte til varetagelsen af opgaver, som det efter lovgivningen udelukkende påhviler eller tilkommer statslige eller andre offentlige myndigheder at løse.

Det er endvidere antaget, at en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed.

Der er dog i visse tilfælde hensyn, som efter kommunalfuldmagtsreglerne kan begrunde en modifikation fra de ovennævnte begrænsninger i kommuners ulovbestemte adgang til at varetage opgaver.

Kommuner har således, som en modifikation fra ovennævnte udgangspunkt om, at kommuner ikke kan drive håndværk m.v., mulighed for at producere varer og tjenesteydelser til eget brug. Det er imidlertid en forudsætning, at kommunens formål med selv at producere den eller de pågældende varer eller tjenesteydelser er at varetage opgaver, som kommuner lovligt kan varetage.

Kommuner kan endvidere ud fra værdispildsbetragtninger på visse betingelser, herunder at det sker på markedsmæssige vilkår, lovligt afsætte eventuelle biprodukter fra kommunal virksomhed.

Endvidere kan kommuner i et vist omfang udnytte sin overskudskapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale. Det er dog bl.a. en betingelse for udnyttelse af overkapacitet, at den pågældende kommunale aktivitet ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at salget sker på markedsmæssige vilkår.

Endelig har kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne i et meget begrænset omfang mulighed for at varetage accessoriske opgaver. Det vil sige opgaver, som kommuner normalt ikke lovligt kan varetage, men som knytter sig naturligt og tæt til varetagelsen af opgaver, som kommuner lovligt kan varetage. Det er dog bl.a. en betingelse for udøvelse af accessorisk virksomhed, at den accessoriske virksomhed i omfang er underordnet den kommunale hovedvirksomhed. Det er endvidere en betingelse, at kommunen søger disse opgaver bortforpagtet på markedsvilkår.

4.4.2. Regionernes opgaver og myndighedsfuldmagten

I § 5, stk. 1, i regionsloven er alle de opgaver, som regionerne efter den relevante sektorlovgivning skal løse, opregnet. Bestemmelsen beskriver regionernes opgaver helt generelt. Den nærmere beskrivelse af regionernes opgaver og hjemlen hertil skal søges i sektorlovgivningen, herunder i forskrifter, der er udstedt i medfør af de love, der regulerer opgavevaretagelsen på det pågældende opgaveområde.

Regionerne kan ikke varetage andre end de opgaver, der er nævnt i lovens § 5, stk. 1. Det betyder, at kommunalfuldmagtsreglerne, som gælder for kommunerne – se afsnit 4.4.1. – ikke finder anvendelse for regionerne.

Det forhold, at regionerne er offentlige myndigheder, der modtager offentlige bevillinger, og som varetager opgaver i henhold til lovgivningen, indebærer dog, at regionerne vil have mulighed for i overensstemmelse med lovgivningen i øvrigt at foretage de dispositioner, der er nødvendige for at varetage de pågældende opgaver. Denne adgang til at varetage opgaver, som benævnes myndighedsfuldmagten, omfatter bl.a. køb og salg af fast ejendom, information om regionens virksomhed, herunder markedsføring af regionen inden for visse grænser, produktion af varer og tjenesteydelser til eget brug, ansættelse og afskedigelse af personale samt salg af biproduktion og overkapacitet inden for de samme grænser, som efter kommunalfuldmagtsreglerne, jf. afsnit 4.4.1.

4.4.3. Kommunalfuldmagtsreglernes og myndighedsfuldmagtens betydning ved ny regulering

På grund af kommunalfuldmagtsreglernes karakter som uskrevne kommunalretlige grundsætninger er de ikke til hinder for, at der i den skrevne lovgivning, dvs. love og bindende administrative forskrifter, sker en regulering af kommuners opgavevaretagelse på et givet område, der fraviger kommunalfuldmagtsreglerne. Kommuners mulighed for at varetage opgaver efter kommunalfuldmagtsreglerne vil således altid kunne blive enten udvidet eller begrænset i den skrevne lovgivning.

I overvejelser om, hvorvidt en kommunal opgavevaretagelse skal reguleres i den skrevne lovning, bør indgå, at en egentlig lovregulering giver mulighed for at fastsætte mere præcise regler om muligheder og begrænsninger, herunder de nærmere vilkår, for den kommunale opgavevaretagelse på det pågældende område.

Ved fastsættelse af nye regler er det endvidere væsentligt at tage stilling til forholdet mellem de påtænkte regler og kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er bl.a. væsentligt at afgøre, om de påtænkte regler skal indeholde en udtømmende regulering af det pågældende område, således at kommunalfuldmagtsreglerne ikke (længere) finder anvendelse på området.

I de tilfælde, hvor hensigten er udtømmende at regulere et område, er det væsentligt at være opmærksom på, om den pågældende regulering indebærer, at kommuners mulighed for at varetage opgaver på det pågældende område bliver begrænset eller udvidet i forhold til kommuners muligheder efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Såfremt der er tvivlsspørgsmål om rækkevidden af kommunalfuldmagtsreglerne, bør henvendelse herom så tidligt som muligt rettes til Social- og Indenrigsministeriet.

I de tilfælde, hvor man ikke har til hensigt udtømmende at regulere et område, er det nødvendigt, at man inden gennemførelsen af de nye regler vurderer, hvilken retsstilling kommunerne vil få efter den påtænkte regulering, sammenholdt med den retsstilling kommunerne har efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Ved udarbejdelse af lovforslag bør det overvejes, om det er relevant at beskrive forholdet mellem lovgivningen og kommunalfuldmagtsreglerne i bemærkningerne til lovforslaget. Det kan i den forbindelse være hensigtsmæssigt at beskrive, om den pågældende regulering er udtømmende eller kan suppleres med kommunalfuldmagtsreglerne, og i tilfælde af, hvor reguleringen er udtømmende, at beskrive, om kommuners mulighed for at varetage opgaver efter kommunalfuldmagtsreglerne begrænses eller udvides.

Ved udarbejdelse af administrative forskrifter er det hensigtsmæssigt, at forholdet mellem forskriften og kommunalfuldmagtsreglerne beskrives i forbindelse med en forudgående høring om forskriften. Det samme gælder, hvis der udstedes en vejledning i tilknytning til forskriften.

Tilsvarende gælder i forhold til myndighedsfuldmagten ved regulering af regionernes opgaver, i det omfang dette måtte være relevant.

4.5. Det kommunale og regionale tilsyn

Tilsynet med kommunerne, kommunale fællesskaber og regionerne varetages af Statsforvaltningen med Social- og Indenrigsministeriet som overordnet tilsynsmyndighed (*kommunestyrelseslovens kapitel VI og VII, jf. regionslovens §§ 30 og 31*). De følgende paragrafhenvisninger i dette afsnit er alle til kommune-
styrelsesloven.

4.5.1. Tilsynets kompetence

Tilsynet er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen kan derfor kun tage stilling til, om en kommune, et kommunalt fællesskab eller en region handler inden for lovgivningens rammer (§ 48, stk. 1). Tilsynet kan ikke tage stilling til, om kommunens beslutning er rimelig eller hensigtsmæssig eller til skønsmæssige spørgsmål, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Statsforvaltningen fører kun tilsyn med, at kommunerne, kommunale fællesskaber og regionerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder (§ 48, stk. 1). Tilsynet omfatter ikke lovgivning, der gælder for både kommuner og private. Som eksempler herpå kan nævnes konkurrence-loven, funktionærloven og lov om ligebehandling af mænd og kvinder. Tilsynet omfatter heller ikke overholdelse af ansættelsesretlige regler.

I det omfang særlige klage- eller tilsynsorganer kan tage stilling til den pågældende sag, er forholdet ikke omfattet af tilsynets kompetence (§ 48, stk. 3). Det er et krav for at udelukke tilsynet, at den særlige klage- eller tilsynsorgan kan tage stilling til sagen. Hvis organet af formelle grunde ikke kan behandle en sag - f.eks. på grund af overskridelse af en klagefrist, eller fordi den pågældende ikke er klageberettiget - har Statsforvaltningen mulighed for at tage sagen op til behandling. Statsforvaltningen kan ligeledes behandle en kommunens generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis vedrørende varetagelsen af en opgave, i det omfang det særlige klage- eller tilsynsorgan ikke kan tage stilling hertil.

Tilsynet kan eventuelt anvende tvangsbøder for at tvinge en kommunalbestyrelse eller et regionsråd til at efterleve en bindende afgørelse truffet af en rekursinstans eller en sektormyndighed, jf. herom nedenfor. Tilsynet kan, i det omfang rekursinstansen eller sektormyndigheden ikke har egne tilstrækkelige midler, i disse tilfælde anmodes om bistand til at få afgørelsen efterlevet og får herved en fogedfunktion.

Tilsynet omfatter endvidere kun den virksomhed, der udøves af kommunalbestyrelsen og de kommunalpolitiske organer, f.eks. de stående udvalg, og regionsrådet og de regionspolitiske organer. Tilsynet har ikke beføjelser umiddelbart over for ansatte.

Tilsynet omfatter ikke nævn og kommissioner m.v., der udgør selvstændige forvaltningsmyndigheder. Dette gælder f.eks. børn- og ungeudvalget, folkeoplysningsudvalget, skolebestyrelser og huslejenævn. Tilsynet omfatter heller ikke den sekretariatsbetjening, som en kommune eller region udfører for en sådan selvstændig myndighed.

4.5.2. Tilsynets sagsrejsning

Statsforvaltningen beslutter selv, om tilsynet vil tage en sag op til behandling (§ 48 a). Statsforvaltningen har alene pligt til at reagere på henvendelser, der skaber et grundlag for at antage, at der foreligger en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig, og som er af betydning for retstilstanden i dag.

4.5.3. Tilsynets sagsoplysning

Tilsynet vil normalt til brug for sin vurdering af, om en kommunal beslutning er i strid med regler i særlovgivningen, indhente en udtalelse fra det relevante fagministerium, (§ 49, stk. 7 og § 56, stk. 6). Anvendelse af sanktioner forudsætter normalt, at fagministeriet har udtalt, at der foreligger en klar ulovlighed, og at ulovligheden er så alvorlig, at anvendelse af sanktioner skønnes påkrævet. Fagministeriets udtalelse er således en væsentlig vejledning ved vurderingen af, om der skal anvendes sanktioner.

4.5.4. Tilsynets sanktionsmuligheder

Tilsynets sanktionsmuligheder er annullation, suspension, tvangsbøder, anlæggelse af erstatningssag og erstatningsretlig bod.

En beslutning, der klart strider mod lovgivningen, kan annulleres eller under tilsynsmyndighedens behandling af sagen midlertidigt suspenderes. Hvis beslutningen er bragt til udførelse, kan beslutningen kun annulleres eller suspenderes, hvis 1) en part over for statsforvaltningen skriftligt fremsætter begæring herom, 2) der ikke efter anden lovgivning er en klageinstans og 3) væsentlige hensyn, særlig til private interesser, ikke taler herimod (§ 50 a).

Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som kommunalbestyrelsen efter lovgivningen har pligt til at udføre, og strider kommunalbestyrelsens undladelse klart imod lovgivningen, kan de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for beslutningen, pålægges tvangsbøder (§ 50 b). Tvangsbøderne pålægges de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer personligt og løber, indtil forpligtelsen er opfyldt. Tvangsbøderne fastsættes typisk til et bestemt beløb pr. dag. Anvendelse af tvangsbøder forudsætter, at det er muligt at angive den beslutning, som kommunalbestyrelsen eller regionsrådet efter lovgivningen er forpligtet til at træffe, eller de foranstaltninger, som kommunalbestyrelsen eller regionsrådet efter lovgivningen er forpligtet til at gennemføre.

Det er videre i forhold til anlæggelse af erstatningssag imod de ansvarlige kommunalbestyrelses- eller regionsrådsmedlemmer (§ 50 c) og tilbud om erstatningsretlig bod over for de pågældende (§ 50 d) en betingelse for at kunne statuere erstatningsansvar, at der som følge af et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmers uforsvarlige adfærd, der kan tilregnes den enkelte som forsætlig eller uagtsom, er opstået et tab for kommunen.

Ud over de ovennævnte sanktioner kan tilsynet anlægge anerkendelsessøgsmål mod en kommunalbestyrelse eller et regionsråd, der har truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, eller undladt at udføre en foranstaltning, som kommunalbestyrelsen eller regionsrådet efter lovgivningen har pligt til at udføre (§ 51).

4.5.5. Social- og Indenrigsministeriets overordnede tilsyn

Social- og Indenrigsministeriet er ikke en almindelig klageinstans over for Statsforvaltningen (§§ 52-53 a). Ministeriet kan kun tage sager op til behandling, hvis Statsforvaltningen har udtalt sig om sagen, eller har besluttet ikke at tage sagen op til behandling. Herudover er det en forudsætning, at ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Statsforvaltningens afgørelse om sanktioner, jf. afsnit 4.5.4., kan dog påklages til Social- og Indenrigsministeriet af den kommunalbestyrelse eller det kommunalbestyrelsesmedlem, sanktionen vedrører.

4.5.6. En fagministers ret til at udtale sig

Herudover kan vedkommende minister udtale sig om lovligheden af kommunale og regionale dispositioner eller undladelser (§ 63 a). Det er ministeren, der beslutter, om der findes anledning til at afgive en sådan udtalelse. Ministeren har ikke ret til at træffe bindende afgørelser eller foretage bindende retlige

skridt over for kommuner og regioner. Ministeren er imidlertid ikke afskåret fra at videresende en henvendelse til et eventuelt tilsyns- eller klageorgan eller – hvis det ikke findes – til Statsforvaltningen.

Ministeren har ikke pligt til at afgive en udtalelse om lovligheden af konkrete kommunale og regionale dispositioner. Det tidligere ”overtilsyn”, man antog den enkelte minister havde inden for sit ressortområde, er afskaffet i forbindelse med tilsynsreformen i 2003. Derimod har ministeren fortsat en pligt til generelt at følge med inden for sit ressortområde.

4.5.7. Betydningen af lovgivningen om kommunaltilsynet ved ny regulering

4.5.7.1. Afskæring af det kommunale tilsyn

Som nævnt ovenfor viger tilsynet normalt, i det omfang et særlig klage- eller tilsynsorgan kan tage stilling til en sag, men tilsynet kan aktualiseres, hvis et særligt tilsynsorgan ikke kan behandle en sag på grund af f.eks. formelle grunde. Det kan f.eks. være som følge af en sprungen klagefrist.

Hvis der er ønske om helt at afskære det kommunale tilsyn fra at se på en sag, vil det som udgangspunkt være nødvendigt at anføre dette udtrykkeligt i lovteksten i den relevante regulering.

Hvis det ikke er tilfældet, vil det skulle kunne udledes klart af den relevante regulering på baggrund af en fortolkning heraf.

Det er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til at afskære tilsynet, at det i reguleringen f.eks. er angivet, at en afgørelse ikke kan påklages til en anden administrativ myndighed eller lignende.

Hvis det er tilfældet, vil det kommunale tilsyn som en konsekvens af, at den sædvanlige klageadgang begrænses, efter omstændighederne være kompetente til at føre tilsyn med kommunalbestyrelsens eller regionsrådets afgørelser m.v. efter den pågældende lovgivning.

I givet fald vil det det pågældende fagministerium som hovedregel blive anmodet om en udtalelse til brug for bedømmelsen af, om der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen i sådanne konkrete sager. Det skyldes bl.a., at de kommunale tilsynsmyndigheder ikke er i besiddelse af den sagkundskab, som må antages at være påkrævet for at kunne kontrollere det retlige grundlag for faglige eller tekniske kommunale afgørelser.

Ved overvejelser om eventuel afskæring af det kommunale tilsyn bør Social- og Indenrigsministeriet inddrages så tidligt som muligt i processen.

Som eksempel på afskæring af det kommunale tilsyn kan nævnes § 13, stk. 5, i lov om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark (lovbekendtgørelse nr. 575 af 4. maj 2015), jf. her også de specielle bemærkninger til bestemmelsen:

”De kommunale tilsynsmyndigheder fører ikke tilsyn med kommunalbestyrelsens afgørelser omfattet af stk. 1.”

4.5.7.2. Udvidelse af tilsynets kompetence i anden lovgivning

Afgrænsningen af det kommunale og regionale tilsyn bør som udgangspunkt ikke fraviges.

I helt særlige tilfælde - f.eks. hvor fundamentale offentligretlige grundsætninger, der også omfatter den private sektor, lovfæstes - kan der overvejes at fastsætte regler om udvidelse af tilsynets kompetence.

Det bør alene ske, hvis det pågældende fagministerium mener, at der er et særligt behov for kontrol for så vidt angår kommunerne og regionerne, som ikke tilsvarende gør sig gældende for den private sektor.

Ved overvejelser om udvidelse af tilsynets kompetence bør Social- og Indenrigsministeriet inddrages så tidligt som muligt i processen.

4.5.7.3. Overvejelser ved valg af evt. klage- eller tilsynsorgan

Ved forberedelse af ny regulering, der retter sig mod kommuner og regioner, bør det overvejes, om der skal være adgang til administrativ rekurs, og/eller om den kommunale og/eller regionale opgavevaretagelse skal være undergivet et tilsyn.

Ved disse overvejelser vil det være relevant at inddrage følgende spørgsmål:

- Skal en klage uanset dens indhold give prøvelsesmyndigheden pligt til - og klageren ret til - realitetsbehandling af klagen?
- Hvilke forhold skal prøvelsesmyndigheden have mulighed for at efterprøve?
- Hvilke reaktionsmuligheder skal der være?

Hvis en borger, virksomhed m.fl. skal have et ubetinget krav på at få en kommunal eller regional afgørelse behandlet, skal der være adgang til administrativ rekurs. Dette vil f.eks. være hensigtsmæssigt på områder, hvor den kommunale afgørelse har stor betydning for den enkelte.

Hvis der skal være adgang til fuld prøvelse af en kommunes eller regions afgørelser, kan prøvelsen heraf ikke overlades til det kommunale tilsyn. Tilsynet er som anført et legalitetstilsyn og kan derfor ikke tage stilling til skønsmæssige spørgsmål eller, om kommunens beslutning er rimelig eller hensigtsmæssig. Der bør derfor tilvejebringes lovhjemmel til rekurs eller prøvelse i form af et lovbestemt sektortilsyn, hvis fuld prøvelse ønskes.

På samme måde skal der tilvejebringes lovhjemmel til rekurs eller lovbestemt sektortilsyn, hvis der ved prøvelsen skal være mulighed for at ændre den kommunale eller regionale afgørelse. Tilsynet har ikke denne reaktionsmulighed.

4.5.7.4. Nyt eller eksisterende klage- eller tilsynsorgan?

Når man overvejer at fastsætte nye regler i forhold til kommuner og regioner, er det bl.a. vigtigt at tage stilling til, om det vil være tilstrækkeligt at anvende allerede eksisterende administrative rekursinstanser, sektortilsynsmyndigheder eller eventuelt det kommunale tilsyn fremfor at oprette nye kontrolorganer.

Tilsynet har en betydelig indsigt i almindelige kommunale, regionale og øvrige offentligretlige forhold. Tilsynet har endvidere generel erfaring i at fortolke regler i speciallovgivningen, som retter sig mod kommuner og regioner.

Tilsynet er derimod ikke velegnet til at kontrollere overholdelsen af regler på komplicerede fagområder, hvor det forudsættes, at der foretages særlige tekniske og faglige vurderinger. Hvis sådanne fagområder undergives tilsynet, vil intensiteten og sikkerheden af kontrolfunktionen i større omfang være afhængig af den faglige bistand, som tilsynet kan få fra vedkommende fagministerium.

Hvis kommunerne og regionerne på et givent område er undergivet regler, der forudsætter tekniske og faglige vurderinger, bør det derfor overvejes, om det er mere hensigtsmæssigt at henlægge kontrollen med kommunerne og regionerne til organer med den fornødne specialviden. Dette kan enten være rekursmyndigheder eller sektortilsynsmyndigheder, der forudsættes at være i besiddelse af sagkyndige medarbejdere.

For at undgå mange forskellige kontrolorganer bør sektortilsynsordninger alene etableres, når der tilsigtes at skabe et særligt sagkyndigt tilsyn, der tager sager op af egen drift, og som efter omstændighederne har pligt til at reagere i kommunale enkeltsager.

5. Øvrige særlige forhold ved regulering, der retter sig mod kommuner og regioner

5.1. Høringsregler på kommunalt og regionalt niveau

Som opfølgning på demokratiprojektet ”Op af sofaen - anbefalinger til lokaldemokratiet” blev der gennemført et serviceeftersyn af de lovfastsatte kommunale høringer. Baggrunden herfor var, at borgere, erhvervsliv, lokalpolitikere og de kommunale administrationer i forbindelse med demokratiprojektet generelt gav udtryk for, at de kommunale lovfastsatte høringer ikke skabte den fornødne inddragelse af borgere og erhvervsliv, men blev oplevet som unødvendige og bureaukratiske.

Serviceeftersynet blev udført af udvalget om lokale høringer, der blev nedsat i marts 2014 af den daværende økonomi- og indenrigsminister. Udvalget afgav i marts 2015 rapporten ”Serviceeftersyn af kommunale og regionale høringsregler”.

Det fremgår heraf, at udvalget fandt, at de bedste forudsætninger for udfoldelse af det lokale demokrati blev skabt ved at understøtte det lokale råderum til at sikre en relevant inddragelse på en hensigtsmæssig måde. Det var derfor udvalgets vurdering, at der ikke i lovgivningen bør fastsættes begrænsninger for at udøve dette lokale råderum til at sikre en relevant og hensigtsmæssig inddragelse.

Udvalget fremkom på den baggrund med følgende anbefalinger vedrørende nye kommunale og regionale høringsregler:

- at der udvises tilbageholdenhed med at indføre nye høringsregler, der pålægger kommunerne og regionerne at følge formelle høringsprocesser.
- at der gøres særlige overvejelser om, hvilket formål en evt. ny høringsregel skal varetage, samt hvilken værdi en lovfastsat høringspligt vil have i forhold til kommunernes og regionernes mulighed for selv at vurdere behovet for - at inddrage offentligheden på det pågældende sagsområde.
- at nye høringsregler i videst muligt omfang overlader lokalt råderum til kommunerne og regionerne ved alene at fastslå en pligt til inddragelse af offentligheden uden samtidig at regulere den formelle proces.
- at nye høringsregler ikke fastlægger høringsperiodens længde, men at det overlades til kommuner og regioner konkret at fastsætte en passende frist, der kan tilpasses det enkelte sagsområde eller den enkelte beslutning.
- at nye høringsregler ikke bestemmer, hvilket materiale der skal i høring, herunder at kommuner og regioner også selv afgør, om der skal indgå supplerende materiale i høringen.
- at nye høringsregler ikke bestemmer, at mindretalsudtalelser skal indgå i høringen, så kommunalbestyrelse og regionsrådet selv kan vurdere, hvilken formidling der skal ske af politiske synspunkter.
- at nye kommunale og regionale høringsregler ikke tillægger navngivne organisationer m.v. en særlig ret til at blive hørt direkte.
- at der ikke fastsættes bestemmelser om særskilt høring af berørte borgere m.v., der går videre end retten til partshøring i forvaltningsloven, med mindre der foreligger tungtvejende grunde herfor.
- at nye høringsregler ikke indeholder en nærmere regulering af kommunerne og regionernes inddragelse af høringssvar i beslutningsprocessen.

5.2. Høring af KL og Danske Regioner

Forud for regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner bør der ske høring af bl.a. KL og Danske Regioner.

Høringen skal foretages med en passende frist. Dette skyldes bl.a. hensynet til foreningernes mulighed for om fornødent at behandle høringen politisk. Det vil navnlig være tilfældet ved større regelændringer. Foreningernes bestyrelser mødes typisk en gang månedligt.

Der kan her henvises til Justitsministeriets brev (skrivelse nr. 9306 af 14. maj 2014) til alle ministerier, pkt. 1 og 2.

Det bør i høringsbrevet angives, om der tillige er tale om en høring over lovforslagets kommunaløkonomiske konsekvenser til brug for forhandlingerne med de kommunale parter herom.

5.3. Udstedelse og ikrafttrædelse

Udstedelse af ny regulering i forhold til kommuner og regioner samt evt. tilknyttede bekendtgørelser og vejledninger m.v. bør ske i god tid inden reguleringens ikrafttræden, så kommuner og regioner får mulighed for at indrette sig på de nye regler. Ikrafttrædelsestidspunktet bør således fastsættes realistisk, således at eventuelt tilknyttede bekendtgørelser og vejledninger kan nå blive udstedt forinden.

Såfremt der må forudses visse vanskeligheder ved implementeringen af den nye regulering, bør ikrafttrædelsestidspunktet afpasses, således at der giver kommunerne og regionerne mulighed for at indrette sig på regelændringen. Det gælder navnlig, hvor hel ny omfattende og/eller kompliceret lovgivning indebærer pligter for kommuner og/eller regioner.

Hvis de nødvendige bekendtgørelser m.v. ikke foreligger i rimelig tid inden ikrafttrædelsen, kan det give anledning til større implementeringsproblemer i den kommunale og regionale administration. Det kan medføre yderligere omkostninger, ligesom kommunernes og regionernes muligheder for at implementere loven korrekt mindskes.

Det drejer sig navnlig om bekendtgørelser m.v. og vejledninger rettet mod sagsbehandlerniveauet, der hhv. indeholder pligter for kommuner og/eller regioner eller angiver nærmere om anvendelsen af lovgivningen eller bekendtgørelsen.

Det er derfor væsentligt, at det fornødne grundlag for administrationen, herunder de nødvendige administrative forskrifter, er på plads i god tid, inden ny lovgivning træder i kraft.

Derudover er det væsentligt, at der er tidsmæssig mulighed for at foretage eventuelle nødvendige ændringer i administrative støttesystemer, f.eks. IT-systemer, før ny regulering i forhold til kommuner og regioner træder i kraft.

Særligt for så vidt angår regulering, der har betydning for kommunernes og regionernes økonomi bemærkes, at de kommunale og regionale budgetter for det kommende år skal være vedtaget senest hhv. den 15. oktober og den 1. oktober. Se herom i afsnit 4.3.1.

Regulering, der får indflydelse på det kommende års kommunale og regionale budgetter, bør derfor udstedes i god tid inden disse frister for at sikre, at kommuner og regioner kan tage højde herfor.

5.4. Særlig kommune- og/eller regionsrettet information om ny regulering

Ministerierne bør være særligt opmærksomme på evt. behov for rådgivning ved ny regulering, der retter sig mod kommuner og regioner.

I den forbindelse er der god mulighed for at forklare kommunerne, regioner og offentligheden i øvrigt nærmere om baggrunden for reguleringen via ministeriernes hjemmesider, ligesom eventuelle yderligere oplysninger eller rådgivning om indholdet kan lægges ud på hjemmesiden.

I det omfang ministerierne modtager mange enslydende spørgsmål om indholdet af (ny) regulering, der retter sig mod kommuner og regioner, vil det endvidere være hensigtsmæssigt for kommuner, regioner, det pågældende ministerium og eventuelle andre interessenter, at offentliggøre de mest typiske såvel mundtlige som skriftlige spørgsmål og svar på ministeriets hjemmeside eller lignende.

Af hensyn til at understøtte en ensartet implementering af regulering i forhold til kommuner og regioner anbefales det at udsende orienteringsbreve herom.

I orienteringsbrevet kan bl.a. gives en oversigt over den nye regulerings indhold, anvendelse og forståelse, ikrafttræden samt ikke mindst kontaktoplysninger til det kontor eller de relevante medarbejdere, som kan være behjælpelige ved evt. spørgsmål.

Som eksempel på særlig kommunerettet information via en hotline kan nævnes Ankestyrelsens juridiske hotline, hvor styrelsen siden 2012 har ydet juridisk vejledning til sagsbehandlere i kommunerne. Styrelsen offentliggør herudover nogle af de modtagne spørgsmål med svar på styrelsens hjemmeside.

Som eksempel på anvendelse af orienteringer kan nævnes Undervisningsministeriets orientering til kommuner, regioner og skoler om nye frister for Skolebestyrelsesvalg 2010, hvor ministeriet oplyste om de forventede fastsatte frister for skolebestyrelsesvalg, da mange kommuner som følge af tidspres allerede var i gang med at planlægge det kommende skolebestyrelsesvalg.

5.5. Vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser, herunder Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)

Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) indebærer, at staten kompenserer kommuner og regioner for kommunale og regionale udgiftsændringer som følge af bl.a. ny regulering, der retter sig mod kommuner og regioner. Det sker ved, at det samlede statstilskud forhøjes eller reduceres, når kommunerne eller regionerne bliver pålagt eller frataget opgaver.

Ændringer af love, bekendtgørelser m.v., men også f.eks. vejledninger kan give anledning til en regulering af statstilskud. Det er ikke det formelle grundlag for en regelændring, men derimod regelændringens reelle indhold, der er afgørende.

DUT-forhandlinger om ny regulering m.v. i forhold til kommuner og regioner skal som udgangspunkt igangsættes før udstedelsen af den nye regulering, vejledning m.v.

Se nærmere herom i vejledning nr. 63 af 9. oktober 2007 om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT).

Social- og Indenrigsministeriet, den 29. februar 2016

KAREN ELLEMANN

/ Christina Ekmann