

## *Kapitel 1*

# Indledning

### 1.1 Introduktion og perspektiv

Kommunestyret er hjemlet i grundloven, jf. dennes § 82, hvorefter “[k]ommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov”. Det er almindeligt antaget, at denne grundlovsbestemmelse overlader lovgiver betydelig frihed med hensyn til regulering af kommunestyrets form og indhold. Spørgsmålet om de nærmere retlige grænser herfor behandles ikke nærmere i denne sammenhæng. Som en ydergrænse skal blot konstateres, at lovgivers frihed ikke omfatter retten til at afskaffe det kommunale selvstyre – der er tværtimod pligt til at sikre opretholdelsen af et vist substantielt selvstyre.

Hertil kan yderligere føjes, at Danmark med tiltrædelsen af den europæiske konvention af 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre har påtaget sig en folkeretlig forpligtelse, som etablerer et mindstemål for selvstyrets omfang og indhold. Konventionen er blevet påberåbt af Amtsrådsforeningen i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen, som trådte i kraft i 2007. Amtsrådsforeningen anfører i notat af 12. maj 2004, at reformen strider mod flere af konventionens bestemmelser. Dette afvises imidlertid af indenrigs- og sundhedsministeren i notat af 27. september 2004, hvoraf det fremgår, at regionerne ikke er omfattet af konventionen, og at det vil være i overensstemmelse med konventionen, at Danmark i forbindelse med kommunalreformen undlader at beslutte, at regionerne skal være omfattet af konventionens bestemmelser.

Kommunalbestyrelsen er en del af den offentlige forvaltning, men kommunalbestyrelsen er samtidig et politisk organ opbygget som et mini-parlament. Kommunen har på en og samme tid karakter af geografisk forvaltningsinddeling og lokalt fællesskab med kommunalbestyrelsen som henholdsvis repræsentativt organ og forvaltningsmyndighed.

Kommunen er et selvstændigt retssubjekt med egen formue, budgetret og beskatningsgrundlag.

Kommunalbestyrelsens kompetence er konstitueret på grundlag af et folkeligt mandat. Det indebærer bl.a., at forvaltningskompetencens indehavere ikke er ansatte tjenestemænd eller andre fagligt uddannede forvaltere. Kommunalbestyrelsens medlemmer er derimod politikere, der netop har erhvervet et mandat på en politisk engageret holdning til bl.a. rimeligheden og hensigtsmæssigheden af de ordninger og det system, de skal forvalte.

Som forvaltningsmyndighed varetager kommunalbestyrelsen stort set alle de opgavetyper, som også kendes fra den statslige forvaltning, dvs. udstedelse af retsakter i form af generelle regler eller konkrete afgørelser samt faktisk forvaltningsvirksomhed i forbindelse med f.eks. undervisning, ældrepleje, transport, energiforsyning etc.

Når kommunalbestyrelsen træffer retsafgørelser, er den – ligesom statslige myndigheder – bundet af forvaltningsrettens regler af såvel formel- som materielretlig karakter. De materielle krav omfatter legalitetsprincippet forbud mod at handle i strid med loven og kravet om, at retsafgørelsen derudover skal have hjemmel i loven, samt grundsætningerne om saglighed, lighed, proportionalitet etc. De formelle krav til retsafgørelsens form og tilblivelsesmåde omfatter bl.a. de enkelte regler i forvaltningsloven, offentlighedsloven, databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven samt uskrevne grundsætninger. Herudover finder princippet om god forvaltningsskik også anvendelse for kommunerne.

Tilsvarende er kommunen ved udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed bundet af forvaltningsretlige krav.

Den enkelte kommunalbestyrelse opererer på grundlag af sit eget budget omfattet af et særligt kommunalt regnskabs- og revisionssystem. Kommunerne indgår ikke – medmindre loven konkret bestemmer andet – i et over-/underordningsforhold til statslige myndigheder. Kommunerne er derimod underlagt et statsligt tilsyn kendetegnet ved bl.a. særlig hensyntagen til det grundlovssikrede kommunale selvstyre.

De særlige kommunalretlige regler, som er denne fremstillings genstand, omfatter tre grupper.

Den *første gruppe* udgøres af reglerne om kommunalbestyrelsens konstitution og virkemåde, herunder forholdet mellem kommunalbestyrelse, udvalg, borgmester og den kommunale forvaltning. Disse regler kommer først og fremmest til udtryk i den kommunale styrelseslov, jf. nedenfor kapitel 2.

Den *anden gruppe* omfatter de regler, som regulerer kommunernes såkaldte ulovbestemte opgaver. Som anført ovenfor er hovedparten

af de kommunale opgaver, f.eks. skoler, daginstitutioner, ældrepleje, miljø etc., hjemlet i lovgivningen. For kommunerne eksisterer imidlertid herudover et "restområde" for opgavevaretagelse, som ikke direkte har hjemmel i den skrevne lovgivning. Den retlige regulering af dette område benævnes kommunalfuldmagten, jf. nedenfor kapitel 3.

Endelig omfatter den *tredje kategori* regler om statens tilsyn med kommunerne. Kommunerne er – i lighed med den statslige forvaltning – omfattet af domstolskontrol, ombudsmandskontrol og – hvor loven bestemmer det – administrativ rekurs. Herudover bestemmer grundlovens § 82 som anført yderligere, at det kommunale selvstyre udøves "under statens tilsyn". Dette kommunale tilsyn, som i medfør af den kommunale styrelseslov udøves af Ankestyrelsen og social- og indenrigsministeren, behandles i kapitel 4 nedenfor.

## 1.2 Kort om kommunalreformen

Kommunalreformen i 1970 reducerede antallet af kommuner fra ca. 1.300 sognekommuner, 86 købstadskommuner og 25 amtsråds kredse og statsamter til 275 primærkommuner og 14 amtskommuner samt 14 statsamter. Med den seneste kommunalreform, som trådte i kraft 1. januar 2007, blev antallet af kommuner reduceret til 98, amtskommunerne blev nedlagt og erstattet af 5 regioner. Tilsvarende blev de 14 statsamter nedlagt og erstattet af 5 regionale statsforvaltninger. De 5 regionale statsforvaltninger er efterfølgende blevet sammenlagt. Som umiddelbart resultat af reformen kan man således se en kraftig koncentration mod færre og større enheder. Etableringen af større enheder og de heraf afledte mulige rationaliseringsgevinster er nok det umiddelbart mest synbare, men ikke det eneste, mål med reformen. Reformen gennemførte også en ændret byrde- og opgavefordeling mellem henholdsvis det kommunale, det regionale og det statslige niveau. Målt på økonomiske ressourcer som den relative andel af de samlede offentlige udgifter tegner kommunerne sig for ca. 50 pct., staten for ca. 26 pct. og regionerne for ca. 24 pct.

Med hensyn til opgavefordelingen mellem de tre niveauer står kommunerne for den helt overvejende del af de direkte borgerrettede opgaver, herunder ældrepleje, børnepasning, folkeskole samt sociale opgaver. Foruden disse traditionelle opgaveområder blev en stor del af de tidligere amtslige miljøopgaver, herunder vedrørende miljøgodkendelse og tilsyn, naturbeskyttelse og vandløb, tilført den i forvejen eksisterende kommunale del af miljøforvaltningen. Ligeledes overtog kommunerne

størstedelen af amternes opgaver med hensyn til fysisk planlægning. Hertil kommer en række yderligere opgaver såsom integration af udlændinge, aktivering og beskæftigelse af ledige, lokal erhvervsfremme, turisme etc.

Koncentrationen og udbygningen af opgaver på kommunalt niveau skulle bl.a. udgøre grundlaget for etableringen af borgerservicecentre, således at borgerne kun behøver at henvende sig ét sted, uanset hvilken offentlig myndighed eller forvaltning der har kompetence i den pågældende sag.

Opgavefordelingen mellem kommuner, regioner og staten er imidlertid ikke af statisk karakter. Det illustreres eksempelvis af lov nr. 380 af 23. april 2014, hvorefter en række af kommunalbestyrelsens kompetencer på råstof- og miljøbeskyttelsesområdet – som opfølgning på kommunalreformen – blev overført til henholdsvis staten og regionsrådet.

På det regionale niveau blev de 14 amtskommuner og statslige amter som nævnt erstattet af henholdsvis 5 regioner og 5 regionale statsforvaltninger. De 5 regionale statsforvaltninger er som anført ovenfor nu sammenlagt, således at der kun findes én Statsforvaltning, som indtil 1. april 2017 i 1. instans varetog tilsynet med samtlige 98 kommuner og 5 regioner. Tilsynet med kommunerne og regionerne blev ved lov nr. 176 af 21. februar 2017 overført til Ankestyrelsen.

Regionerne ledes af et regionsråd. Regionsrådenes funktionsperiode på 4 år falder sammen med kommunalbestyrelsernes tilsvarende funktionsperiode. Ligeledes foretages valg til henholdsvis kommunalbestyrelser og regionsråd på samme tidspunkt. I en sammenligning med de nedlagte amtsråd skal særligt peges på, at regionsrådene ikke længere finansieres via eget skattegrundlag, men derimod af statslige bloktilskud og kommunale bidrag. Som en delvis konsekvens heraf er regionsrådenes opgaveområde positivt fastlagt ved lov uden mulighed for, at regionsrådet kan beslutte sig for varetagelse af ulovbestemte opgaver inden for rammerne af kommunalfuldmagten, jf. regionslovens § 5, stk. 2.

Hovedopgaverne for regionsrådene er varetagelsen af sundhedsvæsenet, herunder sygehuse samt de af sygesikringen omfattede praktiserende læger, speciallæger, medicintilskudsordninger etc.; erhvervsudvikling; natur og miljø, kollektiv trafik og veje, herunder oprettelse af trafikelskaber. På det sociale område forestår regionerne dækning af en række mere specialiserede og særlige tilbud og funktioner. Tilsvarende varetager regionerne på undervisningsområdet en række mere specialiserede tilbud. Se nærmere regionslovens § 5, stk. 1.

### 1.3 Kommunernes økonomi

Kommunernes opgaver finansieres af skatter, afgifter, gebyrer og tilskud fra staten samt salg af fast ejendom mv. Den vigtigste indtægtskilde er skatter, herunder indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift samt en andel af visse statsligt fastsatte skatter, f.eks. selskabsskat og dødsboskat. Indtægter fra skatter finansierer over tre fjerdedele af de kommunale udgifter.

Tilskuds- og udligningssystemet i forhold til kommunerne består af et bloktilskud samt en landsudligning, en hovedstadsudligning og en tilskudsordning for kommuner med højt strukturelt underskud, jf. lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner. Herudover udmeldes der separat et beskæftigelsestilskud samt visse særlige tilskuds- og udligningsordninger af mindre omfang.

Udligningssystemet sigter mod at udjævne de forskelle i kommunernes økonomiske muligheder, som skyldes forskelle i skattegrundlag, forskelle i alderssammensætning og forskelle i social struktur. Udligningssystemet er baseret på den såkaldte nettoudligningsmetode. Det betyder, at udligningen beregnes ud fra en kommunes beregnede strukturelle overskud eller underskud. Hvis en kommune har et strukturelt underskud, vil den i landsudligningen modtage et tilskud svarende til 61 pct. af det strukturelle underskud. Hvis den har et strukturelt overskud, skal den betale 61 pct. heraf til ordningen. Hovedparten af udgifterne til ordningen finansieres af staten via bloktilskuddet, idet de strukturelle underskud i væsentlig grad overstiger de strukturelle overskud. Den resterende del af bloktilskuddet fordeles til kommuner i forhold til deres indbyggertal.

Når Folketinget og regeringen gennemfører regelændringer af bindende karakter for kommunerne, justeres det statslige bloktilskud svarende til de udgiftsmæssige konsekvenser for kommunerne under ét af de nye regler. Justeringen foretages efter Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), som sikrer, at kommunerne får de nødvendige midler tilført, når der vedtages bindende regler af udgiftskrævende karakter, som skal føres ud i livet i kommunerne. Når lovgivningsmagten fjerner en kommunal opgave eller mindsker kravene til en given opgave, gøres bloktilskuddet på tilsvarende vis også mindre. Se nærmere vejledning nr. 63 af 9. oktober 2007 om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT).

Kommunerne er herudover omfattet af budgetloven, der har til formål at sikre balance eller overskud på de samlede offentlige finanser og en hensigtsmæssig udgiftsstyring i stat, kommuner og regioner, jf.

lovens § 1. Efter lovens § 5, stk. 1, fastsættes der hvert år et udgiftsloft, dvs. en øvre grænse, for de kommunale serviceudgifter i finansåret. Efter bestemmelserne i §§ 14 og 14 a i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner kan en del af det kommunale bloktilskud gøres betinget af, at kommunernes udgifter holdes inden for udgiftsrammerne, således at tilskuddet i modsat fald nedsættes forholdsvist. Dette sker som en kombination af kollektive nedsættelser og individuelle nedsættelser for de kommuner, der har overskredet rammerne.

Det følger tilsvarende af lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommunerne ved forhøjelse af den kommunale skatteudskrivning, at bloktilskuddet nedsættes, hvis kommunerne forhøjer den kommunale skatteudskrivning, jf. lovens § 1. Dette sker også som en kombination af kollektive nedsættelser og individuelle nedsættelser for de kommuner, der for et budgetår har forhøjet skatteudskrivningen, jf. lovens §§ 2 og 7.

En lignende mekanisme er fastsat for kommunernes indtægter fra parkering. Således følger det af lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner som følge af indtægter fra parkering, at bloktilskuddet nedsættes med et beløb, som svarer til 70 pct. af kommunens indtægter fra opkrævet betaling for parkering, og et beløb, som svarer til 20 pct. af kommunens indtægter fra parkeringsafgifter, jf. lovens §§ 1 og 2. Sidstnævnte nedsættelse af bloktilskuddet skal ses i sammenhæng med de indgåede aftaler om parkeringskontrol, hvor udgangspunktet er, at 50 pct. af indtægten tilfalder staten. Samlet giver det således en modregning på 70 pct. Nedsættelsen foretages – i modsætning til ved overskridelser af budgetloft og forhøjelse af den kommunale skatteudskrivning – udelukkende individuelt over for den enkelte kommune, som har oppebåret den pågældende indtægt.

Reglerne om finansiering af kommunernes opgaver og om budgetkontrol skal ses i sammenhæng med budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne, hvis omdrejningspunkt er de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL. Økonomiaftalerne fastlægger bl.a. inden for budgetlovens rammer udgiftsrammer for kommunernes service- og anlægsudgifter, der også danner grundlag for tilpasning af størrelsen af det statslige bloktilskud til kommunerne. Dette fastsættes hvert år efterfølgende med Finansudvalgets tilslutning. Økonomiaftalerne er politiske og dermed ikke retligt bindende for den enkelte kommunalbestyrelse.

## *Kapitel 2*

# Styrelsessystemet

## 2.1 Retsgrundlaget

Rammerne for kommunernes styrelse er fastlagt i lov om kommunernes styrelse (jf. lbkg nr. 47 af 15. januar 2019), i det følgende benævnt KSTL.

Denne lov indeholder de nærmere regler for det kommunale styrelsessystem – dets sammensætning, funktion og arbejdsmåde, dvs. reglerne om kommunalbestyrelsen, kommunalbestyrelsens udvalg og borgmesteren. KSTL omfatter også et omfattende regelsæt om det kommunale tilsyns indretning, funktionsmåde og kompetencer, jf. herom kapitel 4 nedenfor. KSTL gælder for samtlige kommuner, jf. lovens § 1.

Der fastsættes endvidere en styrelsesvedtægt for hver enkelt kommune med nærmere regler om de enkelte kommunale organers opgaver og forhold, jf. KSTL § 2, stk. 2. Således skal bl.a. antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer i den enkelte kommune, antallet af viceborgmestre og de kommunale udvalgs sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten, jf. henholdsvis KSTL § 5, stk. 1, § 6, stk. 5, og § 17, stk. 1. Hvis kommunen har valgt en af de særlige styreformere, som KSTL giver hjemmel til, skal dette også angives i styrelsesvedtægten (se nærmere afsnit 2.9 nedenfor). Forslag til styrelsesvedtægt samt til ændringer i vedtægten skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 6 dages mellemrum, jf. KSTL § 2, stk. 2. Kravet om 2 behandlinger skal dels sikre, at styrelsesvedtægten ikke ændres, blot fordi dette forekommer belejligt ved behandlingen af en konkret sag, dels sikre at vedtægten bliver grundigt debatteret blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Styrelsesvedtægten skal fremsendes til Ankestyrelsen, ligesom den skal være tilgængelig for kommunens beboere, jf. KSTL § 2, stk. 3.

Endelig gælder for hver kommunalbestyrelse en forretningsorden – vedtaget af kommunalbestyrelsen selv, jf. KSTL § 2, stk. 4.

Forretningsordenen indeholder de nærmere regler for kommunalbestyrelsens funktions- og arbejdsmåde, dvs. indkaldelse til møder, vedtagelse af dagsorden, afstemninger, taletidsbegrænsninger mv. Der kan ikke optages bestemmelser i forretningsordenen, som fraviger regler for kollegiale organers arbejdsform. Forretningsordenen skal således forstås som et praktisk redskab for kommunalbestyrelsen, som tydeliggør og nærmere udmønter en del af kommunestyrelseslovens regler samt uskrevne retsgrundsætninger.

Som nævnt ovenfor kapitel 1 er der på regionalt niveau etableret en art kommunestyre til erstatning for de tidligere amtskommuner, jf. regionsloven, lbkg nr. 1032 af 6. juli 2018. Regionerne ledes af et regionsråd. Regionsrådet vælges på samme tidspunkt, for samme valgperiode og efter samme regler som kommunalbestyrelsen i kommunerne. På tilsvarende vis er de styrelsesretlige regler gældende for regionsrådet i vidt omfang identiske med de for kommunalbestyrelsen gældende. Således er regionsrådets formand og næstformand omfattet af regler svarende til kommunalbestyrelsens formand og næstformand. Regionerne opererer som udgangspunkt ikke med udvalgsstyre, men regionsrådet nedsætter et forretningsudvalg, som varetager de funktioner, som i KSTL er tillagt det af kommunalbestyrelsen nedsatte økonomiudvalg. KSTL's regler om udvalg finder også i vidt omfang anvendelse på regionsrådets forretningsudvalg. Ved lov nr. 1471 af 17. december 2013, som trådte i kraft 1. januar 2014, blev der imidlertid indført en ordning, hvorefter regionerne *uden forudgående godkendelse* har mulighed for at nedsætte stående udvalg. I det følgende begrænses fremstillingen til kommunerne.

Kommunerne kan efter deres styreform opdeles i to hovedkategorier. De udvalgsstyrede og de magistratsstyrede kommuner. Herudover er der tilvejebragt mulighed for at etablere forskellige mellemformer og egentligt udvalgsløst kommunestyre.

Kommunalbestyrelsen træffer selv beslutning – gældende for en hel valgperiode – om den pågældende kommunes styreform, jf. KSTL § 65 b, stk. 1. I afsnit 2.2-2.8 er fremstillingen forenklet til alene at omfatte udvalgsstyre som den styreform, der stadig er den mest udbredte. De særlige styreformer er kort beskrevet i afsnit 2.9.

## 2.2 Kommunalbestyrelsen

### 2.2.1 Valg til kommunalbestyrelsen

Kommunalbestyrelsens medlemmer vælges for fire år ad gangen. Funktionsperioden er således 4-årig uden mulighed for nyvalg.



Medlemstallet i kommunalbestyrelsen skal i alle tilfælde være ulige. I kommuner med under 20.000 indbyggere skal medlemstallet være mindst 9 og højst 31, mens mindstekravet er 19 i kommuner med over 20.000 indbyggere. I Københavns Kommune kan der dog være op til 55 medlemmer. Medlemstallet fastsættes i styrelsesvedtægten, jf. KSTL § 5, stk. 1. Ændring i styrelsesvedtægten, hvorved kommunalbestyrelsens medlemstal ændres, skal være vedtaget af kommunalbestyrelsen senest den 1. august i valgåret for at få virkning fra førstkommende valgperiode, jf. § 6 a i lov om kommunale og regionale valg.

Det kræver såkaldt valgret at kunne stemme til kommunalvalg. Betingelserne for at opnå valgret fremgår af § 1 i lov om kommunale og regionale valg, jf. lbkg nr. 13 af 9. januar 2020. I medfør af bestemmelsens stk. 1 har enhver valgret til kommunalbestyrelsen, der på valgdagen er fyldt 18 år, har fast bopæl i kommunen, og som herudover enten 1) har dansk indfødsret, 2) er statsborger i en af de øvrige medlemsstater i EU, 3) er statsborger i Island eller Norge eller 4) uden afbrydelse har haft fast bopæl i riget i de sidste 4 år forud for valgdagen. Herudover har enhver valgret, der på valgdagen er fyldt 18 år, er statsborger i en af de øvrige medlemsstater i EU og er registreret i Udenrigsministeriets protokol, jf. § 1, stk. 2. Bestemmelsen har betydning for personer, der er ansatte på ambassader eller internationale organisationer, og familie-medlemmer, der hører til husstanden.

Ingen kan opstilles til valg uden at have givet sit samtykke hertil, jf. § 5 i den kommunale valglov. Den ideelle forestilling om, at enhver valgbar person har pligt til at lade sig vælge til og at varetage hvervet som medlem af kommunalbestyrelser og tidligere også amtsråd – såkaldt borgerligt ombud – blev afskaffet ved lov nr. 1742 af 22. december 2015.

Det er et krav, at man som kandidat til et kommunalvalg har valgret, jf. § 3 i den kommunale valglov. Det er endvidere et krav, at valgbarheden ikke er fortabt på grund af straf, jf. § 4, stk. 1. Det er dog altid muligt at opstille som kandidat uanset indsigelser om manglende valgbarhed, jf. § 4, stk. 4. Se hertil kapitel 2.7.1, hvor spørgsmålet om tab af valgbarhed behandles nærmere.

### 2.2.2 Det konstituerende møde

Inden funktionsperioden starter, skal den nyvalgte kommunalbestyrelse afholde det konstituerende møde. Det sker 1.-15. december i valgåret, dog tidligst efter at den hidtidige kommunalbestyrelse har truffet afgørelse vedrørende evt. valgklager mv. Indkaldelse til mødet foretages af det medlem, der længst har været medlem af kommunalbestyrelsen,

eller, hvis flere har været medlem lige længe, af det ældste af disse, jf. KSTL § 6, stk. 1.

På kommunalbestyrelsens konstituerende møde vælger kommunalbestyrelsen blandt sine medlemmer formanden (borgmesteren), jf. KSTL § 6, stk. 2. Det sker efter den procedure, som er fastlagt i KSTL § 24, stk. 1 (flertalsvalg). Ved flertalsvalg forstås, at det er den kandidat, som opnår flest stemmer fra et flertal af de tilstedeværende medlemmer, der vælges. Det er således ikke tilstrækkeligt, at en kandidat opnår flere stemmer end de øvrige, men tillige at denne kandidat får flertallets stemmer blandt de tilstedeværende medlemmer af kommunalbestyrelsen. Er der således f.eks. 25 tilstedeværende medlemmer af kommunalbestyrelsen, kræver det 13 stemmer at blive borgmester. Kan et sådant flertal ikke opnås ved 1. afstemning, foretages en ny afstemning. Ved 2. afstemning er en kandidat valgt, hvis den pågældende opnår stemmer fra et flertal af de tilstedeværende medlemmer, eller hvis der kun afgives stemmer på den pågældende. Er der stadigvæk ikke valgt en kandidat ved 2. afstemning, må der foretages en 3. afstemning. Til denne afstemning kan kun de to kandidater, som fik flest stemmer ved 2. afstemning, stille op. Fik flere end to kandidater lige mange stemmer ved 2. afstemning, trækkes der lod om, hvilke to kandidater som kan stille op til 3. afstemning. Ved stemmeoptælling ved 3. afstemning skal flertallet findes blandt de *afgivne* stemmer og dermed ikke – som ved 1. og 2. afstemning – blandt de tilstedeværende medlemmer. Står stemmerne stadigvæk lige efter 3. afstemning, træffes afgørelsen ved lodtrækning. Se hertil Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 2. december 2013 (sagsnr. 2013-11734).

Efter at kommunalbestyrelsens formand er valgt, skal der vælges en næstformand (viceborgmester) til at fungere i formandens forfald, jf. KSTL § 6, stk. 4. Dette valg ledes af den nyvalgte formand eller, såfremt vedkommende ikke er til stede ved det konstituerende møde, af det medlem, der har ledet formandsvalget. Valget af næstformand foretages efter samme procedure som valg af borgmesteren. Det kan dog i styrelsesvedtægten bestemmes, at der skal vælges en 1. og 2. næstformand, hvorefter valget sker under ét som et forholdstalsvalg, jf. KSTL § 6, stk. 5.

Proceduren for forholdstalsvalg er fastlagt i KSTL § 24, stk. 3. Det grundlæggende princip bag forholdstalsvalg er, at der er tale om en valgmetode, som sikrer, at de grupper, kommunalbestyrelsen er inddelt i, får en repræsentation, som tilnærmelsesvis svarer til deres repræsentation i kommunalbestyrelsen. Er der således f.eks. to valggrupper i kommunalbestyrelsen, som er næsten lige store, vil et forholdstalsvalg resultere i, at 1. og 2. viceborgmester ikke tilhører samme valggruppe.

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen er pligtig at modtage valg til formand eller næstformand, jf. KSTL § 7, stk. 1. Valget af såvel formand som næstformand har virkning for hele kommunalbestyrelsens funktionsperiode, jf. KSTL § 6, stk. 6. Det er ikke muligt at fravige denne bestemmelse, heller ikke såfremt der skulle være enighed herom i kommunalbestyrelsen.

Efter valg af kommunalbestyrelsens formand og næstformand (evt. næstformænd) skal der ske valg til økonomiudvalget, de stående udvalg samt kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori kommunalbestyrelsen eller kommunen skal være repræsenteret, jf. KSTL § 17, stk. 3. Se hertil afsnit 2.3 nedenfor om de kommunale udvalg.

### 2.2.3 Kommunens øverste organ

Kommunalbestyrelsen er kommunens øverste organ, jf. KSTL § 2, stk. 1, hvorefter “[k]ommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser...”. Kommunalbestyrelsen er således kommunens ubestridt øverste myndighed. Det er kommunalbestyrelsen, som har det øverste ansvar for hele kommunen, og kommunalbestyrelsen skal reagere, hvis der inden for forvaltningen konstateres en retsstridig adfærd. At kommunalbestyrelsen er den øverste ansvarlige myndighed, indebærer endvidere, at andre organer eller enkeltpersoner ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan tillægges en selvstændig af kommunalbestyrelsens uafhængig kompetence. Om bindende kommunale folkeafstemninger henvises til afsnit 2.2.4 nedenfor.

Den arbejds- og funktionsdeling, som nødvendigvis finder sted mellem kommunalbestyrelse, udvalg, borgmester og administration, kan således – bortset fra nogle lovbestemte undtagelser – til enhver tid gennembyrdes af kommunalbestyrelsen, ved at denne fordrer det pågældende spørgsmål forelagt for kommunalbestyrelsen til afgørelse.

Som lovbestemte fravigelser kan peges på folkeskolelovens § 42, stk. 2, hvorefter skolelederens konkrete beslutninger vedrørende skolens elever inden for de mål og rammer og principper, som kommunalbestyrelsen henholdsvis skolebestyrelsen har fastsat, ikke kan behandles af kommunalbestyrelsen. Som følge af denne bestemmelse er det ikke muligt for kommunalbestyrelsen at ændre sådanne beslutninger eller i øvrigt at give konkrete tjenestebefalinger herom.

Ud over at der således findes enkelte eksempler på, at den kommunale kompetence er placeret uden for kommunalbestyrelsen, således at kommunalbestyrelsen ikke kan træffe afgørelse, omfatter KSTL også bestemmelser, som forudsætter, at kommunalbestyrelsen selv *skal* træffe

visse afgørelser. Sådanne bestemmelser kan altså siges at rumme et – såvel internt som eksternt – delegationsforbud. Det drejer sig bl.a. om vedtagelse af det kommunale årsbudget, jf. § 38, om kommunale bevillinger, jf. § 40, stk. 2, om låneoptagelse, jf. § 41, og beslutning om indretning af den kommunale administration, jf. § 17, stk. 7. Se nærmere afsnit 2.8.6 om delegation i kommunestyret.

#### 2.2.4 Bindende folkeafstemninger

Det forhold, at kommunalbestyrelsen er kommunens øverste organ, har historisk set betydet, at kommunalbestyrelsen ikke har kunnet afholde bindende kommunale folkeafstemninger. Dette blev ændret med lov nr. 748 af 8. juni 2018. Herefter følger det af KSTL § 9 b, stk. 1, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om at afholde bindende folkeafstemning om en beslutning, som kommunalbestyrelsen træffer i en sag, som kan gøres til genstand for forhandling i kommunalbestyrelsen. Er mere end én behandling af en sag påkrævet efter lovgivningen, er det først kommunalbestyrelsens endelige beslutning, som kan gøres til genstand for en bindende folkeafstemning.

Den kommunalbestyrelsesbeslutning, der afholdes folkeafstemning om efter KSTL § 9 b, stk. 1, er endeligt vedtaget, hvis flere vælgere stemmer for end imod beslutningen. Ellers er beslutningen bortfaldet, jf. § 9 c.

Det følger dog af KSTL § 9 b, stk. 2, at der ikke kan afholdes bindende kommunale folkeafstemninger om:

- 1) en beslutning om sager, der vedrører statslige eller regionale opgaver, til hvis gennemførelse kommunens medvirken er nødvendig eller har nær tilknytning,
- 2) en beslutning i sager, hvor afholdelsen eller resultatet af en folkeafstemning kan medføre en tilsidesættelse af lovgivningen eller være i strid med en afgørelse,
- 3) en beslutning efter kapitel V og §§ 57-59 og regler fastsat i medfør heraf,
- 4) en beslutning om skatter, afgifter og gebyrer og
- 5) en beslutning, der afgør en sag over for enkelte fysiske eller juridiske personer, herunder om vederlæggelse og løn- og øvrige ansættelsesforhold, medmindre beslutningen afgør en sag over for kommunen selv eller over for et selskab, hvori kommunen har bestemmende indflydelse.

KSTL § 9 d fastslår, at retsvirkningen af en afholdt folkeafstemning er, at kommunalbestyrelsen ikke kan træffe en beslutning i strid med

resultatet af folkeafstemningen i kommunalbestyrelsens funktionsperiode uden at afholde en ny folkeafstemning efter §§ 9 b og 9 c om den pågældende beslutning. Dette gælder dog ikke, hvis resultatet af folkeafstemningen efter dens afholdelse kommer i strid med lovgivningen eller en afgørelse, eller hvis den beslutning, der holdes folkeafstemning om, efter dens afholdelse bliver omfattet af § 9 b, stk. 2, nr. 1 eller 5.

Bestemmelsen manifesterer det synspunkt, at hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at det er demokratisk formålstjenstligt at høre kommunens vælgere i den pågældende sag ved en bindende folkeafstemning, bør kommunalbestyrelsen også være forpligtet af resultatet af afstemningen i kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Samlet set er reglerne om bindende kommunale afstemninger på den ene side en bekræftelse af, at kommunalbestyrelsen er kommunens øverste organ, idet det udelukkende er kommunalbestyrelsens flertal, der kan beslutte at afholde en sådan afstemning, men på den anden side en modifikation heraf, idet kommunalbestyrelsen ved at afholde en bindende kommunal folkeafstemning helt eller delvis lægger ansvaret for de pågældende beslutninger over på kommunens borgere.

### 2.2.5 Kommunalbestyrelsesmedlemmers initiativret

Den faktiske betydning af kommunalbestyrelsens ret til at behandle og afgøre ethvert spørgsmål omfattet af den kommunale kompetence styrkes og understreges ved, at KSTL § 11, stk. 1, 1. pkt., bestemmer, at “[e]thvert medlem af kommunalbestyrelsen kan for denne indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutning herom”. Herudover hedder det i samme bestemmelse, at borgmesteren og udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger, og er – med de begrænsninger, som er fastsat i lovgivningen – “i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger”.

Foruden at understrege kommunalbestyrelsens rolle som øverste myndighed i kommunen tildeler bestemmelsen kommunalbestyrelsens medlemmer en rettighed, hvorefter det er muligt for det enkelte medlem at få optaget en sag på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde.

Denne såkaldte initiativret gælder for såvel sager, der er under behandling i et udvalg eller kommunens administration, som sager, der ikke verserer i kommunen. Medlemmet har dog ikke krav på, at ekspeditionen af en sag, som verserer i udvalget eller forvaltningen, standses. Endvidere kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om, at sagen enten skal forberedes eller afgøres i et udvalg eller forvaltningen, ligesom kommunalbestyrelsen kan beslutte, at behandlingen af sagen skal

udsættes til et senere møde. Initiativretten er således udelukkende en ret til at få en sag optaget til behandling på et møde i kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen kan dog afvise en sag fra dagsordenen, hvis sagen er identisk med en sag, som tidligere har været behandlet i kommunalbestyrelsen, medmindre der er sket ændringer i grundlaget for den tidligere behandling.

Hvis borgmesteren afviser at optage et medlems rettidigt indsendte forslag på dagsordenen, kan medlemmet kræve, at kommunalbestyrelsen tager stilling til borgmesterens afvisning.

Der gælder ikke en tilsvarende initiativret for et udvalgsmedlem i forhold til det udvalg, som vedkommende er medlem af. Det er således ikke muligt for det enkelte medlem at indbringe ethvert spørgsmål om udvalgets anliggender på dagsordenen for et udvalgs møde. Dette vil kræve en flertalsbeslutning i det enkelte udvalg. Dette ændrer dog ikke ved, at et udvalgsmedlem tillige er medlem af kommunalbestyrelsen, og at den pågældende således kan benytte sin ret i medfør af § 11, stk. 1, 1. pkt., til at få ethvert spørgsmål om kommunens anliggender optaget til behandling på et møde i *kommunalbestyrelsen*. Se også omtalen af den såkaldte standsningsret i afsnit 2.3.7 nedenfor.

### 2.2.6 Kommunalbestyrelsens møder

Kommunalbestyrelsen træffer beslutninger og udøver i det hele sin virksomhed i møder. Det er kommunalbestyrelsen, som træffer beslutning om, hvornår og hvor ordinære møder skal afholdes, men KSTL forudsætter, at der som regel afholdes møde mindst én gang om måneden, samt at tid og sted for møderne offentliggøres, jf. KSTL § 8, stk. 1. Mødeplanen er bindende for kommunalbestyrelsen. En enig kommunalbestyrelse kan dog vedtage en ændret mødeplan, der i så fald skal offentliggøres. Et flertal i kommunalbestyrelsen kan endvidere vælge at aflyse et møde, såfremt det skønnes nødvendigt, f.eks. pga. vej- og/eller trafikforhold.

Ekstraordinære møder afholdes, når borgmesteren finder det fornødent, eller mindst en tredjedel af medlemmerne forlanger det, jf. KSTL § 8, stk. 2.

Det er borgmesteren, som sørger for, at en dagsorden og det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer *senest 4 dage inden mødet*, jf. KSTL § 8, stk. 4. Som konsekvens skal udvalgs møder afholdes i så god tid inden møder i kommunalbestyrelsen, at evt. udvalgserklæringer kan udsendes til kommunalbestyrelsens

medlemmer senest 4 hverdage før møder i kommunalbestyrelsen, jf. KSTL § 20, stk. 1, 3. pkt.

Den dagsorden, som borgmesteren er forpligtet til at udsende i medfør af KSTL § 8, er et *forslag* til dagsorden, idet det er kommunalbestyrelsen, som ved mødets begyndelse – ofte stiltiende – endeligt vedtager sin dagsorden.

4-dagesfristen i § 8, som finder anvendelse ved såvel ordinære som ekstraordinære møder, skal navnlig ses som en beskyttelse af kommunalbestyrelsens mindretal, der ikke mener at have haft den fornødne tid til at forberede de enkelte sager. Omvendt indebærer bestemmelsen også, at medlemmerne altid har haft den fornødne tid til at forberede de pågældende sager, såfremt 4-dagesfristen er overholdt.

Da 4-dagesfristen er udtryk for en beskyttelse af kommunalbestyrelsens mindretal, kan fristen fraviges, hvis der er *enighed* herom blandt medlemmerne. Herudover kan fristen kun fraviges, hvis den pågældende sag “ikke kan udsættes”, jf. KSTL § 8, stk. 5. Ved sager, der ikke kan udsættes, forstås ifølge lovens forarbejder sager, hvor formålet med en beslutning i kommunalbestyrelsen forspildes eller kommunens interesser væsentligt tilsidesættes, hvis kommunalbestyrelsen ikke kan træffe beslutning inden for en vis tidsmæssig grænse. Som eksempel herpå angives, at kommunalbestyrelsens flertal er forpligtet til eller ønsker at afgive en udtalelse til en anden myndighed, som skal foreligge forud for næste kommunalbestyrelsesmøde, såfremt kommunens udtalelse skal kunne blive taget i betragtning i forbindelse med en afgørelse eller anden disposition af væsentlig betydning for kommunen, som den anden myndighed skal træffe.

KSTL § 8, stk. 5, forudsætter dog, at det i sådanne undtagelsestilfælde påhviler borgmesteren at sørge for, at det fremgår af dagsordenen, at dagsordenen eller det fornødne materiale ikke er udsendt inden fristen, ligesom begrundelsen for, at sagen ikke kan udsættes, skal fremgå. Baggrunden for dette krav er, at det enkelte medlem allerede ved gennemgangen af dagsordenen vil have anledning til at overveje, hvorvidt der er grund til at protestere imod sagens behandling, ligesom det tilskynder til, at borgmesteren og forvaltningen grundigt overvejer, om der er grund til at sætte en sag på dagsordenen, hvis fristen ikke er overholdt.

### 2.2.7 Mødeoffentlighed

Kommunalbestyrelsens møder er åbne for offentligheden, medmindre der med hjemmel i KSTL § 10, stk. 1, er truffet bestemmelse om, at en sag behandles for lukkede døre. Beslutning herom er kvalificeret til tilfælde, hvor det “findes nødvendigt på grund af sagens beskaffenhed”. Dørlukning