

U.2024B.27

Forvaltningsret 3.2

Borgmestres instruktionsbeføjelser over for forvaltningen – et svar

- ♦ [VIDENSKABLIG] Artiklen er et svar på advokat Rasmus Haugaards artikel i U 2023B.187 om borgmestres og rådmænds instruktionsbeføjelser over for administrationen. Det konkluderes, at udlægningen af gældende ret i bl.a. Indenrigsministeriets praksis og den aktuelle juridiske litteratur er retvisende, og at borgmestre derfor ikke har instruktionsbeføjelser i konkrete sager i relation til sagsbehandlingsskridt som led i den øverste daglige ledelse af kommunens administration.

Af advokat, ph.d. Azad Taheri Abkenar, Poul Schmith /Kammeradvokaten, professor, ph.d. Sten Bønsing, Aalborg Universitet, kommitteret Morten Engberg, Folketingets Ombudsmand og afdelingschef Hans B. Thomsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

1. Indledning

Advokat, ph.d. Rasmus Haugaard har i U 2023 B, s. 187, skrevet en artikel om rækkevidden af borgmestres og rådmænds instruktionsbeføjelser over for den kommunale forvaltning.

Artiklen analyserer nærmere bestemt rækkevidden af borgmestres¹ instruktionsbeføjelser over for den kommunale administration. Problemstillingen vedrører kommunestyrelseslovens § 31, stk. 3, og navnlig denne bestemmelses 1. pkt., som lyder: »Formanden har den øverste daglige ledelse af kommunens administration.« Haugaard konkluderer sammenfattende, at borgmesteren i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen har instruktionsbeføjelser i konkrete sager i relation til sagsbehandlingsskridt. Forfatteren erklærer sig uenig med den samlede aktuelle kommunalretlige litteratur.²

Forfatteren fortjener ros for at behandle emnet, som både praktisk og teoretisk er meget relevant. Artiklens analyser påkalder sig imidlertid efter vores opfattelse et modsvar, idet analyserne flere steder ikke er fuldendt, og idet retskildeanvendelsen er præget af en vis selektivitet. Det har efter vores opfattelse samlet set medført, at artiklens hovedbudskab – at en borgmester i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen har instruktionsbeføjelser i konkrete sager i relation til sagsbehandlingsskridt – ikke kan antages at være udtryk for gældende ret.³

2. Anvendelse af ældre forarbejder

Haugaards fortolkning af kommunestyrelseslovens § 31, stk. 3, er bestemt af en i hovedsagen ubrudt videreførelse af retsstillingen fra 1868.⁴ Forfatteren gennemgår lovgivning og forarbejder fra 1868 til 1996 og anfører s. 189: »... forarbejderne gennemgående ved alle lovrevisioner gør brug af den i lovgivningspraksis ofte anvendte metode, hvorefter det i bemærkningerne til lovforslaget

m.m. oplyses, at der ikke med den pågældende lovrevision tilsigtes realitetsændring af praksis og forståelse af gældende ret.« På dette grundlag konkluderer Haugaard: »... kan det lægges til grund uden nogen væsentlig tvivl, at fortolkningen af sætningen *øverste daglig ledelse* skal ske på grundlag af den oprindelige, historiske forståelse af forholdet mellem borgmester og forvaltning.«

Problemet med Haugaards analysemetode er efter vores opfattelse, at man ikke uden nærmere undersøgelse kan lægge til grund, at hvis forarbejderne til en lovrevision erklærer, at retsstillingen ikke tilsigtes ændret, er

28

retsstillingen som ved seneste forudgående lovændring. Hvis man eksempelvis forestiller sig, at Folketinget vedtager en lov i år 0 og derefter en ændring af ordlyden i år 50, men at det ved lovændringen anføres i lovbemærkningerne, at der ikke er tilsigtet ændringer i »gældende ret«, så må man stille det spørgsmål, om der med »gældende ret« henvises til gældende ret i år 0 eller gældende ret i år 50 umiddelbart forud for lovændringen. Sondringen har betydning, hvis der i de mellemliggende 50 år er sket en ændring af retstilstanden f.eks. som følge af ny praksis på området eller en ændring af de forudsætninger, som loven bygger på. Det vil i givet fald være forbundet med særlig risiko uden videre at lægge til grund, at lovgiver har ønsket at videreføre retsstillingen fra år 0 (in casu at foretage en slutning fra købstadskommunalloven fra 1868 til retsstillingen i 2023, dvs. ca. 155 år senere), alene med henvisning til, at det er anført i bemærkninger til de mellemkommende lovændringer, at realitetsændringer ikke tilsigtes.

Risikoen for fejlslutninger er i hvert fald udtalt her, idet det kommunale styrelsesområde i løbet af disse ca. 155 år har ændret sig så meget, som man næsten kan forestille sig, både i snæver lovgivningsmæssig henseende samt i bredere forstand. Danske

1 I en magistratskommune, jf. kommunestyrelseslovens § 64, angår problemstillingen ikke kun borgmesteren, men også rådmændene, og i kommuner med delt administrativ ledelse, jf. kommunestyrelseslovens § 64 a, angår den også formændene for de stående udvalg. Problemstillingen er derudover relevant for formændene for regionsrådene, jf. regionslovens § 16.

2 Haugaard henviser til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udg., 2022, s. 551, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, s. 88, mens det anføres, at Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, s. 722, kun omtaler, at borgmesteren ikke har kompetence vedrørende sagers indhold. Vi kan supplere med, at andre fremstillinger også udlægger retsstillingen på lige fod med de ovennævnte. Se Morten Engberg, Kommunalret i Danmark, 4. udg., s. 144, 146 og 153, og Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i grundtræk, 3. udg., 2020, s. 38 f.

3 Nærværende artikel behandler ikke spørgsmål om økonomiudvalgets kompetence i personalesager og borgmesterens kompetence i personalespørgsmål. Efter kommunestyrelseslovens § 18, stk. 3, varetager økonomiudvalget den umiddelbare forvaltning af anliggender, der vedrører bl.a. kommunens løn- og personaleforhold.

4 Jf. lov af 26. maj 1868 § 4, jf. B. J. Schou, Kjøbstædernes Forfatning og Styrelse, 1901, s. 452.

kommuner har ændret sig fra at være ganske små kommuner uden administration til nu at være store professionelle organisationer. Af den første egentlige kommunalretlige fremstilling – »Landkommunernes Forfatning og Styrelse« fra 1881 (som altså er skrevet på den tid, hvorfra Haugaard vil videreføre retsstillingen) af kontorchef i Indenrigsministeriet P. F. Schou – fremgår det således f.eks. s. 81 f.:

»Formanden foranstalter Udførelsen af de af Sogneraadet tagne Beslutninger og besøger Brevvekslingen og Førelsen af de fornødne Regnskabs- og andre Bøger ... I øvrigt er det en Selvfølge, at om det end er Formanden som nærmest har at drage Omsorg for, at Sognekommunens Forvaltning gaar sin Gang og at Intet bliver forsømt, kan dog det hele hermed forbundne Arbejde og Ansvar ikke udelukkende kastes over paa ham; Formanden kan vel ikke unddrage sig for at udføre de Forretninger, som netop ere henlagte til ham i hans Egenskab af Formand, men i øvrigt er det af Vigtighed, at Forretningerne fordeles mellem Sogneraadets forskellige Medlemmer. En saadan Fordeling af Forretningerne er ogsaa hjemlet ved den i Lov 6 Juli 1867 § 11 indeholdte Bestemmelse om, at ethvert af Sogneraadets Medlemmer er pligtigt at udføre de særlige Hverv, som Sogneraadet paalægger ham. En hensigtsmæssig Fordeling af Forretningerne, hvorved hverken Formanden eller noget andet enkelt Medlem af Sogneraadet overbebyrdes, hører derfor med til de Opgaver, som ere stilledet Sogneraadet ...«

Så »sent« som i 1935 beskrives retsstillingen på samme måde af W. Oxholm, der ligeledes var kontorchef i Indenrigsministeriet, i sin kommunalretlige fremstilling »Landkommunernes Styrelse«: »[Formanden] besøger Forhandlingsprotokollens Førelse ... Der er selvfølgelig intet til Hinder for, at der benyttes Sekretærhjælp ved Protokollens Førelse, men denne sker paa Formandens Ansvar og i øvrigt paa den Maade, han selv maatte bestemme. [...] Formanden drager Omsorg for Udførelsen af de tagne Beslutninger. Hvis han nægter at udføre en Sogneraadetsbeslutning, maa ethvert af Sogneraadets Medlemmer ... kunne søge ham ved Dom tilpligtet at foretage det til Beslutningens Udførelse fornødne. Han fører Brevvekslingen. [...] Hvor der er ansat en lønnet Kasserer uden for Sogneraadets Midte, bistaar denne Formanden med Regnskabets Aflæggelse.«

For købstadskommunerne var retsstillingen, at den »udøvende magt« (daglig ledelse) indtil 1919 var hos den kongeligt udnævnte borgmester, som på dette punkt i realiteten nærmest må sammenlignes med nutidens kommunaldirektør, mens beslutninger blev truffet af byrådet.⁵

Når man gennemgår retslitteraturen, får man i øvrigt det indtryk, at langt op i 1900-tallet var der slet ikke tænkt på den problemstilling, som er behandlet i Haugaards artikel. Problemstillingen var ikke relevant. Mange landkommuner havde ingen administration, og i de større kommuner (købstæder) bestod opgaven for borgmesteren i at udmønte kommunalbestyrelsens beslutninger. Efter fremkomsten af udvalg var borgmesterens vigtigste opgave på dette område at ekspedere sagerne til vedkommende udvalg til videre foranstaltning samt ekspedition af almindelige løbende sager, der ikke talte opsættelse eller ikke gav anledning til tvivl. Også af denne grund er det metodisk et problem at bygge en analyse på de dagældende regler.

Sigtet med de første kommunestyrelseslove var, som det fremgår, ikke at regulere den kommunale administrations forhold, og det samme gælder i vidt omfang for den nugældende kommunestyrelseslov. Som anført af Erik Harder⁶ er kommunestyrelsesloven »forfatningslov for kommunerne, der indeholder reglerne om de politiske organers sammensætning og den måde, hvorpå de virker.

Styrelsesloven er altså en lov om kommunalbestyrelsen og dens udvalg, og dens bestemmelser må fortolkes på denne baggrund. [...] nogen normering af administrationens forhold sker ikke ved styrelsesloven«. Denne grundlæggende forudsætning for fortolkningen af kommunestyrelsesloven omtales imidlertid ikke i artiklen.

29

Det er efter vores opfattelse således en utilstrækkelig analyse, som danner grundlag for Haugaards konklusion: »På grundlag af ovenstående gennemgang kan det lægges til grund uden nogen væsentlig tvivl, at fortolkningen af sætningen *øverste daglig ledelse* skal ske på grundlag af den oprindelige, historiske forståelse af forholdet mellem borgmester og forvaltning.«

3. Anvendelse af betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. (og manglende anvendelse af nyere betænkninger)

Efter at have anvendt de ældre – og på dette punkt forældede – forarbejder til kommunestyrelsesloven, gennemgår Haugaard den centrale del af betænkning nr. 894 fra 1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. (herefter »1980-betænkningen«), som på siderne 48-51 behandler den problemstilling, som er genstand for artiklen. Betænkningen må anses for det væsentligste forarbejde til problemstillingen. Det var ved ændringerne i 1981, at bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 31, stk. 3, fik tilføjet »øverste«. Haugaard citerer flittigt fra 1980-betænkningen. Citaterne er dog ikke altid loyale over for kilden, og vi bliver derfor nødt til at ofre lidt mere spaltepads til betænkningen.

Haugaard citerer fra 1980-betænkningen s. 50:

»Det er således et spørgsmål, om lovens udtryk »daglig ledelse« er et adækvat udtryk for borgmesterens funktioner. Det bør efter udvalgets opfattelse overvejes at ændre udtrykket til »øverste daglige ledelse«, jfr. kap. VIII, forslaget til § 31, stk. 2. Herved præciseres, at borgmesterens ledelse er af overordnet karakter med ansvar over for kommunalbestyrelsen. Udvalget ønsker imidlertid samtidig at understrege, at der ikke herved er tilsigtet nogen svækkelse af borgmesterens ret til og muligheder for at gribe ind i administrationen, men at meningen alene er at anvende et udtryk, som ikke leder tanken hen på afdelingslederfunktioner, men netop på et overordnet ansvar, omfattende hele den kommunale administration.« (med vores fremhævelse af »svækkelse«, jf. nærmere nedenfor).

Herefter fortsætter Haugaard med følgende citat, der står lige nedenunder på s. 50:

»Bortset fra de områder, hvor borgmesteren tillige har den umiddelbare forvaltning, jfr. styrelseslovens § 31, stk. 2, 4. punktum, vil den daglige ledelse foruden i personaleadministration således i det væsentlige bestå i at påse sagerne ekspedition, herunder at drage omsorg for, at kommunalbestyrelsens beslutninger føres ud i livet. Desuden er borgmesteren ansvarlig for de formelle forhold omkring sagsbehandlingen, f. eks. tidsfrister, høringsforskrifter og lign., og kan evt. udfærdige instrukser herom, konkrete eller generelle, jfr. også § 31, stk. 2, 2. punktum.«

Citaterne kan give det indtryk, at borgmesterens kompetencer minder om »normale« beføjelser, som en administrativ leder har. Haugaard undlader dog at medtage citater forud for ovennævnte. Disse bør medtages, idet de lægger forudsætningerne for citaterne. På side 48 anføres i 1980-betænkningen:

»Med hensyn til de øvrige beføjelser, der omfatter en almindelig instruktionsbeføjelse og omgørelsesret, såvel med hensyn til formelle som indholdsmæssige

5 Jf. B. J. Schou, *Kjøbstædernes forfatning og styrelse*, 1901, s. 452. Af historiske grunde kan det være svært at lave en helt entydig sammenligning, og byrådet ansås også som havende den udøvende myndighed. Se også betænkning nr. 894 fra 1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v., s. 42 ff.

6 Erik Harder, *Dansk Kommunalforvaltning I – Kommunalbestyrelsen og dens udvalg*, 5. udg., 1988, s. 19.

spørgsmål, kan disse ikke fuldt ud forenes med det kommunale styrelsessystem. Kommunernes særegne opbygning med en række kollegiale politiske organer; udvalgene, som varetager den umiddelbare forvaltning af størstedelen af kommunens sagsområder; bevirker, at borgmesterens ledelsesbeføjelser i indholdsmæssige spørgsmål indskrænkes meget væsentligt. Dette er en naturlig følge af, at borgmesterembedet ikke har nogen indholdsmæssig kompetence i sager; som henhører under de stående udvalg. Når borgmesteren ikke kan afgøre sager; som henhører under de stående udvalg, f.eks. byggetilladelser eller dispensationer fra miljølovgivningen, bør han heller ikke kunne påvirke disse afgørelser ved at diktere eller omgøre indholdet af administrationens eventuelle indstilling til eller forelæggelse af sagen for udvalget.»

Forfatteren nævner heller ikke, at udvalget s. 49 bemærker, at »(d)et volder således betydelige vanskeligheder nærmere at præcisere indholdet af borgmesterens ledelsesfunktioner.«

Der synes derfor at være »sorteret« i forarbejderne. Herudover foretages nogle omskrivninger af forarbejderne, som ikke kan indlægges i teksten. Vi har ovenfor fremhævet ordet »svækkelse« (i sætningen) ... ikke herved er tilsigtet nogen *svækkelse* af borgmesterens ret...«. Forfatteren konkluderer efterfølgende, at dette betyder, at der ikke er tilsigtet en »begrænsning« i borgmesterens beføjelser (s. 191 og gentaget/opsummeret s. 192). Men dette er ikke loyalt over for kilden. Betænkningen redegør for, at ved indsættelse af ordet »øverste« i forbindelse med »daglig ledelse« er det ikke herved tilsigtet at »svække« borgmesterens ret. Dette er ikke det samme som, at der ikke gælder »begrænsninger«. Forarbejderne omtaler udtrykkeligt, at kompetencen ikke skal være *mindre* end hidtil gældende. Man kan sige det på den måde, at der skal gælde de samme »begrænsninger«, som var gældende forud for lovændringen, og dermed ikke *yderligere* begrænsninger.

Som det fremgår af de ovennævnte citater fra 1980-betænkningen, var det udvalgets hensigt, at tilføjelsen af »øverste« i forbindelse med »daglige ledelse« skulle tydeliggøre, at borgmesterens »ledelse er af overordnet karakter med ansvar over for kommunalbestyrelsen«, jf. betænkningen, s. 50. Pointen var, at med udvalgsstyret blev den umiddelbare forvaltning af enkeltsager henlagt til udvalgene, mens borgmesteren over for kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at administrationen som helhed fungerer forsvarligt og hensigtsmæssigt.

30

Derudover er der grund til at fremhæve, at betænkningen ikke beskæftiger sig med spørgsmålet om, hvor kompetencen til at træffe beslutninger i relation til sagsbehandlingsskridt i konkrete administrative sager ligger. Haugaard antager s. 196 f., at borgmesterens kompetence stopper ved forhold, som har direkte betydning for en afgørelses indhold, mens borgmesteren, når der ikke foreligger modstående beslutninger fra kommunalbestyrelsen, kan træffe formelle procesledende beslutninger, når bortses fra beslutninger om aktindsigt og evt. inhabilitet. Denne antagelse har imidlertid ikke grundlag i 1980-betænkningen eller i de lovbemærkninger, forfatteren henviser til. Spørgsmålet om, hvor kompetencen til at træffe beslutninger i relation til sagsbehandlingsskridt i konkrete administrative sager ligger, omtales således slet ikke, idet betænkningen alene nævner, at borgmesteren kan give generelle og konkrete instrukser vedrørende formelle forhold omkring sagsbehandlingen. Udtrykket »formelle forhold omkring sagsbehandlingen« skal imidlertid næppe forstås som refererende til sagsbehandlingsskridt i konkrete administrative sager, men til den formelle organisatoriske ramme i forvaltningen, se nærmere nedenfor. Den manglende omtale af borgmesterens beføjelser angående sagsbe-

handlingsskridt i konkrete administrative sager skyldes formentlig, at problemstillingen ikke havde stor betydning, dels fordi der på daværende tidspunkt kun blev stillet få processuelle krav til kommunernes sagsbehandling, og dels fordi beslutninger om kommunernes sagsbehandling stadig i betydeligt omfang blev truffet af politiske organer.⁷

Det bør også fremhæves, at mens 1980-betænkningen ikke beskæftiger sig med borgmesterens beføjelser angående sagsbehandlingsskridt i konkrete administrative sager, er dette spørgsmål omtalt i flere nyere betænkninger (som Haugaard imidlertid ikke har inddraget i sin artikel). Følgende fremgår således af betænkning nr. 1425/2002 om indsigt i den kommunale administration, s. 84:

»Borgmesteren har ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen nogen kompetence med hensyn til sageres indhold. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte med hensyn til, hvorledes sagerne skal afgøres. Borgmesteren har heller ikke kompetence til at give direktiver med hensyn til beslutninger om konkrete sagsbehandlingsskridt. Borgmesteren kan heller ikke som øverste daglige leder omgøre administrative afgørelser. Dette vil kun være tilfældet, hvis borgmesteren er kompetent hertil i sin egenskab af formand for kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget. Det bemærkes, at delegation af kompetence til borgmesteren antages at kræve enighed.«

Endvidere kan nævnes Farum-Kommissionens beretning, 2012, bind 4, »Borgmesteren og administrationen«, s. 28:

»Borgmesteren kan [...] i almindelighed ikke give de ansatte instruks om, hvorledes sagerne skal afgøres, og kan heller ikke give direktiver med hensyn til beslutning om konkrete sagsbehandlingsskridt såsom afgørelse om ansattes habilitet i forhold til en sag, spørgsmål om indhentelse af udtalelser og fremsendelse af oplysninger til partshøring eller spørgsmål om meddelelse af aktindsigt.«

Tilbage står ét spørgsmål, nemlig hvad der kan indlægges i 1980-betænkningens formuleringer »de formelle forhold omkring sagsbehandlingen« og »konkrete« i sætningen (s. 50): »Desuden er borgmesteren ansvarlig for *de formelle forhold omkring sagsbehandlingen*, f. eks. tidsfrister, høringsforskrifter og lign., og kan evt. udfærdige instrukser herom, *konkrete* eller generelle, jfr. også § 31, stk. 2, 2. punktum.« (vores kursiveringer). Spørgsmålet er, om der hermed peges på, at borgmesteren har kompetence i konkrete sagsbehandlingsspørgsmål, som administrationen behandler. Det er vores opfattelse, at formuleringerne ikke dækker over konkrete sagsbehandlingsspørgsmål i almindelig forvaltningsretlig forstand, dvs. som dækkende partsrettigheder, begrundelseskrav og øvrige sagsbehandlingsregler m.v.

Dette støtter vi på flere forhold. For det første er sætningen vagt formuleret, og der er ikke dækning i resten af betænkningen (jf. ovenfor) for, at formuleringerne skulle omfatte sagsbehandlingsbeslutninger. Dette forekommer heller ikke at stemme med, at anden del af sætningen nævner »f.eks. tidsfrister, høringsforskrifter og lign.« At »tidsfrister« nævnes, hænger givetvis sammen med borgmesterens almindelige forpligtelse til at påse sageres ekspedition og kan således ikke give grundlag for at tillægge borgmesteren beføjelser i konkrete sagsbehandlingsspørgsmål. Man kunne måske tro, at det forholdt sig anderledes med det andet eksempel, »høringsforskrifter«, men på daværende tidspunkt var forvaltningsloven ikke vedtaget, og der fandtes derfor ikke en generel lovfæstet forpligtelse for kommunerne til at foretage partshøring af egen drift. Der gjaldt visse særlige bestemmelser og almindelige ulovbestemte principper herom, men principperne herom blev frem til vedtagelsen af forvaltningsloven mest almindeligt betegnet som

7 Se eksempelvis Kurt Nielsen, U 1972 B, s. 48, som fremhævede bl.a., at i dansk ret var der kun få lovgivningsdirektiver om sagsbehandlingen i kommunerne, og at sagsbehandlingen var karakteristisk ved det helt dominerende politiske element, der begyndte ret langt »nede« og ved de helt overvejende kollegialt organiserede myndigheder.

»kontradiktion« og ikke »høring« og havde i øvrigt ikke et så fasttømret indhold.⁸ Forvaltningslovens

31

bestemmelser om partshøring og begrundelse blev i øvrigt for kommunerne først sat i kraft i 1989 og dermed ikke i 1987 som for resten af den offentlige forvaltning, da »bestemmelserne [...] vil kunne medføre et administrativt merarbejde og forudsætter, at medarbejderne i de kommunale forvaltninger får lejlighed til at sætte sig ind i reglerne.«⁹ »Partshøring« var således ikke almindeligt indarbejdet i den kommunale sagsbehandling, da 1980-betænkningen blev udarbejdet.

Det er derfor nærliggende at antage, at der med »høringsforskrifter« i 1980-betænkningen ikke hentydes til bestemmelser om partshøring af berørte borgere, men til interne høringsregler, f.eks. regler, hvorefter den del af administrationen, som behandler en sag, der har betydning for andre dele af administrationen, skal sørge for, at der ikke træffes beslutning i sagen, før der er foretaget intern høring. Det er i denne sammenhæng således vigtigt at være opmærksom på, at de generelle regler om sagsbehandlingsprocessen, der gælder i dag, i alt væsentlighed er vedtaget, efter at 1980-betænkningen blev afgivet. De ovennævnte formuleringer i 1980-betænkningen har således ikke været møntet på reglerne i bl.a. forvaltningsloven.

For det andet var både de første kommunestyrelseslove og den nuværende lov som nævnt en slags forfatningslove for kommunerne, der regulerer de politiske organers sammensætning og virkemåde, men ikke normerer administrationens forhold. Der er ikke noget, der tyder på, at udvalget bag 1980-betænkningen har tilsigtet en ændring af dette forhold. Det er derfor usandsynligt, at udvalget med den citerede sætning har villet tilkendegive, at borgmesteren har kompetence til at træffe beslutninger om konkrete sagsbehandlingsspørgsmål i sager, som administrationen behandler. Der kan endnu engang citeres fra 1980-betænkningens s. 50: »borgmesterens ledelse er af overordnet karakter med ansvar over for kommunalbestyrelsen.« Der kan i den forbindelse også henvises til, at umiddelbart efter 1980-betænkningen udstedte ministeriet cirkulære om normalstyrelsesvedtægten for kommuner (cirkulære nr. 62 af 27. april 1981). Heri udfoldes borgmesterens kompetence yderligere. Det fremgår af normalstyrelsesvedtægtens §§ 4 og 5, at borgmesteren drager omsorg for, at der indhentes nødvendige erklæringer fra udvalg inden kommunalbestyrelsens behandling af sager, og sørger for, at sager ekspederes uden unødigt forsinkelse, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling, og at udgifter og indtægter bogføres korrekt. På tilsvarende måde udfoldes borgmesterens kompetence i kommunestyrelseslovens § 31, stk. 3, 2.-4. pkt., hvor 2. og 3. pkt. hidrører fra § 1, nr. 11, i lov nr. 629 af 23. december 1980, der udmøntede 1980-betænkningen, og 4. pkt. hidrører fra § 1, nr. 20, i lov nr. 220 af 3. april 1989. Det er således helt tydeligt, at borgmesterens »konkrete« og »generelle«

beføjelser angår sagernes forelæggelse for kommunalbestyrelsen og efterfølgende ekspedition samt kommunens økonomiske forvaltning. Der er intet, der angiver, at beføjelserne angår beslutninger i øvrigt i sagsbehandlingsprocessen, dvs. hvad man navnlig siden 1980 ville opfatte som forvaltningsretlige sagsbehandlingsspørgsmål, f.eks. partshøring, inhabilitet, begrundelse, sagsoplysning m.v.

Det er derfor vores opfattelse, at borgmesterens »konkrete« og »generelle« instrukser i sager alene angår det forhold, at borgmesteren skal sørge for, at kommunalbestyrelsen er tilstrækkeligt serveret af administrationen til at kunne træffe beslutninger samt sørge for, at administrationen loyalt ekspederer kommunalbestyrelsens beslutninger og uden unødigt forsinkelse. Borgmesteren kan – både generelt og konkret – beslutte, f.eks. om en afdeling skal have to eller tre kontorer, hvilke kontorchefer der skal placeres i hvilke kontorer, hvilke sagstyper der skal behandles i hvilke kontorer, om en ny sag er principiel og derfor skal behandles af de administrative ledere m.v. Borgmesteren kan dermed både give generelle og konkrete direktiver med hensyn til bl.a. forvaltningens indretning, arbejds gange og ressourcer.¹⁰ Kort sagt er borgmesteren kommunalbestyrelsens formand og skal som sådan sørge for at være bindeled mellem administrationen og kommunalbestyrelsen, og at administrationen er indrettet hensigtsmæssigt dertil.¹¹

4. Anvendelse af Indenrigsministeriets praksis

Haugaard begiver sig herefter ud i en analyse af Indenrigsministeriets praksis. Han henviser til, at der foreligger en enkelt tilsynsafgørelse om spørgsmålet.¹² Haugaard erklærer sig enig i afgørelsens resultat, men afviser en mere generel betydning af afgørelsen, idet den vedrørte en specifik problemstilling, som ikke har

32

betydning for kommunestyrelseslovens § 31, stk. 3. Dette er dog ikke en loyal udlægning af afgørelsen.

Det er rigtigt, at afgørelsen vedrørte økonomiudvalgets mulige delegation til administrationen, men ministeriet benyttede samtidig lejligheden til at udtale sig mere generelt (sådan som det ikke helt sjældent er tilfældet for ministeriets tilsyn). Ministeriet udtalte bl.a.:

»Det forhold, at en beslutning kan eller skal træffes administrativt, indebærer således normalt ikke, at administrationens kompetenceudøvelse sker under borgmesterens ledelse således, at borgmesteren kan instruere administrationen om beslutningens indhold eller kan træffe beslutningen på administrationens vegne.«

Afgørelsen forholder sig derfor principielt og generelt til problemstillingen og er ikke forenelig med Haugaards udlægning af gældende ret.

8 Om retstillingen og begrebsanvendelsen se f.eks. Carl Aage Nørgaard, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 2. udg., 1981, s. 112 ff., og Niels Eilschou Holm, Det kontradiktoriske Princip i Forvaltningsprocessen, 1968.

9 Jf. § 33 i lov nr. 571 af 19. december 1985 samt pkt. 7 i de almindelige bemærkninger til forslag nr. L 4, FT 1985/86.

10 I Indenrigsministeriets brev af 14. juni 1984 til en udvalgsformand i en kommune, 1.k., j.nr. 1984/1079/1602-2, jf. Resumedatabasen 84.1.9, fremgår det, at ministeriet i et svar til Folketingets Kommunaludvalg af 18. maj 1983 har udtalt, at borgmesteren var beføjet til at træffe beslutning om, hvilken sekretærbistand der skulle stilles til rådighed for de stående udvalg.

11 Borgmesterens koordinerende funktioner i kommunestyret udfoldes i afsnit 2.2.1.2. i Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 6. maj 2002 vedrørende foreløbig suspension af en borgmester, 1. k.k., j.nr. 2002/1071/207-1, jf. Resumedatabasen 02.8.12. Se også Indenrigsministeriets brev af 6. maj 1998 til et bydelsråd, 1. k.k., j.nr. 1998/1071/103-1, Resumedatabasen 98.8.7, vedrørende spørgsmålet om suspension af en bydelsrådsformand, der gentager ministeriets tidligere udsagn om, at borgmesteren som øverste daglige leder af forvaltningen har ansvaret for, at alle formelle forhold vedrørende sags ekspeditionen er i orden, se også Indenrigsministeriets brev af 7. august 1997, 1. k.k., j.nr. 1997/1071/167-1, Resumedatabasen 97.1.2.

12 Indenrigsministeriet, Kommunalafdelingen, 7/8 1997, j.nr. 1997/1071-167-1, jf. Resumedatabasen 97.1.2.

Herudover foreligger der faktisk flere udtalelser fra ministeriet. Således indgår spørgsmålet i en udtalelse fra 2016, hvori det anføres:¹³

»Borgmesteren i en udvalgsstyret kommune har i modsætning til udvalg og kommunalbestyrelse efter lov om kommunernes styrelse som udgangspunkt ikke kompetence til at træffe indholdsmæssige beslutninger eller afgive indstillinger til udvalg og kommunalbestyrelse. Herunder har borgmesteren ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte med hensyn til, hvordan sagerne skal afgøres, eller med hensyn til konkrete sagsbehandlingskridt.«

Der kan også henvises til en udtalelse fra ministeriet fra 2017, s. 49.¹⁴

»Borgmesteren har derimod ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen nogen kompetence med hensyn til sagerne indhold. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte i forvaltningen med hensyn til, hvordan sagerne skal afgøres, eller hvilke indstillinger der skal forelægges udvalg og kommunalbestyrelse. [...] Borgmesteren kan ikke i kraft af sin stilling som formand for kommunalbestyrelsen i almindelighed træffe afgørelser på kommunalbestyrelsens vegne ...«¹⁵

Det kan således sammenfattende konkluderes, at Indenrigsministeriets praksis om borgmesterens beføjelser som den øverste daglige ledelse af kommunens administration ikke er begrænset til at angå den ene sag fra 1997, som Haugaard har inddraget i sin artikel, og at ministeriets praksis ikke er forenelig med Haugaards udlægning af gældende ret. Indenrigsministeriets praksis kan derimod tages til indtægt for, at borgmesteren som led i sine beføjelser som øverste daglige leder ikke har instruktionsbeføjelse over for ansatte med hensyn til konkrete sagsbehandlingskridt.

5. Anvendelse af juridisk litteratur

Haugaard konstaterer, at da retsstillingen ikke er ganske klar, bliver den juridiske litteratur særlig vigtig. Han anfører: »Når de i 1968, 1980 og 1996 gennemførte revisioner af styrelsesforholdene for kommunerne ikke havde til hensigt at gennemføre realitetsændringer, bliver retsopfattelsen i samtiden af større interesse, end forvaltningsretlig litteratur i almindelighed tillægges. Særligt i fraværet af retspraksis.«

Haugaard gennemgår en række ældre litteratursteder og hæfter sig mest ved Preben Espersen og anfører i den forbindelse:

»... Væsentligst interesse knytter sig til dr.jur. Preben Espersens forfatterskab. Preben Espersen bestred en række ledende stillinger i centralforvaltningen, herunder som kontorchef i Indenrigsministeriet. Fremstillingen *De Kommunale Beslutninger fra 1970 indeholder en analyse af borgmesterens kompetencer som leder af den kommunale administration*...«. Herefter gennemgår Haugaard Espersens fremstilling. Bortset fra en kort gengivelse af borgmesterens personalemæssige ledelse (Espersen, s. 121), springer Haugaard til side 123 hos Espersen, hvor Espersen anfører: »Med hensyn til den interne organisation af den kommunale administration må der formentlig indrømmes formanden ret vide beføjelser...«.

Vi medgiver, at det inden for rammerne af en UfR-artikel ikke er muligt at gengive betydelige tekstpassager fra litteraturen. Der kan efter vores opfattelse ikke desto mindre rejses tvivl om, hvorvidt Haugaard er loyal over for kilden.

Forud for Espersens bemærkning gennemgår Espersen en række kompetencer hos borgmesteren (s. 120-123). Uden at gengive hele teksten, begrænser vi os til at konstatere, at det handler om, at borgmesteren fordeler sagerne til de pågældende udvalg, udsteder forskrifter for sagerne ekspedition, sørger for forelæggelse af sager for kommunalbestyrelsen, agerer mellemed mellem kommunalbestyrelsen og administrationen, videresender henvendelser fra kommunalbestyrelsesmedlemmer til administrationen, sørger for udførelse af kommunalbestyrelsens beslutninger, sikrer det fornødne samarbejde mellem forskellige administrationsgrene, f.eks. gennem

33

instrukser til de ledende tjenestemænd om at holde hinanden underrettet om vigtigere planer og dispositioner, m.v.

Det er i denne sammenhæng, at Espersen konkluderer med ordene: »... må der formentlig indrømmes formanden ret vide beføjelser...«.

Der er for os at se intet i fremstillingen og de angivne funktioner, der kan danne grundlag for at opsummere Espersens opfattelse på anden vis end, at borgmesteren har ret vide beføjelser, når det gælder de overordnede og generelle funktioner i at få administrationen til at fungere. Hvad der gælder for konkret sagsbehandling, nævnes ikke, men med de angivne eksempler på borgmesterens kompetence efterlader fremstillingen ikke et indtryk, der understøtter Haugaards opfattelse af, at borgmesteren har instruktionsbeføjelse i konkrete sager i relation til sagsbehandlingskridt. Fremstillingen understøtter imidlertid klart, at borgmesteren har vide beføjelser med hensyn til bl.a. forvaltningens indretning, arbejds gange og ressourcer.

Forfatteren tager endvidere Christensens og Espersens værk »Retsforholdet mellem Politikere og Embedsmænd« fra 1983 til indtægt for sit standpunkt, og det må da også medgives, at dette værk ved flere gange at fremhæve de »doblelte kommandoveje«, som kommunale embedsmænd er underlagt, går langt i retning af at tildele borgmesteren beføjelser til at gribe ind over for den kommunale administration. Betydningen heraf skal dog ikke overdrives. Synspunkterne fremgår ikke i noget andet værk i Espersens forfatterskab, hverken før eller efter udgivelsen af »Retsforholdet mellem Politikere og Embedsmænd«. Det må derfor anses for tvivlsomt, om han fastholdt disse synspunkter. Værket må i øvrigt læses med et betydeligt forbehold, da forfatterne i forordet understreger, hvor usikre deres konklusioner er.¹⁶ I en senere fremstilling af kommunalretten udgivet af Espersen fra 1990 fremgår det da heller ikke, at borgmesteren har instruktionsbeføjelse i relation til sagsbehandlingskridt i konkrete sager som led i den øverste daglige ledelse af forvaltningen.¹⁷

¹³ Social- og Indenrigsministeriet, 22/8 2016, sag 2015-4180, Resumedatabasen 16.1.2. Der kan også henvises til Indenrigs- og Boligministeriet, 7/4 2022, sag 2022-1623, Resumedatabasen 22.1.3.

¹⁴ Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 30. juni 2017 til samtlige kommuner og KL, Kommunaljura og Valg, sagsnr. 2016-4763, Resumedatabasen 17.1.1.

¹⁵ Se endvidere Indenrigsministeriets brev af 14. juni 1984 til en udvalgsformand i en kommune, 1.k., j.nr. 1984/1079/1602-2, jf. Resumedatabasen 84.1.9, Indenrigsministerens besvarelse den 28. maj 1991 af spørgsmål nr. 19-22 fra Folketingets Kommunaludvalg, 1.k., j. nr. 1991/1019-51, jf. Resumedatabasen 91.1.9, Indenrigsministeriets brev af 6. maj 1998 til et bydelsråd, 1. k.kt., j.nr. 1998/1071/103-1, Resumedatabasen 98.8.7, og Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 6. maj 2002 til en borgmesters advokat, 1. k.kt., j.nr. 2002/1071/207-1, jf. Resumedatabasen 02.8.12.

¹⁶ I forordet anføres således bl.a. følgende: »Kilderne til en retlig analyse af forholdet mellem politikere og embedsmænd er yderst sparsomme. Det har derfor ikke været muligt at give en udtømmende fremstilling af dette retsforhold. I mange tilfælde har der ikke kunnet drages konklusioner på grundlag af det foreliggende materiale, og i andre tilfælde er konklusionerne forbundet med stor usikkerhed. Formålet med bogen er da også i højere grad at pege på problemerne og at angive de argumenter, der kan være af betydning for deres løsning, end at komme med færdige løsninger.«

¹⁷ Preben Espersen, Kommunal forvaltning, 11. udg., 1990, s. 75 f.

Sammenfattende kan det således konkluderes, at Haugaards udlægninger af den kommunalretlige litteratur fra 1970-80'erne ikke på alle punkter synes at være loyal, og at den i hvert fald ikke så entydigt taler til støtte for den retsopfattelse, som Haugaard argumenterer for. Fremstillingernes beskrivelse er efter vores opfattelse ikke uforenelig med en retstilling, hvorefter borgmesterens beføjelser som den øverste daglige ledelse af kommunens administration ikke indebærer en instruktionsbeføjelse over for ansatte med hensyn til konkrete sagsbehandlingsskridt. Hertil kommer, at ingen nyere kommunalretlige fremstillinger kan tages til indtægt for den retstilling, som Haugaard argumenterer for, hvilket Haugaard også gør opmærksom på.¹⁸

6. Spørgsmål om delegation

Det forekommer også at være en mangel ved Haugaards analyse, at reglerne om delegation ikke omtales. Det antages i teorien og i tilsynspraksis,¹⁹ at hvis kommunalbestyrelsen vil delegerer kompetence i konkrete sager til borgmesteren, skal dette ske ved *enstemmighed*. Denne konstruktion er umiddelbart ganske bemærkelsesværdig, idet der kan ske delegation til administrationen med almindeligt flertal. Vi skal ikke her gå ind i en længere og grundig redegørelse for denne problemstilling, men blot angive, at begrundelsen for dette er udviklet af dr. jur. Preben Espersen i »Delegation i Kommunestyret« i 1985 (s. 70 ff.) og fast antaget i den kommunalretlige teori siden. Haugaard tillægger selv Preben Espersen en særlig autoritet og betydning for den kommunale styrelsesret, jf. bl.a. artiklen, s. 192. En del af begrundelsen støtter Espersen på følgende: »... skyldes det den uligevægt, der herved ville opstå i den politiske repræsentation. Formanden ville hermed få en politisk indflydelse af en anden og stærkere karakter, end ved en delegation til administrationen ... Formanden ville nemlig få ret til at træffe afgørelse, hvilket han ikke får ved en delegation til administrationen.«

Et hovedelement i Espersens analyse er, at administrationen er mere neutral og skal fungere i det daglige, mens borgmesteren er politisk eller repræsenterer et politisk flertal. Dette er ikke tilfældet for administrationen, der – om man så må sige – refererer til hele kommunalbestyrelsen.

Det er ikke til at sige, om Espersens bemærkninger kun angik beslutninger om sageres indhold, men med de processuelle regler stigende betydning i nutidens offentlige forvaltning, har de hensyn, han lagde vægt på, også betydning med hensyn til beslutninger om processuelle spørgsmål. En almindelig adgang for borgmesteren til at træffe processuelle beslutninger i sager, hvor kommunalbestyrelsen eller et udvalg har delegeret afgørelseskompetencen til administrationen, ville let kunne give en uligevægt i den politiske repræsentation.

34

7. Sammenligning med selskabs- og ansættelsesretten

I artiklens s. 194 f. sammenligner og paralleliserer Haugaard til selskabs- og ansættelsesretten med et »komparativt perspektiv«. Det anvendes til at understøtte antagelsen om borgmesterens in-

struktionsbeføjelser i konkrete sager i relation til sagsbehandlingsskridt. Der er imidlertid så betydelige forskelle på retsforholdene for et privat selskab og et ved lov bestemt lokalt demokratisk organ, at en sammenligning på dette punkt ikke kan lade sig gøre. En sådan sammenligning kan i hvert fald ikke tillægges en større retskildemæssig betydning end bl.a. Indenrigsministeriets praksis og nyere betækningsarbejder inden for kommunalretten.

8. Konklusion

Det kan sammenfattende konkluderes, at det ikke har tilstrækkelig retskildemæssig støtte, at borgmesteren i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen har kompetence med hensyn til sageres indhold eller instruktionsbeføjelse i konkrete sager i relation til sagsbehandlingsskridt. Tværtimod følger det af Indenrigsministeriets praksis, af flere nyere betænkninger og af den aktuelle juridiske litteratur, at der ikke gælder en sådan instruktionsbeføjelse. Haugaards hovedbudskab, hvorefter borgmesteren i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen i konkrete sager har kompetence med hensyn til sagsbehandlingsskridt, kan efter vores opfattelse derfor ikke anses for at være udtryk for gældende ret.

Bredere anlagte betragtninger, hvor der navnlig tages hensyn til det af loven etablerede samspil mellem kommunalbestyrelsen, udvalgene og borgmesteren, taler efter vores opfattelse heller ikke for, at borgmesteren må anses for at have instruktionsbeføjelser i konkrete sager i relation til sagsbehandlingsskridt.

For det første er der ikke behov for at tillægge borgmesteren en ret til at træffe beslutning om processuelle spørgsmål i konkrete administrative sager. Som regel vil den administrative ledelse i en kommune udmærket være i stand til at træffe sådanne beslutninger, og hvis der i en konkret sag viser sig behov for en politisk vurdering af et processuelt spørgsmål, vil sagen kunne forelægges for det pågældende udvalg eller evt. den samlede kommunalbestyrelse. For det andet må det tages i betragtning, at der – i modsætning til forholdene, da 1980-betænkningen blev skrevet – nu er indført en mangfoldighed af processuelle regler, alt fra udbudsregler til GDPR, som har stor betydning for kommunernes daglige administration. Hensynet til at undgå den uligevægt i politisk repræsentation, som Espersen pegede på i det ovennævnte citat, har derfor også betydning, når det drejer sig om beslutningskompetencen i processuelle spørgsmål i konkrete administrative sager. Misbrugsmulighederne er da også ret lette at få øje på. En sådan kompetence kan derfor ikke på forhånd anses for tildelt borgmesteren.

Det er på baggrund af ovenstående vores vurdering, at Indenrigsministeriets praksis, nyere betækningsarbejder og den aktuelle juridiske teori er velbegrundet og gengiver gældende ret korrekt. Borgmesterens kompetence i forhold til den øverste daglige ledelse indebærer dermed, at borgmesteren har ansvaret for, at alle formelle forhold vedrørende sagsekspeditionen er i orden, at der er ansat tilstrækkeligt kvalificeret personale, at der tilrettelægges hensigtsmæssige arbejdsrutiner og kontrolprocedurer, og at der sikres den fornødne koordination mellem sammenhængende sagsområder, især vedrørende sageres ekspedition og personalet, og i det hele taget sikre, at kommunen kan fungere hensigtsmæssigt. Dette kan

¹⁸ Se henvisningerne ovenfor i fodnote 2.

¹⁹ Jf. f.eks. Morten Engberg, Kommunestyret i Danmark, 4. udg., s. 91, Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udg., 2022, s. 441, 478 og 548, og Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i grundtræk, 3. udg., 2020, s. 31 og 37, og fra praksis Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 5/1 1983, j.nr. 1.k.kt.1982/1822-15.

ske ved generelle retningslinjer og ved konkrete beslutninger om arbejdsgange, ressourcer m.v.²⁰

Borgmesteren har derimod ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte, med hensyn til, hvorledes sagerne skal afgøres. Så vidt er vi enige med Haugaard. Borgmesteren har heller ikke kompetence til at give direktiver med hensyn til beslutninger om

konkrete sagsbehandlingsskridt såsom afgørelse af spørgsmål om ansattes habilitet i forhold til en sag, spørgsmål om indhentelse af udtalelser og fremsendelse af oplysninger til partshøring eller spørgsmål om meddelelse af aktindsigt. Det er på dette punkt, vi ikke er enige med Haugaard. Borgmesteren kan heller ikke som øverste daglige leder omgøre administrative afgørelser eller selv træffe afgørelse i sagerne.²¹

20 Hertil kommer borgmesterens kompetencer i rollen som formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget. Heller ikke disse beføjelser giver borgmesteren adgang til at give direktiver med hensyn til beslutninger om konkrete sagsbehandlingsskridt. Borgmesteren har dog den indholdsmæssige – og dermed også den sagsforberedende – kompetence i sager, som borgmesteren afgør på kommunalbestyrelsens vegne efter § 31, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, fordi sagen ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Se s. 49 i Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 30. juni 2017 til samtlige kommuner og KL, Kommunaljura og Valg, sagsnr. 2016-4763, Resumedatabasen 17.1.1. Samme kompetence har borgmesteren endvidere for sager om ændring af kommunens styrelsesvedtægt og om kommunalbestyrelsens egne forhold. Sådanne sager er ikke placeret under et udvalg og forberedes af borgmesteren. Se bl.a. Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udg., 2022, s. 468 og 539 med henvisning til Indenrigsministeriets brev af 26. august 1976, j.nr. 1976/12012/0408-10, Resumedatabasen 76.1.1. Samme kompetence har borgmesteren endelig for sager, hvori kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget i enighed måtte have delegeret afgørelsen til formanden. Se bl.a. Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udg., 2022, s. 544 og 552, og Preben Espersen, Delegation i Kommunestyret, 1985, s. 60 f. og 70 f.

21 Jf. f.eks. Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udg., 2022, s. 548 ff.