



## **Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online**

**Danskernes Historie Online** er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

### **Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor**

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

### **Ophavsret**

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

### **Links**

Slægtsforskernes Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>



# De kommunale opgavers fordeling og finansiering

Betænkning fra det af statsministeren nedsatte udvalg  
om de kommunale opgavers fordeling og finansiering

**BETÆNKNING NR. 1168**

---

**MAJ 1989**

## Kronologisk fortegnelse over betænkninger

---

### 1988

- |      |                                                                                                                 |      |                                                                                                                 |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1124 | Arealudvalget - Harmonisering af lovgivningen om arealanvendelse og regulering af fast ejendom. Delbetænkning 3 | 1140 | Revision af bogføringslovgivningen                                                                              |
| 1125 | Åbningstider                                                                                                    | 1141 | Betænkning vedrørende klarlægning af de lovgivningsmæssige forhold for distribution af adresseløse forsendelser |
| 1126 | Betænkning om intensive produktionsformer inden for landbruget                                                  | 1142 | Betænkning om revision af arbejdsskadeforsikringsloven                                                          |
| 1127 | Homoseksuelles vilkår                                                                                           | 1143 | Kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder                                                                     |
| 1128 | Betænkning om transport af farligt gods                                                                         | 1144 | Retsinformationsrådets betænkning om databaser med konkrete afgørelser                                          |
| 1129 | LOTTO i Danmark                                                                                                 | 1145 | Struktur- og planudvalget. 2. delbetænkning                                                                     |
| 1130 | Betænkning om retternes saglige kompetence i civile sager                                                       | 1146 | Almen voksenuddannelse                                                                                          |
| 1131 | Betænkning om RF 2's forlis                                                                                     | 1147 | BZ-sikring af bygninger                                                                                         |
| 1132 | Teaterloven                                                                                                     | 1148 | Biblioteksafgiften                                                                                              |
| 1133 | Betænkning om forbrugeraftaler om arbejder på løsøre og fast ejendom                                            | 1149 | Reform af reglerne om arbejdsløshedsforsikring af selvstændige erhvervsdrivende                                 |
| 1134 | Den kommunale indkomstbeskatning i Danmark                                                                      | 1150 | 90'ernes aftaler og overenskomster                                                                              |
| 1135 | Ferieboligudvalgets betænkning                                                                                  | 1151 | Betænkning om handelsagenter og handelsrejsende                                                                 |
| 1136 | Formueskat                                                                                                      | 1152 | Struktur og ejerformer. Delrapport 2                                                                            |
| 1137 | Lettelse af landbrugets rentebyrde. Delrapport 1                                                                | 1153 | Kommunerne og erhvervspolitikken                                                                                |
| 1138 | Ny kommunal valglov og ny Europa-Parlamentsvalglov                                                              | 1154 | Betænkning om dyreværn                                                                                          |
| 1139 | Beskatning af finansielle instrumenter                                                                          | 1155 | Lægers kliniske videreuddannelse                                                                                |

### 1989

- 1156 Priser og konkurrenceforhold på lægemiddelområdet
- 1157 Færdselssikkerhedspolitisk handlingsplan
- 1158 Uddannelse inden for turisterhvervet
- 1159 Betænkning om ransagning under efterforskning
- 1160 Højere forberedelseseksamen
- 1161 Renteloven
- 1162 Handelsuddannelser i internationalt perspektiv

# **De kommunale opgavers fordeling og finansiering**

Betænkning fra det af statsministeren nedsatte udvalg  
om de kommunale opgavers fordeling og finansiering

**BETÆNKNING NR. 1168**

---

**MAJ 1989**



trykt på genbrugspapir

**ISBN 87-503-7874-0**  
**Stougaard Jensen/København**  
**in 00-79-bet.**

# INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
<b>1. UDVALGETS KOMMISSORIUM OG SAMMENSETNING M.V.....</b>	<b>7</b>
<b>2. GENERELLE SPØRSMÅL.....</b>	<b>13</b>
2.1. Indledning.....	13
2.2. Amtskommunernes finansiering.....	13
2.2.1. Indledning. Kritik af det nuværende finansieringssystem...	13
2.2.2. Afskaffelse af amtskommunal beskatning.....	15
2.2.3. Amtskommunal grundskyld.....	18
2.2.4. Deling af skattepligtig indkomst mellem niveauerne.....	22
2.2.5. Synliggørelse af den amtskommunale skat.....	22
2.2.6. Sammenfattende vurdering.....	24
2.3. Udvalgets forslag i relation til det udvidede totalbalanceprincip	25
2.4. Opgavefordelingen på undervisningsområdet og biblioteksområdet...	27
2.5. De kommunale styrelsesregler.....	32
<b>3. REGLER OM PLANLÆGNING I KOMMUNER OG AMTSKOMMUNER.....</b>	<b>38</b>
3.1. Indledning.....	38
3.2. Generelle overvejelser vedrørende planlægningen.....	38
3.A. Oversigt over gældende planlægningsregler.....	41
3.A.1. Miljøministeriets område.....	41
a. Landsplanlægning.....	41
b. Regionplanlægning.....	41
c. Kommuneplanlægning.....	42
d. Lokalplanlægning.....	43
e. Lov om by- og landzone (zoneloven).....	43
f. Vandressource- og vandforsyningsplanlægning.....	44
g. Recipientkvalitets- og spildevandsplanlægning.....	44
h. Affaldsplanlægning.....	46

i. Planlægning af beliggenheden af visse forurenende virksomheder.....	47
j. Støjkortlægning.....	47
k. Råstofplanlægning.....	47
l. Fredningsplanlægning.....	48
m. Planlægning for skovtilplantning.....	48
3.A.2. Landbrugsministeriets område.....	49
3.A.3. Sundhedsministeriets område.....	49
3.A.4. Trafikministeriets område.....	49
a. Vejplanlægning.....	49
b. Kommunale trafikhavne.....	50
3.A.5. Energiministeriets område.....	51
3.B. Udvalgets konkrete overvejelser og forslag.....	52
3.B.1. Miljøministeriets område.....	52
3.B.2. Landbrugsministeriets område.....	62
3.B.3. Trafikministeriets område.....	63
a. Vejplanlægning.....	63
b. Kommunale trafikhavne.....	63
3.B.4. Energiministeriets område.....	63
<b>4. BESTEMMELSER VEDRØRENDE KLAGE OVER KOMMUNALE OG AMTSKOMMUNALE BESLUTNINGER.....</b>	<b>68</b>
4.1. Generelle overvejelser om klage over kommunale og amtskommunale beslutninger.....	68
a. Indledning.....	68
b. Klage inden for særlige forvaltningsområder.....	69
c. Det almindelige kommunaltilsyn.....	70
d. Folketingets ombudsmand.....	73
e. Domstolene.....	73
f. Vurdering af nugældende ordning.....	74
g. Principper for ny klageordning.....	76
4.A. Oversigt over gældende klageregler.....	80
4.A.1. Miljøministeriets område.....	80
4.A.2. Undervisnings- og Forskningsministeriets område.....	85
4.A.3. Kulturministeriets område.....	85

4.A.4.	Socialministeriets område.....	85
	a. Hovedreglen om én klagemulighed.....	85
	b. Ekstra klagemulighed.....	86
	c. Afgørelser uden klagemulighed.....	87
	d. Særlige klageregler.....	88
4.A.5.	Sundhedsministeriets og Justitsministeriets område.....	89
	a. Patientklagenævnet.....	89
	b. Tvang i psykiatrien.....	90
4.A.6.	Boligministeriets område.....	92
	a. Byggeloven.....	92
	b. Lov om individuel boligstøtte.....	93
	c. Saneringsloven.....	93
	d. Byfornyelsesloven.....	94
	e. Boligreguleringsloven.....	95
4.A.7.	Trafikministeriets område.....	96
4.A.8.	Energiministeriets område.....	97
4.2.	Antallet af klager over kommunale afgørelser.....	98
	4.2.1. Miljøministeriets område.....	99
	4.2.2. Socialministeriets område.....	99
	4.2.3. Sundhedsministeriets og Justitsministeriets område.....	100
	4.2.4. Boligministeriets område.....	101
	4.2.5. Trafikministeriets område.....	101
	4.2.6. Energiministeriets område.....	101
4.B.	Udvalgets konkrete overvejelser og forslag.....	102
	4.B.1. Miljøministeriets område.....	104
	4.B.2. Undervisnings- og Forskningsministeriets område.....	107
	4.B.3. Socialministeriets område.....	107
	4.B.4. Sundhedsministeriet område.....	115
	4.B.5. Boligministeriets område.....	116
	4.B.6. Trafikministeriets område.....	116
	4.B.7. Energiministeriets område.....	117
	4.B.8. Konsekvenser af de foreslåede beslutninger.....	117
	a. Aflastning af centraladministrationen.....	117
	b. Statsamternes nye opgaver.....	118



<b>5. DET SOCIALE OMRÅDE</b> .....	120
5.1.A. Generelle opgave- og byrdefordelingsprincipper på det sociale område.....	120
a. Det lokale og regionale niveau.....	120
b. Det statslige niveau.....	121
c. Klagesystemet.....	122
d. Finansieringsreglerne.....	124
e. Opgaveudlægning fra staten.....	125
5.1.B. Udvalgets overvejelser og forslag.....	126
a. Ansvars-, neutralitets- og samordningshensynet.....	128
b. Sammenhæng mellem finansiering og opgavefordeling.....	130
5.1.B.1. Principper for ny opgave- og finansieringsstruktur.....	134
a. Sammenfatning.....	134
b. Udlægning af ansvar og kompetence.....	136
c. Styringsproblemer i forbindelse med finansieringsomlægningen.....	139
d. Hvordan gennemføres ændringerne.....	145
5.2.A. Foranstaltninger for børn og unge.....	149
5.2.A.1. Rådgivning af børn og unge.....	149
a. Rådgivning efter bistandsloven.....	149
b. Tilgrænsende foranstaltninger.....	150
5.2.A.2. Kontante ydelser til børnefamilier.....	151
a. Børnefamilieydelse.....	151
b. Børnetilskud.....	151
c. Forskudsvis udbetaling af børnebidrag.....	152
d. Kontanthjælp til underhold m.v.....	153
e. Hjælp i særlige tilfælde.....	153
f. Tilgrænsende foranstaltninger.....	154
5.2.A.3. Dagforanstaltninger for børn og unge.....	154
a. Dagpleje og daginstitutioner.....	154
b. Tilgrænsende foranstaltninger.....	156
5.2.A.4. Døgnforanstaltninger for børn og unge.....	156
a. Familiepleje og døgninstitutioner.....	156
b. Tilgrænsende foranstaltninger.....	158

5.2.A.5. Statstilskud til frivilligt arbejde m.v.....	158
5.2.B. Udvalgets overvejelser og forslag.....	158
a. Rådgivning.....	158
b. Kontante ydelser.....	159
c. Dagforanstaltninger for børn og unge.....	159
d. Døgnforanstaltninger for børn og unge.....	160
5.3.A. Foranstaltninger for voksne.....	162
5.3.A.1. Rådgivning.....	162
5.3.A.2. Kontante ydelser til voksne.....	162
a. Dagpenge ved sygdom eller fødsel.....	162
b. Kontanthjælp.....	163
c. Revalidering.....	164
d. Førtdispension.....	165
e. Erstatninger m.v.....	167
f. Tilgrænsende foranstaltninger.....	168
5.3.A.3. Hjælpe midler m.v. og praktisk bistand i hjemmet..	169
a. Hjælpe midler og hjælp til boligindretning.....	169
b. Praktisk bistand i hjemmet (hjemmehjælp).....	170
c. Tilgrænsende foranstaltninger.....	171
5.3.A.4. Dagforanstaltninger for voksne.....	171
a. Dagcentre og revalideringsinstitutioner.....	171
b. Omsorgsarbejde.....	172
c. Tilgrænsende foranstaltninger.....	173
5.3.A.5. Døgnforanstaltninger for voksne.....	173
a. Døgninstitutioner for mødre med små børn.....	173
b. Døgninstitutioner for hjemløse m.v.....	173
c. Døgnforanstaltninger for voksne med handicap..	174
5.3.B. Udvalgets overvejelser og forslag.....	175
a. Rådgivning.....	175
b. Hjælpe midler og praktisk bistand i hjemmet (hjemme- hjælp).....	175
c. Revalideringsinstitutioner og omsorgsarbejde.....	177
d. Dag- og døgnforanstaltninger for voksne.....	177

5.4.A. Foranstaltninger for ældre.....	179
5.4.A.1. Rådgivning.....	179
5.4.A.2. Kontante ydelser.....	180
a. Folkepension.....	180
b. Tilgrænsende foranstaltninger.....	180
5.4.A.3. Praktisk bistand i hjemmet og hjælpemidler.....	181
5.4.A.4. Dagforanstaltninger for ældre.....	181
5.4.A.5. Døgnforanstaltninger for ældre.....	182
a. Plejehjem.....	182
b. Andre døgninstitutioner.....	183
c. Tilgrænsende foranstaltninger.....	184
5.4.B. Udvalgets overvejelser og forslag.....	184

## 1. UDVALGETS KOMMISSORIUM OG SAMMENSÆTNING M.V.

Med henblik på forenkling, effektivisering og afbureaukratisering af den offentlige sektor nedsatte statsministeren i september 1988 et ministerudvalg, et parallelt departementschefudvalg og to embedsmandsudvalg for henholdsvis den statslige og den kommunale sektor.

De to embedsmandsudvalg fik følgende kommissorium:

"De to embedsmandsudvalg skal fremlægge forslag til forenkling af det offentliges opgavevaretagelse, afbureaukratisering og bedre udnyttelse af de givne ressourcer. Det nuværende overregulerede samfund, hvor beslutningerne træffes centralt efter lange beslutningsprocesser, må forenkles, så den enkelte borger kan overskue samfundet. Det skal være et nyt og forenklet samfund, hvor offentlige beslutnings- og klageveje skal forkortes. Beslutningerne skal træffes decentralt nær den enkelte borger. Al offentlig styring og regulering, som ikke er absolut nødvendig, skal afskaffes.

De to udvalg får til opgave at komme med konkrete forslag vedrørende reduktion eller afskaffelse af utidssvarende opgaver og reguleringer på de enkelte forvaltningsområder, opgaveomlægning blandt andet ved udlægning af en række opgaver til kommunerne og afskaffelse af dobbeltarbejde, der blandt andet kommer til udtryk ved regulering og forvaltning på mere end to forvaltningsniveauer. Målet med disse forslag skal være såvel en samlet nedsættelse af de administrative omkostninger i den offentlige sektor som en frigørelse af den enkelte borger og virksomhed for unødvendigt administrativt bureaukрати."

Det kommunale udvalgs kommissorium blev yderligere præciseret således:

"Udvalget om den kommunale sektor skal i øvrigt se på de kommunale opgavers fordeling og finansiering på de to kommunale niveauer.

Udvalgets forslag skal bl.a. tilgodese følgende hensyn:

- opgaverne skal løses så økonomisk og så nær borgerne som muligt, og i vidt omfang ved selvforvaltning med borger-

- nes medvirken og skal samtidig løses indenfor samfunds-  
økonomisk forsvarlige rammer,
- kompetence bør følges af et klart og synligt økonomisk ansvar,
  - overadministration og dobbeltarbejde bør undgås, idet opgaverne så vidt muligt løses på ét niveau,
  - den kommunale finansiering skal udformes, så den giver et klart prissignal til borgerne af, om opgaverne løses effektivt.

Hovedstadsrådet forudsættes nedlagt pr. 1. januar 1990, hvorfor de særlige problemer, der vedrører rådet, ikke skal indgå i arbejdet.

Udvalgsarbejdet bør afsluttes senest i foråret 1989."

Nærværende betænkning er afgivet af det kommunale afbureaukratiseringsudvalg.

Udvalget har været sammensat af følgende embedsmænd:

Cheføkonom Søren Høgenhaven, Kommunernes Landsforening  
Kontorchef Eske Groes, Kommunernes Landsforening  
Adm. direktør Otto Larsen, Amtsrådsforeningen  
Amtsdirektør Henning Madsen, Nordjyllands Amtskommune,  
udpeget af Amtsrådsforeningen  
Økonomidirektør Jens N. Christiansen, Københavns Kommune  
Økonomidirektør Gunnar Kastberg, Frederiksberg Kommune  
Konsulent Lars Teit Hansen, Statsministeriet  
Afdelingschef Tom Togsverd, Finansministeriet  
Udviklingschef Bo Smith, Finansministeriet  
Specialkonsulent Niels Jørgen Mau Pedersen, Økonomiministeriet  
Afdelingschef Niels Preisler, Indenrigsministeriet  
Kommitteret Jørgen Lotz, Indenrigsministeriet (formand)

I udvalgets arbejde har endvidere deltaget følgende kontaktpersoner og stedfortrædere:

Vicekontorchef Hans Otto Jørgensen, Kommunernes Landsforening  
Kontorchef Ove Nissen, Amtsrådsforeningen

Vicedirektør Gert Fischer, Københavns Kommune  
Afdelingschef Ivar Koed, Frederiksberg Kommune  
Kommitteret Asger Lund-Sørensen, Statsministeriet  
Departementschefsekretær Henning Lund-Sørensen, Statsministeriet  
Specialkonsulent Peter Brix Kjeldgaard, Finansministeriet  
Sekretær René Ansbøl, Finansministeriet  
Kontorchef Lars Tegl Rasmussen, Finansministeriet  
Kommitteret Jørn Børglum Jensen, Økonomiministeriet  
Fuldmægtig Leif Unterschlak, Skatteministeriet  
Fuldmægtig Niels Frode-Jensen, Skatteministeriet  
Vicedirektør Berrit Hansen, Undervisningsministeriet  
Kontorchef Leif Larsen, Trafikministeriet  
Fuldmægtig Mogens Funch, Trafikministeriet  
Fuldmægtig Vibeke Andersen, Energiministeriet  
Kontorchef Jørgen Staffeldt, Energiministeriet  
Undervisningskonsulent Benjamin Blomgren, Direktoratet for  
Folkeoplysning, Frie Grundskoler m.v.  
Kontorchef Ole Christiansen, Miljøministeriet  
Fuldmægtig Marianne Jensen, Miljøministeriet  
Kontorchef Jørgen Bjerring, Miljøstyrelsen  
Arkitekt Axel Bendtsen, Miljøstyrelsen  
Kontorchef Henrik Knuth-Winterfeldt, Skov- og Naturstyrelsen  
Kontorchef Inger Vaaben, Planstyrelsen  
Afdelingschef Brian Nicholls, Socialministeriet  
Kontorchef Kirsten Thorball, Socialministeriet  
Kontorchef Ib Valsborg, Socialministeriet  
Fuldmægtig Peter H. Poulsen, Socialministeriet  
Kontorchef Ib Jensen, Indenrigsministeriet

Sekretariatsfunktionen er blevet varetaget af kontorchef Marius Ibsen, fuldmægtig Lisbeth Binderup, fuldmægtig Nils M. Jensen og fuldmægtig Paul Schüder, alle Indenrigsministeriets økonomiske afdeling.

Det statslige afbureaukratiseringsudvalg afsluttede sit arbejde i december måned 1988 med afgivelsen af "Redegørelse med forslag til afbureaukratisering". Redegørelsen dannede

grundlag for regeringens handlingsplan vedrørende afbureaukratisering.

Det statslige afbureaukratiseringsudvalg drøftede bl.a. nogle opgavers fordeling mellem det statslige og de kommunale niveauer, f.eks. inden for skatteområdet, vejområdet og arbejdsmarkedsområdet. Med opdelingen af kommissorierne på et statsligt og et kommunalt udvalg har nærværende udvalg ikke foretaget en samlet vurdering af opgavefordelingen mellem staten og de kommunale niveauer. Det kommunale afbureaukratiseringsudvalg har således kun i begrænset omfang drøftet opgaver, der kunne overvejes henlagt fra staten til kommuner og amtskommuner eller omvendt - f.eks. inden for undervisnings- og kulturområdet. Udvalget har heller ikke drøftet muligheden for helt af afskaffe visse statslige institutioner. Med de givne kommissorier har det kommunale afbureaukratiseringsudvalg i det væsentlige alene drøftet fordelingen af opgaver og finansieringsansvar mellem de to kommunale niveauer.

Udvalget har vurderet, at behovet for at overveje en ændret opgavefordeling gør sig stærkest gældende på det sociale område.

For nogle grupper findes der foranstaltninger såvel i primær- som i amtskommunalt regi. Begge kommunale niveauer deltager i visitation og finansiering.

Her er der gennem en årrække sket en gradvis overførsel af opgaver fra amtskommuner til primærkommuner og et stigende samarbejde ved opgaveløsningen på en måde for kommunerne og amtskommunerne økonomisk neutral måde. Udvalget er af den opfattelse, at opgaver på det sociale område i videst muligt omfang bør løses af primærkommunerne, og at ansvaret for amtskommunernes opgaver på socialområdet derfor bør overføres til kommunerne i det omfang og på det tidspunkt, hvor en opgaveoverførsel kan realiseres i praksis, uden at hensynet til brugerne tilsidesættes. Det må endvidere forudsættes, at de samlede udgifter ikke øges ved uændret serviceniveau på området.

Udvalget har formuleret en række forslag, - 5.1 til 5.3 - som beskriver nogle principper for en udlægning til kommunerne af de amtskommunale opgaver på det sociale område. Ideerne er for de enkelte områder nærmere omtalt i forslagene 5.4 til 5.7.

Udvalget er af den opfattelse, at det ikke vil kunne udelukkes, at der i en bred debat vil kunne opstå andre egnede løsningsforslag vedrørende tidshorisont, anke, ansvar og finansiering.

Det er udvalgets opfattelse, at de principper, der omtales i forslag 5.1 til 5.3, bør debatteres bredt og vurderes af alle interesserede parter, herunder af de kommuner, der vil skulle løfte også de tungeste sociale opgaver, og - ikke mindst - af brugerne selv for at afdække, i hvilket omfang forslagene findes at burde realiseres i praksis. Udvalget foreslår, at der på baggrund af den brede debat tages initiativ til en folketingsdebat i løbet af vinteren 1989-90 om principperne for en eventuel udlægning. Igennem et sådant forløb kan regeringen få et godt grundlag for overvejelserne af indholdet i en mulig lovgivning på området.

Herudover har udvalget fundet anledning til at foreslå mindre opgaveomlægninger på bl.a. undervisningsområdet.

Udvalget har ikke gennemført beregninger over de konsekvenser, gennemførelsen af de forskellige opgaveomlægninger vil få for den primærkommunale byrdefordeling. Udvalget forudsætter, at den praktiske gennemførelse af de enkelte forslag ledsages af sådanne ændringer i udligningssystemet, at de ikke fører til større ændringer i byrdefordelingen.

Udvalget har endvidere drøftet, i hvilket omfang planlægnings- og klagebestemmelserne på det kommunale område kan forenkles med større overskuelighed og en større grad af reel decentralisering til følge. For så vidt angår klageområdet har udvalget drøftet forskellige modeller for organisering af klagesystemet. I disse overvejelser er bl.a. indgået den model for en ny organisation, som er skitseret af det statslige af-



bureaukratiseringsudvalg, hvor der - med henblik på i højere grad at begrænse klageadgangen til retlige spørgsmål - peges på, at statsamtet i almindelighed kunne være den myndighed, hvortil klager over primærkommunale beslutninger rettes.

Endelig har udvalget behandlet spørgsmålet om kommunernes organisation, samt spørgsmålet om tilrettelæggelsen af kommunernes finansiering på en måde, der over for borgerne tydeliggør sammenhængen mellem skattetryk, serviceniveau og effektivitet inden for den kommunale sektor. Udvalget har her navnlig drøftet, hvorvidt der er et umiddelbart behov for at ændre amtskommunernes finansiering.

Betænkningen vil på sædvanlig måde blive sendt til høring, herunder i de kommunale organisationer, samt blive udsendt til kommuner og amtskommuner, så der kan blive en bred debat om betænkningens forslag. Det er som nævnt tanken, at forslagene 5.1 til 5.3 skal danne grundlag for en folketingsdebat i løbet af vinteren 1989-90.

Betænkningen er disponeret således, at en række generelle emner er behandlet i kapitel 2. Kapitel 3 og 4 rummer udvalgets overvejelser vedrørende bestemmelser om henholdsvis planlægning og klage, og i kapitel 5 behandles opgavefordelingen på det sociale område.

## 2. GENERELLE SPØRGSMÅL.

### 2.1. Indledning.

I dette kapitel behandles en række emner af generel og tværgående karakter. I afsnit 2.2. gengives udvalgets overvejelser vedrørende amtskommunernes finansiering. Afsnit 2.3 omhandler spørgsmål i forbindelse med den kompensation, der i medfør af det udvidede totalbalanceprincip vil blive udløst ved en gennemførelse af forslagene i betænkningen, og i afsnit 2.4 findes udvalgets forslag på undervisnings- og biblioteksområdet. Endelig er spørgsmål i relation til de kommunale styrelsesregler behandlet i afsnit 2.5.

### 2.2. Amtskommunernes finansiering.

#### 2.2.1. Indledning. Kritik af det nuværende finansieringssystem.

Amtskommunernes udgifter finansieres af indkomstskatter, grundskatter og bloktilskud.

Mens driftsindtægter og specialtilskud spiller en betydelig rolle i finansieringen af kommunerne, er bloktilskud og skatter helt dominerende i den amtskommunale finansiering.

Finansieringssystemet kan vurderes i lyset af flere, tildels modsatrettede målsætninger.

Først og fremmest bør der tilstræbes overensstemmelse mellem kompetence og økonomisk ansvar. Det betyder i praksis, at den myndighed, der har kompetence til at træffe beslutning om serviceniveauet på et område, også bør have ansvaret for at tilvejebringe størsteparten af finansieringen og helst 100 pct. af merudgiften som følge af en vækst i serviceniveauet.

Samtidig bør finansieringssystemet imidlertid være gennemsigtigt for borgerne. Borgerne bør således kunne forstå sammenhængen mellem ændringer i serviceniveauet (eksempelvis en forkortelse af ventelisterne) og ændringer i skattebetalingen.

Det har i debatten her i landet stort set ikke været anfægtet, at det amtskommunale finansieringssystem opfylder den første af disse målsætninger.

Derimod har det været hævdet, at der følger visse ulemper af, at tre forskellige myndigheder udskriver skat på samme grundlag, i dette tilfælde skattepligtig indkomst. Argumentet er, at skatteyderen ikke forbinder ændringer i trækprocenten med de politiske beslutninger, der tages om ændrede udgifter på de forskellige niveauer. Dels har det været hævdet, at regeringens af den grund får skylden for kommunale skatteforhøjelser, dels - og især - har det været hævdet, at den amtskommunale skat, som den mindste, på denne måde er blevet lidet synlig for vælgerne.

At flere myndigheder udskriver indkomstskat er ikke ukendt i andre lande, heller ikke at mere end to niveauer udskriver indkomstskat (f.eks. Japan, Sverige, Schweiz og USA), men det er ikke det hyppigst forekommende.

Det hører også med til billedet, at den statslige indkomstskat i mange lande består af en sum af mange forskellige øremærkede skatter til f.eks. pension, ferie, sygesikring m.v.

Udvalget skal også bemærke, at den manglende gennemskuelighed nok i meget væsentlig grad hænger sammen med, at de ændringer i trækprocenter, borgerne oplever fra år til år, også er udtryk for ændringer i skatteydernes personlige forhold og ændringer i skattereglerne, samtidig med at de er udtryk for ændringer i de kommunale og amtskommunale skatter.

Udvalget har på denne baggrund overvejet en række mulige ændringer af finansieringssystemet.

Følgende forslag er vurderet:

- a) Fuldstændig afskaffelse af den amtskommunale beskatningsret.
- b) Afskaffelse af den amtskommunale ret til at udskrive indkomstskat, mulighed for variation i ejendomsbeskatningen.
- c) Deling af indkomstgrundlaget mellem staten på den ene side og kommuner/amtskommuner på den anden.
- d) Synliggørelse af det gældende system.

### 2.2.2. Afskaffelse af amtskommunal beskatning.

I tabel 1 er vist resultaterne for amtskommunerne, hvis de alene skal finansieres ved bloktilskud. Finansieringsbehovet er opgjort som nettoudgifter til drift, anlæg, renter, moms, Hovedstadsrådet samt afdrag på lån. Opgørelsen af det amtskommunale finansieringsbehov for Københavns og Frederiksberg kommuner bygger på materiale fra de to kommuner. Statstilskuddet er fordelt efter udgiftsbehov, som det opgøres ved udligningen for 1989 (foreløbig opgørelse). Det vil overvejende sige med data fra 1988.

Tabel 1. Amtskommunale konsekvenser af afskaffelse af den amtskommunale beskatning.

Amtskommune Mio. kr.	Finansie- rings- behov <sup>1)</sup>	Nyt stats- tilskud for- delt efter udgiftsbe- hov	Overskud (+) eller underskud (-)	(3) i pct. af netto- drifts- og anlægsud- gifter
	(1)	(2)	(3)	(4)
Københavns Kommune	6.930	-5.371	-1.559	-25,8
Frederiksberg Kommune	1.231	-996	-236	-21,3
København	6.444	-5.993	-451	-8,1
Frederiksborg	3.273	-3.224	-49	-1,7
Roskilde	2.213	-1.992	-221	-11,0
Vestsjællands	2.688	-2.805	117	4,5
Storstrøms	2.412	-2.622	210	9,0
Bornholms	418	-476	58	14,3
Fyns	4.386	-4.594	207	4,9
Sønderjyllands	2.268	-2.457	189	8,7
Ribe	1.941	-2.089	148	8,0
Vejle	2.952	-3.240	288	10,2
Ringkøbing	2.297	-2.528	231	10,4
Århus	5.222	-5.811	589	11,8
Viborg	2.195	-2.288	93	4,4
Nordjyllands	4.354	-4.741	387	9,3
I alt	51.266	-51.266		

1) Inkl. tilskud til kollektiv trafik i hovedstadsområdet.

Da beskatningsretten forudsættes bortfaldet, og tilskuddet fordeles efter udgiftsbehov, bliver udligning herudover irrelevant.

Det ses, at de foreløbige beregninger viser en række tilpasningsproblemer.

For de amtskommuner, som ligger under finansieringsrammen, vil det ikke skabe problemer. Men flere amtskommuner vil skulle gennemføre betydelige besparelser. Således må Københavns Amtskommune efter de foreløbige skøn spare 8,1 pct. af de samlede nettoudgifter, mens Roskilde Amtskommune skønnes at skulle spare 11,0 pct.

Hvis Københavns Kommune ikke længere vil kunne skatteudskrive til amtskommunale formål, får den et betydeligt tab på mere end 25 pct. af de anslåede amtskommunale udgifter. Ligeledes vil Frederiksberg Kommune få et tab på over 20 pct.

Det vil derfor være nødvendigt med en overgangsordning eller en permanent ordning for at forhindre for store udsving i udgiftsniveauet for amtskommuner med store tab eller med betydelig gevinst. Som ordning kan overvejes:

- Gradvis overgang fra skatteudskrivning til bloktilskud, f.eks. over fire eller otte år. Skatteudskrivning kan afskaffes straks, og der beregnes så overgangstilskud/-tilsvær i overgangsårene. I overgangsperioden fastfryses det hidtidige skatteprovenu, der nedtrappes samtidig med, at bloktilskud optrappes. Københavns såvel som Frederiksberg kommuner vil da skulle reducere deres "amtskommunale" udgifter med godt 2 pct. årligt i de næste ti år ud over de udgiftsreduktioner, der måtte skulle gennemføres for den amtskommunale sektor set under et, medmindre der ved tilskudsfordelingen tages særligt hensyn til København og Frederiksberg m.fl.
- Der kunne gennemføres en ændring af de sociale udgiftsbehovskriterier, som tildels kunne modvirke de beregnede gevinster og tab. F.eks. vil en forhøjelse af de sociale kriteriers vægt fra 20 pct. til 30 pct. give Københavns Kommune ca. 200 mio. kr. ekstra - altså kun ca. 13 pct. af tabet. Ialt vil det overføre knap 300 mio. kr. til hovedstadsområdet fra resten af landet. Tilskuddet til en amtskommune for et barn af en enlig forsørger stiger,

hvis vægten forhøjes med 3 pct., fra ca. 20.000 kr. til ca. 31.000 kr., et sagligt set højt beløb.

- Der kan indføres permanente særtilskud til de hårdest ramte enheder.
- Endelig kunne en kombination af de tre metoder tænkes.

Ved vurderingen af denne model må der tages hensyn til, at det beregnede udgiftsbehov, ikke altid svarer til de faktiske udgifter i den enkelte amtskommune. Forskellen udgøres af serviceforskelle, forskelle i effektivitet og usikkerhed ved måling af udgiftsbehov.

Det er bl.a. karakteristisk, at forskellen mellem de faktiske udgifter og det beregnede udgiftsbehov i et vist omfang følger forskelle i skatteudskrivningsgrundlag fra amtskommune til amtskommune, jf. at specielt hovedstadsområdets amtskommuner vil skulle nedsætte udgifterne, hvis der ikke på anden måde etableres en "buffer" til erstatning af muligheden for en variation i indkomstskatteprocenten.

En sådan "buffer" kunne bestå i en supplerende finansieringsmulighed, jf. forslaget neden for om amtskommunal grundskyld, eller den kunne bestå i et skønsmæssigt fordelt statsligt særtilskud finansieret af bloktilskuddene til hjælp til amtskommuner, som vurderes at have et ikke kvantificerbart særligt højt udgiftsbehov.

Ved en sådan omlægning forudsættes det derfor, at fordelingsnøglen revurderes.

En sådan model vil føre til, at presset på revisioner af udgiftsbehovsmålet vil vokse. Allerede med det nuværende system - med henstillinger om uændret skat og uændrede udgifter - har der været pres for særrammer for særlige problemer (AIDS, blødere, forskning og undervisning, dialyse, onkologi mv). Disse tendenser kan blive skærpet ved afskaffelse af den amtskommunale skatteudskrivning.

Ved afskaffelse af den amtskommunale beskatningsret opnås en mulighed for, at staten kan fastsætte det amtskommunale udgiftsniveau. Til gengæld forudsættes med de eksisterende mål for udgiftsbehov en tilpasning af ressourceindsatsen, som over en vis overgangsperiode vil tvinge overvejende hovedstadsområ-

dets amtskommunale enheder til at sætte udgifterne ned, samtidig med at andre vil kunne sætte deres udgifter i vejret. Endelig må det forventes, at en større del af det politiske ansvar for nedskæringer, manglende behandlinger etc. overvæltes på regeringen.

### 2.2.3. Amtskommunal grundskyld.

Som en vis imødekommelse af de nævnte argumenter kunne det tænkes at tillade amtskommunerne at opkræve grundskyld, som en slags "sikkerhedsventil" for ufuldkomne mål for udgiftsbehov og for særlige behov.

I tabel 2 er en sådan mulighed illustreret.

Tabel 2. Amtskommunale konsekvenser af afskaffelse af den amtskommunale beskatning.

Amtskommune Mio. kr.	Finansie- rings- behov	Nyt stats- tilskud fordelt efter udgifts- behov	"Grund- skylds- promil- le"	Overskud	Ændring af grund- skylds- promille
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Københavns Kommune	6.930	-5.032	63,5	0	53,5
Frederiksberg Kommune	1.231	-933	56,1	0	46,1
København	6.444	-5.554	19,6	0	9,6
Frederiksborg	3.273	-2.988	10,8	0	0,8
Roskilde	2.213	-1.846	24,4	0	4,4
Vestsjællands	2.688	-2.600	3,4	0	-6,6
Storstrøms	2.412	-2.430	0,0	40	-10,0
Bornholms	418	-441	0,0	20	-10,0
Fyns	4.386	-4.257	3,0	0	-7,0
Sønderjyllands	2.268	-2.277	0,0	26	-10,0
Ribe	1.941	-1.936	0,0	14	-10,0
Vejle	2.952	-3.003	0,0	64	-10,0
Ringkøbing	2.297	-2.343	0,0	40	-10,0
Århus	5.222	-5.385	0,0	189	-10,0
Viborg	2.195	-2.120	3,8	0	-6,2
Nordjyllands	4.354	-4.394	0,0	73	-10,0
I alt	51.226	-47.987			

Bloktilskuddet er sat, så forskellen mellem det og de samlede nettoudgifter svarer til det nuværende amtskommunale grundskyldsprovenu. Bloktilskuddet fordeles efter udgiftsbehov, og der forudsættes en 85 pct. udligning af forskelle i grundværdier pr. indbygger.

For Københavns Kommune er beregnet en forhøjelse af grundskyldspromillen på 53,5. For Frederiksberg Kommune 46,1.

Flere amtskommuner vil kunne nedsætte grundskylden, og Århus Amtskommune ville efter de foreløbige skøn at dømme endda have råd til en vis udgiftsudvidelse på 189 mio. kr., Storstrøm, Bornholm, Sønderjylland, Ribe, Vejle, Ringkøbing og Nordjylland vil også have overskud.

Andre vil skulle sætte grundskyldspromillen op, hvis de ikke gennemfører besparelser. Der kunne indføres en overgrænse for grundskylden, men hermed er man reelt ovre i den oven for beskrevne situation uden beskatningsret.

Gennemførelse af denne model vil have omfattende omfordelingsvirkninger.

Den amtskommunale indkomstskat erstattes af en forhøjelse af den statslige indkomstskat; dette kan ske med mindre fordelingsvirkninger. Den almindelige borger i Vestsjællands og Fyns amtskommuner vil få skattelettelse, det modsatte sker i Ringkøbing Amtskommune.

Men i amtskommuner, der kan afskaffe grundskylden, vil grundejere opleve en kapitaliseret gevinst på deres jordsidder på otte-ti pct. Hvis også den primærkommunale grundskyld omlægges til amtskommunerne, vil forskydningerne i de enkelte kommuner kunne blive endnu større.

Ejere af sommerhuse og erhvervsejendomme, der ligger i en anden amtskommune end den, de har bopæl i, vil opleve ganske omfattende forskelle ganske uden sammenhæng med det amtskommunale serviceniveau, de oplever fra deres bopæl.

Der er historisk set betydelige udsving i grundværdierne. Figur 1 viser henholdsvis udskrivningsgrundlaget og grundværdierne i procent af BNP. Figur 2 viser de samme tal indekseret



med 1972 = 100. De store stigninger i grundværdiernes andel af BNP i 1975 og 1978 skyldes, at flere års grundværdistigninger blev opsamlet i henholdsvis 15. almindelige vurdering i 1973 og 16. almindelige vurdering i 1977. Fra 1982 foretages der årlige prisreguleringer, men der er, som det fremgår af figuren, alligevel større udsving i grundværdiernes andel af BNP end i udskrivningsgrundlagets andel.

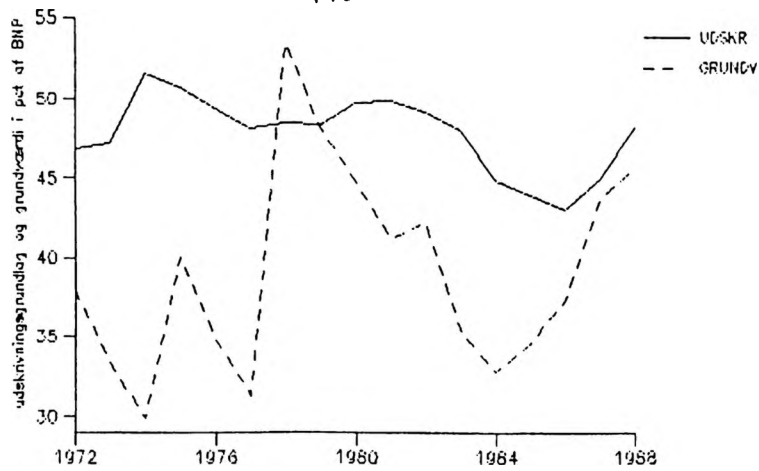
Da grundværdierne som skattegrundlag er stort set af samme størrelse som indkomsterne, vil udsving, der skyldes ændringer i udgiftsbehov, i pris- og lønstigninger m.v. give sig udslag i lige så store forskydninger i grundskyldsprocenterne, som de nu gør i udskrivningsprocenter. Da grundskylden imidlertid kapitaliseres (jf. betænkning nr. 1024), vil omfordelingsvirkningerne af sådanne forskydninger for dem, der besidder ejendomme, som sælges eller belånes, være otte til ti gange større.

Det vil derfor formentligt være ønskeligt at udforme systemet, så amtskommunerne under ét får mulighed for at holde uændret grundskyldspromille, hvis udgiftsniveauet holdes uændret. Det vil i nogle år betyde, at en del af provenuet skal tilfalde staten, men i andre år vil det være nødvendigt, at staten supplerer det amtskommunale provenu.

En helt anden type problemer opstår, fordi der så at sige er bund for skattelettelserne. Amtskommuner, som har afskaffet grundskylden, har ikke længere nogen tilskyndelse til at reducere udgifterne. Dette kunne løses ved at nedsætte bloktilskuddene, men herved vil forhøjelsen af grundskyldspromillen hos de andre amtskommuner blive større.

# UDSKRIVNINGSGRUNDLAG OG GRUNDTVÆRDI I PROCENT AF BNP

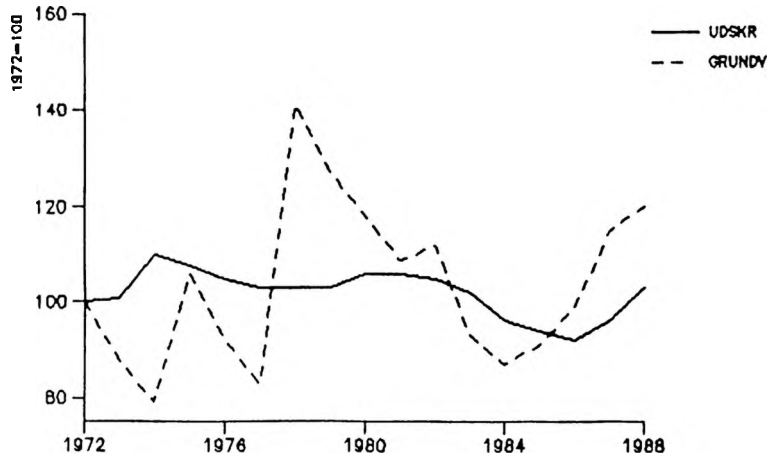
FIG.1



---

# UDSKRIVNINGSGRUNDLAG OG GRUNDTVÆRDI I PCT AF BNP INDEKSERET MED 1972=100

FIG.2



#### 2.2.4. Deling af skattepligtig indkomst mellem niveauerne.

Det er foreslået, at den enkelte skatteydere skattepligtige indkomst kan deles i to intervaller; i det første interval betales alene kommune- og amtsskat, i det høje interval betales også statsskat, nemlig af den del af indkomsterne, der overstiger intervalgrænserne.

Herved opnås, at der højst er to niveauer, der udskriver skat på det lave interval af den skattepligtige indkomst.

Det vil imidlertid medføre så betydelige ændringer i den personlige indkomstsbeskatning, at udvalget ikke er gået ind i at udarbejde forslag efter denne model.

#### 2.2.5. Synliggørelse af den amtskommunale skat.

Man kunne overveje, om der var måder at udskille den amtskommunale skattesats fra kildeskattesystemet og den samlede trækprocent.

I forslag 3 i betænkningen 1123 om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder nævnes, at "det kunne overvejes, at Statsskattedirektoratet meddeler skatteborgeren forskellen mellem hans/hendes egen skat og den gennemsnitlige amtskommunale skat". Formålet er at styrke bevidstheden om de samlede omkostninger ved amtskommunernes ydelser.

Hvis denne teknik blev udvidet til ikke blot at informere borgerne, men også at opkræve/udbetale forskellene fra/til borgerne på en anden måde end kildeskatten, ville den kommunale gennemsnitsskat kunne indarbejdes i den ordinære statslige skatteprocent, og trækkortene ville ikke blive påvirket af, hvilken kommune borgerne bor i.

Teknikken illustreres i det følgende for den amtskommunale indkomstskat, hvor forskellene fra gennemsnittet er relativt begrænsede. Der skulle i 1988 opkræves ekstra skat i

Københavns Amtskommune	0,2 pct.
Roskilde Amtskommune	0,4 pct.
Vestsjællands Amtskommune	0,4 pct.
Fyns Amtskommune	0,4 pct.
Viborg Amtskommune	0,7 pct.

og, afhængig af regelsættets udformning, eventuelt Københavns og måske Frederiksberg kommuner.

Det kan f.eks. gennemføres ved, at forskudsansættelsen og dermed trækkort og B-skatteopkrævninger udfærdiges med den gennemsnitlige amtskommunale skatteprocent.

Tilsvarende foretages årsopgørelsen med den gennemsnitlige skatteprocent, og der sker en afregning med Statsskattedirektoratet på dette grundlag på samme måde som idag.

Forskellen ville bestå i, at skatteyderen sammen med årsopgørelsen modtager giroblanketter/anvisninger for forskellen mellem den opgjorte skat med gennemsnitsprocenten og amtskommunens faktiske skat. Afvigelsen afregnes særskilt mellem borgerne og amtskommunen (med Skatsskattedirektoratet som udførende myndighed).

Samtlige betalinger til/fra amtskommunerne kan foretages af Statsskattedirektoratet, så systemet med 12. dels rater, novemberafregning, afregning af tidligere års skat m.v. fortsætter uændret.

Ved en sådan ordning vil afvigelsen mellem amtskommunens skat og den gennemsnitlige blive særdeles synlig og mærkbar.

Af ulemper kan nævnes:

- I amtskommuner med overgennemsnitlig skat vil nogle skatteydere ikke få betalt til tiden. Der vil opstå restancer for sådanne skatteydere, ligesom det i dag forekommer for restskat, B-skat m.v. Men antallet af restancer vil stige.
- Det kunne indvendes, at ordningen vil forringe mulighederne for at udforme årsopgørelserne på en forståelig og overskuelig måde. Systemet skal nu bære en mere synlig information til skatteyderen og kan som følge heraf forekomme mere kompliceret for skatteyderne end det nuværende. Der vil forekomme tilfælde, hvor slutafregningen medfører en udbetaling fra Statsskattedirektoratet og samtidig opkrævning af amtsbeløbene eller omvendt. (Hvis disse betalinger slås sammen, nedsættes informationsværdien.)

- Statsskattedirektoratet har anført, at ordningen vil kræve en række systemmæssige omlægninger. De samlede udviklings- og driftsudgifter vil blive forøget med betydelige beløb. Endvidere anfører man, at risikoen for fejlagtige opgørelser vil blive forøget væsentligt.

#### **2.2.6. Sammenfattende vurdering.**

Indledningsvis blev der peget på, at et ideelt finansieringssystem på én gang bør sikre overensstemmelse mellem kompetence og ansvar for de kommunale råd og være fuldt ud gennemskueligt for skatteyderne.

Gennemgangen oven for har vist, at det er vanskeligt at opnå begge dele på én gang.

Det gældende system kan gøres mere synligt ved bedre information, men det må anses for tvivlsomt, om dette i sig selv vil indebære en tilstrækkelig forøgelse af gennemskueligheden.

På den anden side vil en fuldstændig afskaffelse af skatteudskrivningen gøre det vanskeligt at holde amtskommunerne ansvarlige for serviceniveauet. Denne løsning vil derfor øge presset på de centrale myndigheder, da et amtsråd, som ønsker en ny sygehusafdeling eller lignende, vil være henvist til at bede om en forøgelse af det generelle tilskud.

En afskaffelse af amtskommunernes adgang til at udskrive indkomstskat kombineret med adgang til at variere grundskyldspromillen vil for så vidt opfylde begge de skitserede krav, men denne løsning indebærer meget betydelige omfordelinger og gør grundskyldspromillernes udvikling meget afhængig af svingninger i ejendomspriserne. Nogle amtskommuner vil kunne afskaffe grundskyld og endda udvide aktiviteten.

Også en deling af udskrivningsgrundlaget opfylder begge krav, men forudsætter betydelige ændringer i skattesystemet.

Udvalget mener på denne baggrund ikke, at der på nuværende tidspunkt bør foreslås fundamentale ændringer i finansieringssystemet.

Udvalget har i den forbindelse lagt til grund, at problemerne som følge af tre skatteudskrivende niveauer er

mindsket væsentligt, så længe de for 1989 påbegyndte aftaler om skatteniveauet gælder.

Udvalget skal derfor pege på en fortsættelse af disse aftaler.

Herved tilgodeses ønsket om gennemskuelighed samtidig med, at overensstemmelsen mellem kompetence og økonomisk ansvar bevares.

### 2.3. Udvalgets forslag i relation til det udvidede totalbalanceprincip.

Efter reglerne i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner reguleres de generelle årlige tilskud til kommuner og amtskommuner med summen af (amts)kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og amtskommunerne i tilskudsåret. Ligeledes reguleres tilskuddene med summen af kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes og amtskommunernes virksomhed. (§ 10, stk. 3 og § 17, stk. 3). Denne ordning benævnes det udvidede totalbalanceprincip eller i daglig tale blot "DUT".

Det er forudsat, at den økonomiske kompensation, som skal opgøres i forbindelse med sådanne større opgaveomlægninger i fremtiden, korrigeres i bloktilskuddet i korrekt pris- og lønniveau. Herved forstås, at kompensationen i første omgang opregnes til det forventede pris- og lønniveau for det år, hvor omlægningen træder i kraft. Når den faktiske PL-stigning (i forhold til året før opgaveomlægningen) kan opgøres, sker der opregulering og efterregulering af kompensationsbeløbene for samtlige år, og efterreguleringen afregnes i det år, hvor den faktiske pris- og lønstigning kan opgøres.

Udvalget foreslår i kapitel 5 en ændret opgavefordeling mellem amts- og primærkommuner på det sociale område, således at en række forpligtelser, herunder finansieringsforpligtelser overføres fra amtskommunerne til kommunerne. Det er fast praksis, at kompensationsbeløbet ved sådanne overførsler beregnes

som den udgift, der har været forbundet med vedkommende opgave i det sidste år før overførslen.

Eventuelt vil kompensationsbeløbet for så vidt angår anlægsudgifterne dog kunne beregnes som et gennemsnit af flere års anlægsudgifter, hvis det viser sig, at det er en udgiftspost, som svinger meget fra år til år.

Det beløb, som i forbindelse med den sociale omlægning skal overføres fra amtskommunerne til kommunerne, er sammensat af dels amtskommunens andel af drifts- og anlægsudgifterne vedrørende den overførte klientgruppe og dels amtskommunernes udgifter til rådgivning. Rådgivningen omfatter dels driften af rådgivningscentre for børn og unge og dels den rådgivning, som amtskommunernes socialcentre stiller til rådighed for primærkommunerne. I begge tilfælde er der tale om rådgivningsforpligtelser, som primærkommunerne efter forslagene fuldt ud overtager, og hvor udgiften hidtil endeligt er afholdt af amtskommunen.

I et omfang, som foreslås afgjort lokalt, vil der som led i opgaveomlægningen blive tale om at overføre institutioner, der i dag ejes af amtskommunerne, til primærkommunerne. Overdragelsen af institutioner og personale rejser en række andre problemer, som imidlertid kan løses med udgangspunkt i erfaringerne fra tidligere institutionsoverdragelser, f.eks. sær-forsørgsinstitutioner, statshospitalerne og statsgymnasierne. Blandt de spørgsmål, der i hvert enkelte tilfælde må tages stilling til, er overførslen af:

- 1) bygninger,
- 2) ubebyggede grunde, anden formue,
- 3) personale inkl. pensionsforpligtelse,
- 4) andre driftsudgifter,

Ad 1. Bygninger overføres normalt vederlagsfrit. Dette var således tilfældet ved overførslen af statshospitalerne til amtskommunerne og statsgymnasierne ligeledes til amtskommunerne.

Ad 2. Hvis der på overførelstidspunktet er planlagt en udvidelse af en given institution, må det være rimeligt, at en ubebygget grund, der indgår i udbygningsplanerne, vederlagsfrit overføres.

Er der derimod tale om overførelse af en udbygget institution med tilhørende ubebyggede grunde - eller anden formue -, må udgangspunktet være, at disse aktiver ikke overføres vederlagsfrit, med mindre særlige forhold gør sig gældende. Dette må også gælde eventuelle for institutionstypen usædvanligt kostbare kunstsamlinger og biblioteker m.v. på den overførte institution.

Ad 3. For så vidt angår tjenstemandsansat personale er der normalt for den enkelte person følgende valgmulighed:

- 1) den pågældende kan vælge at overgå til et nyt ansættelsesområde under den "modtagende" myndighed, eller
- 2) den pågældende kan vælge at opretholde sit ansættelsesområde under den "afgivende" myndighed med tjenestested indtil videre ved den overførte institution.

En sådan model kendes fra statshospitalernes udlægning, særforsorgens udlægning, og statsgymnasiernes overførelse til amtskommunerne (den "omvendte politimodel").

Pensionsbyrden deles sædvanligvis efter antallet af år, pensionisten har været ansat i henholdsvis statslig og kommunal tjeneste.

For øvrige personalegrupper gives der ikke kompensation for en eventuel fremtidig pensionsbyrde.

Ad 4. Andre driftsudgifter end løn m.v. kompenseres efter hovedregelen.

#### 2.4. Opgavefordelingen på undervisningsområdet og biblioteksområdet.

På Undervisnings- og Forskningsministeriets område er en række opgavefordelingsspørgsmål mellem stat, amtskommuner og kommuner allerede behandlet i betænkningerne nr. 1123 og 1143 om henholdsvis amtskommunalt og kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder. Der blev bl.a. stillet forslag om, at alle



amtskommunale opgaver på folkeskoleområdet skal bortfalde. Lovforslag herom er fremsat i folketingssamlingen 1988/89 i forbindelse med en omfattende revision af bestemmelserne om styrelse af folkeskolen.

Et hermed samhørende forslag om overførsel af den vidtgående specialundervisning(1) på folkeskoleområdet fra amtskommunalt til primærkommunalt regi er dog udskudt til folketingssamlingen 1989/90. Sidstnævnte forslag indebærer på samme måde som ved overførsel af opgaver inden for det sociale område, jf. kapitel 5, en stillingtagen til en række institutioners fremtid og nedsættelse af gennemførelsesudvalg.

I betænkningen fra udvalget vedrørende amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder foreslås alle amtskommunernes administrative opgaver og forpligtigelser på folkeskoleområdet henlagt til kommunerne eller ophævet. Endvidere foreslås, at skolestyrelseslovens bestemmelser om, hvilke typer personale (amtskonsulenter og amtsskolepsykologer), der skal ansættes i de amtskommunale forvaltninger, ophæves.

I det seneste forslag til ændring af skolestyrelsesloven er en del af disse opgaver fjernet. Tilbage står dog amtsrådenes pligt til at fastsætte lønancienniteten for ledere og lærere ved andre kommunale skoler end folkeskolen, f.eks. ungdomsskoler og ungdomskostskoler, samt i forbindelse hermed fastsættelse af pensionsancienniteten og udbetaling af pension for lærere i folkeskolen. Samtidig er amtsrådets pligt til at ansætte en amtskonsulent for fritidsundervisningen opretholdt.

#### FORSLAG 2.1

Udvalget foreslår derfor, at amtskommunernes pligt til at fastsætte lønanciennitet for ledere og lærere ved kommunale undervisningsinstitutioner, herunder ungdomsskoler og ungdomskostskoler, overføres til primærkommunerne, mens beregningen af pensionsancienniteten og udbetaling af pension for lærere i folkeskolen overføres til statsligt regi, (idet denne

---

(1) Folkeskolelovens § 19, stk. 2.

opgave bør placeres i samme regi som forhandlingskompetencen), samt at amtsrådenes pligt til at ansætte en konsulent for fritidsundervisning endvidere foreslås ophævet.

**FORSLAG 2.2**

Inden for social- og sundhedsuddannelserne er der tilkendegivet et ønske om en mere sammenhængende stillingtagen til uddannelsernes fremtidige placering i amtskommunalt, fælleskommunalt eller statsligt regi. I overensstemmelse med betænkning 1123 har Undervisnings- og Forskningsministeriet i samarbejde med de kommunale organisationer og berørte ministerier nedsat et Perspektivudvalg, der medio 1989 skal fremkomme med forslag til en ny uddannelsesstruktur på området og i sammenhæng hermed stille forslag om den fremtidige organisering og finansiering. På denne baggrund afstår nærværende udvalg fra at fremsætte forslag om ændringer i opgavefordelingen på dette område.

Også for efter- og videreuddannelsesområdet er der fremsat ønsker om en revurdering af opgavefordelingen mellem staten og de kommunale myndigheder. De kommunale myndigheder ønsker et mere direkte ansvar for efteruddannelsen af deres eget personale. Dette gælder allerede for administrativt og teknisk personale, men på en række områder inden for undervisnings- og social- og sundhedssektoren er der tradition for, at staten organiserer og finansierer uddannelsestilbuddene, fordi opgaven forestås af statslige institutioner som Danmarks Lærerhøjskole, de sociale højskoler, Danmarks Sygeplejerskehøjskole med flere. Med regeringens handlingsplan er det dog foreslået, at finansieringen overgår til kommunerne, og dette har - som nævnt - ført til ønsket om også at overtage kompetencen for disse uddannelser.

**FORSLAG 2.3**

Udvalget foreslår, at efteruddannelsen af personalet på sygeplejerske-, pædagog- og folkeskolelærerområdet overgår til (amts)kommunal styring og finansiering. Begrundelsen herfor er, at det i (amts)kommunerne bedst kan vurderes, hvilket behov der er for efteruddannelse, og hvorledes efteruddannelsen

bedst kan styrke de kommunale opgavers løsning. Efteruddannelse af andre medarbejdere er da også et kommunalt anliggende, både for så vidt angår beslutning om efteruddannelse og betalingen herfor.

På de enkelte efteruddannelsesområder eller en bredere del af det kommunale opgaveområde foreslås nedsat efteruddannelsesråd med repræsentanter for (amts)kommuner og de berørte personaleorganisationer, der kan angive hvilke kursusudbud, der ønskes fra aftagerside, og eventuelt forhandle med institutioner om gennemførelsen, kursuspriser m.v. På de enkelte uddannelsessteder kan der oprettes et kontaktorgan, der kan sikre et rimeligt samspil mellem efteruddannelsesstedet og de lokale parter om uddannelsesstedets kursusudbud.

Efteruddannelsesrådet vil have mulighed for at samarbejde med flere forskellige institutioner/kursussteder om kursusudbud, f.eks. både med lærerhøjskole og seminarier. Institutionerne vil selvfølgelig også af egen drift have mulighed for at udbyde kurser. Tilmeldingerne til de enkelte kurser vil som hidtil være en bestemmende faktor for, hvilke kurser der faktisk gennemføres.

Normalt vil efteruddannelsen kun udgøre en del af de pågældende institutioners virksomhed, og det er kun denne virksomhed, der umiddelbart er omfattet af udvalgets forslag. Ved Danmarks Lærerhøjskole vil såvel forskningen som kandidatuddannelserne fortsat skulle finansieres af staten, og der må fastlægges principper for betalingsordningen for efteruddannelse, der sikrer, at kursuspriserne alene dækker udgifterne i forbindelse hermed, herunder administrative udgifter m.v. Det er bl.a. i denne forbindelse vigtigt, at (amts)kommunerne som brugere af efteruddannelsen har passende indflydelse på bl.a. Danmarks Lærerhøjskoles tilrettelæggelse og prissætning af efteruddannelsesudbuddet, f.eks. gennem en ændring eller tilpasning af den eksisterende styringsordning.

Udvalget er af den opfattelse, at det kan være vanskeligt at opgøre de omkostninger der, især på Danmarks Lærerhøjskole, har været forbundet med den statsfinansierede efteruddannelse af lærere. Udvalget lægger til grund, at der ved bloktilskuds-overførslen til (amts)kommunernes skabes mulighed for, at

(amts)kommunerne herved kan betale det hidtil budgetterede antal elevfeteruddannelsesdage. For andre personaleområder er der i foråret 1989 indgået aftale om samarbejde på efteruddannelsesområdet bl.a. med nedsættelse af et efteruddannelsesråd og afsættelse af midler til kursusudvikling m.v. Med henblik på parallelitet mellem aktiviteterne i denne aftale og lærernes efteruddannelse bør det overvejes at lade en del af bloktilskudsoverførslen tilgå f.eks. Det Kommunale Momsfond til støtte for kursusudviklingsaktiviteter m.v.

Udvalget har ikke taget stilling til den fremtidige finansiering af forskellige videreuddannelsesstilbud, der normalt gennemføres som fuldtidskurser af f.eks. et års varighed ved samme institutioner, og som ofte giver kompetence til varetagelse af specielle funktioner inden for de kommunale ansættelsesområder, f.eks. som speciallærer, sundhedsplejerske og institutionsleder (Socialpædagogisk Højskole). Udvalget finder, at der bør foretages en samlet undersøgelse af, hvordan de forskellige ordninger fungerer, og om der er behov for omlægninger af ordningerne, før der tages stilling til eventuelle betalingsordninger for videreuddannelserne.

Endelig kan der hvad angår amtscentralerne for undervisningsmidler være brug for en styringsmæssig og finansiel omlægning. Landscentralen og amtscentralerne for undervisningsmidler har hidtil i fælleskab sikret, at skoler uanset tilhørsforhold kunne få information og vejledning om samt adgang til undervisningsmidler af forskellig type.

Der er nu efter drøftelser mellem Undervisningsministeriet og de kommunale organisationer truffet beslutning om, at Undervisningsministeriet vil fremsætte lovforslag om nedlæggelse af den statslige landscentral. Der søges i forbindelse hermed tilvejebragt en særlig statslig bevilling til støtte af produktion af undervisningsmidler, der skal kunne ydes til distributører, herunder f.eks. private forlag.

Amtscentralerne er amtskommunalt finansierede og underlagt amtsrådene, dog således at der til de enkelte centraler er knyttet repræsentantskaber, hvor lærere, elever og skole-nævn m. fl. er repræsenteret.

Amtscentralernes virksomhed har traditionelt været rettet mod folkeskolen, men i de senere år er også gymnasieskolerne og voksenuddannelserne dog kommet med.

#### **FORSLAG 2.4**

Udvalget foreslår derfor, at amtscentralernes serviceopgaver over for primærkommunerne overgår til kommunalt ansvar og finansiering.

I henhold til lov om folkebiblioteker, § 8 afgør kulturministeren efter forhandling med amtsrådet, hvilket bibliotek der tillige skal virke som centralbibliotek for amtskommunen. Amtskommunen afholder udgifterne til centralbiblioteksvirksomheden. Den ledende bibliotekar ved et centralbibliotek ansættes af kommunalbestyrelsen efter udtalelse fra amtsrådet.

Centralbibliotekerne er amtskommunernes eneste forbindelse med biblioteksvæsenet, og denne forbindelse er alene af økonomisk art, eftersom alle beslutninger træffes af centralbibliotekets hjemstedskommune.

#### **FORSLAG 2.5**

Udvalget foreslår derfor, at bibliotekslovens § 8 ændres, således at der ikke længere er pligt til at udpege centralbiblioteker, at den amtskommunale finansiering overføres til kommunerne, og at centralbibliotekernes opgaver herefter vil kunne løses i samarbejde mellem kommunerne i amtet i form af en kommunal fællesordning eller betjeningsoverenskomstordning med centralbibliotekets hjemstedskommune.

#### **2.5. De kommunale styrelsesregler.**

I forbindelse med udvalgets overvejelser om ændringer i den kommunale opgavefordeling er det nærliggende tillige at vurdere, om der er behov for ændring af reglerne om kommunestyret.

Det må være en overordnet målsætning, at kommuner og amtskommuner får mulighed for selv at tilrettelægge ledelsen af de kommunale anliggender med så få udefra kommende bindinger som muligt. Herved opnås det bedste grundlag for, at kommunestyret stadig kan tilpasses de kommunale opgaver og de enkelte kommuners særlige forhold.

Den gældende kommunale styrelseslov indeholder ganske vist kun meget få egentlige bindinger af kommunerne, selvom

mange kommuner anvender Indenrigsministeriets normalstyrelsesvedtægt uden nævneværdige afvigelser.

I de senere år er der imidlertid tegn på, at interessen for de styrelsesmæssige spørgsmål hos kommunerne er voksende. Flere kommuner har som led i frikommuneforsøg ønsket at fravige styrelseslovgivningen. Flere kommuner er således ret langt fremme i overvejelserne om sammenlægning af skole-, kultur- og socialområdet i ét udvalg. Bornholms Amtskommune har fået godkendt et frikommuneregulativ om sammenlægning af kulturudvalget og socialudvalget. Endvidere ønsker Esbjerg Kommune at indføre et mellemform-styre, således at økonomiudvalget skal bestå af borgmesteren og udvalgsformændene, som vælges direkte af byrådet.

Fra kommunal side har der endvidere været peget på den mulighed at medlemmer af økonomiudvalget ikke tillige skal kunne være medlemmer af stående udvalg. Hensigten hermed skulle være at undgå, at et eller flere fagudvalg opnår en (stærk) repræsentation og dermed teoretisk mulighed for at pleje udvalgsinteresser i økonomiudvalget.

Et gennemgående tema for tankerne om ændring af styrelsesformerne har været et ønske om at skabe bedre mulighed for kommunalbestyrelserne for at foretage en overordnet helhedsvurdering af kommunens forhold og fastlægge en mere entydig fælles målformulering. I mange tilfælde opleves den specialisering, som de stående udvalg er udtryk for, hæmmende for et sådant helhedssyn. Dette har resulteret i ønsker om at reducere antallet af stående udvalg, bl.a. ud fra tanken, at der i udvalg med store sagsområder lettere kan ske en mere tværgående behandling af opgaverne, og at udvalgene i mindre grad vil blive repræsentanter for en enkelt sektors interesser.

Kommunernes Landsforening har derfor iværksat et arbejde med indsamling af erfaringer fra kommuner, der arbejder med tanker om at gennemføre mere utraditionelle modeller for kommunestyret.

Kommunernes Landsforening har endvidere i samarbejde med kommunaldirektørforeningen i 1988 udgivet debatoplægget "Økonomisk-administrativ styring i 90'erne". I oplægget anbefales det at "styrke kommunalbestyrelsens rolle som virksomhedsbe-

styrelse. Det kan ske ved, at man i den enkelte kommune lægger større vægt på kommunalbestyrelsens rolle".

Der peges i debatoplægget på, at kommunernes politiske organisation med stærke stående udvalg har vanskeliggjort omstillingsarbejdet, medvirket til at fastholde en sektoropdeling og medvirket til en stærkere økonomisk vækst.

På denne baggrund anbefales det at styrke kommunalbestyrelsens rolle som virksomhedsbestyrelse, og at den kommunale ledergruppe virker som direktion.

Desuden foreslås en økonomisk decentralisering.

I forbindelse med behandling af spørgsmålet om ændrede styreformer må også reglerne om vederlæggelse af kommunalpolitikere behandles.

Den nuværende ordning, hvorefter en del af vederlaget beregnes på grundlag af politikernes mødedeltagelse, har været udsat for kritik for at være forbundet med administrativt besvær og ude af trit med arbejdsvilkårene for moderne kommunalpolitikere. Andre har forsvaret diætsystemet, fordi vederlæggelsen sker i forhold til den faktiske mødedeltagelse.

På denne baggrund har udvalget overvejet, om der bør skabes mulighed for et styre, der i højere grad end udvalgsstyret eller en ved forholdstal valgt magistrat koncentrerer det samlede ansvar for kommunen, herunder særligt for økonomien.

Udvalget kan i mangt og meget tilslutte sig de synspunkter, der indeholdes i "Økonomisk-administrativ styring i 1990'erne."

Udvalget må navnlig lægge vægt på, at kommunerne får en større frihed til at vælge styreform. Der findes utvivlsomt mange kommuner, hvor det nuværende udvalgsstyre fungerer godt. Disse kommuner bør kunne fortsætte med denne styreform.

Styrelseslovens regler bør imidlertid være fleksible nok til også at give mulighed for reformer i de kommuner, hvor behovet herfor føles påtrængende.

Folketinget har netop vedtaget et af indenrigsministeren fremsat forslag om ændring af den kommunale styrelseslov.

Lovændringen indebærer en ophævelse af kravet om Indenrigsministeriets stadfæstelse af styrelsesvedtægter og af styrelsesvedtægtsændringer. Endvidere giver lovændringen mulighed for, at en kommune kan nøjes med at henlægge den umiddelbare forvaltning til et økonomiudvalg og et enkelt stående udvalg. Efter et af socialministeren fremsat forslag om ændring af den sociale styrelseslov foreslås kravet om et obligatorisk socialudvalg med selvstændig kompetence og kravet om en særlig socialforvaltning ophævet. Dog skal sager efter bistandslovens afsnit VIII om hjælpeforanstaltninger uden samtykke afgøres i et særligt udvalg (ikke et stående udvalg).

Udvalget finder, at den gennemførte ændring af den kommunale styrelseslov og den foreslåede ændring af den sociale styrelseslov indebærer en væsentlig udvidelse af den enkelte kommunalbestyrelses muligheder for at indrette sin udvalgsstruktur og forvaltningsstruktur således, som den selv finder mest hensigtsmæssigt.

Udvalget finder dog, at der fortsat kan være anledning til at overveje alternative styreformer, og skal her pege på følgende muligheder, som efter udvalgets opfattelse bør undersøges nærmere:

#### **FORSLAG 2.6**

Det foreslås, at den enkelte kommune får mulighed for frit at fastlægge sin styreform.

Som eksempler herpå kan nævnes, at en kommune kunne vælge:

- a) En modifikation af det hidtidige udvalgstyre, således at det i styrelsesvedtægten kan bestemmes, at medlemmer af økonomiudvalget ikke tillige må være medlemmer af de stående udvalg.
- b) "Forretningsudvalgsstyre", hvor den umiddelbare forvaltning varetages af et ved forholdstalsvalg valgt forretningsudvalg.
- c) En styreform, hvorefter der slet ikke vælges stående udvalg, men hvor det overlades til den samlede kommunalbestyrelse at varetage forvaltningen.



De under b og c nævnte forslag indtil videre med forbehold vedrørende afgørelser om hjælpeforanstaltninger uden samtykke (bistandslovens afsnit VIII). Spørgsmålet om behandling af disse sager behandles for tiden i et udvalg nedsat af socialministeren.

De nuværende magistratskommuner bør, som hidtil, kunne vælge magistratsstyre.

Til de enkelte forslag bemærkes:

ad a) Forslaget vil imødekomme et behov, nogle kommuner har følt for at undgå, at et eller flere fagudvalg med en stærk repræsentation i økonomiudvalget får mulighed for dér at pleje udvalgsinteresser til skade for en mere helhedspræget vurdering af kommunens anliggender.

ad b) Forslaget indebærer, at al den umiddelbare forvaltning og økonomiudvalgets lovbestemte opgaver varetages af et forretningsudvalg, der er valgt ved forholdstalsvalg. Efter forretningsudvalgsmodellen får kommunalbestyrelsen stilling som repræsentantskab, mens forretningsudvalget får stilling som en bestyrelse. En sådan styreform vil give politikerrollen et væsentligt andet indhold, end den har idag. Politikernes traditionelle betydelige deltagelse i forvaltningen af kommunens anliggender vil blive afløst af mere overordnede og kontrollerende opgaver.

Blandt de fordele, en sådan styreform kunne indebære, skal nævnes mulighederne for at effektivisere den kommunale beslutningsproces ved at samle afgørelsen af en række sager i et mindre forum, som skal varetage alle kommunens anliggender. Herved opnås i en række tilfælde kortere beslutningsveje; endvidere undgås risikoen for, at væsentlige beslutninger præges af særinteresser, idet forretningsudvalget nødvendigvis må anlægge en mere helhedspræget vurdering af kommunens forhold. Det skal fremhæves, at forretningsudvalgsmodellen kan virke som et incitament for kommunalpolitikere til at overveje (yderligere) delegation af kompetence til forvaltningen.

Det bør nævnes, at der tillige kan være betænkeligheder forbundet med forretningsudvalgsmodellen:

- Arbejdspresset på forretningsudvalgsmedlemmerne kan blive meget stort.
- Der kan være risiko for, at den samlede kommunalbestyrelses betydning svækkes, fordi alle beslutninger reelt træffes i forretningsudvalget.
- Der opstår vanskelige spørgsmål om generel inhabilitet for kommunalt ansatte og deres ægtefæller, således at det må overvejes, om der skal indføres særlige regler om generel inhabilitet for forretningsudvalgs vedkommende.

ad c) Denne model adskiller sig fra den under b) nævnte, der ved at den samlede kommunalbestyrelse får funktioner som både bestyrelse og repræsentantskab. Også denne styreform vil være en nydannelse i dansk kommunestyre. Ved en gennemførelse af muligheden for en sådan styreform vil der opstå en række spørgsmål som følge af, at denne styreform ikke er forudset i den gældende lovgivning.

Der må således eksempelvis tages stilling til den nærmere udformning af reglerne om habilitet. Det må endvidere vurderes, hvorledes sager, som efter lovgivningen skal afgives til et udvalg (f.eks. sociale sager), skal behandles.

Iøvrigt henvises til det vedrørende b) anførte.

#### FORSLAG 2.7

Det foreslås, at der gennemføres en konvertering af kommunalpolitikernes diæter til faste vederlag. I denne forbindelse foreslås det, at der blandt andet under hensyn til den herved indvundne økonomiske besparelse ved den administrative lettelse sker en forhøjelse af kommunalpolitikernes, herunder borgmestrenes vederlag.

### 3. REGLER OM PLANLÆGNING I KOMMUNER OG AMTSKOMMUNER.

#### 3.1. Indledning.

Såvel planlægnings- som godkendelses- og klagebestemmelser kan opfattes som instrumenter i en central, direkte eller indirekte styring af kommunernes virksomhed. Staten kan gennem planbestemmelser styre, hvilke områder den kommunale planlægning skal omfatte, hvilke hensyn, der skal tilgodeses, og hvilke parter, der skal inddrages. Godkendelsesbeføjelser vedrørende planer eller andre kommunale dispositioner giver en meget direkte styringsmulighed for den godkendende myndighed. Og klageregler kan, hvis klagemyndigheden formulerer en politik, der ikke umiddelbart kan udledes af hjemmelen, give klagemyndigheden en betydelig, reel indflydelse på den praksis, de kommunale myndigheder vil følge, når de afgør sagerne i første instans.

Udvalget finder, at overvejelserne om opgavefordelingen mellem stat, amtskommuner og kommunerne må omfatte en vurdering af disse direkte og indirekte styringsmidler, og dette og det følgende kapitel vil derfor tage udgangspunkt i en tværgående beskrivelse af henholdsvis planbestemmelser og klageregler inden for de forskellige kommunale sektorer. Udvalget har i sin vurdering langt vægt på målsætningerne om:

- \* videst mulig decentralisering,
- \* overskuelighed for borgerne,
- \* retssikkerhed og ressourceforbrug.

Dette kapitel indledes med udvalgets generelle overvejelser vedrørende planlægning fulgt af et regelbeskrivende afsnit og endelig udvalgets konkrete overvejelser og forslag på planområdet.

#### 3.2. Generelle overvejelser vedrørende planlægningen.

I forlængelse af kommunalreformen indførtes en række bestemmelser om udarbejdelse af kommunale planer, der skulle indsendes til - og ofte godkendes af - centrale myndigheder.

Det var bl.a. en bevæggrund, at samtidig med de omfattende decentraliseringer ønskede mange ministerier godkendelsesbeføjelser som et sikkerhedsnet under afskaffelsen af de konkrete styringsmidler.

Siden er reglerne blevet forenkede, og godkendelsesreglerne er udtyndet betydeligt. Noget er dog tilbage.

Udvalget har som udgangspunkt antaget, at hvis der på et område er tillagt kommunerne kompetence til at udøve et politisk bestemt skøn, bør dette ikke reelt indskrænkes ved krav om udarbejdelse - og slet ikke om godkendelse - af planer. Kommunalbestyrelsen og amtsrådet vil iværksætte den planlægning, de har brug for, og indrette den efter det praktiske livs behov. Heraf følger også, at der ikke bør forekomme amtskommunal udarbejdelse eller godkendelse af planer på primærkommunale kompetenceområder, medmindre dette kan begrundes med, at de primærkommunale planer

- 1) har virkninger ud over kommunegrænsen,
- 2) at disse virkninger vedrører det amtskommunale kompetenceområde.

Dele af arealanvendelsen kan tjene som eksempel herpå, idet en myndigheds arealmæssige dispositioner naturligt må afpasses efter hensynet til den kompetence, der er givet andre myndigheder.

Det centrale ved planlægningen er at belyse konsekvenser af forskellige beslutninger og at vedligeholde et sådant konsekvens-beskrivende grundlag for beslutninger, der træffes af offentlige myndigheder.

Planlægningen forudsætter opbygning af viden, informationsudveksling mellem forskellige myndigheder og, - i det omfang andre end den planlæggende myndighed påvirkes, - koordination af myndighedernes aktiviteter.

Den sammenfattende fysiske planlægning er karakteriseret ved:

- 1) at være et system med bindende rammestyling, dvs. at den underordnede planlægning skal respektere rammerne i den overordnede,

- 2) ved decentralisering, idet planerne udarbejdes på det administrative niveau, hvor de skal gælde, og
- 3) ved offentlighed og mulighed for borgerdeltagelse.

Der er således opbygget et system med statslig landsplanlægning, amtskommunal regionplanlægning og kommunal kommuneplanlægning og lokalplanlægning således, at regionplanlægningen skal respektere landsplanlægningen, at kommuneplanlægningen skal respektere regionplanen, og at lokalplanlægningen skal respektere kommuneplanen.

Regionplanerne skal godkendes af staten. Amtskommunerne har en vetoret i forhold til kommuneplanerne.

En integreret del af planlægningssystemet er også administrationen af lov om by- og landzoner, der udføres af amtskommuner og kommuner med henblik på at sikre og virkeliggøre den sammenfattende fysiske planlægning.

Ved overvejelser om ophævelse af sektorplanstyringen på serviceområderne må der tages hensyn til de formål, systemerne i øvrigt har varetaget. Uden denne viden vil det blive vanskeligt fremover at udforme lovgivningen rigtigt under hensyn til den samfundsmæssige udvikling.

Den sociale styrelseslov er netop ændret. I stedet for de tidligere bestemmelser om et plansystem, indeholder loven nu en hjemmel for socialministeren til at fastsætte nærmere regler for indhentelse af oplysninger om kommunalbestyrelses og amtsråds forventninger og beslutninger om udviklingen på det sociale område samt en hjemmel til at gennemføre mere detaljerede informations- og analyseprogrammer i forbindelse med særlige områder.

### 3.A. Oversigt over gældende planlægningsregler.

#### 3.A.1. Miljøministeriets område.

##### a. Landsplanlægningen.

Miljøministeren er på regeringens vegne ansvarlig for landsplanlægningen.

Ministeren afgiver således hvert år en landsplanredegørelse til Folketinget, og ministeren kan udstikke bindende forskrifter - landsplandirektiver og § 51-forskrifter (efter kommuneplanloven) - for den regionale kommunale planlægning, f.eks. for beskyttelsen af de nære kystområder, Storebæltsforbindelsens landanlæg og for placeringen af pladser for affaldsprodukter fra kraftværkerne. Miljøministeriets godkendelse af regionplaner på regeringens vegne er også et led i landsplanlægningen på samme måde som ministerens anvendelse af lovgivningens beføjelser til afgørelse af veto-sager eller call-in-sager.

##### b. Regionplanlægning.

Regionplaner, der efter lov om lands- og regionplanlægning udarbejdes af amtsrådet, indeholder de overordnede rammer for den regionale arealanvendelse, herunder bindende rammer for den mere detaljerede kommune- og lokalplanlægning.

Lovens § 15 bestemmer, at amtsrådets og kommunalbestyrelsens planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner ikke må stride mod regionplanlægningen. De pågældende myndigheder skal endvidere virke for regionplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen (f.eks. tilladelser og dispensationer).

Planen har ikke retsvirkning over for borgerne.

Planen har en tidshorisont på 12 år med revision hvert fjerde år. Revisionen fører typisk til ændringer af planen, f.eks. som følge af nye opståede koordineringsbehov, f.eks. for lossepladser, vindmølleparker, restprodukter og lignende. Tillæg til regionplaner kan udarbejdes på ethvert tidspunkt.

Et vedtaget forslag til regionplan og som hovedregel også et tillæg skal før amtsrådets endelige vedtagelse offentlig-

gøres med henblik på en offentlig debat og med frist for private og myndigheder til at fremsætte indsigelser og bemærkninger.

Forslaget skal godkendes af miljøministeren, som foretager en koordination på statslig niveau.

Som følge af et EF-direktiv om vurdering af visse offentlige projekters indvirkning på miljøet (VW) har Folketinget nu vedtaget en ændring af regionplanloven. Herefter vil der for større anlæg, som kan medføre betydelige miljømæssige konsekvenser, skulle udarbejdes et regionplantillæg, hvori der foretages en vurdering af de miljømæssige konsekvenser.

### c. Kommuneplanlægning.

Kommunalbestyrelsen udarbejder efter reglerne i kommuneplanloven en kommuneplan, som skal gennemgås med henblik på eventuel revision i indledningen af hver kommunal valgperiode. Der stilles ingen formelle krav til gennemgangen udover, at kommunalbestyrelsen skal træffe en beslutning om, hvorvidt planen skal ændres.

Kommuneplanen består af en hovedstruktur, som er en sammenfattende planlægning for hele kommunen, der udtrykker kommunalbestyrelsens overordnede mål for udviklingen i kommunen ud fra bl.a. de arealmæssige, naturgivne og økonomiske ressourcer i kommunen, samt af en rammedel, der fastsætter, hvad der kan bestemmes i kommende lokalplaner for de enkelte dele af kommunen.

Kommunenplanen har ikke retsvirkning direkte over for borgerne.

Kommuneplanlægningen sker under offentlighed med mulighed for borgerdeltagelse i planlægningen.

Planen skal som hovedregel ikke godkendes, men amtsrådet, som påser overensstemmelsen med lands- og regionplanlægningen, skal nedlægge veto, hvis planen strider herimod. Planen kan herefter først vedtages endeligt, når enighed er opnået. Opnået enighed ikke, kan spørgsmålet indbringes for miljøministeren.

Miljøministeren har call-in beføjelse.

#### d. Lokalplanlægning.

Lokalplaner udarbejdes af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan altid udarbejde en lokalplan og skal lokalplanlægge, hvis det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse, eller hvis der skal gennemføres et større bygge- eller anlægsarbejde (lokalplanpligten).

Planens indhold afhænger af det projekt/tema, der lokalplanlægges for. Kommuneplanloven åbner for en stor mangfoldighed i de emner, som lokalplanen kan fastsætte regler for.

Lokalplanen har retsvirkning direkte over for grundejere, men vedrører kun fremtidige forhold. Planen kan ikke pålægge en handlepligt.

Lokalplanproceduren forudsætter offentlighed med mulighed for indsigelser. Planen skal ikke godkendes, men amtsrådet og statslige myndigheder med særlig interesse i det omhandlede forhold, kan nedlægge veto.

Miljøministeren har call-in beføjelser.

#### e. Lov om by- og landzoner (zoneloven).

Zoneloven etablerer ikke en selvstændig plantype, men fastsætter, at det kræver tilladelse at foretage udstykning, bebyggelse og ibrugtagning af ejendomme i landzone bortset fra foranstaltninger, der er nødvendige til landbrug, skovbrug og fiskeri.

Det fremgår af zoneloven, at kommuneplanen fastsætter, hvad der er landzone. Det sker ved endelig bindende virkning i lokalplanlægningen. Det fremgår yderligere, at planlægningen skal lægges til grund for administrationen af zoneloven.

Zoneloven administreres af amtsrådet eller (i lokalplanlagte områder og i visse landsbyer) kommunalbestyrelsen.

Tilladelser efter loven skal som hovedregel offentliggøres med henblik på ankemuligheden.

Miljøministeren har call-in beføjelse over for sager, der er indbragt for amtsråd eller kommunalbestyrelse, men som endnu ikke er afgjort.



#### **f. Vandressource- og vandforsyningsplanlægning.**

Inden for rammerne af regionplanlægningen og de forudsætninger for vandressource- og vandforsyningsplanlægningen, som miljøministeren eventuelt fastsætter, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en plan for vandforsyningens tilrettelæggelse.

Vandforsyningsplanen, der ikke skal godkendes, skal fastlægge, hvilke anlæg forsyningen skal bygge på, og hvilke forsyningsområder de enkelte anlæg skal have.

Amtsrådet skal ifølge vandforsyningsloven gennemføre en planlægning for den fremtidige anvendelse af regionens vandressourcer. Vandforsyningsloven indeholder ingen nærmere regler om planlægningens indhold, men miljøministeren kan fastsætte nærmere regler herom.

Vandressourceplanlægningen, der ikke skal godkendes, har ingen bindende virkninger for grundejere og lovgivningens administration.

Amtsrådet skal mindst én gang i hver valgperiode udarbejde en redegørelse for vandressourceplanlægningen og tilkendegive, hvilke mål amtsrådet vil søge at opnå gennem planlægningen, og hvorledes målene agtes opfyldt. Redegørelsen skal offentliggøres med en frist for indsigelser på otte uger. Amtsrådet kan herefter vedtage målsætningerne m.v.

Amtsrådet kan gøre indsigelse mod en kommunal vandforsyningsplan. En indsigelse kan støttes på regionplanen eller amtskommunens vandressourceplan eller hensynet til beskyttelsen af vandområder eller grundvandet. Hvis der ikke efter en indsigelse kan opnås enighed mellem amtsråd og kommunalbestyrelse om de nødvendige ændringer af planen, afgøres spørgsmålet af miljøministeren.

#### **g. Recipientkvalitets- og spildevandsplanlægning.**

Inden for rammerne af regionplanlægningen og de forudsætninger for recipient- og spildevandsplanlægningen, som miljøministeren eventuelt fastsætter, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en plan for spildevandsbortskaffelsen. Spildevandsplanen skal indeholde oplysninger om:

- eksisterende og planlagte kloakeringsområder og rensningsforanstaltninger,

- områder, hvor afledning skal ske til sådanne anlæg, som etableres med tilladelse i henhold til lovens § 11,
- hvilke anlæg der tænkes tilvejebragt ved kommunal foranstaltning, og hvilke der i øvrigt tænkes tilvejebragt, og
- på hvilke tidspunkter projekterne til de forskellige anlæg forudsættes at være udarbejdet og anlæggene udført.

Amtsrådet skal ifølge miljøbeskyttelsesloven gennemføre en planlægning for kvaliteten af vandområderne inden for amtskommunen. Recipientkvalitetsplanen skal indeholde:

- målsætninger for kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande samt angivelse af, hvornår målsætningerne og de dertil hørende kvalitetskrav forudsættes opfyldt,
- en redegørelse for de forudsætninger om eksisterende og planlagte spildevandsudledninger m.v., som er lagt til grund for opfyldelsen af målsætningerne, og en vurdering af de økonomiske konsekvenser af målsætningerne.

Recipientkvalitetsplanlægningen, der ikke skal godkendes, har ingen bindende virkninger for grundejere og for lovgivningens administration.

Amtsrådet skal mindst én gang i hver valgperiode udarbejde en redegørelse for recipientkvalitetsplanlægningen og tilkendegive, hvilke mål amtsrådet vil søge at opnå gennem planlægningen, og hvorledes målene agtes opfyldt. Redegørelsen skal offentliggøres med en frist for indsigelser på otte uger. Amtsrådet kan herefter vedtage målsætningerne m.v.

Amtsrådet kan gøre indsigelse mod en kommunal spildevandsplan. En indsigelse kan støttes på regionplanlægningen, amtskommunens recipientkvalitetsplan eller hensynet til beskyttelsen af vandområder eller grundvandet. Hvis der ikke efter en indsigelse kan opnås enighed mellem amtsrådet og kommunalbestyrelsen om de nødvendige ændringer af planen, afgøres spørgsmålet af miljøministeren.

#### h. Affaldsplanlægning.

Inden for rammerne af regionplanlægningen og de forudsætninger og regler for affaldsbortskaffelsen, som miljøministeren fastsætter, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en plan for bortskaffelsen af affaldet i kommunen. Planen skal indeholde oplysninger om:

- eksisterende og planlagte ordninger for indsamling, transport, behandling og slutdeponering, herunder genanvendelse af affaldet,
- afgrænsning af de områder, hvorfra affaldet føres til de enkelte behandlings- og deponeringsanlæg,
- målsætninger for affaldets fordeling på forskellige behandlings- og bortskaffelsesmetoder,
- på hvilke tidspunkter, de planlagte ordninger forudsættes iværksat, samt
- omkostninger og finansiering i forbindelse med planens gennemførelse.

Amtsrådet skal ifølge miljøbeskyttelsesloven udarbejde en redegørelse for bortskaffelsen af affaldet inden for amtskommunens område. Miljøbeskyttelsesloven indeholder ingen nærmere regler for redegørelsens indhold, men miljøministeren kan fastsætte nærmere regler herom.

Redegørelsen, der ikke skal godkendes, har ingen bindende virkninger for grundejere og lovgivningens administration.

Amtsrådet skal mindst én gang i hver valgperiode udarbejde en redegørelse for affaldsplanlægningen og tilkendegive, hvilke mål amtsrådet vil søge at opnå gennem planlægningen, og hvorledes målene agtes opfyldt. Redegørelsen skal offentliggøres med en frist for indsigelser på otte uger. Amtsrådet kan herefter vedtage målsætningerne m.v.

Amtsrådet kan gøre indsigelse mod en kommunal affaldsbortskaffelsesplan. En indsigelse kan støttes på regionplanlægningen og amtskommunens redegørelse for bortskaffelse af affald inden for amtskommunen. Hvis der ikke efter en indsigelse kan opnås enighed mellem amtsrådet og kommunalbestyrelsen om de nødvendige ændringer af planen, afgøres spørgsmålet af miljøministeren.

### i. Planlægning af beliggenheden af visse forurenende virksomheder.

Amtsrådet skal ifølge miljøbeskyttelsesloven gennemføre en planlægning for beliggenheden af virksomheder m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav.

Planlægningen, der ikke skal godkendes, skal omfatte arealer til industri- og forsyningsvirksomheder og spildevands- og affaldsanlæg.

Planlægningen, der ikke har bindende virkninger for grundejerne og for lovgivningens administration, indgår i regionplanlægningen.

### j. Støjkortlægning.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 61 foretager kommunalbestyrelsen en kortlægning af støjforureningen i byzoneområderne.

Den tilsvarende kortlægning for landzoneområderne foretages af amtskommunerne, der tillige sammenfatter den primærkommunale og den amtskommunale kortlægning. Denne kortlægning danner bl.a. basis for planlægningen af lokaliseringen af virksomhed, som er omtalt oven for under punkt i.

### k. Råstofplanlægning.

Råstofplanlægningen omhandler indvinding på landjorden og søterritoriet. Hertil kommer, at miljøministeren kan udarbejde overordnede forsyningsplaner for landets råstofforsyning på baggrund heraf.

Råstofplanlægningen på landområdet forestås af amtsrådene.

Råstofplanlægningen giver sig udslag i redegørelser fra amtsrådene, der afgives mindst én gang i hver valgperiode, og som ikke skal godkendes.

De godkendte indvindingsplaner vil udgøre hovedgrundlaget i råstofadministrationen de kommende år, men er ikke bindende herfor og ej heller for grundejerne.

I de amtskommunale råstofindvindingsplaner sikres forsyningen med de almindeligt forekommende råstoffer gennem kortlægning og udpegning af graveområder.

Indvindingen fastlægges under hensyn til de øvrige interesser, der berøres heraf, f.eks. grundvandsforekomster, naturværdier m.v. Der tages ligeledes stilling til områdets anvendelse efter indvindingens afslutning, og efterbehandlingen præciseres i forhold hertil.

Miljøministeren har ansvaret for råstofindvindingen på søterritoriet. Skov- og Naturstyrelsen forestår kortlægnings- og planlægningsarbejdet på søterritoriet, hvor der er gennemført nogen kortlægning, mens den egentlige indvindingsplanlægning først lige er påbegyndt.

Arbejdet med opstilling af ressourcegrundlag og forbrugstendenser til brug ved en eventuel overordnet forsyningsplanlægning er ligledes påbegyndt af Skov- og Naturstyrelsen.

### 1. Fredningsplanlægning.

Fredningsplanlægningen udføres af amtsrådene på grundlag af en kortlægning, analyser og vurdering af regionens fredningsinteresser.

Fredningsplanlægningen omhandler varetager af alle interesser, der er beskrevet i naturfredningslovens formålsparagraf, og har fremtidig form af en redegørelse, som amtsrådet skal fremlægge mindst en gang i hver valgperiode.

I forbindelse med redegørelsen skal den regionale myndighed tilkendegive, hvilke mål, der søges opnået gennem planlægningen, samt hvorledes målene agtes opfyldt. Efter en offentlighedsperiode på otte uger kan amtsrådet vedtage målsætningerne endeligt.

Fredningsplanlægningens redegørelser og målsætninger samt ændringer heraf skal ikke godkendes, men miljøministeren kan fastsætte regler for planlægningens indhold og bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for planlægningsen.

### m. Planlægning for skovtilplantning.

I forbindelse med det verserende lovforslag til ændring af lov om støtte til forbedring af strukturen og effektiviteten i jordbruget ændres regionplanloven således, at amts-

rådene som led i regionplanlægningen skal udpege interesseområder for skovtilplantning samt områder, hvor skovtilplantning anses for uønsket.

Udpegningen af områderne skal ligge til grund for Landbrugsministeriets tildeling af tilskud til skovtilplantning og for den statslige skovrejsning.

Udpegning af områderne vil finde sted i forbindelse med revision af regionplanerne eller ved tillæg hertil, der skal godkendes af miljøministeren.

### 3.A.2. Landbrugsministeriets område.

Efter § 3a i lov om landbrugsejendomme foretager landbrugsministeren en klassificering af landbrugsjorden. På grundlag heraf skal amtskommunerne i samarbejde med kommunerne udarbejde planer for sikring af særligt værdifulde landbrugsområder. Planerne indgår i region- og kommuneplanlægningen.

Planerne skal godkendes af landbrugsministeren, der kan bestemme, at en godkendt plan skal revideres.

### 3.A.3. Sundhedsministeriets område.

Efter sygehuslovens § 11 udfærdiger Sundhedsministeriet vejledende retningslinier for planlægning af sygehusvæsenet.

Amtskommunerne skal udarbejde en plan for sygehusvæsenet og revidere den i det omfang, udviklingen gør dette nødvendigt.

Planerne skal ikke godkendes.

### 3.A.4. Trafikministeriets område.

#### a. Vejplanlægning.

Efter vejlovsreformen i 1971/72 blev de offentlige veje inddelt i tre vej kategorier efter deres betydning:

- a: hovedlandeveje, der administreres af trafik- og kommunikationsministeren (Vejdirektoratet),
- b: landeveje, der administreres af amtsrådene,
- c: kommuneveje, der administreres af kommunalbestyrelserne.

Disse tre niveauer af vejbestyrelser er principielt li-gestillet. Administrationen af vejene, herunder planlægning,

anlæg, drift og vedligeholdelse, varetages af den enkelte vejbestyrelse. Dette sker i fornødent samvirke med andre vejbestyrelser og inden for de rammer, der er fastlagt i vejlovgivningen samt i tekniske retningslinier (vejreglerne), der overvejende er af vejledende art.

Vejplanlægningen indgår i øvrigt som integreret led i den sammenfattende fysiske planlægning og dermed i regionplaner, kommuneplaner og lokalplaner.

#### **b. Kommunale trafikhavne.**

I en række kommuner findes en kommunal trafikhavn. Loven om trafikhavne fra 1976 bestemmer, at en kommunal trafikhavn styres af kommunalbestyrelsen i vedkommende kommune, men loven henlægger en lang række beføjelser - først og fremmest godkendelsesbeføjelser - til trafikministeren, hvilket i realiteten indskrænker kommunalbestyrelsernes råderum ganske betydeligt.

En kommunal trafikhavns økonomi skal holdes adskilt fra kommunens økonomi, således at havnens midler kun anvendes til formål, der særligt tjener havnens interesser.

Trafikhavneloven henlægger endvidere kompetencen til trafikministeren på en række områder i relation til havnenes økonomi. For eksempel kan nævnes:

- 1) Trafikministeren fastsætter skibs- og vareafgifter for trafikhavnenes benyttelse efter forhandling med havnebestyrelserne. Denne regel gælder alle trafikhavne, - ikke kun de kommunale.
- 2) Trafikhavnene skal hvert år udarbejde en investeringsplan for de kommende tre år omfattende større nyanlæg og istandsættelser. Planen skal godkendes af trafikministeren. Hvis havnebestyrelsen ønsker at igangsætte større anlægsarbejder, som ikke er medtaget i investeringsplanen, kræves trafikministerens godkendelse af projektet.
- 3) De kommunale trafikhavne kan ikke afhænde arealer eller optage lån uden trafikministerens tilladelse.

Også andre forhold end økonomien er undergivet trafikministerens styring. Således skal de kommunale havne styres efter et forvaltningsreglement, som skal være godkendt af ministeren, og ministeren fastsætter regler for formen for havnenes årsbudgetter og regnskaber og regler om indsendelse til ministeren. Endelig fastsætter trafikministeren ordenreglementer for trafikhavnene efter forhandling med havnebestyrelserne.

På centralt niveau er nedsat et landshavneråd med 17 medlemmer. Såvel havneejerne, brugerne og ministeriet er repræsenteret i rådet. De kommunale havnebestyrelses repræsentanter vil kun udgøre et mindretal i rådet.

Landshavnerådet udtaler sig i stort set alle de sager vedrørende trafikhavne, hvor ministeren skal træffe beslutning, udstede godkendelse eller fastsætte regler. Ministeren udarbejder en landshavneplan, der angiver rammerne for en koordineret udbygning af trafikhavnene på langt sigt, og også ved udarbejdelsen af denne plan skal Landshavnerådet konsulteres.

### 3.A.5. Energiministeriets område.

Varmeforsyningsplanlægningen hører under energiministerens ressort, og reglerne findes i lov om varmforsyning.

Som hovedregel indledes planprocessen med en kortlægning af eksisterende varmebehov og nugældende og fremtidige forsyningsmuligheder. Dette arbejde forestås af kommunalbestyrelserne.

Når kortlægningen er foretaget, udarbejder kommunalbestyrelserne oplæg om tilrettelæggelse af den fremtidige varmforsyning i kommunerne, samtidig med at amtsrådet opstiller en samlet skitse for varmeplanlægningen i amtet. Herefter følger en offentlighedsfase, hvor både de kommunale og regionale planforudsætninger er genstand for debat. Efter denne fase udarbejder kommunalbestyrelsen et prioriteret oplæg, og amtsrådet udarbejder på dette grundlag den regionale varmforsyningsplan. Ved starten af hver af planlægningens faser kan energiministeren udstede forudsætninger om indhold og tidsforløb for den pågældende fase. Den regionale varmeplan skal godkendes af energiministeren.



På baggrund af det prioriterede kommunale oplæg og inden for rammerne af den godkendte regionale varmeplan udarbejder kommunalbestyrelsen den kommunale varmeplan. Amtsrådet overvåger, at de kommunale planer ikke kommer til at stride mod den regionale varmeplan, og den kommunale plan kan ikke vedtages, hvis amtsrådet gør indsigelse. Eventuelle tvister afgøres af energiministeren efter forhandling med amtskommunen og kommunen.

Større varmforsyningsprojekter, der må gennemføres inden kommunen får en endelig varmforsyningsplan, kræver et projektsamtykke fra Energistyrelsen efter høring af amtskommunen.

### 3.B. Udvalgets konkrete overvejelser og forslag.

#### 3.B.1. Miljøministeriets område.

I regeringens handlingsplan for afbureaukratisering er der bl.a. opstillet følgende hovedprincipper for ændringer på plan- og miljøområdet:

- afregulering,
- strukturforenkling,
- øget decentralisering.

Tilsvarende synspunkter gør sig gældende i de af Miljøministeriet udsendte debatoplæg om forenkling af miljø- og planlægningslovgivningen.

Planstyrelsen har således i august 1988 udsendt "Planlægningsloven - forenkling og modernisering", og Miljøministeriet har i november 1988 udsendt "Enkelt og Effektivt - et debatoplæg om lovgivning og administration". Det sidste omhandler lovgivningen på hele Miljøministeriets område.

Også regeringens "Landsplanredegørelse 1988" har karakter af debatoplæg, der handler om landsplanlægningens styringsmidler. Indgangsvinklen er, at en styrket decentralisering forudsætter, at staten tidligt og klart markerer sine synspunkter og har mulighed for - ved call-in og lignende - at gribe ind, hvis nationale interesser trues.

Disse oplæg sigter mod en effektivisering af administrationen af Miljøministeriets lovgivning gennem en forenkling og afbureaukratisering, som samtidig er mere brugervenlig end de gældende systemer.

Oplæggene har været genstand for en omfattende debat og har medført talrige skriftlige tilkendegivelser og forslag fra myndigheder, interesseorganisationer og foreninger med tilknytning til området.

Ved det kommende lovgivningsarbejde vil udgangspunktet for ændringerne i Miljøministeriets lovgivning derfor bl.a. blive taget i følgende tværgående hovedprincipper:

- lovgivningen skal indrettes således, at der skabes bedst mulig koordination med miljøinvesteringsplanen og kommende ændringer heri,
- lovgivningen skal sikre, at natur- og miljøproblemers opståen kan foregribes ud fra et helhedssyn og efter en samlet interesseafvejning gennem den sammenfattende fysiske planlægning,
- lovgivningen skal bygge på en énstregnet myndighedsstruktur, der arbejder med stat - amtskommune - kommune. Der skal yderligere være en klarere arbejdsdeling mellem disse myndigheder indbyrdes,
- der skal ske en fortsat afformalisering af sektorplanlægningen,
- som en videreførelse af decentraliseringen skal den statslige godkendelse af regionplanerne erstattes af en vetoordning. Ordningen forudsættes administreret således, at de forskellige statslige myndigheders veto samordnes via miljøministeren (Planstyrelsen). Forudsætningen herfor er en styrkelse af landsplanafgrænsningen,
- der skal gives hjemmel til, at myndighederne kan afvise at behandle sager af mindre betydning (bagatelgrænser),
- hovedreglen skal være, at der indføres endelighed, således at ansvar og beføjelser følges ad. Endelighed skal fortrinsvis indføres for afgørelser, der er af mindre betydning, eller som alene vedrører lokale forhold. Endelighedsbetemmelserne skal i fornødent omfang kombineres

- med call-in regler og med fastsættelse af bindende retningslinier,
- lovgivningen på planlægnings-, naturbeskyttelses- og miljøbeskyttelsesområdet skal i vidt omfang samles i nogle få hovedlove, nemlig: en miljøbeskyttelseslov, en naturbeskyttelseslov, en planlægningslov, og en lov om samlet regulering af vandløb.

Udvalget skal herefter foreslå, at følgende gøres til hovedretningslinier for den fremtidige areal- og planlægningslovgivning:

Arbejdsdelingen mellem amtskommuner og kommuner i planlægningen bliver, at amtsrådet bl.a. på baggrund af regeringens landsplandirektiver og den statslige planlægning i øvrigt har ansvaret for regionplanlægningen, som udarbejdes på baggrund af amtsrådets sektorplanlægning i samspil med kommunerne.

Regionplanen skal ikke længere godkendes af miljøministeren, men der etableres en ordning, hvor statslige myndigheder gennem Miljøministeriet kan nedlægge veto.

Regionplanen fastlægger retningslinier for placeringen af større "kommunegrænseoverskridende" institutioner, anlæg, forurenende virksomheder med særlig beliggenhed m.v. og for interesseafklaringen i det åbne land. Dele af det hidtidige indhold af regionplanlægningen bortfalder som grundlag for amtskommunernes veto mod kommunale planer, og den amtskommunale sektorplanlægning afformaliseres helt.

Kommunalbestyrelserne fastlægger i kommune- og lokalplanlægningen primært rammerne for arealudnyttelsen og bebyggelsesforholdene i byzone- og sommerhusområderne og i den del af landzone, der bliver lokalplanlagt.

I konsekvens heraf bliver arbejdsdelingen mellem amtskommuner og kommuner i administrationen, at det egentlige åbne land, der bl.a. på baggrund af fredningsmæssige og landskabelige interesser ikke er planlagt til bebyggelse, administreres af amtsrådet, mens de områder, der er planlagt til bebyggelse (byzone- og sommerhusområder) på tilsvarende vis administreres af kommunerne.

Den anførte arbejdsdeling modificeres, og der indføres bagatelgrænser for, hvornår der kræves tilladelse fra amtsrådet til foranstaltninger i det åbne land.

Det betyder, at der i disse tilfælde højst skal indhentes en byggetilladelse efter byggeloven hos kommunen.

Der tænkes især på følgende situationer, som kan opstå efter gældende regler:

- Hvis kommunen beslutter at gennemføre en lokalplan, der bevarer arealet i landzone, bortfalder amtsrådets administration inden for lokalplanområdet.
- Inden for de særlige landsbyafgrænsninger, der er foretaget i kommuneplanen, bortfalder ligeledes amtsrådets administration.

Men herudover bør det efter udvalgets opfattelse også gælde i følgende situationer:

- den eksisterende ordning, hvorefter man uden zonetilladelse, men efter anmeldelse til kommunen, kan anvende eksisterende landbrugsbygninger til visse erhvervsformål, bør udvides, så den også kan omfatte bygninger i nær tilknytning til eksisterende bebyggelse, når klare naturbeskyttelses- eller miljøbeskyttelseshensyn ikke taler herimod,
- efter "småhusreglementprincippet" undtages generelt visse tilbygninger til eksisterende bebyggelse, mindre bebyggelse i øvrigt og mindre indgribende anvendelsesændringer m.v. fra tilladelseskravet. Dette suppleret med, at amtsrådet gives hjemmel til konkret - ved modtagelsen af anmeldelse/ansøgning om byggeri eller lignende - at fravige tilladelseskravet f.eks. med baggrund i regionplanens retningslinier,
- derudover vil der fortsat være mulighed for forsøg med delegation efter den generelle forsøgshjemmel, der indsættes i den kommende lovgivning, hvilket kan ses som en videreførelse af tankerne i frikommuneordningen.

Lokalplanreglerne udformes på en sådan måde, at det gennem lokalplanproceduren sikres, at de tilladelser, dispensationer m.v. fra andre myndigheder efter anden lovgivning vedrørende lokaliseringsspørgsmålet, der er fornødne til planens virkeliggørelse, "indbygges" i lokalplanen (bonuslokalprincippet).

Kommunalbestyrelsens afgørelser på baggrund af kommune- og lokalplanlægningen er endelige bortset fra afgørelser om selve lokalplanpligten og afgørelser om ekspropriation.

På baggrund af de senere års erfaring med placering af raketeskadriller, kortbølgesendere, vindmølleparker og lossepladser ønskes de landsplanmæssige styringsmidler styrket således, at der bliver mulighed for på en hurtigere og mere effektiv måde at varetage de interesser, der er af væsentlig betydning for staten, uden at skulle afvente løsningen af eventuelle lokale problemer og uenigheder.

#### **FORSLAG 3.1**

Det foreslås derfor, at Miljøministeriet gives mulighed for, hvis der er tale om klare nationale eller regionale interesser, at pålægge lovens beføjelser bragt i anvendelse, herunder at tilvejebringe en plan med et nærmere indhold samt selv at overtage sagen, såfremt disse interesser ikke kan varetages på anden måde.

Regionplanerne er et instrument for en overordnet afvejning af og strategi for forskellige interesser på regionalt niveau. Krav til kommunerne skal imidlertid kunne begrundes i overordnede nationale eller klare regionale hensyn.

#### **FORSLAG 3.2**

For at fremme en bred temaorienteret planlægning foreslås det, at de i loven fastsatte krav til regionplanernes indhold begrænses til at omfatte de emner, hvor amtsrådet foreslås tildelt en veto-beføjelse, jf. forslag 3.3, eventuelt suppleret af direkte og konkrete statslige krav, således at det klart angives i loven, hvilke dele af regionplanerne, der kan være knyttet retsvirkninger til.

Det forudsættes, at amtsrådene fortsat skal kunne nedlægge veto mod kommunale planer, hvis de strider mod statslige interesser, der er udtrykt i landsplandirektiver, eller hvis de strider mod regionplanen på punkter, der i loven betegnes som værende af væsentlig regional interesse.

### FORSLAG 3.3

Det foreslås derfor, at amtskommunen skal kunne nedlægge veto mod kommunale planer, der er i strid med regionplanen i det omfang, den omfatter retningslinier inden for følgende - udtømmende - liste af emneområder.

- beliggenheden af større offentlige institutioner samt større trafikanlæg og andre større tekniske anlæg, virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav, samt beliggenheden og udformningen af større enkeltanlæg, der må anses at påvirke miljøet i væsentlig grad,
- anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden,
- arealer til fritidsformål - heri ikke indbefattet eksisterende sommerhusområder - og arealer forbeholdt jordbrugserhvervene og varetagelsen af naturfredningsmæssige interesser, herunder for udpegningen og sikringen af naturområder med særlige fredningsinteresser, størrelsen og beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket,
- kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande, anvendelsen og beskyttelsen af vandressourcerne, og
- retningslinier for realiseringen af de statslige landsplandirektiver.

Det bemærkes i denne forbindelse, at et amtsråds veto alene betyder, at sagen skal forhandles med kommunalbestyrelsen. Opnås der ikke enighed, kan sagen imidlertid af en af parterne indbringes for miljøministeren til endelig afgørelse.

Gennemførelsen af udvalgets forslag vil betyde, at kommuneren selv får den fulde plankompetence på følgende områder:

- fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af amtskommunen, herunder afgrænsningen af byzonerne,

- detailhandelsstrukturen i regionen, herunder omfanget og beliggenheden af arealer til butikksformål og den maksimale størrelse af de enkelte butiksvirksomheder inden for de forudsatte detailhandelsplaner,
- beliggenhed af særligt varmeproducerende og varmemeforbrugende anlæg til virksomheder, større rørledninger til opvarmningsformål i det omfang de ikke kan karakteriseres som "større tekniske anlæg" eller "større enkeltanlæg", der må anses at påvirke miljøet i væsentlig grad, jf. forslag 3.3, samt i hvilke områder nærmere angivne varmeforsyningsmetoder skal tillægges en prioriteret anvendelse,
- byfornyelse i eksisterende bysamfund, - og regionplanen kan heller ikke længere danne grundlag for veto vedrørende retningslinier for andre forhold af væsentlig betydning for fremme af en hensigtsmæssig by- og bebyggelsesudvikling m.v. i amtskommunen,
- fastlæggelse af sommerhusområder i det omfang, det ikke strider imod de i forslag 3.3 nævnte hensyn.

Forslagene indebærer den ændring i forhold til de gældende regler, at visse planlægningsområder betragtes som kommunale interesseområder. Disse emner vil som hidtil kunne indgå i den amtskommunale planlægning, hvis der skønnes at være behov for det af hensyn til koordinationen mellem kommunerne, men planlægningen vil ikke kunne danne grundlag for et amtskommunalt veto mod en kommunal plan.

Udvalgets begrundelse for at forslå, at disse emner overflyttes fra amtskommunal til primærkommunal plankompetence, er, at det vurderer, at de samlede samfundsmæssige interesser kan varetages af de kommunale råd i samspil med de berørte parter - energisektoren, detailhandlere m.v. Samtidig vil samarbejdet mellem kommuner og erhverv på dette område kunne føre til, at produktion og distribution kan gøres mindre ressourcekrævende og dermed bidrage til lavere leveomkostninger.

Amtskommunerne fastlægger i regionplanretningslinier kravene til recipientkvaliteten og dermed til de kommunale rensningsanlæg, men deltager ikke selv i finansieringen. Det kan give anledning til uenighed mellem amtskommuner og kommuner, bl.a. som følge af den stramme styring af kommunernes økonomi og de statsligt fastsatte anlægsrammer.

#### FORSLAG 3.4

Det kan derfor være nødvendigt at afveje de samlede investeringsbehov i forhold til de statsligt udmeldte anlægsrammer for rensningsanlæg. Udvalget forstår, at der foretages årlige opgørelser af investeringsbehovene og udmeldes årlige rammer på landsplan, således at kommuner og amtskommuner indbyrdes fastlægger anlægsområdet og i den forbindelse udarbejder en tidsfølge for opfyldelse af kravene i recipientkvalitetsplanen.

En række formkrav til den amtskommunale sektorplanlægning er nu ophævet i konsekvens af Arealudvalgets forslag. Tilbage er en pligt for amtskommunerne i henhold til de enkelte sektorlove (naturfredningsloven, råstofloven, miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven) til mindst én gang i hver periode at udarbejde planlægningsredegørelser på sektorområderne. Det foreslås, at man i forbindelse med det kommende lovgivningsarbejde i Miljøministeriet afformaliserer reglerne helt.

#### FORSLAG 3.5

Også for kommunernes vedkommende stilles der på plan- og miljøområdet en række sektorplankrav. Det er karakteristisk for nogle af disse sektorplaner, at planernes informationer skal tjene lokale beslutningsformål, og at der ikke sker nogen systematisk bearbejdning af planerne på centralt niveau. Nogle af planerne må dog ses i sammenhæng med forpligtelser efter gældende EF-bestemmelser. Udvalget finder, at der ikke bør være formaliserede sektorplankrav, hvor der ikke er klar statslig interesse herfor, eller det er nødvendigt af hensyn til EF-bestemmelserne. Sådanne planer udarbejdes, når der er behov herfor i den enkelte kommune.

#### FORSLAG 3.6

Udvalget foreslår, at den lovbestemte pligt til udarbejdelse af luftkortlægning, støjkortlægning og vandforsyningsplaner ophæves, mens reglerne om affaldsplanlægning og spildevandsplanlægning forenkles.



**FORSLAG 3.7**

Det foreslås endvidere, at der indføres en ordning, således at amtsrådet kan beslutte, at der ikke skal nedlægges veto mod et fremlagt kommune- eller lokalplanforslag, selvom der er strid med den gældende regionplan på punkter, der oprindeligt er defineret som værende af regional interesse.

Rammestyringsprincippet må således i fremtiden ikke fremtvinge planrevisioner ("papirtillæg") på grund af helt formelle eller bagatelagte forhold.

For at forenkle og lette kommunernes planlægning af bygge- og anlægsarbejder bør der i forbindelse med lokalplanlægningen gennemføres sådanne ændringer, at virksomheder og grundejere - i forhold til selve lokaliseringen af bygge- og anlægsarbejder - kan lægge lokalplanen til grund. Alle nødvendige tilladelser, dispensationer m.v. indarbejdes i lokalplanforslaget og indgår derfor i den sædvanlige offentlighedsfase med myndighedshøring. Gennemførelsen af sådanne såkaldte "bonusordninger" i lokalplanlægningen betyder altså, at myndighederne må varetage deres interesser i forbindelse med offentliggørelsen af lokalplanforslaget. Myndigheden kan derfor ikke "sidde i baghånd" for senere at nægte at meddele de nødvendige tilladelser/dispensationer, når lokalplanen er helt færdig, og bygge- og anlægsprojekter i overensstemmelse med planen skal realiseres.

Lokalplanforslaget, der ud over den almindelige offentlighedsproces specielt sendes til de myndigheder, der varetager de interesser, som pågældende tilladelser/dispensationer er udtryk for, bevirker således, at der også tages stilling til spørgsmålet om meddelelse af tilladelse/dispensation efter anden lovgivning end lovgivningen om den fysiske planlægning.

Forslaget forudsætter derfor ændringer i en række love, der indeholder tilladelses- eller godkendelsesordninger af betydning for lokaliseringsspørgsmålet.

**FORSLAG 3.8**

Udvalget foreslår derfor, at der indføres "bonuslokalplaner" med hensyn til lokaliseringsspørgsmål. Det er forudsat, at såvel regionale som nationale planinteresser gøres gældende under den almindelige proces med udarbejdelsen af lokalplanen.

Overholdelsen af gældende rammestyringssystem påses i dag af amtsrådet både i forholdet mellem de statslige og regionale planer på den ene side og de kommunale planer på den anden side, og i forholdet mellem de kommunale planer indbyrdes. Amtsrådet kontrollerer således, at lokalplanforslag ikke strider mod kommuneplanen.

Der bør på dette område etableres en klarere arbejdsdeling mellem amtskommune og kommune.

**FORSLAG 3.9**

Det foreslås derfor, at det nuværende system modificeres og forenkles, således at amtsrådets pligt til at påse overensstemmelse mellem kommuneplanlægningen og lokalplanlægningen ophæves.

Da det fremtidige planarbejde navnlig vil bestå i udarbejdelse af tillæg til og revision af de gældende planer, og da offentlighedsprincippet må anses for indarbejdet, findes det rimeligt at smidiggøre lovens offentlighedsbestemmelser.

En forenkling af procedurereglerne vil give amtskommunerne og kommunerne friere rammer for tilrettelæggelsen af hele offentlighedsproceduren omkring udarbejdelsen af et planforslag.

Endvidere synes en dialog mellem myndighederne og offentligheden på et tidligere tidspunkt - inden tingene ligger alt for fast - hensigtsmæssig.

**FORSLAG 3.10**

Det foreslås derfor at ophæve lovgivningens gældende detaljerede procedureregler for offentlighedens medvirken og i stedet for indføre forudgående offentlighed ved visse typer af planer og tilladelser.

**FORSLAG 3.11**

Endvidere forblås en nedsættelse af visse af de i loven fastsatte minimumslængder af offentlighedsperioderne, således at der alene gælder en generel offentlighedsperiode for alle typer planforslag på otte uger.

Der anvendes i dag på alle myndighedsniveauer i Miljøministeriets lovgivning ressourcer på behandling af konkrete sager, der generelt set er af mindre betydning for varetagelsen af de miljø- og arealmæssige interesser.

**FORSLAG 3.12** Det foreslås derfor, at der i Miljøministeriets lovgivning indføres bagatelgrænser for gennemførelse af tilladelsesproducenter og lignede, når en ønsket foranstaltning er underordnet i forhold til lovgivningens formål og de gældende planer.

Som allerede nævnt er der en række tilfælde, hvor der efter udvalgets opfattelse kun bør skulle indhentes byggetilladelse, og hvor det skal ske hos kommunen.

**FORSLAG 3.13** Udvalget foreslår derfor at:

- Den eksisterende ordning, hvorefter man uden zonetilladelse, men efter anmeldelse til kommunen, kan anvende eksisterende landbrugsbygninger til visse erhvervsformål, udvides, så den også kan omfatte bygninger i nær tilknytning til eksisterende bebyggelse når klare naturbeskyttelses- eller miljøbeskyttelseshensyn ikke taler herimod.
- Efter "småhusreglementprincippet" undtages generelt visse tilbygninger til eksisterende bebyggelse, mindre bebyggelse i øvrigt, og mindre indgribende anvendelsesændringer m.v. fra tilladelseskravet. Dette foreslås suppleret med, at amtsrådet gives hjemmel til konkret - ved modtagelsen af anmeldelse/ansøgning om byggeri eller lignende - at fravige tilladelseskravet f.eks. med baggrund i regionplanens retningslinier.
- Derudover vil der fortsat være mulighed for forsøg med delegation efter den generelle forsøgshjemmel, der foreslås indsat i den kommende lovgivning, hvilket kan ses som en videreførelse af tankerne i frikommuneordningen.

### **3.B.2. Landbrugsministeriets område.**

**FORSLAG 3.14** I overensstemmelse med forslag 3.4 foreslås, at man ophæver bestemmelserne om formelle krav til en landbrugsplanlægning i lov om landbrugsejendomme.

### 3.B.3. Trafikministeriets område.

#### a. Vejplanlægning.

Da vejplanlægningen i henhold til vejloven principielt er placeret på henholdsvis statsligt, amtskommunale og kommunalt niveau hos den myndighed, der har det økonomiske ansvar for investeringerne på området, og vejlovgivningen ikke forudsætter plangodkendelse fra andre instanser, er der ikke behov for at foreslå ændringer i planbestemmelserne om de offentlige veje.

#### b. Kommunale trafikhavne.

I regeringens handlingsplan for afbureaukratisering hedder det:

"I et samarbejde med havnene og havnenes brugere er der igangsat et arbejde med den målsætning at fremme konkurrencen på havneområdet.

Der sigtes mod en afskaffelse eller væsentlig indskrænkning af den centrale takstfastsættelse og takstuniformering samt af den centrale investeringskontrol, så havnens ansvarlige ledelser på eget ansvar kan disponere også på disse nøgleområder ud fra forretningsmæssige principper.

De gældende regler om, at de offentlige havnes midler kun må benyttes til havneformål, forudsættes opretholdt, ligesom det må sikres, at den kommende frie konkurrence mellem havnene ikke sker på kommunekassernes bekostning."

En skitse til en revision af lov om trafikhavne i overensstemmelse hermed er udarbejdet. Lovskitsen behandles i øjeblikket i Landshavnerådet med henblik på fremsættelse af forslag til ændring af trafikhavneloven i folketingssamlingen 1989-90.

### 3.B.4. Energiministeriets område.

På varmforsyningsområdet er førstegangspanlægningen ved at være tilendebragt, og det er herigennem for en stor del af landet fastlagt, hvilke byer og bydele, der skal forsynes med henholdsvis naturgas, kraftvarme og fjernvarme. Den overord-

nede udbygning af de kollektive net i overensstemmelse hermed er nær sin afslutning. Det gælder såvel kraftvarmeudbygningen omkring de store elværker samt naturgasudbygningen. Dertil kommer, at der er foretaget en omfattende brændselsomlægning i fjernvarmeforsyningen. På varmeforsyningsområdet er man således nået langt i forhold til de mål, der blev opstillet for varmeplanlægningen, hvorfor udvalget finder, at omfattende planlægnings- og godkendelsesprocedurer på dette felt herefter vil være uforholdne.

**FORSLAG 3.15** Udvalget foreslår på den baggrund, at de eksisterende bestemmelser om udarbejdelse af delplaner, kommunale planer og regionale planer på varmeforsyningsområdet kan ophæves med henblik på at lade den nuværende form for varmeplanlægning afløse af en stærkt forenklet ordning. Den nye ordning vil indebære, at der ikke i fremtiden udarbejdes selvstændige varmeplaner sideløbende med projektforbereidelsen. Dette gælder også i forbindelse med projekter, som falder uden for rammerne af den godkendte regionale plan og vedtagne kommunale plan for området. I det omfang, der efter den nye, forenkledede ordning skal foretages varmeplanlægning i kommunalt regi, skal planlægningen have et konkret sigte og i al væsentlighed rettes mod forberedelse af projekter. Planlægningen af nye boligområders varmeforsyning kan med fordel integreres i den øvrige kommunale planlægning.

Amtskommunerne vil herefter ikke have opgaver i henhold til varmeforsyningsloven.

Det forudsættes, at den statslige styring i det væsentligste vil blive baseret på overordnede retningslinier, f.eks. vedrørende områdefægrænsningen, kriterier for projektvurdering, brændselsvalg og andre forudsætninger, der skal lægges til grund for den kommende planlægning. Derudover skal ministeren have mulighed for at gribe ind (f.eks. i form af en vetobeføjelse) ved større projekter og/eller i tilfælde af væsentlig uoverensstemmelse mellem de berørte parter.

Kommunalbestyrelsen får som konsekvens af forslag 3.15 beslutningskompetence i en række sager, der i dag kræver direkte eller indirekte myndighedsbehandling i den centrale energiadministration eller amtskommunen.

Det generelle udgangspunkt vil således være, at kommunalbestyrelserne selv kan vedtage et projekt, uden at der eksisterer varmeplangrundlag herfor og uden forelæggelse for amtskommunale og statslige myndigheder. Som eksempel på projekter kan i den sammenhæng nævnes decentrale kraftvarmeværker og netudvidelser.

De kommunale gas-, varme- og elforsyningsvirksomheder er omfattet af bestemmelserne i varmforsyningslovens §§ 27 og 28 og elforsyningslovens §§ 9 og 10, som indeholder regler for prisfastsættelse og anmeldelse af priser til Gas- og Varmeprisudvalget og Elprisudvalget, der samtidig er klagemyndigheder for forbrugerne. Der er i medfør af ovennævnte bestemmelser udstedt administrative forskrifter, som fastsætter nærmere regler for virksomhedernes afskrivninger og henlægninger samt anmeldelse, regnskabsføring og budgettering m.v.

Reglerne om prisfastsættelse på energiforsyningsområdet er væsentligt mere detaljerede end for anden kommunal forsyningsvirksomhed (spildevand, vandforsyning, renovation, fællesantenneanlæg, m.v.) Dette hænger først og fremmest sammen med, at energiforsyningsvirksomhedernes omkostningsstruktur er komplekst sammensat. Regelsættet skal desuden tilgodese behovet for indsigt og kontrol med prisdannelsen, hvor udgifterne til energiforsyning i dag er økonomisk tyngende for den enkelte bruger.

Derudover er de kommunale forsyningsvirksomheder - for så vidt de drives af en enkelt kommune - omfattet af den kommunale styrelseslovs regler om kommunernes budget og regnskabsystem samt den kommunale revision. Kommunale forsyningsvirksomheder er herudover underkastet det almindelige kommunale tilsyn.

Det forhold, at de enkeltkommunale varme- og elforsyningsvirksomheder er undergivet to myndigheders tilsyn opleves af mange kommuner som belastende og som unødigt dobbeltadministration.

Der er fra kommunal side peget på, at de i henhold til varme- og elforsyningslovene udstedte bekendtgørelser og prisudvalgenes administration heraf kan virke uhensigtsmæssige. Eksempelvis kan udvalgene kræve, at et års over- eller underskud skal indregnes ved takstfastsættelsen for det følgende år, hvilket kan medføre større udsving i priserne fra år til år. Varmeforsyningslovens princip om takstfastsættelse efter kostægte principper forudsætter imidlertid, at der løbende er bedst mulig overensstemmelse mellem indtægter og udgifter, hvorfor differencen mellem faktiske og skønnede udgifter må søges undgået ved hurtig reaktion på væsentlige ændringer i forudsætningerne for prisfastsættelsen.

Endvidere er der efter kommunal opfattelse forholdsvis restriktive regler med hensyn til størrelsen af nødvendig driftskapital, hvilket fremgår af flere påbud om afslidning af opsamlet kapital, hvor driftskapitalbehovet ikke har kunnet begrundes i aktuelle forhold eller i et kvalificeret langtidsbudget.

Det er ligeledes fra kommunal side fremført, at udvalgenes påbud undertiden er baseret på skønsmæssige overvejelser, f.eks. om forventninger til energiprisudvikling og udvikling i valutakurser. Dette skal ganske vist ses på baggrund af ønsker om ensartethed, men kan også være et problem for så vidt virksomhedernes ledelser må forventes at udøve et ansvarligt skøn.

Udvalget finder det i den forbindelse hensigtsmæssigt, om elprisudvalgets adkomst til at omgøre skøn, der vedrører generelle økonomiske prognoser, begrænses.

Udvalget finder endvidere, at:

- der bør tilrettelægges en åben procedure for sagsbehandlingen i udvalgene,
- et selskab, der har en sag for, skal have kendskab til såvel sagsfremstilling som indstilling vedrørende afgørelsen,
- i sager af generel karakter bør organisationerne inddrages i sagsbehandlingen ved en høringspligt.

**FORSLAG 3.16** Det foreslås, at der gennem et hurtigt udvalgsarbejde med deltagelse fra bl.a. Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg kommuner, Energiministeriet, de to prisudvalg og disses sekretariater foretages en gennemgang af disse og andre problemer i relation til prisudvalgenes virksomhed med henblik på at overveje forslag til forenklinger og lettelser vedrørende prisudvalgenes tilsyn med forsyningsvirksomhederne.

**FORSLAG 3.17** Det foreslås endvidere, at kommunerne fritages for anmeldelsespligten til El- og Gas- og Varmeprisudvalgene, for så vidt angår de forsyningsvirksomheder, der drives af en enkelt kommune, idet disse vil være omfattet af det almindelige kommunale tilsyn og reglerne i det kommunale budget og regnskabssystem samt den kommunale revision, som bl.a. skal påse overholdelsen af de gældende regler for prisfastsættelserne. Det forudsættes i forbindelse hermed, at El- og Gas- og varmeprisudvalgene fortsat er klagemyndighed på området.



#### 4. BESTEMMELSER VEDRØRENDE KLAGE OVER KOMMUNALE OG AMTSKOMMUNALE BESLUTNINGER.

##### 4.1. Generelle overvejelser om klage over kommunale og amtskommunale beslutninger.

###### a. Indledning.

Det har været udvalgets udgangspunkt, at borgerens adgang til at påklage en kommunal afgørelse først og fremmest skal vurderes ud fra en retssikkerhedssynsvinkel.

Klageinstansens hovedopgave har været at sikre, at beslutningen har hjemmel i lovgivningen, at eventuelle procedurerefskrifter er overholdt, og at beslutningen ligger inden for grænserne af det skøn, som tilkommer den pågældende myndighed. Denne virksomhed har principielt ikke økonomiske konsekvenser for myndigheden; den er i forvejen retligt forpligtet til at handle i overensstemmelse med princippet om lovmæssig forvaltning.

På visse lovgivningsområder er der imidlertid tillagt ankeinstansen hjemmel til at efterprøve en kommunal myndigheds skøn, selvom dette ligger inden for rammerne af lovgivningen. Sådanne ordninger har måske været en nødvendig forudsætning for at placere en opgave i kommunalt regi og for at sikre en mere ligelig behandling af borgere i forskellige kommuner. Men sådanne systemer medfører selvsagt, at kompetencen flyttes fra kommunen - og dermed den økonomisk ansvarlige - til klageinstansen. Dette medfører en uheldig opdeling af ansvaret for beslutningen og de økonomiske konsekvenser af denne.

Som nævnt i kapitel 3 foran ligger de større udlægninger af opgaver til kommunerne nu nogle år tilbage. En række klageadgange er givetvis indført, fordi staten har ønsket et redskab til overvågning og styring i den første periode, efter at kommunerne har overtaget de nye opgaver.

Udvalget er af den opfattelse, at klagesystemet alene bør indrettes ud fra de hensyn, som borgernes retssikkerhed tilsiger, og at klagesystemet ikke bør virke som et statsligt styringsredskab og ikke medføre brud på sammenhængen mellem kompetence og økonomisk ansvar i større udstrækning, end det er nødvendigt for at tilgødesse retssikkerhedshensynet.

I de følgende afsnit b-e gives en kortfattet oversigt over de i dag eksisterende klageveje vedrørende kommunale beslutninger. I afsnit f og g gives en vurdering af systemet, og der opstilles nogle principper, der kan danne udgangspunkt for overvejelser om en forenkling af klagesystemet, ligesom der anføres nogle hensyn, som må tages i betragtning ved tilrettelæggelsen af en fremtidig klageordning.

#### **b. Klage inden for særlige forvaltningsområder.**

Klagebehandlingen er organiseret på forskellige måder inden for de forskellige sektorer. Det historiske udgangspunkt har ofte været adgang til efterprøvelse hos myndigheder med ansvar for andre opgaver inden for samme sektor, navnlig ministerier med ansvar for lovgivning og fortolkning af lovgivning. Sammenkædningen mellem behandling af klagesager, lovfortolkning og lovforberedelse kan indebære visse fordele, men bl.a. ud fra ønsket om at aflaste ministerier for enkeltsagsbehandling er der imidlertid i stigende omfang etableret myndigheder, der alene har til opgave at behandle klager over kommunale beslutninger.

Der hersker endvidere - i hvert fald i teorien - store forskelle med hensyn til klageinstansernes prøvelsesmuligheder. I nogle tilfælde kan alle beslutninger inden for et forvaltningsområde efterprøves, f.eks. de sociale ankenævn. Men selv om lovgivningen forudsætter, at ankeinstansen har fuld prøvelsesret, vil ankeinstansen i mange tilfælde respektere det kommunale skøn og koncentrere sig om sagens retlige aspekter. I andre tilfælde kan kun beslutninger af en vis nærmere afgrænset karakter påklages(2), idet visse sagstyper er und-

---

(2) Bl.a. på miljøområdet findes der eksempler på en sådan begrænsning af ankeadgangen. Som hovedregel kan kommunale afgørelser efter lov om miljøbeskyttelse påklages til Miljøstyrelsen. Men undtaget fra denne ankeadgang er f.eks. tilbagekaldelse af tilladelse til udledning af stoffer, der kan forurene grundvandet, hvis tilbagekaldelsen er led i gennemførelsen af en retsmæssig vedtaget spildevandsplan (§ 11, stk. 5). Et andet eksempel på begrænset ankeadgang findes i  
(forts.)

taget helt fra klageadgang. I mange tilfælde indeholder lovgivningen bestemmelse om, at kun retlige spørgsmål kan påklages.

De fleste klagemyndigheder har adgang til at ophæve den påklagede afgørelse og sætte sin egen i stedet(3), mens andre klageorganer kun har mere begrænsede retsmidler til rådighed. Oftest har klagemyndigheden pligt til at behandle (rettidigt) indgivne klager, men det forekommer, at klageorganet selv kan bestemme, om en klage skal tages op til behandling eller ej (4).

Endelig er der forskelle med hensyn til afgrænsningen af kredsen af klageberettigede, klagefrister, fremgangsmåde ved indgivelse af klage, procedure for klagebehandling o.s.v.

### c. Det almindelige kommunaltilsyn.

Ved siden af de nævnte sektormyndigheder inden for særlige forvaltningsområder udøver Indenrigsministeriet og tilsynsrådene i henhold til de kommunale styrelseslove et almindeligt tilsyn med kommuner og amtskommuner.

De kommunale tilsynsmyndigheders væsentligste opgave er i dag at føre kontrol med, at beslutninger i kommunestyret ikke strider mod lovgivningen. Tilsynet retter sig mod kommunalbestyrelsen og organer, der som f.eks. økonomiudvalget eller et af de stående udvalg handler på dennes vegne. Endvidere er

---

(forts.)

miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 8, hvorefter kommunalbestyrelsens beslutninger vedrørende fastsættelse af kloakbidrag kun kan påklages for så vidt angår retlige spørgsmål.

- (3) I den sociale styrelseslov opregnes amsankenævnenes retsmidler: Nævnets afgørelser kan gå ud på afvisning, stadfæstelse, ophævelse eller ændring af den påklagede afgørelse. Nævnet kan endvidere hjemvise sagen til fornyet behandling hos en myndighed, der ikke tidligere har truffet afgørelse i sagen. Nævnet er ikke herved bundet af parternes påstande.
- (4) F.eks. kan Den Sociale Ankestyrelse optage en sag til behandling, når ankestyrelsen finder sagen af principiel betydning. Denne adgang gælder afgørelser truffet efter bistandsloven (§ 15, stk. 3), lov om social pension (§ 17, stk. 2), lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel (§ 54, stk. 4) og lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag (§ 22, stk. 5).

socialudvalget også underlagt tilsynet, for så vidt angår den selvstændige kompetence i henhold til lovgivningen. Derimod er alle andre kommissioner og nævn med selvstændig kompetence uden for det kommunale tilsyn.

De kommunale tilsynsmyndigheder er efter styrelsesloven ikke egentlige klageorganer, men netop - tilsynsmyndigheder. Der består således ikke nogen pligt for tilsynsmyndighederne til at behandle klager inden for tilsynets kompetenceområde. Tilsynet har ikke i første række til opgave at beskytte den enkelte borgers retssikkerhed, men tilsynet skal først og fremmest varetage den mere overordnede - ideelle - interesse i, at gældende ret overholdes.

Denne principielle forskel mellem klageinstans og tilsynsmyndighed er dog i praksis udvisket i betydelig grad. Dels er udøvelsen af tilsyn pligtsmæssig, hvilket indebærer, at tilsynsmyndighederne skal reagere på oplysninger, - herunder henvendelser fra borgerne, - der skaber mistanke af en vis fasthed om ulovligheder i kommunestyret. Dels har tilsynsmyndighederne i praksis behandlet enhver klage, medmindre den helt åbenbart har været grundløs.

Ud over det beskrevne almindelige tilsyn udfolder tilsynsmyndighederne en betydelig virksomhed med afgivelse af vejledende udtalelser om retstilstanden inden for tilsynets kompetenceområde.

Blandt de kommunale tilsynsmyndigheders opgaver skal endelig nævnes bistand til fuldbyrdelse af andre myndigheders afgørelser. Dersom en kommune eller en amtskommune ikke efterlever en afgørelse truffet af en anden myndighed, kan denne myndighed anmode tilsynet om at gennemtvinge en efterlevelse af afgørelsen ved hjælp af et eller flere af de retsmidler, tilsynsmyndigheden har til sin rådighed.

De kommunale styrelseslove opregner udtømmende de retsmidler, som tilsynet kan anvende over for ulovligheder i kommunestyret:

- annullation af en lovstridig beslutning,
- tvangsbøder over for kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er ansvarlige for en lovstridig undladelse,

- anlæggelse af erstatningssag mod medlemmer, der har påført kommunen et tab. Sagsanlæg kan undlades, hvis medlemmet indbetaler et beløb fastsat af tilsynet til kommunen (bod), og
- initiativ til anlæggelse af straffesag mod medlemmer, der groft har tilsidesat deres pligter.

Det er en betingelse for anvendelse af disse sanktioner, at der foreligger en ulovlig beslutning eller undladelse. Der må ikke herske rimelig tvivl om, at lovgivningen er overtrådt, d.v.s., at ulovligheden skal være klar.

Endelig er det en betingelse for annullation, at den beslutning, der annulleres, ikke er ført ud i livet. Når beslutningen f.eks. er udmøntet i en forvaltningsakt eller en aftale, har det ingen mening at annullere beslutningen om at udstede en forvaltningsakt eller indgå en aftale. Forvaltningsakten eller aftalen består ligefuldt.

Et par eksempler fra tilsynsmyndighedernes praksis kan tjene til illustration af, hvorledes det kommunale tilsyn fungerer:

En vognmand rettede henvendelse til Tilsynsrådet i anledning af, at en kommune havde tildelt en hyrevognsbevilling til en anden ansøger. Efter en gennemgang af de konkrete omstændigheder i forbindelse med tildelingen af hyrevognsbevilling fandt Tilsynsrådet, at kommunens tildeling af bevilling til en anden ansøger var ulovlig, idet det anvendte skøn ved bevillingstildelingen ansås for udøvet i strid med foreliggende praksis og retningslinier herfor. Da beslutningen var udført, kunne Tilsynsrådet ikke sætte denne ud af kraft, men henstillede til kommunen, at der tildeltes klageren en ekstra (sæson)bevilling, hvilket kommunen herefter gjorde.

I en anden sag nægtede en kommune at give en borger aktindsigt i en bestemt sag. Borgeren klagede til Tilsynsrådet, der udtalte, at kommunen efter rådets opfattelse var forpligtet til at give aktindsigt. Da kommunen fortsat vægrede sig, pålagde Tilsynsrådet kommunen at imødekomme begæringen om aktindsigt. Kommunen forelagde herefter spørgsmålet for

Indenrigsministeriet, der tiltrådte Tilsynsrådets opfattelse, hvorefter kommunen meddelte den begærede aktindsigt.

#### d. Folketingets ombudsmand.

Efter ombudsmandslovens § 1 og § 4, stk. 2, er ombudsmanden kompetent over for kommunerne, for så vidt angår de sagsområder, hvor der er hjemmel for klage til en statsmyndighed. Den samlede kommunalbestyrelses virksomhed er undtaget området for ombudsmandens virksomhed. Uanset disse begrænsninger kan ombudsmanden dog ifølge ombudsmandslovens § 6, stk. 5, af egen drift optage en sag til undersøgelse, for så vidt der er tale om krænkelse af væsentlige interesser.

Efter ombudsmandslovens § 4, stk. 3, skal ombudsmanden ved udøvelsen af sine beføjelser tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker. Ombudsmanden har på denne baggrund over for Folketinget bekræftet, at det må betragtes som en forudsætning for hans kompetence over for den kommunale forvaltning, at den kun udøves til kritik af forhold, hvis betydning rækker videre end rene småfejl i den kommunale administration.

Det bemærkes, at ombudsmanden i praksis i vidt omfang har behandlet klager over kommunale beslutninger, der har været forelagt de kommunale tilsynsmyndigheder.

Det er en betingelse for ombudsmandens behandling af en klage, at alle muligheder for ændring af den påklagede afgørelse ved eventuelle klageinstanser er udnyttet. Der gælder en klagefrist på ét år fra afgørelsens dato. Ombudsmanden afgør selv, om en klage giver anledning til undersøgelse.

Ombudsmanden har ingen kompetence til at ændre en administrativ afgørelse, men kan alene give udtryk for sin retsopfattelse.

#### e. Domstolene.

Efter grundlovens § 63 er domstolene berettiget til at efterprøve ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænse. Bestemmelsen forstås i dag således, at der ikke er mulighed for ved lov at afskære domstolenes prøvelsesadgang. Alle administrative afgørelser kan indbringes for domstolene. Noget

andet er, at domstolene udviser tilbageholdenhed med at efterprøve afgørelser, der er truffet på et retsgrundlag, som efterlader et stort spillerum for administrativ skønsudøvelse.

#### f. Vurdering af nugældende ordning.

Fra kommunal side hævdes det ofte, at klageafgørelser fra andre myndigheder tilstræber en sådan grad af "millimeterretfærdighed", at de er styrende for kommunens egne fremtidige afgørelser i et omfang, så hensynet til fordelene ved decentralisering og sammenfald mellem kompetence og økonomisk ansvar tilsidesættes.

Kommunaløkonomiske hensyn tilsiger, når lovgivningsmagten ønsker en tæt styring af kommunernes praksis, at styringen sker via en detaljeret regelstyring kombineret med en høj grad af statslig medfinansiering, sådan som det kendes fra de forskellige regelsæt om kontante, sociale ydelser. På de områder, hvor der også i realiteten overladt kommunerne en vis grad af skøn, og hvor der er en kommunal finansiering, tilsiger hensynet til kompetence og økonomisk ansvar, at det skøn, som er tillagt kommunerne, ikke kan omgøres af en klageinstans.

Klagesystemet synes desuden i udpræget grad at være præget af uoverskuelighed. Det kan formentligt uden videre lægges til grund, at kendskab til de mange klagemyndigheder inden for de enkelte sektorområder ikke er almen viden. Selv om forvaltningslovens regler om videresendelse af forkert indsendte henvendelser til rette myndighed (§ 7, stk. 2) og om klagevejledning (§ 25) i et vist omfang råder bod herpå, må det anses for utilfredsstillende, at den administrative behandling af klager over kommunale afgørelser er lagt således til rette, at det er vanskeligt for udenforstående at gennemskue.

Hertil kommer, at grænsen mellem sektormyndighedernes og de almindelige kommunale tilsynsmyndigheders kompetence ikke altid er skarp. Det kan bl.a. give anledning til tvivl, i hvilket omfang det almindelige kommunale tilsyn er kompetent, når de administrative klagemuligheder inden for et sektorområde er udtømt. Dersom den kommunale tilsynsmyndighed i disse

tilfælde er kompetent, vil den som oftest indhente en vejledende udtalelse om retstilstanden hos vedkommende fagministerium. Herved bliver fagministeriet ofte reelt -omend ikke formelt - nødt til at tage stilling til det konkrete spørgsmål, klagen vedrører.

Der kan endvidere rejses tvivl om hensigtsmæssigheden i, at tilsynsmyndigheden må inddrages i de tilfælde, hvor en kommune ikke efterlever en administrativ myndigheds afgørelse.

I begge de beskrevne tilfælde er resultatet, at den samme sag underkastes behandling i to (eller flere) administrative systemer, nemlig både sektormyndigheden og det kommunale tilsyn.

Et ofte fremført kritikpunkt er den lange sagsbehandlingstid, som ofte medgår ved behandlingen af klager. Man kan ikke se bort fra, at selve klagesystemets indretning kan virke forsinkende på sagsekspeditionen. Der skal anvendes tid på at forklare borgerne klagesystemet, videresendelse af forkert indsendte henvendelser til rette myndighed forsinker sagsgangen, og samme virkning har den udstrakte brug af udtalelser fra andre myndigheder.

Endelig skal det nævnes, at eksistensen af flere klageinstanser selvsagt vil betyde, at det varer længere, inden den endelige administrative afgørelse foreligger. Dette forhold taler for en reduktion af antallet af klageinstanser i de tilfælde, hvor andre end den borger, som er afgørelsens adressat, er tillagt klageret (f.eks. en nabo eller kommunalbestyrelsen).

Som oven for nævnt må det kræves, at klageorganer vedrørende kommunale afgørelser finder den rigtige balance, som lovgiver har tilstræbt, mellem to modstridende hensyn. På den ene side ønsket om en vidtgående decentralisering, der placerer opgavevaretagelsen så nær ved borgerne som muligt og hos den myndighed, som bærer det økonomiske ansvar for opgavens løsning, og på den anden side ønsket om retssikkerhed og en vis grad af ensartethed i den praksis, kommunerne anlægger.



Det har som nævnt været fremført, at det balancepunkt, som klageorganerne har valgt, ikke altid er det rette. Det kunne ganske vist hævdes, at en klagemyndigheds afgørelse, der ændrer en kommunal beslutning, alene er udtryk for den forpligtelse, der i forvejen påhviler den kommunale myndighed. Men hvis klagemyndigheden går ud over en juridisk vurdering af det forelagte spørgsmål og ændrer, hvad der efter lovens indhold burde være et lokalt fagligt eller måske politisk skøn, tilsidesættes de hensyn, der oprindeligt bevirkede, at opgaven blev placeret hos kommunen, herunder sammenfaldet mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar.

Eksistensen af mange klageorganer kan i visse tilfælde være udtryk for, at lovgiver i den første periode efter udlægningen af en opgave ikke har ment helt at kunne godkende alle konsekvenser af den nye placering af beslutningskompetencen. Historiske eller politiske forhold kan således være grunden til, at der på nogle områder er bevaret et klagesystem, som i dag forekommer unødvendigt, og som er ude af proportioner med klagesystemer på andre - for borgeren mere indgribende - områder. Disse forhold giver grundlag for en vurdering af, om de "balancepunkter", de forskellige klageorganer har valgt, og dermed de ressourcer, der anvendes til klagebehandling, og en vurdering af om de tab, der følger af økonomisk uansvarlig adfærd, står mål med den gevinst, der opnås i form af en højere grad af ensartethed.

#### g. Principper for ny klageordning.

Spørgsmålet om en ny klageordning har tillige været genstand for drøftelse i det statslige afbureaukratiseringsudvalg. I udvalgets redegørelse hedder det således:

"I forlængelse af overvejelserne vedrørende konkrete forenklingsinitiativer har udvalget set på mulighederne for en afbureaukratisering af ankesystemerne. Overvejelserne bygger dels på udvalgets egne overvejelser, dels på de forslag, der er fremkommet fra de enkelte ministerområder i forbindelse med udvalgets arbejde. Den konkrete udformning af ankesystemet på de enkelte områder behandles i det kommunale udvalg.

Det eksisterende ankesystem på det statslige og kommunale område er på en række områder blevet kritiseret for at være uoverskueligt som følge af de mange forskellige klagebehandlende myndigheder, at klagevejene er for lange, og at ankesagsbehandlingen er for langsommelig.

Mulighederne for at imødegå denne kritik kan navnlig ske ved indførelsen af ankebegrænsning. Ved overvejelserne heraf bør der søges en løsning, der, foruden at forenkle ankesystemet, gør ankesagsbehandlingen hurtigere og reducerer ressourceforbruget samtidig med, at man bevarer retssikkerheden for borgerne.

Dette indebærer navnlig på det kommunale område, at klageadgangen inden for de eksisterende ankesystemer begrænses, således at en afgørelse kun kan ankes én gang, hvilket vil kunne reducere ressourceforbruget, øge overskueligheden og nedsætte sagsbehandlingstiden. Hensynet til overskuelighed taler endvidere for, at der, bortset fra på skatteområdet, alene klages til en myndighed. Spørgsmålet om principielle sager indenfor det sociale område overvejes nærmere i Det Kommunale Udvalg.

Med hensyn til klagemyndighedens placering er det efter udvalgets opfattelse mest hensigtsmæssigt, at klagemyndigheden etableres i tilknytning til statsamterne. Det skyldes, at statsamterne har en stærk tradition for juridisk sagsbehandling, og at en del henvendelser fra borgere, der ønsker at klage over kommunale afgørelser, allerede i dag rettes til og behandles af statsamterne, der fungerer som sekretariater for tilsynsrådene. Klagemyndigheden har herved lokal karakter uden organisatorisk sammenhæng med det kommunale system. I tilknytning hertil understreges, at der ved ankereformen ikke ændres på betingelserne for det kommunale selvstyre, hvorfor ankeadgangen alene omhandler de retlige aspekter af en kommunal afgørelse. For så vidt angår det sociale område skal dette overvejes nærmere i Det Kommunale Udvalg."

Udvalget har således i de videre drøftelser om en udfyldning af afbureaukratiseringsredegørelsens ramme for en ny klageordning opstillet følgende principper:

- Den kommunale afgørelsesmyndighed skal have mulighed for at tage stilling til klagen, før den indbringes for klageinstansen.
- Kun én klagemulighed.
- Statsamtet som klageinstans for så vidt angår primærkommunale beslutninger.
- Centrale klageinstanser for så vidt angår amtskommunale beslutninger og København og Frederiksberg.
- Klagesagsbehandlingen bør samles i så få klagemyndigheder som muligt.
- Klageinstansens prøvelsesadgang bør begrænses til sagstyper, hvor lovgivningen kun i begrænset omfang tilsigter, at der skal anlægges lokale skøn.
- Afgørelser, der har mindre indgribende betydning, og bagatelagtige spørgsmål skal ikke kunne påklages.
- Ensartede regler for klagefrister, procedurer m.v.

Nærværende udvalg har taget udgangspunkt i dette oplæg fra det statslige afbureaukratiseringsudvalg.

Udvalget skal herefter i det følgende, hvad angår statsamtmandens rolle, foreslå, at de sociale amtsankenævns sekretariater overføres til statsamterne tidsmæssigt sammenfaldende med de beslutninger, der måtte følge af udvalgets forslag om udlægning af rådgivning og vejledning på det sociale område. Afgørelserne træffes fortsat i amtsankenævnene, hvor de læge medlemmer fremover udpeges efter indstilling fra primærkommunerne. Udvalget skal endvidere i det følgende foreslå, at statsamtændene gøres til ankemyndighed for forskellige primærkommunale afgørelser (under 400 sager om året).

Udvalget foreslår i nogle tilfælde, at det indskræpes at klageadgangen begrænses via en bestemmelse om, at klagemyndigheden kun kan tage stilling til sagens retlige aspekter og ikke kan efterprøve det kommunale skøn.

En skelnen mellem ret og skøn i den enkelte sag vil imidlertid i andre tilfælde kunne vise sig vanskelig og ressourcekrævende og føre til et for borgeren utilfredsstillende resultat. Desuden kan der være en risiko for, at der

udvikler sig en så udvidet fortolkning af, hvad de retlige aspekter indbefatter, at der ikke reelt bliver tale om færre og mindre omfattende sager.

Udvalget foreslår derfor, at der i andre tilfælde, hvor lovgivningen har tilsigtet et betydeligt element af lokalt skøn, sker en afskæring af klageadgangen.

Endelig er der atter andre tilfælde, hvor man må lade skøn blive genstand for klage. Udvalget er ikke uenig i, at klage alene bør vedrøre "retlige spørgsmål", men ser ikke i alle tilfælde åbenbare muligheder for, at der i den enkelte sag kan sondres mellem retlige og skønsmæssige aspekter.

Den skitserede omlægning forudsættes gennemført, uden at der tilføres statsamterne ressourcer, ud over hvad der følger af overførselen til statsamterne af de sociale amtsankenævns sekretariater. Det forudsættes endvidere, at den ekspertise, der i dag varetager klagesager på statsligt niveau, i vist omfang må bevares til rådgivning for statsamterne. Men alt i alt forudsættes forslagene at føre til både lavere ressourceforbrug, færre klagesager og bedre borgerbetjening.

Konsekvenserne for antallet af ombudsmandssager: Der vil formentlig kunne ventes en stigning i antallet af klager til ombudsmanden, hvis adgangen til administrativ klage begrænses. På den anden side vil netop adgangen til ombudsmandsprøvelse kunne reducere betænkelighederne ved en sådan forenkling af det administrative klagesystem.

Mulige konsekvenser for antallet af sager ved domstolene: Generelt er der næppe grund til at frygte, at en reduktion af antallet af klageorganer vil medføre en mærkbar stigning i antallet af domstolssager. På den anden side kan der næppe helt ses bort fra, at den udvidede adgang til retshjælp, herunder retshjælpsforsikring, samt adgangen til fri proces kan betyde, at der på enkelte områder kan forventes en stigning i antallet af sager, der forelægges domstolene.

En regional klagebehandling rejser endvidere spørgsmålet om koordination af klageorganernes praksis. Det må vurderes, om koordinationen kan sikres ved vejledende udtalelser fra vedkommende ministerium, ved regelmæssige "dommermøder" eller på anden måde.

#### 4.A. Oversigt over gældende klageregler.

##### 4.A.1. Miljøministeriets område.

I nedenstående skema gives en oversigt over klagebestemmelser vedrørende kommunalbestyrelsesbeslutninger på Miljøministeriets område. Skemaet er hentet fra Arealudvalgets anden delbetænkning, idet der dog er foretaget enkelte tilføjelser.

Lovhjemmel	1. instans	2. instans	3. instans
<b>Kommuneplanloven:</b>			
- Kommunalbestyrelsens i h.t. kommuneplanloven f.s.v.a. retlige spørgsmål (§ 48, stk. 1)	kommunalbestyrelsen (800-1000 lokalplaner)	Planstyrelsen (320) (kun retlige spørgsmål)	
- Lokalplanpligt (§ 16, stk.3, § 47, stk. 3)	kommunalbestyrelsen	Planstyrelsen	
- Påbudssager i h.t. § 44 og påbuds- og forbudssager i h.t. § 45, stk. 1 og 2	kommunalbestyrelsen	Planstyrelsen (35)	
- Ekspropriationsbeslutning i h.t. § 34	kommunalbestyrelsen	Planstyrelsen (2. instansafgørelser efter kommuneplanloven i alt: 590)	miljøministeren
<b>Bæstloven:</b>			
- Sager om tilladelse til indvinding på landjorden	amtsråd Skov- og Naturstyrelsen (i alt ca. 150 tilladelser)	Skov- og Naturstyrelsen (45) Miljøankenævnet	Miljøankenævnet 23 i 1985
- Tilbagekaldelsessager	amtsråd Skov- og Naturstyrelsen	Skov- og Naturstyrelsen miljøministeren	miljøministeren
<b>Naturfredningsloven:</b>			
- Afgørelser om gennemførelse af fredninger (§ 26, § 30)	Fredningsnævn	Overfredningsnævn	Taksationskommissionen i NFLen (kun afgørelser af erstatningsspørgsmål)
- Afgørelser om dispensation fra fredning (§ 34)	Fredningsnævn	Overfredningsnævn	-
- Afgørelser om ændring af fredning (§ 34 a)	Fredningsnævn	Overfredningsnævn	Taksationskommissionen efter NFLen (kun afgørelser om tilbagebetaling af udbetalt fredningserstatning)
- Afgørelser i bygge- og beskyttelsesliniesager, sager om almehedens færdsel og ophold og friluftsklamer (§ 58, stk. 1)	Fredningsnævn	Overfredningsnævn	-
- Naturfredningslovens §§ 43-43 b, vådområder, heder, strandenge (§ 45, stk. 1 + bek. nr. 40 af 9. febr. 1984, bek. nr. 521 af 2. nov. 1983)	Amtsråd/ Hovedstadsrådet	Skov- og Naturstyrelsen	-

Lovhjemmel	1. instans	2. instans	3. instans
- Jordfaste fortidsminder	Skov- og Naturstyrelsen Fredningsnævn	Miljøministeren Overfredningsnævn	-
<b>Sommerhusloven:</b>			
- Sager om tilladelse til erhvervsræssig udlejning	Planstyrelsen (200-250)	miljøministeren (20-30)	
- Sager om tilladelse til udlejning eller fremleje af areal til camping	amtsrådet (få)	Planstyrelsen	miljøministeren
- Sager om tilladelse til opførelse af mere end én beboelsesbygning på en selvstændig ejendom i sommerhusområde § 7	kommunalbestyrelsen		
- Sager om tilladelse til helårsbeboelse i sommerhusområde § 7a	kommunalbestyrelsen	Miljøankenævnet (200) Planstyrelsen fungerer som sekretariat for Miljøankenævnet	
- Sager om tilladelse til selskabers erhvervelse af fast ejendom	Planstyrelsen (200-250)	miljøministeren (ganske få)	
<b>By og landskabsloven:</b>			
- Zonelovsager	kommunalbestyrelse amtsråd (i alt ca. 10.000)	Miljøankenævnet Miljøankenævnet (600) Planstyrelsen fungerer som sekretariat for Miljøankenævnet	
<b>Miljøbeskyttelsesloven:</b>			
- Visse mindre sager efter miljøbeskyttelsesreglementet	kommunalbestyrelsen Miljøstyrelsen	Miljøstyrelsen miljøministeren (i alt 140)	
- Sager efter § 11 (besk. telse af vandforsyningsinteresser)	(mange sager)	(i alt 300)	
- Nedsivningssager	kommunalbestyrelse amtsråd Miljøstyrelsen	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen miljøministeren	
- Udsprøjtningssager	amtsråd Miljøstyrelsen	Miljøstyrelsen miljøministeren	Miljøankenævnet ved erhvervsvirksomheder

Lovbjæmel	1. instans	2. instans	3. instans
- Sager vedr. olietanke	kommunalbestyrelsen Miljøstyrelsen	Miljøstyrelsen	
- Sager vedr. samletanke	kommunalbestyrelsen Miljøstyrelsen	Miljøstyrelsen miljøministeren	
- Andre sager efter § 11	Miljøstyrelsen	miljøministeren	
- Sager om visse udlædninger til overfladevand § 17	Miljøstyrelsen	miljøministeren	
- Sager efter § 18 om spildevandstilladelser	kommunalbestyrelsen amtsråd	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (100)	Miljøankenævnet ved tilladelse, der vedrører en kommunalbestyrelses eller en erhvervsvirksomheds spildevandsanlæg
- Sager om betalingsvedtægter for spildevandsanlæg	kommunalbestyrelsen	Miljøstyrelsen (retlige spørgsmål)	
- Kapitel 5:			
- Godkendelsessager	kommunalbestyrelsen, amtsråd I særlige tilfælde Miljøstyrelsen (i alt 3000)	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (500)	Miljøankenævnet (140)
- Påbuds- og forbudssager §§ 42 og 44	kommunalbestyrelsen amtsråd (1000)	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (300)	Miljøankenævnet
<b>Lov om olie og kødaffald:</b>			
	kommunalbestyrelsen	Miljøstyrelsen (10)	Miljøankenævnet
<b>Vandforsyningsloven:</b>			
- Sager om godkendelse af vandforsyningsplaner	amtsrådet	Miljøstyrelsen	
- Sager om foreløbige og endelige vandindvindingsstilladelser	kommunalbestyrelsen amtsrådet	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (50)	Miljøankenævnet ved vandindvindingsstilladelser, som i det væsentlige tjener til vandforsyning af en erhvervsvirksomhed samt tilladelser til vandindvindingsanlæg for samme
- Sager om bortledning af grundvand, § 26	kommunalbestyrelsen amtsråd	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen	



Lovhjemmel	1. instans	2. instans	3. instans
- Sager om inddragelse af ejendomme under almene vandforsyningsanlæg, § 29	kommunalbestyrelsen hvis der er udarbejdet en vandforsyningsplan ellers amtsrådet	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen	Miljøankenævnet ved erhvervsvirksomheders vandforsyning
- Sager om forsyningspligt efter kap. 8	kommunalbestyrelsen når der foreligger godkendte forsyningsplaner, ellers amtsråd	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen	
- Sager om godkendelse af højre grænseværdier end fastlagt ved bekendtgørelse om vandkvalitet og om indgreb heroverfor	kommunalbestyrelsen amtsråd (i alt 300)	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (50)	
- Sager om ekspropriation efter kapitel 7	kommunalbestyrelsen	Miljøstyrelsen	
- Sager om tilbagekaldelse af vandindvindingstilladelser § 32	amtsråd	Miljøstyrelsen	Miljøankenævnet ved erhvervsvirksomheder
- Sager om godkendelse af regulativer for private almene vandforsyningsanlæg	kommunalbestyrelsen	Miljøstyrelsen (meget få)	
<b>Vandløbsloven:</b>			
- Sager om regulativer for vandløb	kommunalbestyrelsen amtsråd (ved amtskommunale vandløb)	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (150)	
<b>Skovloven:</b>			
- Sager vedrørende fritagelse for fredskovpligten	Skov- og Naturstyrelsen (skovdistrikterne)	miljøministeren	
- Sager vedr. suspension af fredskovpligten	Skov- og Naturstyrelsen (200)	miljøministeren (10)	
- sager vedr. udstykningslovens § 3	Skov- og Naturstyrelsen (skovdistrikterne)	miljøministeren	
<b>Sandflugtloven:</b>			
- (§ 15-klage over byggeforbud m.v. på sandflugtarealer)	amtsråd Skov- og Naturstyrelsen i Nordjylland, Viborg, Ringkøbing og Ribe amt samt på Røsnæs (50)	miljøministeren miljøministeren (1-2)	

#### 4.A.2. Undervisnings- og Forskningsministeriets område.

Ifølge skolestyrelseslovens § 65 kan afgørelser, der er truffet af de kommunale skolemyndigheder, indbringes for amtsrådet.

Amtsrådets afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, medmindre undervisningsministeren har fastsat særlige regler herom.

#### 4.A.3. Kulturministeriets område.

Det under 4.A.2 anførte gælder tilsvarende for fritidsundervisningslovens område, der den 3. juni 1988 blev overført fra undervisningsministerens til kulturministerens ressort.

Afgørelser, som amtsrådet træffer inden for lovene om henholdsvis specialundervisning for voksne, undervisning af voksne indvandrere og lov om prøveforberedende enkeltfagsundervisning for voksne, kan indbringes for Kulturministeriet, Direktoratet for Folkeoplysning, Frie Grundskoler m.v., som eneste klagemyndighed.

#### 4.A.4. Socialministeriets område.

##### a. Hovedreglen om én klagemulighed.

Der er som regel én (og kun én) klagemulighed inden for det sociale område.

Det betyder, at afgørelser truffet af:

- det sociale udvalg kan indbringes for amtsankenævnet (i København og Frederiksberg Kommuner for Den Sociale Ankestyrelse),
- revaliderings- og pensionsnævnene kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse,
- amtskommunens social- og sundhedsudvalg kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse.
- Sikringsstyrelsen som hovedregel kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse.
- Socialstyrelsen efter bistandslovens § 4 og § 84, stk. 1, kan indbringes for Socialministeriet,

- Søfartsstyrelsen efter § 34 i Socialministeriets bekendtgørelse om dagpenge til søfarende ved sygdom eller fødsel (BEK nr. 383 af 13/06/1988) kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse.
- amtskatteinspektoratets afgørelser vedrørende børnefamilyleydelse af, om den, der har forældremyndigheden over et barn, opfylder betingelsen om fuld skattepligt, kan indbringes for Statskattedirektoratet.

Men der er undtagelser fra reglen om én og kun én klage mulighed, idet der er enkelte områder, hvor der slet ikke er klageadgang. I enkelte tilfælde er der mulighed for at få en sag prøvet endnu engang (principielle sager). Endelig er der eksempler på særlige klageregler (se herom i betænkning 1143).

Klager over afgørelser, der er truffet af de sociale udvalg eller revaliderings- og pensionsnævn skal sendes til den myndighed, der traf afgørelsen. Dette princip, der kaldes "vending af postgangen", giver mulighed for anvendelse af en remonstrations(genvurderings-)ordning og indførtes den 1. april 1985. En lang række kommuner har siden indført remonstrationsordninger, der i praksis har vist sig at frasortere en del klagesager.

#### **b. Ekstra klagemulighed.**

Amtsankenævnets afgørelser er normalt endelige og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Kun i de særlige tilfælde, hvor sagen skønnes at være af principiel betydning, kan den efterprøves af Den Sociale Ankestyrelse. Det er Den Sociale Ankestyrelse, der efter anmodning fra ansøgeren eller det sociale udvalg afgør, om en sag er principiel. Ankestyrelsen optager ikke af egen drift sager til principiel behandling.

Hvis Ankestyrelsen finder, at sagen ikke indeholder spørgsmål af principiel betydning, kan sagen herefter ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

En sag antages at have principiel betydning, hvis den omfatter forhold, Ankestyrelsen ikke tidligere har taget stilling til. Det vil hyppigst være i forbindelse med gen-

nemførelse af ny lovgivning, hvor det kan have principiel betydning at få klarlagt, hvordan de nye bestemmelser fortolkes af Ankestyrelsen, men også en afklaring af spørgsmål i relation til bestående lovgivning kan være principielle.

Om afgørelsen har dybtgående indflydelse på klagerens sociale situation, er ikke i sig selv tilstrækkelig grund til, at sagen har principiel betydning. Selv om afgørelsen af klageren opfattes som velfærdstruende, skal den for at blive optaget i Ankestyrelsen indeholde momenter af generel karakter.

Det er i loven fastsat, at Ankestyrelsen inden 14 dage fra sagens modtagelse skal træffe beslutning om, hvorvidt en sag kan optages til behandling.

Klagen sendes til amtsankenævnet, der hurtigst muligt sender klagen til Ankestyrelsen sammen med begrundelsen for den trufne afgørelse og de sagsakter, der forelå ved sagens afgørelse.

### c. Afgørelser uden klagemulighed.

#### - Bistandsloven:

- Tildeling af hjemmehjælp (§ 57).
- Hjælp til dækning af udgifter til medhjælp eller særlige indretninger i kollektive boliger § 59, stk. 2).
- Omsorgsarbejde (§ 60).
- Tilskud til kollektive eller individuelle transportmidler (§ 61).
- Børns optagelse i (og opsigelse fra) dagpleje (§ 64, stk. 1).
- Godkendelse af opholdssteder for børn og unge (§ 66, stk. 1 og 2, jf. stk. 3).
- Fastsættelse af plejevederlag i familiepleje (§ 66, stk. 5 og § 68, stk. 2).
- Børns optagelse i (og opsigelse fra) daginstitution (§ 72).
- Kommunalbestyrelsens afgørelse f.eks. efter § 73, stk. 1,2. punktum, af den måde forældrebetalingen til daginstitutioner skal beregnes.
- Optagelse i daghjem eller dagcentre (§ 77, stk. 3).

- Dagpengeloven:

- Dagpengeudvalgets afgørelser om retten til dagpenge fra en arbejdsgiver efter dagpengelovens afsnit I.

- Lov om social pension:

- Sikringsstyrelsens afgørelser om at se bort fra kravet om fast bopæl her i Danmark ved udbetaling af social pension (§ 3, stk. 4).

- Børnetilskudsloven:

- Afgørelser truffet af de sociale myndigheder i København og Frederiksberg Kommuner om bidragsskyldiges evne til at tilbagebetale forskudsvis udbetalte bidrag (§ 21, jf. § 22, stk. 4).

d. Særlige klageregler.

Det sociale udvalgs afgørelser om anvisning og om betaling for husvildebolig kan indbringes for amtsankenævnet, men ikke for anden administrativ myndighed (bistandslovens § 31).

En afgørelse om optagelse på visse typer af amtskommunale institutioner (forsorgshjem m.v. § 105), der træffes af lederen af den pågældende institution, kan indbringes for amtsankenævnet.

Klager over den beregning af betaling for ophold for visse personer på de i bistandslovens § 112, stk. 1, nævnte institutioner, der foretages af amtskommunens social- og sundhedsudvalg, kan indbringes for Socialstyrelsen. Socialstyrelsens afgørelse kan indbringes for Socialministeriet (BEK. nr. 301 af 26/06/1979).

Der findes særlige klageregler for afgørelser efter bistandslovens afsnit VIII om hjelpeforanstaltninger over for børn og unge uden samtykke. (Socialministeriets cirkulære om hjelpeforanstaltninger uden samtykke m.v. (CIR af 21/5/1982)).

Træffer det sociale udvalg en afgørelse om afbrydelse af et barns forbindelse med forældremyndighedens indehaver for en periode af mindre end tre måneder, kan denne afgørelse indbringes for Socialstyrelsen (§ 67, stk. 2 og 3). Socialstyrelsens afgørelse kan indbringes for Socialministeriets departement.

Ifølge Socialministeriets bekendtgørelser om magtanvendelse m.v. i henholdsvis døgninstitutioner for børn og unge (Bek. nr. 885 af 11/12/1986) og i institutioner for voksne med vidtgående fysiske og psykiske handicap (BEK. nr. 568 af 21/12/1979 som ændret ved BEK. nr. 237 af 14/4/1987) kan klager over amtsrådets beslutninger i medfør af bekendtgørelserne indbringes for Socialstyrelsen. Socialstyrelsens afgørelser kan indbringes for Socialministeriet.

Afgørelser efter arbejdsskadeforsikringslovens § 40, stk. 1, om udbetaling af kapitalbeløb, truffet af det sociale udvalg, kan indbringes for amtsankenævnet (for Københavns og Frederiksbergs vedkommende for Den Sociale Ankestyrelse), der har den endelige administrative afgørelse.

#### 4.A.5. Sundhedsministeriets og Justitsministeriets område.

##### a. Patientklagenævnet.

Klager over den faglige virksomhed, der udøves af medicinalpersoner inden for sundhedsvæsenet, skal indbringes for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, der er et centralt, uafhængigt organ. Bestemmelsen om oprettelse af et patientklagenævn er indeholdt i den seneste revision af lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse og trådte i kraft 1. januar 1988.

Indtil da blev klager indgivet til og behandlet af Sundhedsstyrelsen med mulighed for anke til ministeriet for så vidt angik spørgsmål vedrørende den administrative sagsbehandling.

Nyordningen blev gennemført for at imødekomme en kritik, der - med lobemærkningernes ord - gik ud på, "at sundhedsstyrelsen (...) praktiserer et fagligt selvdømme, og at der er behov for, at også almene synspunkter indgår i afgørelsen af, om der er givet en fagligt set rigtig behandling." Det nye patientklagenævn er derfor sammensat således, at juridisk sagkundskab og lægmænd har en fremtrædende stilling.

Efter lovændringen er det fortsat Sundhedsstyrelsen, der - for at sikre bedst mulig ressourceudnyttelse og mindst mu-

ligt dobbeltarbejde - foretager undersøgelse og vurdering af klagesagerne og foretager indstillinger til Patientklagenævnet, som træffer endelig afgørelse.

Patientklagenævnets kompetence omfatter den faglige virksomhed, der udøves af personer inden for sundhedsvæsenet.

Klager over f.eks. serviceniveaet på sygehusene, uhøflig optræden fra personalet eller ventetider på sygehusene rettes til sygehuset/sygehuskommunen. Tilsvarende klager over andet sundhedspersonale, f.eks. over privat praktiserende læger/lægevagten sendes til social- og sundhedsudvalget i amtskommunen.

Patientklagenævnet har ikke mulighed for at tage stilling til straf. Sager om fratagelse af autorisation behandles af Sundhedsstyrelsen samt Sundhedsministeriet og/eller domstolene. Sager, hvor bøde, hæfte eller højere straf kan komme på tale, forelægges for den almindelige anklagemyndighed. Patientklagenævnets egne sanktionsmuligheder er alene at udtrykke kritik i form af beklagelse, misbilligelse eller lignende eller at anmode anklagemyndigheden om at rejse tiltale.

Et eventuelt medhold i en klage giver således ikke nogen umiddelbar ændring i patientens stilling på samme måde, som der f.eks. er en økonomisk ændring forbundet med at få medhold i en sag om tildeling af social pension. Det skyldes, at sundhedsvæsenet under alle omstændigheder er forpligtet til at give patienten bedst mulig behandling, uanset om behandlingsbehovet skyldes en skade, der er forårsaget af en medicinalperson eller ikke.

Nævnet kan ikke tage stilling til erstatningsspørgsmål. Føler en patient sig berettiget til erstatning på grund af fejl begået af en sygehuslæge eller sygeplejerske, må der rejses sag ved domstolene mod vedkommende sygehuskommune.

#### **b. Tvang i psykiatrien.**

Efter sidsyngelovens § 9 kan afgørelser om tvangstilbageholdelse på psykiatrisk afdeling administrativt påklages til Justitsministeriet, der inden én måned skal tage stilling til klagen. I praksis indhentes der en udtalelse fra Retslægerå-

det, inden Justitsministeriet træffer afgørelse i sagen. Tilsvarende gælder med hensyn til klager over tvangsindlæggelse.

Hvis Justitsministeriet godkender overlægens afgørelse om frihedsberøvelse, kan patienten begære spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed forelagt i retten i overensstemmelse med reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a. Heraf følger bl.a., at sagen inden fem søgnedage efter den administrative afgørelse skal indbringes for byretten på patientens hjemsted. Under en sådan sag kan også spørgsmålet om erstatning i anledning af den stedfundne frihedsberøvelse pådømmes. Byrettens afgørelsen kan i givet fald ankes til landsretten.

Klager over rent lægelige spørgsmål, samt over eventuel tvangsbehandling og brug af tvangsmidler har hidtil henhørt under Sundhedsstyrelsen. Efter oprettelsen af Sundhedsvæsenets Patientklagenævn skal klager over andre tvangsforanstaltninger end frihedsberøvelse rettes til dette nævn.

Justitsministeren har fremsat forslag til en lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien, der skal afløse loven om sindssyge personers hospitalsophold, der er over 50 år gammel. Lovforslagets hovedformål er at tilvejebringe en forbedring af de sindslidendes retsstilling i forbindelse med indlæggelse, ophold og behandling på psykiatrisk afdeling i tilfælde, hvor anvendelse af tvang kan komme på tale. Blandt de ærninger, der foreslås på området, er også en ny klageordning.

Efter forslaget oprettes der i hvert statsamt samt i Københavns Kommune et Patientklagenævn med vedkommende statsamtmand som formand og to medlemmer, der beskikkes af justitsministeren efter indhentet udtalelse fra henholdsvis Den Almindelige Danske Lægeforening og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Der skelnes fortsat mellem klager over frihedsberøvelse, - dvs. tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse, - og andre former for tvang. Således skal sygehusmyndigheden efter anmodning fra patienten eller patientrådgiveren indbringe afgørelser vedrørende frihedsberøvelse for retten efter reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a.



Klager over tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering rettes derimod til det amtslige Patientklagenævn efter anmodning fra patienten eller patientrådgiveren.

(Patientrådgiveren er en anden nyskabelse i lovforslaget. Efter forslaget skal statsamtmanden beskikke en personlig rådgiver til enhver patient, der udsættes for tvang).

Klagevejledning skal gives til patienten ved anvendelsen af tvangsindgrebet. Patienten og patientrådgiveren har ret til mundtligt af forelægge sagen for nævnet.

Netop patientens muligheder for selv at fremstille sin sag for nævnet samt nævnets muligheder for at aflægge besøg på vedkommende psykiatriske afdeling har været afgørende for, at man har valgt at foreslå en regional klagemyndighed.

Patientklagenævnenes afgørelser vil kunne påklages til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Det er statsamtet, som efter lovforslaget vil få overdraget sekretariatetsopgaverne i forbindelse med de amtslige patientklagenævns virksomhed.

#### **4.A.6. Boligministeriets område.**

##### **a. Byggeloven.**

Det er kommunalbestyrelsen, som efter byggelovens § 16 er tillagt kompetencen til meddelelse af byggetilladelser plus i øvrigt forskellige tilsynsbeføjelser på området. Kommunalbestyrelsen står dermed som administrator af det omfattende regelsæt i byggeloven og det tilhørende bygningsreglement. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter byggeloven kan - med to mindre betydende undtagelser - påklages til amtsrådet, i Københavns og Frederiksberg kommune til boligministeren, hvis afgørelsen omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller af en i medfør af denne fastsat bestemmelse. Påklage kan endvidere tillades, hvis afgørelsen efter klagemyndighedens vurdering har almen interesse eller vidtgående betydning for klageren. Klageadgangen er altså begrænset, og det er amtsrådet, der afgør, om en klage kan tages op eller ikke.

Mens amtsrådets afgørelse af, om en klage kan behandles, ikke kan påklages, er der mulighed for at påklage de afgørelser, amtsrådet træffer i behandlingen i de klager, der tages

op. Dog er det kun klageren, - ikke kommunen - der har denne ekstra ankemulighed. Det er boligministeren, der afgør denne type klagesager.

#### **b. Lov om individuel boligstøtte.**

Under boligministerens ressort hører også loven om individuel boligstøtte, der omhandler boligsikring, boligydelse og lån til beboerindskud. Kommunalbestyrelsen administrer loven, og dens afgørelse kan indbringes for det sociale amtsankenævn, i Københavns og Frederiksberg kommuner for boligministeren. Amtsankenævnets afgørelse kan, hvis boligministeren finder den af principiel betydning, optages til behandling af ministeren.

#### **c. Saneringsloven.**

Saneringsplaner, ændringer heri eller tilføjelser hertil skal - efter vedtagelse enten af en kommune eller af et saneringsselskab - godkendes af boligministeren (Boligstyrelsen). Når en saneringsplan er godkendt, træffer kommunalbestyrelsen beslutning om

- ejendomserhvervelser i medfør af saneringslovens § 20,
- meddelelse af påbud til private ejere om ombygning, forbedring eller istandsættelse af bestående bebyggelse i medfør af saneringslovens § 21, stk. 1, nr. 1,
- og pålæg af servitutter om udlæg af fælles arealer, indretning af fælles anlæg og disses drift og vedligeholdelse i medfør af saneringslovens § 21, stk. 1, nr. 2.

Klagebestemmelsen i saneringslovens § 24 giver således alene de klageberettigede adgang til at påklage kommunalbestyrelsens beslutninger til udmøntning af den godkendte saneringsplan. Vedrører klagen kommunalbestyrelsens udmåling af erstatningsbeløb, skal klagen dog rettes til taksationsmyndighederne, jf. saneringslovens § 38.

Det bemærkes, at i medfør af byfornyelseslovens § 90, stk. 4, har saneringsloven med visse begrænsninger udelukkende gyldighed, for så vidt angår saneringsplaner, der er vedtaget inden den 1. januar 1985.

Til andelshavere, der efter saneringsloven indtræder som andelshavere i ejendomme, som det efter saneringsplanen har været nødvendigt for den sanerende at råde over, kan kommunalbestyrelsen yde lån til erhvervelse af boligandelen, såfremt husstanden skønnes at have behov derfor, og såfremt husstanden har været genhusningsberettiget efter byfornyelsesloven. Kommunalbestyrelsens afgørelse herom kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, men boligministeren (Boligstyrelsen) kan dog optage en sag til behandling, når det skønnes, at sagen er af principiel betydning.

#### d. Byfornyelsesloven.

Kommunalbestyrelsens beslutninger om byfornyelse i medfør af byfornyelseslovens kapitel II, om boligforbedring i medfør af kapitel III, om gennemførelse af boligtilsynsmæssige foranstaltninger i medfør af kapitel VIII samt bevilling af offentlig støtte i medfør af kapitel VII til finansiering af forannevnte foranstaltninger kan påklages til byfornylesnævnet, jf. byfornyelseslovens § 24, § 33, stk. 5, § 76 samt § 64 a. Det samme gælder klager over opsigelse af rene beboelseslejemål, § 36, stk. 3 samt kommunalbestyrelsens beslutninger vedrørende tilvejebringelse af erstatningsboliger, § 42, stk. 7-10, jf. § 43, stk. 1.

Byfornylesnævnenes kompetenceområder er regionale, idet der er nedsat et byfornylesnævnet i hvert af amterne uden for hovedstadsområdet, mens der i hovedstadsområdet er nedsat i alt fem byfornylesnævnet. Nævnenes sammensætning fremgår af byfornyleslovens § 77.

Klager over udmålinger af erstatningsbeløb og godtgørelse (byfornyleslovens § 55, § 56 og § 37, stk. 6) og klager vedrørende opsigelse af erhvervslejemål og blandede lejemål (byfornyleslovens § 36, stk. 2 og 4) indgives til taksationsmyndighederne.

Klager over ekspropriationsbeslutninger (byfornyleslovens § 53) indgives til boligministeren (Boligstyrelsen).

Inden for en række øvrige områder i byfornylesloven udgør kommunalbestyrelsens beslutning den endelige administrative afgørelse, dog således, at boligministeren (Boligstyrel-

sen) kan optage en sag til behandling, når det skønnes, at sagen er af principiel betydning. Dette gælder følgende bestemmelser:

- § 14, stk. 9. Ydelse af lån til erhvervelse af boligandel til husstande, der skønnes at have behov derfor, og som har været genhusningsberettigede,
- § 40, stk. 4. Ydelse af godtgørelse til husstande, der ville kunne udsaneres, men som selv har skaffet sig erstatningsbolig,
- § 45, stk. 2. Godtgørelse til husstande for visse flytteudgifter i forbindelse med genhusningen,
- § 47. Ydelse af et særligt saneringsboligsikringslignende tilskud til driften til erhvervsvirksomheder, der har været udsaneret.

Det bemærkes om reglerne vedrørende klage til byfornyelsesnævnene, at der er medtaget en ændring under den komrnede revision af byfornyelsesloven i begyndelsen af januar 1989, hvorefter nævnenes kompetence indskrænkes til spørgsmål om fortståelse af loven eller en i medfør af denne fastsat bestemmelse. Klage skal dog kunne tillades, hvis kommunalbestyrelsens beslutning efter byfornyelsesnævnets vurdering har almindelig interesse eller videregående betydelige følger for klageren (byggelovens ankebetingelser).

#### **e. Boligreguleringsloven.**

I de kommuner, hvor reglerne i kapitel II-IV i lov om midlertidig regulering af boligforholdene er gældende, ned sættes der et eller flere huslejenævn, som afgør tvister mellem udlejere af privat boligbyggeri og lejerne om bl.a. leje fastsættelse, lejeforhøjelser, parternes pligt til renholdelse, vedligeholdelse og fornyelse.

Huslejenævnet består i henhold til boligreguleringslovens § 36 af en formand og to andre medlemmer. Formanden, der skal være jurist, beskikkes af amtmanden, mens de to andre medlemmer, som repræsenterer henholdsvis grundejerinteresser og lejerinteresser vælges af kommunalbestyrelsen.

Uden for Københavns Kommune kan huslejenævnets afgørelse af hver af parterne indbringes for boligretten inden for en frist af fire uger. I Københavns Kommune kan huslejenævnets afgørelse indbringes for et ankenævn. Klagefristen er fire uger. Ankenævnets sammensætning fremgår af lovens § 44. Ankenævnets afgørelser kan indbringes for boligretten efter de samme regler, der gælder uden for Københavns Kommune.

Herudover indeholder lov om midlertidig regulering af boligforholdene mulighed for, at Grundejernes Investeringsfond kan fritage en ejendoms ejer for afsætning af de vedligeholdelsesbeløb, der i medfør af lovens § 18 b skal indbetales til fonden, for såvidt angår den del af ejendommen, der udelukkende anvendes til andet end beboelse. Grundejernes Investeringsfonds afgørelse kan indbringes for boligministeren (Boligstyrelsen). Der er ingen klagefrister.

#### **4.A.7. Trafikministeriets område.**

Efter vejlovgivningen (lov om offentlige veje, lov om private fællesveje, lov om vejbidrag til offentlige veje og lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje) kan vejbestyrelser og vejmyndigheders afgørelser vedrørende administration af vejene påklages til Trafikministeriet. Både skønsmæssige spørgsmål og legalitetsspørgsmål kan påkendes af ministeriet. Ved en revision af vejlovene i 1985 er visse grupper af sager undtaget fra denne ordning, således at alene legalitetsspørgsmål kan tages op. I praksis tilsidesætter ministeriet yderst sjældent en vejbestyrelses skønsmæssige afgørelse. Der har tidligere været mulighed for at få kommunale afgørelser behandlet af to instanser, amtsrådet og derefter ministeriet, men af forenklingmæssige og ressourcemæssige grunde er klagesagerne nu koncentreret i ministeriet.

Trafikministeriets virksomhed på klageområdet vedrører henvendelser fra private grundejere på navnlig følgende områder:

- direkte råden over privat ejendom, herunder ekspropriation og vejudlæg,

- regulering af ejendommens udnyttelse, herunder byggeliniepålæg, regulering af adgangsforhold og andre færdselsreguleringer,
- facadeejerens muligheder for at udnytte beliggenheden ved vejen til private formål (udstykning, kommercielle aktiviteter),
- bidrag til anlæg, istandsættelse, vedligeholdelse og drift af veje.

#### 4.A.8. Energiministeriets område.

De nuværende klageregler findes i varmforsyningslovens kapitel 9, hvorefter kommunalbestyrelsens og amtsrådets afgørelser efter kapitel 4, 5 og 7 kan påklages til Energistyrelsen, hvis afgørelse kan påklages videre til energiministeren.

Klagemyndigheden har fuld prøvelsesret. Baggrunden herfor var ifølge bemærkninger til lovforslaget, at det var væsentligt for ministeren at følge lovens administration på lokalt hold. Bemærkningerne lagde op til, at det i folketingsåret 1984/85 skulle vurderes, om det var hensigtsmæssigt at begrænse den fulde klageadgang. Ved lovrevisionen skete der ikke ændringer af de gældende regler.

Langt størstedelen af de indkomne klager (90 pct.) er klager over tilslutningspligt (ny bebyggelse, eksisterende byggeri, forblivelsespligt) og/eller over elvarmningsforbud.

Klager kommer fra berørte grundejere, samt fra forsyningsselskaber i tilfælde, hvor kommunen giver en dispensation fra tilslutningspligten.

Energistyrelsens sagsbehandling er i disse sagstyper især koncentreret om retlige spørgsmål - fortolkning af retsregler og retlige standarder, herunder afgørelsens overensstemmelse med varmeplan og forudsætninger samt fejl ved sagsbehandlingen, såsom tilsidesættelse af høringsforskrifter, inhabilitet m.m. I dispensationssager (f.eks. ved lavenergihuse) indgår også et frit skøn, såvel hos første instans som hos klagemyndigheden.

Dernæst er der fem til ti sager om året vedrørende ekspropriation.

Erstatningsspørgsmålet afgøres af taksationsmyndighederne.

Energistyrelsen har ændret mange kommunale afgørelser på dette område, eksempelvis ændret linieføringer fra private marker til kommunale vejstrækninger og ændret placering af måler/regulatorstationer fra private grundarealer til kommunale/statslige arealer.

Endelig er der sager vedrørende projektkendelser (lovens § 14) omhandlende typisk spørgsmål om stillingtagen til brændselsanvendelsen/-ændringer på fjernvarmeværker og til ledningsetablering, dvs. om områdeafgrænsningsspørgsmål mellem fjernvarmeområder og naturgasområder. De vedtagne regionale varmeplaner, samt delplanerne normerer i mange tilfælde ikke spørgsmålene endeligt, hvortil kommer at kommunerne er tillagt en ret til at dispensere fra de gældende planer, såfremt afvigelserne er "mindre betydende afgivelser... som ikke ændrer planens særlige karakter og formål...".

Endelig er der sager om påbud til kollektive anlæg (især lovens § 17) omhandlende spørgsmålet om, at et kollektivt anlæg (fjernvarmeværk, blokcentral) inden for minimum ét år skal aftage et andet brændsel (overgang til naturgas, aftag af kraftvarmevand).

Et sådant påbud skal have baggrund i en varmeplan eller i et godkendt projekt, hvilket især er et retligt spørgsmål. Nogle af klagesagerne opstår på grund af, at det modtagende ("lille") kollektive anlæg finder det leverende ("store") forsyningsselskabs pris- og leveringsbetingelser for byrdefulde. Afgørelsen af dette spørgsmål henhører imidlertid ikke under kommunens kompetence efter § 17, og dermed heller ikke under klagemyndighedens (Energistyrelsens m.v.) kompetence. Spørgsmålet om rimeligheden af de meddelte pris- og leveringsbetingelser henhører derimod under Gas- og Varmeprisudvalget efter lovens kapitel 6 (§ 27 ff.).

#### **4.2. Antallet af klager over kommunale afgørelser.**

Neden for gives en kort oversigt over det årlige antal klager over kommunale afgørelser inden for de forskellige minister- og lovområder.

**4.2.1. Miljøministeriets område.**

Kommuneplanloven: ca. 600.

Råstofloven: ca. 50

Sommerhusloven: ca. 250, heraf 200 vedrørende tilladelse til helårsbeboelse.

By- og landzoneloven: 600

Miljøbeskyttelsesloven: 1000-1500, heraf 500 godkendelsessager, 300 påbuds- og forbudssager.

Vandforsyningsloven: 100-200

Vandløbsloven: 100-160

Naturfredningsloven: ca. 100 (hertil kommer ca. 300 klager til overfredningsnævnet over fredningsnævnens afgørelser).

Der henvises i øvrigt til oversigten side 81-84.

**4.2.2. Socialministeriets område.**

De sociale ankenævn afgjorde i 1987 godt 17000 sager, der fordelte sig således på sagsområder:



**Tabel 1. Afgjorte sager ved de sociale aptsankenævne fordelt efter de bestemmelser sagerne vedrørte.**

	Hele året
1. Lov om delpension, afgjorte sager i alt.....	81
2. Lov om sociale pensioner, afgjorte sager i alt.....	2.500
4. Lov om dagpenge ved sygdom og fødsel, afgjorte sager i alt.....	1.197
4. Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, afgjorte sager i alt.....	801
6. Lov om offentlige sygesikring, afgjorte sager i alt.....	54
7. Lov om arbejdsskadeborsikring, afgjorte sager i alt.....	4
8. Lov om social bistand, afgjorte sager i alt.....	11.281
9. Lov om individuel boligstøtte afgjorte sager i alt.....	939
10. Anden lovgivning, afgjorte sager i alt.....	385
1-10. Afgjorte sager i alt.....	17.242

#### **4.2.3. Sundhedsministeriets og Justitsministeriets område.**

Det nyoprettede patientklagenævne har i det første, år, 1988 modtaget 1263 klager, hvoraf 1093 er optaget til behandling. Heraf vedrører ca. 230 klager psykiatrisk behandling, men der foreligger ingen opgørelse over, hvor mange af disse sager, der vedrører tvang.

Justitsministeriet har i 1988 modtaget 402 klager vedrørende tvangstilbageholdelse/tvangsindlæggelse. I 280 sager er der truffet afgørelse, og 29 sager er blevet forelagt for retten.

#### 4.2.4. Boligministeriets område.

Følgende oversigt viser antallet af indgående klager i 1988 på Boligministeriets område:

##### Klage efter byggeloven

- 1) Klage over amtsrådsafgørelser: 100 stk.
- 2) Klage over København og Frederiksberg: 76 stk.

##### Klage efter lov om individuel boligstøtte

- 1) Klage over amtsankenævnsafgørelser: 108 stk.
- 2) Klage over København og Frederiksberg: 80 stk.

##### Klage efter saneringsloven

Hele landet: 57 stk.

##### Klage efter byfornyelsesloven

- 1) Bfl § 53: 2
- 2) Bfl §§ 14, stk. 9, 40 stk. 4 og 45 stk. 2: 0
- 3) Bfl § 47: 1

##### Klage efter boligreguleringsloven

Gennemsnit for de fire seneste år (1985-88): 2,5 stk.

#### 4.2.5. Trafikministeriets område.

Antallet af klager over kommunale og amtskommunale afgørelser på vejområdet er forholdsvis beskedent (250-300 sager på årsbasis), og behandlingen kræver tilsvarende beskedne ressourcer.

#### 4.2.6. Energiministeriets område.

Energistyrelsen har årligt ca. 200 klagesager. Sager om tilslutningspligt og elvarmeforbud samt om dispensation herfra udgør ca. 180 sager. I ca. 4/5 af disse sager er klagerne borgere (berørte grundejere), mens de resterende er påklaget af forsyningsselskaber.

Ca. 10 sager angår klager over ekspropriationer, og her er klagerne næsten altid berørte grundejere. I disse sagers afgørelse indgår såvel retlige som ikke-retlige hensyn (hensigtsmæssighed, økonomisk vurdering m.v.).

10 sager angår klager over projektgodkendelser (herunder dispensationer fra planer) og over påbud til kollektive anlæg om brændselsanvendelse m.v. Her er det kollektive anlæg (forsyningsselskaber), der klager.

#### 4.B. Udvalgets konkrete overvejelser og forslag.

Udvalget har afgrænset sin gennemgang af klageområdet således, at hovedsageligt klager over beslutninger truffet af - eller på vegne af - kommunale råd er taget op til behandling.

Som nævnt har udvalget taget udgangspunkt i en model, hvor statsamtet har kompetence i anden instans i sager, hvor kommunalbestyrelsen har kompetence i første instans. Samtidig gennemføres 1) en generel begrænsning i antallet af kommunale sagstyper, hvor der er klageadgang, og 2) begrænsninger i klagemyndighedernes adgang til at omgøre kommunale skøn, (ud fra det princip at beslutninger, hvor lovgivningen har tilsigtet et lokalt skøn, ikke skal kunne påklages), og 3) en afskæring af klageadgangen vedrørende beslutninger af mindre indgribende betydning.

Statsamtsmodellen indebærer bl.a. følgende fordele:

- modellen vil betyde, at der er én myndighed, som i borgerens øjne fremstår som den klagemyndighed, der i almindelighed behandler klager over kommunale afgørelser.
- hensynet til forvaltning så nær borgeren som muligt tilgodeses.
- en revision af ankesystemet efter de forslag, der er stillet neden for, vil betyde, at der i færre sager end hidtil vil være tale om at vurdere en skønsmæssig afgørelse. Derfor vil behovet for at inddrage sagkundskab være mindre. Der vil i første række være behov for juridisk ekspertise, som i forvejen er tilstede i statsamterne. I det omfang der i behandlingen af klagesager er behov for specialviden, vil der - på samme måde som i dag i tilsyns-sager - være mulighed for at kontakte vedkommende ressortministerium.

- ved at bygge på en allerede eksisterende enhed mindskes risikoen for uønsket opdrift i udgifterne. Som nævnt forudsættes der ikke tilført statsamterne yderligere ressourcer ud over, hvad der følger af en overtagelse af amtsankenævnenes sekretariatsressourcer fra amtskommunerne. Den aflastning af den samlede offentlige administration, som det øgede antal endelighedsbestemmelser vil medføre, vil således først og fremmest ske i centrale styrelser m.v., der hidtil har haft betydelige opgaver i forbindelse med klagesagsbehandling vedrørende kommunale afgørelser.
- en del henvendelser fra borgere, der ønsker at klage over kommunale afgørelser, bliver allerede i dag rettet til og behandlet af statsamterne qua sekretariater for tilsynsrådene. For den enkelte borger vil det ikke altid være indlysende, hvornår en klage falder inden for tilsynsrådets kompetence, og hvornår den ikke gør. I en række sager forekommer legalitetsspørgsmål, som falder inden for tilsynsrådernes kompetence, side om side med spørgsmål om skønsudøvelse og regelfortolkning, og det vil være hensigtsmæssigt, at alle aspekter af sagen - idet omfang, skøn stadig vil kunne påklages, - kan behandles af samme instans.

En anden mulighed er en konstruktion svarende til den, der i dag kendes fra de sociale amtsankenævn, hvor statsamtmanden er formand for et ankenævn, hvis øvrige medlemmer er politisk udpegede. Amtskommunernes socialcentre stiller i dag sekretariatsbistand til rådighed for amtsankenævnene. I en fremtidig organisation kunne et sådant ankeorgan hente sekretariatsbistand hos statens/amtskommunens specialister eller/og hos statsamtets juridiske stab.

Det kan - ikke alene på socialområdet - også forekomme rimeligt med en nævnslignende konstruktion med deltagelse af læge personer i afgørelserne. Det kunne overvejes at udpege disse blandt personer indstillet af amtets kommuner. Ved forhandlingerne med de kommunale parter o.a. om en udlægning af tilkendelseskompetencen på førtidspensionsområdet til kom-

munerne, er det f.eks. forudsat, at det læge element oprettholdes og i visse sager udvides.

Det skal bemærkes, at udvalget har valgt ikke at foreslå ændringer i klagereglerne vedrørende ekspropriation. Udvalget henviser her til overvejelserne om en samordning af klagebehandlinger vedrørende ekspropriation.

#### 4.B.1. Miljøministeriets område.

Miljøministeriet har - som allerede nævnt - udsendt to debatoplæg "Planlægningsloven - forenkling og modernisering" og "Enkelt og Effektivt", der lægger op til drøftelse af, hvorledes klagebestemmelserne bør udformes i fremtiden på Miljøministeriets område.

Det sidstnævnte debatoplæg stiller det spørgsmål, om efterfølgende klageadgang i større eller mindre omfang kan erstattes af en (lovbunden) mulighed for, at særligt interesserede kan tilkendegive deres synspunkter, inden afgørelserne træffes. Det kunne f.eks. ske ved en 14 dages orienteringsfrist, ved annoncering eller ved individuelt brev forud for afgørelsestidspunktet. Ordningen kendes fra dispensationer efter kommuneplanlovens § 47.

Man kan sige, at debatoplægget stiller det spørgsmål, om der ikke er lige så megen retssikkerhed i en indflydelse på selve interesseafvejningen før afgørelsen træffes, som i en efterfølgende klageadgang, når embedsværk og politikere har bundet sig forinden til en bestemt løsning.

Udvalget er enig med Miljøministeriets debatoplæg og foreslår, at der indføres begrænsninger i klageadgangen efter følgende principper:

- Afgørelser, der er af mindre betydning eller vedrører lokale forhold, skal overhovedet ikke kunne påklages, men der arbejdes generelt med call-in-regler.
- I det omfang, der fortsat skal kunne klages, bør der kun kunne klages én gang. Da de tilbageværende sager både på miljø- og planområdet vil være meget tekniske og ofte må

indeholde elementer af skøn, foreslås klagemyndigheden at være miljøministeren, også for primærkommunale afgørelser.

- Afgørelser, der indeholder et betydeligt element af skøn, bør - jvf. udvalgets generelle overvejelser foran - ikke kunne påklages. Men i det omfang klageadgangen opretholdes, bør den på miljøområdet nok omfatte alle sagens aspekter ud fra den betragtning, at det vil kræve betydelige ressourcer at udskille de "rene" retsspørgsmål, fordi realitetsspørgsmålene ofte kan iklædes en retlig klædedragt.
- Klager bør ikke have opsættende virkning for tilladelser/godkendelser, medmindre klagemyndigheden konkret træffer beslutning herom.

I praksis vil gennemførelsen af sådanne klagebegrænsninger i Miljøministeriets lovgivning medføre, at et stort antal klagesager bortfalder.

Gennemførelsen af forslaget vil eksempelvis indebære, at Miljøankenævnet ikke længere skal fungere som tredje instans inden for miljøbeskyttelseslovens, loven om miljø- og genteknologi, vandforsyningslovens og råstoflovens område. De foreslåede ændringer på fredningsområdet vil indebære, at fredningsnævnene og overfredningsnævnet nedlægges.

Hovedreglen om endelighed får den konsekvens, at (amts)-kommunens afgørelse i bl.a. følgende sagstyper bliver endelige:

- amtsrådenes afgørelser efter råstofloven om tilladelse til råstofindvinding, eventuelt med visse modifikationer,
- amtsrådenes afgørelser efter naturfredningsloven om ændring af vandløbs forløb og etablering af dambrug m.v.
- amtskommunernes og kommunernes fremtidige afgørelser i landzone og i byzone og sommerhusområder vedrørende bygge- og beskyttelseslinier i naturfredningsloven.
- påbudssager efter miljøbeskyttelsesreglementet,
- påbudssager i forbindelse med overtrædelse af vilkårene,

hvorunder godkendelse af særligt forurenede virksomhed er givet,

- påbudssager efter planlovgivningen,
- afgørelser efter § 30 i husdyrgødningsbekendtgørelsen,
- afgørelser efter § 11 i miljøbeskyttelsesloven om nedgravning m.v. af væsker, der kan forurene grundvandet. Kompetencen i disse sager forudsættes samtidigt decentraliseret,
- en række afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens kap. 4 (§ 18 og 25) vedrørende udledninger på mindre end 30 personækvivalenter,
- en række afgørelser efter vandløbslovens kap. 4, 5, 6, 7 og 9 (om klassifikation, regulativ r, overfladeafstrømning, påbud om vedligeholdelse m.v.),
- en række afgørelser efter vandforsyningsloven,
- afgørelser om påbud og forbud efter autoværkstedsbekendtgørelsen,
- afgørelser efter olie- og kemikalieaffaldsbekendtgørelsen,
- kommunernes afgørelser efter sommerhusloven vedrørende helårsbeboelse i sommerhusområder,
- afgørelser efter by- og landzonenloven.

#### **FORSLAG 4.2**

Det foreslås, at listen over virksomheder, der skal godkendes efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 reduceres, og at der i vidt omfang indføres endelighed for afgørelser, der træffes over for de virksomheder, der fremtidigt reguleres enten af miljøbeskyttelsesreglementet eller branchebekendtgørelser.

#### **FORSLAG 4.3**

Det foreslås, at hovedreglen i planlovgivningens klagebestemmelser, der samles i én planlov, bliver, at kommunalbestyrelsens og amtsrådenes afgørelser gøres endelige. Kun sager om lokalplanpligt og ekspropriation skal fortsat kunne påklages.

#### 4.B.2. Undervisnings- og Forskningsministeriets område.

Udvalgene vedrørende amtskommunalt og kommunalt udgifts- pres og styringsmuligheder har foreslået ophævelse af alle amtskommunale opgaver på folkeskoleområdet, herunder også amtskommunens opgaver som klagemyndighed. Undervisnings- og Forskningsministeren har fremsat forslag for Folketinget herom (januar 1989).

#### 4.B.3. Socialministeriets område.

Bistandsloven indeholder i dag en bestemmelse om, at det sociale udvalgs afgørelser kan indbringes for amtsankenævnet, (i Københavns og Frederiksberg kommuner for Den Sociale Ankestyrelse). Amtsankenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Den Sociale Ankestyrelse kan efterprøve sager, der findes af principiel betydning. Det er Ankestyrelsen, der efter anmodning fra ansøgeren eller det sociale udvalg afgør, om en sag er principiel. Ankestyrelsen optager ikke af egen drift sager til principiel behandling.

Princippet om én og kun én ankemulighed er altså allerede i vidt omfang gældende.

Udvalget har overvejet den kritik, der fra visse sider har været rejst mod Den Sociale Ankestyrelses mulighed for at tage principielle klager op. Kritikken har (1) relateret sig til den tankegang, at der kun skal kunne ankes én gang, (2) til at det er besværligt for kommunerne, at de både har ministeriets love og vejledninger og de Sociale Meddelelser med principielle afgørelser i enkeltsager, (3) til spørgsmålet om, hvad der er "principielle sager", og om opfattelsen heraf har sammenhæng med den aktuelle socialpolitiske udvikling og omstillingen på det sociale område, og (4) til at Ankestyrelsen træffer afgørelser med betydelige økonomiske konsekvenser for kommunerne, uden at der sker en tilsvarende økonomisk kompensation.

Ad (1) kan bemærkes, at Ankestyrelsen i 1988 modtog ca. 1300 anmodninger fra kommuner og borgere om optagelse af sager til principiel behandling. Kun godt 100 sager blev optaget til behandling.



I afsnit 4.A.3.b. foran er beskrevet grundlaget for Ankestyrelsens behandling af anmodninger om optagelse af sager til principiel behandling. Der er tale om en relativ enkel arbejdsprocedure, og en fjernelse af adgangen til at efterprøve principielle sager, vil derfor kun være af væsentlig ressourcemæssig betydning for så vidt angår de sager, der optages til behandling. Som nævnt er det relativt få.

Den ekstra prøvelsesadgang giver mulighed for - ved en relativ enkel og hurtig procedure - at udfylde ny lovgivning. Alternativet kan være en mere præcis regelstyring, men særligt på det sociale område, der både er kompliceret og i hurtig udvikling, vil dette kunne virke uheldigt bremsende på den stadige omstilling og fornyelse, der finder sted.

Da Folketinget i 1983 indførte dette system på bistandslovsområdet var det i høj grad af hensyn til retssikkerheden.

Af de oven for anførte grunde har udvalget ikke fundet anledning til at foreslå reglen om den ekstra klageadgang i principielle sager afskaffet.

Såfremt der gennemføres en ændring af tilkendelseskompetencen på førtidspensionsområdet, således at kommunen træffer afgørelse i første-instans, og såfremt ankeinstansen henlægges til regionalt niveau, er det i forhandlingerne med de kommunale parter i øvrigt forudsat, at Ankestyrelsen kan optage disse sager til principiel behandling på samme måde som afgørelser efter bistandsloven.

For så vidt angår (2) oven for, synes der at være behov for en ændring af det nuværende S(ociale)-M(eddelelser)-system, således at der kan opnås en større sammenhæng.

Det er udvalgets opfattelse, at den rolle, SM-systemet har ved offentliggørelsen af de principielle afgørelser (og øvrige afgørelser af stor betydning) ikke umiddelbart kan overtages af ministerielle vejledninger. Der vil kunne gå lang tid, inden der kan udsendes vejledning om praksis i forbindelse med lovændringer, og udvalget er også meget opmærksom på, at det statslige afbureaukratiseringsudvalg i handlingsplanen fra december 1988 forudsætter, at "der fremover kun vil blive udsendt generelle bestemmelser til kommunerne, hvor det-

te er direkte forudsat i lovgivningen" (s. 8). Også de generelle bestræbelse på regelsanering taler for at begrænse antallet af vejledninger.

For såvidt angår (3) oven for lægger man i dag til grund, at en sag er principiel, hvis den omfatter forhold, som Ankestyrelsen ikke tidligere har taget stilling til. Det sker hyppigst i forbindelse med ny lovgivning, men det kan også være i forbindelse med bestående lovgivning.

Udvalget anser det for hensigtsmæssigt, hvis man i en dialog - og på baggrund af ovennævnte opfattelse - tillige kunne indkredse områder, hvor der var særlig behov for, at Ankestyrelsen afprøvede sager. Det vil herunder være hensigtsmæssigt, hvis man kunne pege på områder, hvor Ankestyrelsen med fordel kunne overveje praksis på baggrund af tidligere afgørelser i lyset af den socialpolitiske udvikling siden afgørelsen. Sådanne nyvurderinger skulle i givet fald bl.a. ske i forbindelse med nye sager, som Ankestyrelsen tog op af egen drift.

For såvidt angår (4) oven for lægger udvalget vægt på, at der sker en større samordning mellem Ankestyrelsens virksomhed og den øvrige vejlednings- og lovgivningsvirksomhed i ministeriet med hensyn til principperne for økonomisk kompensation.

Dette kunne gennemføres ved, at man i drøftelser eksempelvis en gang om året tog en gennemgang af de trufne afgørelser og deres afledte økonomiske konsekvenser med henblik på, hvorvidt konsekvenserne bør gøres til genstand for kompensation.

#### **FORSLAG 4.4**

På denne baggrund foreslår udvalget, at det nuværende system med orientering om de principielle afgørelser via Sociale Meddelelser ændres. Meddelelsernes udformning ændres, så de bliver lettere at anvende for kommunerne. Samtidig suppleres systemet med møder med faste mellemrum mellem Socialministeriet og de kommunale organisationer, hvor man drøfter to ting. Den ene er afgørelserne i den forløbne periode, herunder de økonomiske konsekvenser og afledte konsekvenser f.eks. i form af ændringer i vejledninger og forslag til ændringer i love. Den anden er afgørelserne i den kommende periode, herunder

ønsker til områder, man finder af principiel karakter, samt ønsker til revurdering af praksis på baggrund af tidligere trufne afgørelser.

Det er, som det fremgår af indledningen til dette afsnit, udvalgets opfattelse, at klageadgang som en hovedregel bør begrænses til at omfatte retsspørgsmål og altså ikke omfatte skønmæssige afgørelser. Vurderinger af, om en afgørelse bygger på ret eller skøn er for nylig belyst i en analyse fra Socialforskningsinstituttet.(5)

Der gives i denne en række eksempler på områder, hvor kommunale afgørelser ofte underkendes:

**a.** "En kommune har sagt nej til at støtte en person med dårlig ryg til en uddannelse som socialpædagog, idet man fandt, at arbejdet som socialpædagog kun vanskeligt kan forenes med en dårlig ryg. Amtsankenævnet omgjorde afgørelsen ud fra en samlet vurdering af sagen og fandt, på grundlag af en udtalelse fra en lægekonsulent, ikke, at den dårlige ryg udelukkede en ansættelse som socialpædagog."

**b.** "En anden type uoverensstemmelser drejer sig om berettigelsen til at få uddannelseshjælp efter § 42. Det drejer sig typisk om de helt unge, der, når de bliver 18 år, er i gang med en uddannelse, som svarer til deres skånebehov. Det kan være unge med et handicap eller en kronisk lidelse, f.eks. allergi eller undertiden en velreguleret diabetes. Kommunen vurderer, at når der i øvrigt er kompenseret for denne lidelse, er de unge ikke stillet anderledes end andre unge, der må klare sig med at søge Statens Uddannelsesstøtte m.v.

Når amtsankenævnene omgør kommunens afgørelse, sker det med henvisning til en samlet vurdering af personens specielle forhold, at det stadig må anses for påkrævet at yde § 42-hjælp til de pågældende, og at det ikke skal komme dem til skade, at de har valgt en uddannelse, der er forenelig med handicapet."

---

(5) Torben Fridberg og Inger Koch-Nielsen: Kommunernes socialpolitik og retsbeskyttelse. Socialforskningsinstituttet, December 1988.

c. Ofte er "amtsankenævnene uenige med kommunen ved vurderingen af, om de pågældende selv har midler til at afholde flytteudgifter, fordi kommunerne i deres afgørelser indlægger et kriterie om, at klientens situation er selvvalgt. F.eks. sættes et par med normal økonomi ud af deres lejlighed, fordi de ikke har betalt deres husleje. De flytter i campingvogn og opmagasinerer deres møbler. Kommunen vil ikke betale for opmagasineringen, da de skønner, at situationen er selvvalgt.

Et andet eksempel: En familie med normale indtægter køber et hus, men betaler ikke "husleje" i 1½ år. Huset går på tvangsauktion. Kommunen finder, at situationen er selvfor- skyldt eller selvvalgt, og vil ikke betale flytning og indskud i lejlighed."

d. Det "kan være meget store regninger, der kommer for tandbehandlinger, psykologbistand gennem længere tid m.v. Nogle kommuner prøver selv at udforme nogle vejledende krite- rier for hjælp efter denne bestemmelse, idet udgifterne her er jævnt stigende. En del klagesager opstår, fordi kommunerne ikke vil betale tandlægeregning m.v. for klienter, der får hjælp efter § 37, idet kommunerne henviser til, at andre selv må afholde disse udgifter.

Amtsankenævnene er gennemgående kritiske over for kommu- nernes sagsbehandling i disse sager. Det anføres, at kommu- nerne ofte anvender et ulovligt kriterie for at give afslag ved at henvise til, at indtægterne for de pågældende overstiger en eller anden grænse".

e. Amtsankenævnene forventer derfor et stigende antal sager på hjælpemiddelområdet. "Et af de "berømte" eksempler drejer sig om en hvilestol til en person med dårlig ryg, som et amt- sankenævn pålagde en kommune at yde. Kommunen anfører herefter, at så skal en stor del af kommunens borgere have bevilget en hvilestol. Amtsankenævnet fastholder, at man i hvert enkelt tilfælde må vurdere, hvor dårlig eller handicappet personen er, og hvordan man kan afhjælpe den lidelse eller det handi- cap, personen har."

f. "Der er med den nye vejledning blevet strammet op omkring hjælp til anskaffelse af almindelige forbrugsgoder som f.eks. vaskemaskine, elektriske køkkenmaskiner og lignende. Det er

dog stadig holdningen i amsankenævnene, at folk skal hjælpes til at klare det, som man normalt ville forvente, de kunne klare, og man kan ikke bare pålægge andre i husstanden at klare arbejdet."

g. "Der er ikke mange ankesager vedrørende boligindretning, men de, der er, kan dreje sig om relativt store beløb, og det irriterer kommunerne, når deres løsninger bliver omgjort i amsankenævnene. F.eks. ville skilte forældre til et meget handicappet barn gerne flytte sammen igen i mandens hus, der så skulle bygges om for 150.000 kr. Kommunen ville hellere finde en anden bolig, der var mere egnet til dem. Amsankenævnet pålagde at ændre på den gamle bolig. Et par, der begge var blevet alvorligt skadede ved en trafikulykke, købte den anden halvdel af det dobbelthus, som de boede i, og slog de to huse sammen. Kommunen afslog at betale udgiften på 200.000 kr. til ombygningen og tilbød 50.000 kr., som de kunne have klaret sig for, hvis de havde købt et mere hensigtsmæssigt hus. Amsankenævnet pålagde at betale de 200.000 kr."

h. I en anden type sager er det måske mere "et spørgsmål om opfattelsen af, hvad der er et rimeligt niveau ved vurderingen af merudgifternes størrelse. I en af de offentligt diskuterede sager drejer det sig om ydelse af en hjælper til at tage med en familie med et handicappet barn på ferietur i udlandet, en ferietur som kommunen ikke mente var strengt nødvendig, da familien bl.a. netop havde fået bevilget hjælp til en ny bil efter § 58. Amsankenævnet pålagde kommunen at yde den lønnede medhjælp. Også vejledningen er klar på dette punkt."

i. I en kommune, hvor socialudvalget har lavet en principbeslutning om stop for døgnanbringelser for børn og unge, hvor det er muligt og forsvarligt, er der kommet en stribe ankesager: 1) En læseretarderet dreng indstilles af skolepsykologisk kontor til en speciel efterskole af faglige grunde. Kommunen vurderer, at der ikke er grundlag for at bruge § 33, da der ikke er tale om forhold i hjemmet, der gør, at han ikke kan bo hjemme. Omgjort af amsankenævnet idet det vurderes godtgjort, at drengen har behov for denne undervisning. 2) En 18-årig pige, over for hvem der har været iværksat hjælpeforanstaltninger med efterskole, ungdomspension og nu højskole.

Kommunen vil ikke betale både højskole og ungdomspension, idet man finder, at hun kan bo hos moderen i weekenderne. Amtsankenævnet vurderer det godtgjort, at hun ikke kan bo hos moderen på grund af uoverensstemmelser. 3) En 17-årig pige, som bor hos sin onkel på grund af konflikter med moderen, vil efter endt skolegang på ungdomshøjskole. Kommunen vurderer, at familien selv kan afholde udgiften. Amtsankenævnet giver pålæg om at hjælpe."

j. "Desuden synes der at være en vis begrebsforvirring omkring, hvad børn og unge er. En kommune henviste til, at en 38-årig narkoman dårligt kunne komme ind under bestemmelsen i bistandslovens kapitel 8: Særlige regler for børn og unge. Amtsankenævnet udtalte med støtte fra Socialstyrelsen, at dette godt kunne lade sig gøre."

Undersøgelsen konkluderer:

"Blandt de mange afgørelser, der hvert år træffes i amtsankenævnene, er der en del eksempler på, at det kommunale skøn omgøres. Alligevel forekommer det, at utilfredsheden med amtsankenævnenes virke i vid udstrækning har forkeret adresse. Det er især lovgivningen og det øvrige retsgrundlag, der sætter snævre grænser for kommunernes råderum på disse områder.

I den udstrækning amtsankenævnenes omgørelser begrundes i retsspørgsmål og ikke i skønsudøvelsen, vil det altså heller ikke have nogen virkning at præcisere den begrænsede prøvelsesadgang i skønsmæssige sager."

"Hvis man fra politisk hold ønsker, at kommunerne selv skal kunne vælge et niveau eller en politik for, hvad de ønsker at tilbyde inden for de enkelte områder, må de enkelte bestemmelser i lovgrundlaget ændres, så det bliver klart for borgerne, kommunen og ankesystemet, at det er kommunens egne retningslinier, der gælder."

"Hvis udgifterne fra statsligt hold ønskes begrænset på de her undersøgte lovområder, vil det i almindelighed være nødvendigt at ændre lovgivningen og det øvrige retsgrundlag."

Udvalget konstaterer på denne baggrund, at en løsning på disse problemer må findes i en klarere ministeriel præcisering af adgangen til at anlægge kommunale skøn.

**FORSLAG 4.5**

Udvalget foreslår, at det i forretningsordnerne for henholdsvis amsankenævnene og Den Sociale Ankestyrelse præciseres, at ved kommunale, skønsmæssige afgørelser bør nævnet henholdsvis styrelsen tage udgangspunkt i, at det udøvede skøn kun kan tilsidesættes, hvis det er ulovligt eller åbenbart urimeligt.

I Socialforskningsinstituttets undersøgelse er nævnt eksempler på, at amsankenævnene i visse tilfælde handler, som om vejledninger er reelt bindende for kommunerne.

**FORSLAG 4.6**

Udvalget foreslår derfor, at Socialministeriet over for klageorganerne præciserer vejledningernes vejledende karakter.

I undersøgelsen nævnes eksempler på, at amsankenævn ved behandlingen af en klagesag mere eller mindre begynder forfra på selve sagsbehandlingen, som kommunen ikke vurderes at have lavet godt nok, og at dette sker med begrundelsen, at det ikke findes rimeligt over for klienten at hjemvise sagen til kommunen. Udvalget finder denne praksis uheldig, bl.a. fordi der herved sker en sammenblanding af første- og anden-instansens behandling. Borgeren kan på denne måde blive afskåret fra muligheden for at få prøvet en afgørelse ved en uafhængig klageinstans.

**FORSLAG 4.7**

Udvalget foreslår derfor, at det over for klageorganerne præciseres, at en sag bør hjemvises til fornyet behandling i kommunen f.eks. i de tilfælde, hvor kommunen ikke har udøvet det lovpligtige skøn, eller i øvrigt når sagen ikke anses for at være tilstrækkeligt oplyst inden førsteinstansens afgørelse. Udvalget forudsætter herved, at kommunen efter en sådan hjemvisning underkaster sagen en reel ny behandling.

**FORSLAG 4.8**

Derudover foreslår udvalget, at afgørelser efter bistandsloven om betaling for praktisk bistand i hjemmet ikke skal kunne indbringes for anden administrativ myndighed.

**FORSLAG 4.9** Udvalget foreslår, at afgørelser efter bistandslovens § 73 om betaling for børns ophold i daginstitutioner - herunder socialpædagogiske fripladser - ikke skal kunne indbringes for anden administrativ myndighed.

**FORSLAG 4.10** Udvalget foreslår, at afgørelser efter bistandslovens § 78, stk. 2 om betaling for deltagelse i et dagcenters foranstaltninger ikke skal kunne indbringes for anden administrativ myndighed.

**FORSLAG 4.11** Udvalget foreslår, at de sociale amtsankenævns læge medlemmer udpeges efter indstilling fra kommunalbestyrelserne.

**FORSLAG 4.12** Endelig foreslår udvalget, at de sociale amtsankenævns sekretariater overføres til og integreres i statsamtmandens sekretariat tidsmæssigt sammenfaldende med de beslutninger, der måtte følge af udvalgets forslag om udlægning af rådgivning og vejledning på det sociale område.

I dag er amtsankenævnenes sekretariat tilknyttet de amtskommunale socialcentre jvf. den sociale styrelseslov, § 17, stk. 2. Amtsankenævnene forudsættes opretholdt i uændret skikkelse, jf. dog forslag 4.11, og forslaget om overførsel af sekretariatsressourcerne skal ses i sammenhæng med ønsket om at oprette en enhedsorganisation på klageområdet for primærkommunerne bortset fra miljøområdet, men har også sammenhæng med forslagene i kapitel 5 om ophævelsen af amtskommunernes forpligtelser på det sociale område.

#### **4.B.4. Sundhedsministeriets område.**

Ved vurdering af Patientklagenævnet må det tages i betragtning, at nævnet ikke behandler klager over politiske skøn eller afgørelser, men alene klager over bestemte faggruppers udøvelse af deres erhverv.

Som nævnt har udvalget generelt afgrænset sin gennemgang af klagereglerne til at vedrøre klager over beslutninger, der træffes af kommunale råd.

Udvalget finder det dog utilfredsstillende, at klager, der indgives til Patientklagenævnet over medicinalpersoner, der er ansat på sygehuse, ikke kommer til arbejdsgivernes kundskab. I dag er praksis den, at amtskommunen først orienteres, når resultatet af klagebehandlingen foreligger.



**FORSLAG 4.13** Udvalget foreslår derfor, at Patientklagenævnet/Sundhedsstyrelsen straks ved modtagelsen af sådanne klager orienterer vedkommende amtskommune.

#### **4.B.5. Boligministeriets område.**

Afgørelser, der træffes efter byggeloven, er i vidt omfang regelbundne og kan påklages. Dog er der også i en del afgørelser et element af skøn, og her er der ingen klagemulighed.

Det er imidlertid ikke i tråd med udvalgets hovedsynspunkt, når der inden for byggelovens område opereres med tre instanser. Udvalget foreslår derfor, at disse afgørelser i fremtiden alene skal kunne indankes for statsamtet.

#### **FORSLAG 4.14**

For så vidt angår boligstøtte gælder tilsvarende, at afgørelserne er regelbundne, og det modsvares af, at staten finansierer en væsentlig del af boligstøtten. Der bør her være klageadgang, men kun til én instans.

#### **FORSLAG 4.15**

Det foreslås således, at boligministerens adgang til at optage det sociale amtsankenævns anden-instans-afgørelser til behandling bortfalder.

#### **4.B.6. Trafikministeriets område.**

Vejlovgivningen (lov om offentlige veje, vejbidragsloven, privatvejloven og lov om renholdelse og vintervedligeholdelse af veje) tillægger Trafikministeren hjemmel til at afgøre klager over administrationen af de pågældende love og af forskrifter, udfærdiget i medfør af lovene. En række afgørelser af skønmæssig art er dog undtaget fra klageadgang.

#### **FORSLAG 4.16**

Udvalget foreslår, at klageadgangen begrænses til at omfatte legalitetsspørgsmål.

Da der netop er tale om afgørelser af enkeltpersoners retsstilling, og da ankesystemet i øvrigt ikke anvendes som

#### **FORSLAG 4.17**

styringsinstrument, skal udvalget foreslå, at primærkommunale afgørelser efter vejlovgivningen i fremtiden skal kunne påklages til statsamtet.

Udvalget foreslår ikke ændringer for så vidt angår behandlingen af ekspropriationssager.

#### **4.B.7. Energiministeriets område.**

Efter varmforsyningsloven er der i dag to klageinstanser, idet Energiministeriet træffer afgørelser i klager over Energistyrelsens afgørelse i anden instans. Udvalget foreslår, at princippet om kun én klagemulighed gennemføres på varmforsyningslovens område.

#### **FORSLAG 4.18**

#### **FORSLAG 4.19**

Udvalget forslår endvidere, at klageadgangen i forbindelse med behandlingen af klager over kommunale afgørelser efter varmforsyningslovens kapitel 4 og 7, begrænses til retlige spørgsmål, herunder spørgsmål om overholdelse af de forudsætninger for den kommunale planlægning, der er udstukket af staten i overensstemmelse med varmforsyningsloven.

Klagesagerne på dette område kan i store træk opdeles i klager fra henholdsvis forsyningsselskaber og enkeltborgere.

Forsyningsselskabernes klager rettes til Energiministeriet og angår som hovedregel planlægningsmæssige forhold af økonomisk-teknisk karakter, hvorfor disse sager, i den udstrækning de ikke er omfattet af statslige regler, vil bortfalde med dette forslag.

#### **FORSLAG 4.20**

For så vidt angår klagerne fra enkeltborgere, - der foreslås rettet til statsamtmanden, - vil begrænsningen til retlige spørgsmål f.eks. medføre, at man i sager vedrørende tilslutningspligten ikke kan tage stilling til kommunens skønmæssige afgørelser af, om tilslutningspligt skal være gældende for et givent geografisk område.

Udvalget foreslår ikke ændringer for så vidt angår behandlingen af ekspropriationssager.

#### **4.B.8. Konsekvenser af de foreslåede beslutninger.**

##### **a. Aflastning af centraladministrationen.**

Som nævnt til både indførelsen af nye endelighedsbestemmelser, ophævelse af adgang til tredje instans-afgørelser og

henlæggelse af kompetencen i anden instans til statsamterne virke i retning af en betydelig aflastning af den centrale administration.

Tages der for Miljøministeriets område udgangspunkt i skemaet på side 81-84, fås følgende billede af den nye opgavefordeling vedrørende klagebehandlingen: Med gennemførelsen af de foreslåede endelighedsbestemmelser til antallet af klagesager, der skal behandles centralt falde med mindst 1.500 om året.

Endvidere aflastes de centrale miljømyndigheder for et antal sager som følge af, at princippet om kun én klageinstans gennemføres.

Trafikministeriet vil blive aflastet for et antal klagesager i størrelsesordenen 150 pr. år. Som for de øvrige områders vedkommende vil der blive tale om, at ministeriet i en række tilfælde vil skulle yde assistance - navnlig i en overgangsperiode - til statsamternes sagsbehandling.

Energiministeriet behandlede i 1988 (2. klageinstans) knap 50 sager over kommunale afgørelser efter kapitel 4 og 7. Forslaget om kun én klageinstans medfører, at denne sagsmængde bortfalder.

For så vidt angår den fremtidige klagesagsmængde ved 1. klageinstans, vil begrænsningen af klagetemaet til den retlige skønsmæssigt reducere antallet af klagesager med omkring 50 sager årligt.

#### **b. Statsamternes nye opgaver.**

Som det fremgår af afsnittet ovenfor, kan antallet af sager, hvor kompetencen overføres til statsamterne, groft skønnes til følgende antal fordelt på:

- |                                                       |         |
|-------------------------------------------------------|---------|
| - Boligministeriets område (byggeloven)               | (< 100) |
| - vejlovgivningen                                     | (< 150) |
| - energiområdet for så vidt angår klager fra borgerne | (< 200) |

dvs. ialt under 450 sager om året. Hertil kommer forslag 4.12 vedrørende overførsel af sekretariatsfunktionen for amtsanke-nævnene, nemlig ca. 150 heltidsansatte.

Denne relativt begrænsede sagsmængde forudsættes at kunne behandles af statsamterne med de forøgede personaletal, der følger af forslag 4.12 vedrørende overførsel af de til amts- ankenævnene knyttede sekretariater.

## 5. DET SOCIALE OMRÅDE.

### 5.1.A. Generelle opgave- og byrdefordelingsprincipper på det sociale område.

#### a. Det lokale og regionale niveau.

Man har kaldt den struktur, som socialvæsenet fik efter bistandslovens ikrafttræden i 1976, for det énstrengede bistandssystem. Til forskel fra tidligere vil henvendelser om næsten alle former for sociale foranstaltninger skulle rettes til det sociale udvalg (6) i kommunen.

Det sociale udvalgs første forpligtelse er at sørge for, at der kan ydes rådgivning til enhver, der har behov for det, herunder at vurdere hvilke andre former for hjælp, der bør ydes.

I udførelsen af rådgivningsopgaven kan kommunen hente støtte hos det amtskommunale socialcenter. Socialcentre skal efter den sociale styrelseslovs, § 17, stk. 2, oprettes i alle amtskommuner. Socialcentrenes opgave er således at kunne tilbyde en særlig sagkundskab på det sociale område, når kommunerne ønsker det, eller når lovgivningen kræver det.

På institutionsområdet er der tilstræbt en tilsvarende arbejdsdeling, hvor kommunerne er tillagt driftsansvar og visitationsbeføjelser for de mindre specialiserede foranstaltninger, og amtskommunerne har ansvar for, at der findes institutioner på områder, hvor der dels kræves en mere specialiseret indsats, og hvor behovet er mere spredt, således at

---

(6) En lang række beføjelser er i bistandsloven henlagt til det sociale udvalg, som kommunalbestyrelsen efter den sociale styrelseslov, § 6, stk. 1, har pligt til at nedsætte. Efter forslag fra udvalget vedrørende kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder (betænkning nr. 1143/1988) vil kommunalbestyrelsens pligt til at oprette et socialt udvalg blive søgt ophævet. De beføjelser, der her og i øvrigt i dette kapitel omtales som værende det sociale udvalgs, vil da blive henlagt til kommunalbestyrelsen, idet dog personsager ikke kan behandles i den samlede kommunalbestyrelse, men kun i det eller de udvalg, som kommunalbestyrelsen vælger hertil.

der kræves et større befolkningsgrundlag for at drive en institution.

Daginstitutioner for børn og døgninstitutioner for ældre hører typisk under kommunerne, mens døgninstitutioner for børn og unge og dag- og døgninstitutioner for voksne typisk hører under amtskommunerne.

For så vidt angår indkomstoverførsler, gælder som i de øvrige sociale spørgsmål, at det er det sociale udvalg, der rettes henvendelse til, i det omfang ydelsen ikke tildeles automatisk, som tilfældet er med børnefamilieydelsen og folkepension for personer, der modtager førtidspension. I andre tilfælde har det sociale udvalg opgaver i forbindelse med sagsbehandlingen, men har ikke i alle tilfælde beslutningskompetencen, idet en række beføjelser inden for især pensionslovgivningen, men også bistandslovgivningen er henlagt til revaliderings- og pensionsnævnet. Et sådant statsligt navn nedsættes efter den sociale styrelseslov, § 18 i hvert amt med sekretariatsbetjening fra amtskommunen. Det tæller repræsentanter for amtsrådet, kommuneforeningen, arbejdsmarkedsnævnet og De Samvirkende Invalideorganisationer og har en formand med juridisk eller økonomisk uddannelse.

#### **b. Det statslige niveau.**

Opgavefordelingen på det sociale område er til forskel fra f.eks. undervisningsområdet kendetegnet ved, at de fleste direkte klientrettede opgaver og stort set al institutionsdrift er henlagt til amtskommuner og kommuner, og at man på det centrale niveau overvejende har opgaver i forbindelse med forberedelse af og udarbejdelse af forslag til nye love m.v., med regeldannelser inden for de af Folketinget afstukne rammer og med besvarelse af spørgsmål fra minister og Folketing. Herudover har staten opgaver i forbindelse med klagebehandling, og i et mindre omfang administration af refusions- og tilskudsordninger og lignende.

Socialministeriet er opdelt i et departement, Den Sociale Ankestyrelse, Sikringsstyrelsen og Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen er oprettet i henhold til bestemmelserne i den sociale styrelseslov. Den følger udviklingen på bi-standslovområdet og skal have kontakt til de instanser, der har det primære ansvar for administrationen af lovgivningen.

Socialstyrelsens hovedopgaver er:

- at bidrage til beslutningsgrundlaget for staten, kommuner og amtskommuner bl.a. gennem indsamling og formidling af viden og erfaringer fra tidligere og aktuelle tiltag og ved at følge udviklingstendenserne,
- at bidrage til den faglige udvikling på området og ajourføring og revision af indholdet af lovgivningen,
- at varetage de overordnede tilsynsopgaver,
- at bidrage til ministeriets budgettering og økonomistyring,
- at støtte lokale initiativer fagligt.

Den sociale styrelseslov bestemmer endvidere, at der oprettes et styrelsesråd med Socialstyrelsens chef som formand og 15 andre medlemmer med repræsentanter for bl.a. arbejdsmarkedets parter og de kommunale organisationer.

Den samlede driftsbevilling til Socialstyrelsen var for 1988 55,9 mill. kr. Hertil kommer driftsbevilling for tilbageværende statsinstitutioner m.v. i alt på 72,8 mill. kr.

Sikringsstyrelsens opgaver vedrører administration af lovgivning om forskellige indkomstoverførsler såsom social pension, delpension, arbejdsskadeforsikring, børnetilskud og lov om dagpenge ved sygdom og fødsel. Styrelsens administration af arbejdsskadesager m.v. dækkes ind ved bidrag fra forsikringsselskaber m.v. Disse bidrag dækker mere end halvdelen af styrelsens samlede driftsudgifter, som for 1988 er budgetteret til 99 mio. kr.

### c. Klagesystemet.

Parallelt med opgavefordelingen for så vidt angår klientrådgivning, visitationskompetence og institutionsdrift

eksisterer en særlig opgavefordeling for så vidt angår behandling af klager.

I hvert amt nedsættes et amtsankenævn med statsamtmanden som formand og to medlemmer udpeget af amtsrådet. Reglerne om amtsankenævn findes i den sociale styrelseslov, § 18a og § 18b.

Afgørelser truffet af de sociale udvalg kan i reglen indbringes for amtsankenævnet. Dog er der ingen ankeadgang i sager om f.eks. tildeling af hjemmehjælp og optagelse i daginstitutioner, omsorgs- og dagcentre og daghjem. Amtsankenævnets afgørelser er som hovedregel endelige. Som det vil fremgå af den følgende mere detaljerede gennemgang af de enkelte sociale foranstaltninger, er der på nogle områder fastsat særlige klagereregler.

Afgørelser truffet af København og Frederiksberg kommuner kan i reglen indbringes for Den Sociale Ankestyrelse, der er oprettet i medfør af en særlig lov. Den består af en styrelseschef, et antal ankechefer, et antal beskikkede medlemmer og et sekretariat. De beskikkede medlemmer udpeges af socialministeren efter indstilling fra bl.a. arbejdsmarkedets parter.

Ankestyrelsen behandler som nævnt klager over afgørelser truffet i Københavns og Frederiksberg Kommuner, men styrelsens vigtigste opgaver er behandling af klager over afgørelser truffet af Sikringsstyrelsen efter arbejdsskadeforsikringsloven m.fl. love og af klager over revaliderings- og pensionsnævnenes afgørelser om tildeling af førtidspension. Styrelsen behandler endvidere sager om tvangsfjernelse af børn, hvor kompetencen ligger hos det sociale udvalg, men hvor foranstaltningen er så indgribende, at man af hensyn til forældrenes retssikkerhed har fastlagt en særlig ankeprocedure. Ankestyrelsen er også klageinstans for afgørelser truffet af amtskommunens social- og sundhedsudvalg.

Den Sociale Ankestyrelse har endelig mulighed for efter anmodning at tage sager op til behandling, som er afgjort af amtsankenævnene, men som af Ankestyrelsen vurderes at være af



principiel betydning. På den måde har Ankestyrelsen indflydelse på den administrative praksis inden for stort set alle dele af det sociale system. Formålet hermed har været at sikre, at praksis følger de retningslinier, der er fastsat i overensstemmelse med Folketingets lovgivning på området.

Ved udgangen af 1987 var der i Den Sociale Ankestyrelse godt 8.000 verserende sager. Styrelsen har med næsten uændrede ressourcer kunnet nedbringe sagsbehandlingstiden ganske væsentligt, nemlig inden for de seneste år fra over ét år til nu godt seks måneder. Dette er sket samtidig med, at sagsantallet over den seneste fire års periode er vokset med ca. 30 pct.

Styrelsens driftsudgifter er for 1989 budgetteret til 51 mio. kr. Heraf dækkes 21 mio. kr. ind ved bidrag fra forsikringsselskaber m.v. som led i finansieringen af arbejdsskade-forsikringen.

#### **d. Finansieringsreglerne.**

Der er allerede gjort rede for fire parallelle opgavefordelinger inden for socialsektoren, nemlig fordelingen mellem stat, amtskommune og kommune af opgaver vedrørende 1) rådgivning og umiddelbar klientkontakt, 2) tildelings-/visitationskompetence, 3) driftsansvar for institutioner m.v. og 4) klagebehandling.

Som et femte punkt gælder der også særlige regler for, hvem der finansierer de forskellige foranstaltninger og indkomstoverførsler.

Hvis man betragter finansieringsreglerne set fra kommunens synsvinkel, kan man groft skelne mellem fire forskellige kategorier.

Kategori 1 og 2 vedrører indkomstoverførsler:

Her kan situationen dels være den, at den kommunale socialforvaltning står for den umiddelbare klientkontakt og sagsbehandling, mens kommunen ikke har indflydelse på udmålingen af ydelsen, og ydelsen finansieres 100 pct. af staten. I denne kategori falder f.eks. folkepension.

Men der er også en række indkomstoverførsler, hvor kommunen delvis kan øve indflydelse på tildelingen og udmålingen og samtidig deltager i finansieringen. Denne kategori 2 omfatter f.eks. kontanthjælp og tildeling af personlige tillæg til pensionister, hvor kommunen har en vis indflydelse og afholder henholdsvis 50 pct. og 25 pct. af udgifterne.

Der er ikke nogen helt skarp og entydig grænse mellem kategori 1 og 2, når det gælder graden af kommunal indflydelse på tildelingen.

Kategori 3 og 4 vedrører institutionsydelser og andre foranstaltninger efter bistandsloven:

Her er finansieringssystemet indrettet bl.a. under hensyntagen til, at både den instans, der tildeler en institutionsplads, og den instans, der driver institutionen, skal føle sig tilskyndet til at vælge den mindst ressourcekrævende løsning. Derfor er det finansielle ansvar delt i de tilfælde, hvor mere end én instans har indflydelse på visitation og drift.

Man kan således udskille en kategori 3, der omfatter de tilfælde, hvor kommunen selv visiterer, selv står for driften og selv finansierer 100 pct. Regnet i pladser er denne kategori langt den mest tungtvejende, idet den omfatter de mindst specialiserede institutionsformer, f.eks. dagpasningsforanstaltninger for børn og dag- og døgnforanstaltninger for ældre.

Den fjerde kategori omfatter institutioner, hvor amtskommune og kommune deler finansieringen. Det er tilfældet for så vidt angår bl.a. dag- og døgnforanstaltninger for voksne under 67 år.

#### e. Opgaveudlægning fra staten

I første del af regeringens afbureaukratiseringsplan for den offentlige sektor indgår en række udlægninger af opgaver fra stat til amtskommune og kommune. På det sociale område drejer det sig om følgende:

- Revalideringsindsatsen og førtidspensionstilkendelse sammenlægges på kommunalt niveau.
- Bemyndigelse til kommunerne til efter gældende retningslinier at yde hjælp til udlændinge efter bistandslovens § 4 uden indberetning (som det sker i dag i hvert enkelt tilfælde).
- Amtskommunernes kvartalsvise indberetninger til Socialstyrelsen om ikke-tilladt magtanvendelse på døgninstitutioner m.m. afskaffes helt.
- Bemyndigelsen i bistandslovens § 137, 2. punktum til at fastsætte regler om indsendelse af revisionsmateriale på de områder, hvor der ikke ydes statsrefusion, afskaffes.
- Bistandslovens bestemmelser, hvorefter socialministeren fastsætter vejledende regler for institutionernes ledelse, indretning og drift, afskaffes.
- Kommunerne træffer for fremtiden afgørelse i 1. instans i sager om biler (bistandslovens § 58, stk. 3). Forslaget indgår i arbejdet med omlægningen af kompetencen på førtidspensionsområdet.
- Kommunen træffer afgørelse i 1. instans i sager om hjælp til iværksættelse af selvstændig virksomhed (bistandslovens § 42, stk. 9). Forslaget indgår i arbejdet med omlægningen af kompetencen på førtidspensionsområdet.
- En række af de tilbageblevne statslige institutioner er samtidig foreslået udlagt til kommunal eller amtskommunal forvaltning, herunder Kofoeds Skole og Møltrup Optagelsehjem. (Nærværende udvalg skal i det følgende foreslå, at spørgsmålet om forsorgshjemmene overvejes nærmere).
- Kommunen træffer afgørelse om udbetaling af forhøjede lønpenge til yngre beboere på plejehjem. Efter gældende ordning skal kommunen indhente Socialstyrelsens tilladelse i hvert enkelt tilfælde.

#### **5.1.B. Udvalgets overvejelser og forslag.**

Hovedtrækkene i den arbejdsdeling, vi har i dag inden for det sociale område, er godt ti år gammel. Bistandsloven trådte

i kraft 1. april 1976, og særfor sorgen blev udlagt fra staten til kommuner og amtskommuner pr. 1. januar 1980.

Et vigtigt grundlag for reformen af opgavefordelingen mellem stat, amtskommune og kommune er den kommunale inddelingsform, der næppe har haft større betydning for nogen anden enkelt sektors organisatoriske struktur end for netop socialsektoren. Det er først og fremmest på det sociale område, der for alvor er gennemført store udlægninger af opgaver fra den statslige til den kommunale sektor.

De tidligere statsopgaver blev for de flestes vedkommende lagt i hænderne på amtskommunerne, hvis befolkningsunderlag gjorde det muligt at opretholde den faglige ekspertise, som man fandt nødvendig i indsatsen over for f.eks. særlige grupper af handicappede.

Den kommunale inddelingsreform betød også større primærkommuner, og med den minimumsstørrelse, som kommunerne nu fik, blev det muligt i højere grad at etablere en fagligt veluddannet og videns- og erfaringsmæssigt vidtfavnende socialrådgivning i den enkelte kommune. Det var denne - i forhold til borgeren - nære mulighed for kontakt til en social myndighed, som af Socialreformkommissionen blev udpeget til det bærende element i et nyt socialt bistandssystem. I kommissionens første betænkning hedder det:

"Primærkommunernes opgaver i et nyt system vil således gå langt videre end sagsekspektion. Kommunerne må yde bistand og rådgivning til vanskeligt stillede familier eller enkeltpersoner ud fra et helhedssynspunkt, der stræber mod samlede løsninger også på komplicerede problemer. Kommunerne må råde over personale, der har særlig uddannelse i dette arbejde." (Betænkning nr. 543/1969).

Det er udvalgets opfattelse, at princippet om, at social- og sundhedsforvaltningen i alle sociale spørgsmål må kunne yde borgeren en helhedspræget og kvalificeret rådgivning, fortsat må være krumtappen i det sociale bistandssystem.

**a. Ansvars-, neutralitets- og samordningshensyn.**

Ved siden af hensynet til den bedst mulige betjening af borgeren står hensynet til den bedst mulige udnyttelse af sociale sektorens samlede ressourcer. Mens den nuværende opgavefordeling i vid udstrækning er fastlagt ud fra en afvejning af hensynet til kortest mulig afstand til borgeren og størst mulig sagkundskab, - så er finansieringssystemet og de ændringer, det har undergået, indrettet under hensyn til ønsket om at give beslutningstagerne på det sociale område en tilskyndelse til altid at vælge den samfundsøkonomisk billigste foranstaltning i de tilfælde, hvor flere forskellige foranstaltninger kan opfylde klientens behov.

Vanskeligheden ved at finde frem til et fuldt ud tilfredsstillende finansieringssystem består i, at opgavevaretagelsen på de tre niveauer er flettet ind i hinanden på en måde, så de beslutninger, en myndighed tager, ikke kan undgå at få indflydelse på omkostninger inden for andre dele af det sociale system, som vedkommende myndighed ikke selv finansierer.

Arbejdsgruppen til undersøgelse af finansieringsforholdene i den sociale sektor og tilgrænsende områder beskrev denne problemstilling ved at skelne mellem ansvars-, neutralitets- og samordningshensyn. ("Rapport om finansiering", betænkning nr. 940/1981).

Sammenfald mellem myndighedens egenøkonomiske interesse og den samfundsøkonomiske interesse opnås i nogle tilfælde ved at indrette opgavefordeling og finansiering ud fra ansvarshensynet. Det vil sige, at den myndighed, som tildeler f.eks. en institutionsplads, også betaler institutionsopholdet og har ansvar for driften af institutionen.

Ansvarsprincippet slår f.eks. igennem på daginstitutionsområdet. Her er det kommunen, som tildeler pladser, og den driver og finansierer selv de pasningsformer, der er at

vælge imellem, - nemlig dagpleje, daginstitution og skolepasningsordning.(7)

Begrebet neutralitetshensyn bruges i "Rapport om finansiering" om det princip, at en myndighed skal bære lige store andele af udgifterne ved de foranstaltninger, myndigheden selv vælger eller prioriterer imellem. Derved genspejler myndighedens udgiftsandel de faktiske udgiftsforskelle mellem de forskellige foranstaltninger. Hensynet gør sig selvfølgelig navnlig gældende inden for grupper af foranstaltninger, der kan erstatte hinanden. Forestiller man sig, at en kommune frit kan vælge mellem at etablere f.eks. skolefritidsordninger og ligeværdige andre fritidsordninger efter bistandsloven, men at den skulle bære hele udgiften ved skolefritidsordninger og kun halvdelen ved andre ordninger, så ville det forvride grundlaget for kommunens valg.

Når den visiterende myndighed kan vælge mellem foranstaltninger, den selv har driftsansvar for, og foranstaltninger, der drives af andre myndigheder, vil dens valg påvirke presset på den anden myndigheds foranstaltninger, og der opstår da et behov for "lodret" koordinering af finansieringsreglerne. Om dette har man brugt betegnelsen samordningshensyn.

Samordningshensynet tillægges især en rolle, hvor der er tæt substitution (også på tværs af sektorer), hvor der er særligt behov for samarbejde om drift eller anvendelse af forskellige myndigheders foranstaltninger, eller hvor en smidig omstilling fra den ene til den anden myndigheds foranstaltninger ønskes fremmet. Det er f.eks. tilfældet for døgnforanstaltninger for voksne handicappede, hvor også indflydelsen på visitationen er delt. Men hensynet er måske

---

(7) Selv her er der dog en lille brist i ansvarshensynets varetagelse, jf. senere om særlige daginstitutioner for handicappede.

mere udpræget, hvor drift og visitation er placeret hos forskellige myndigheder. Her kan en deling af finansieringen være et hensigtsmæssigt middel til at give begge myndigheder et vist ansvar. Med de nuværende regler for finansiering har samordningshensynet ført til, at amtskommune og kommune finansierer hver 50 pct. uanset hvilken af de to myndigheder, der har driftsansvaret og visitationen.

Herudover kan finansieringssystemet også tilrettelægges ud fra et tilskyndelseshensyn. Herved forstås, at socialpolitisk ønskværdige foranstaltningstyper tildeles en gunstigere finansiering end alternative, mindre ønskværdige ydelser. Et eksempel herpå er, at hjemmehjælpsrefusionen i en periode blev holdt højere end plejehjemsrefusionen for at tilskynde til omstilling på ældreområdet.

De forandringer, som finansieringssystemet løbende har været genstand for, har i vekslende omfang tilgodeset samordning-, ansvars-, neutralitets- og tilskyndelseshensynet. Det vil imidlertid være vanskeligt at opnå et fuldt ud tilfredsstillende finansieringssystem, jf. overvejelserne i næste afsnit.

#### **b. Sammenhængen mellem finansiering og opgavefordeling.**

Som anført oven for har problemerne med at indrette en hensigtsmæssig finansieringsordning sin rod i, at også andre hensyn end de samfundsøkonomiske har spillet ind ved tilrettelæggelsen af opgavefordelingen.

Ansvars-, neutralitets- og samordningsproblemer ville naturligvis forsvinde, hvis kommunen, som har den umiddelbare klientkontakt, også altid havde såvel det fulde politiske som det fulde økonomiske ansvar for rådgivning, visitation og drift af alle substituerbare foranstaltninger og deres finansiering på tværs af sektorer.

På nogle områder er opgave- og byrdefordelingen allerede - i hvert fald tilnærmelsesvis - lagt således til rette i dag. På de områder, hvor klientkontakt, visitations- og driftsan-

svar samt finansiering stadig er delt mellem flere myndigheder, er der væsentlige grunde til det.

For det første har man i overensstemmelse med ansvarsprincippet valgt en 100 pct. statsfinansiering af ydelser, der tildeles efter kriterier, der er udtømmende beskrevet i lovgivningen. I disse sager om lovbundne ydelser har man således valgt at lade kommunerne forestå administrationen for at give borgeren én indgangsnøgle til hele det offentlige sikrings- og bistandssystem.

Udvalget finder, at adskillelsen af sagsbehandlingsfunktionen og finansieringsforpligtelsen i disse tilfælde er velbegrundet. Der vil ikke kunne forventes egentlige effektiviseringseffekter ved helt eller delvis at overlade kommunerne finansieringsforpligtelsen for f.eks. folkepension.

Derimod er der for andre lovbundne ydelsers vedkommende tale om en substitutionseffekt, - dvs., at neutralitets- og samordningshensynet ikke fuldt ud er tilgodeset ved opgavefordelingen. Det gør sig f.eks. gældende for førtidspensionens vedkommende: Førtidspensionen finansieres 100 pct. af staten, mens udgifter til sygedagpenge og kontanthjælp og revalidering, der i nogle tilfælde vil kunne begrænse behovet for eller erstattes af førtidspension, kun refunderes af staten for henholdsvis 75 og 50 pct.'s vedkommende.

Risikoen for inoptimal udnyttelse af det offentliges samlede ressourcer som følge af denne forskel i refusionssatserne blev bl.a. påpeget af udvalget vedrørende kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder. Den 29. juni 1988 indgik regeringen og Kommunernes Landsforening en aftale om kommunernes økonomi i 1989. Det indgår som et led i denne aftale, at parterne i fællesskab undersøger muligheden for en omlægning af hele refusionssystemet bl.a. med henblik på i højere grad at tilgodesee neutralitetsprincippet og ansvarsprincippet.

For det andet kan sociale opgavers placering hos andre myndigheder end kommunen være begrundet i et ønske om at kunne tilbyde en faglig ekspertise, som er så specialiseret, at det



ikke kan forventes, at kommunerne - bortset fra de meget store - vil kunne råde over den. Om dette problem skrev Socialreformkommissionen bl.a.:

"Det må imidlertid gælde som et almindeligt princip, at en rådgivning aldrig må gå videre end sin faglige kompetence, og at man derfor må inddrage anden sagkundskab, som på specielle områder rækker videre end den, som rådgivningsorganet selv er i besiddelse af. Sådanne specielle rådgivningsorganer findes i dag f.eks. på områder som erhvervsmæssig revalidering, bistand til gravide, undersøgelse af børns adfærdsvanskeligheder og alkoholproblemer." (Betænkning 543/1969). I sådanne spørgsmål, - fandt Socialreformkommissionen, - måtte det sikres, at en tilstrækkelig faglig standard var til rådighed på regionalt niveau, f.eks. fra amtskommunale socialcentre. Et hovedsynspunkt var, at amtskommunens ekspertise og specialviden skulle være et redskab, som kommunerne kan råde over og trække på i deres primære og mere almene indsats.

Citatet fra Socialreformkommissionens betænkning er bl.a. valgt for at illustrere, at der er sket en udvikling fra 1969 til i dag i opfattelsen af, i hvilke sager der er et særligt behov for ekspertviden.

Efter mere end ti år med et bistandssystem, som grundlæggende er baseret på kommunal rådgivning og sagsbehandling forekommer det sikkert de færreste at være noget overbevisende argument for opretholdelse af socialcentre, at der skal kunne gives bistand til erhvervshæmmede, gravide og alkoholskadede. I dag vil de allerfleste kommunale socialforvaltninger selv føle sig rustet til at yde kompetent vejledning i sager af de nævnte typer. Og skulle socialcentrenes opgaver beskrives, ville man i dag snarere nævne rådgivningen af svært handicappede og kronisk lidende, der forekommer at stille betydeligt større krav om specialviden, og som har været en (amts)kommunal opgave siden 1980.

Der er flere årsager til denne glidning.

Dels har det selvfølgelig betydning, at socialsektoren har været voksende i perioden. Der er sket en væsentlig personaletilvækst i socialforvaltningerne, som giver øgede muligheder for specialisering inden for personalegrupperne.

Væsentligt er det også, at den daglige kontakt mellem socialforvaltning og socialcenter har virket som en læreproces for sagsbehandlerne i kommunerne. Både summen af konkret viden og den mere u håndgribelige fornemmelse for, hvordan forskellige problemer gribes an, har vundet ved samarbejdet med socialcentrets specialorienterede medarbejdere.

Men der er også gået en påvirkning den anden vej, - fra dem, der har den daglige klientkontakt, til specialisterne.

Dette leder over i en holdningsændring, der er sket gradvis, siden tankerne om det énstrengede bistandssystem kom frem.

I Amtsrådsforeningens debatoplæg, "Fremtidens amter"(8) er holdningsændringen beskrevet således:

"Hidtil har man fokuseret på klienternes mangler og på forskellig vis søgt at afhjælpe disse. Resultatet har været, at der er opbygget et plejesystem, hvor klienterne passiviseres og ikke får mulighed for at understøtte og udvikle de evner og muligheder, de har....

Det sociale område har i de senere år søgt at realisere "mindsteindgrebsprincippet". Hvor man tidligere søgte at gemme de syge, handicappede og ældre væk på store institutioner, er der nu iværksat en proces, som går i den modsatte retning. Nøgleordene i denne proces er normalisering og egenbestemmelse."

---

(8) "Fremtidens amter", udarbejdet af en kreds af amtsdirektører og udgivet af Amtsrådsforeningen, juni 1988.

Udvalget finder, at udlægningen af institutionsområder fra staten til amtskommunerne har været en væsentlig forudsætning for, at denne ændrede indstilling har kunnet udvikle sig og blive omsat i en ændring af udbuddet af foranstaltninger.

#### 5.1.B.1. Principper for en ny opgave- og finansieringsstruktur.

##### a. Sammenfatning.

Det sociale område er allerede i vidt omfang decentraliseret, og der er udviklet betydelig erfaring og ekspertise i kommunerne også over for mere komplekse problemstillinger.

Området er tillige præget af en række initiativer, der er med til at skabe fornyelse, udvikling og forenkling i de måder, sociale opgaver forebygges eller løses på. Initiativerne sigter både på en bedre udnyttelse af ressourcerne, en nedbrydning af traditionelle institutionsløsninger og en styrkelse af det lokale initiativ og de lokale fællesskaber med henblik på at udvikle tilbud og service, der i videre omfang tilgodeser borgernes individuelle behov og muligheder. Dette er et hovedsigte bl.a. i Socialministeriets udviklingsprogram for 1988-91.

Amtsrådsforeningen har været inde på tilsvarende betragtninger. I "Fremtidens Amter" hedder det således:

"Problemet i decentraliseringsbestræbelserne er at finde det balancepunkt, hvor det er muligt at bevare den ekspertise, som er nødvendig for løsning af opgaverne. Hvis behandlingenhederne bliver for få og små er der en risiko for, at ekspertisen forsvinder."

Inden for den eksisterende lovgivning er der allerede sket betydelige opgaveflytninger - også med konsekvenser for fordelingen mellem amtskommuner og kommuner - dels fra § 112-institutioner (for voksne med vidtgående fysiske eller psykiske handicap) til egne boliger og bofællesskaber, dels fra specialiserede døgninstitutioner for børn og unge til institutioner, der dækker et lokalområde med udadgående støttefunk-

tioner, og dels fra særlige daginstitutioner for børn med handicap til optagelse i almindelige daginstitutioner med særlig støtte.

Udvalget finder, at denne udvikling i opgavefordelingen må videreføres og støttes, således at der ikke sker et brud eller et spring i den glidende opgaveoverførsel, der finder sted i disse år.

Udvalget finder det på denne baggrund rigtigst som hovedprincip at placere det fulde politiske ansvar for varetagelse og styring af området hos kommunen, jf. afsnit b nedenfor. Udvalget understreger, at dens forslag skal ses som led i og en stimulans til et udviklingsforløb og ikke må betyde en pludselig omlægning. For nogle opgaver vil den formelle udlægning til kommunerne kunne ske få år efter, at den endelige beslutning herom er taget, men i andre områder og i andre amter er den faktiske udvikling endnu ikke kommet så langt. Ændringerne bør derfor først forudsættes gennemført endeligt efter en lidt længere årrække regnet fra beslutningstidspunktet.

Hovedsigtet med denne omlægning er at gennemføre fuld lokal ansvarlighed for kontakten til og indsatsen over for borgeren i sammenhæng med andre sektorer og med den fornødne specialindsats. Placeres det offentliges ansvar for familien og den enkelte borger fuldtud hos kommunen som det udførende led i socialpolitikken, styrkes borgernes/brugernes muligheder for et mere direkte samspil med den lokale forvaltning og de politisk ansvarlige, og kommunernes muligheder for at yde varierede og fleksible løsninger forbedres.

En sådan ændring i ansvars- og opgavefordelingen nødvendiggør tilpasning i det økonomiske ansvars placering/finansieringsforholdene, fordi amtskommunen ikke længere kan forpligtes til at være medfinansierende til en kommunes institutionsudgifter, når kommunen køber ydelsen f.eks. fra en anden amtskommune. Dette behandles i afsnit c.

Selv om den formelle flytning af ansvaret sker i løbet af en årrække, er det nødvendigt, at der snarest træffes formel beslutning, således at gennemførelsen af de ændrede ejer- og ansættelsesforhold eller udarbejdelsen af betalingsordninger kan ske i en samlet og planlagt proces, der forestås i samarbejde mellem amtskommuner og kommuner i sammenhæng med tilsvarende decentraliseringer i andre sektorer.

På mange områder kan kommunerne allerede nu vælge mellem amtskommunale tilbud og tilbud fra private, selvejende og andre, f.eks. mellem institutioner, familiepleje og alternative døgnophold for børn og unge, alt efter hvad der er hensigtsmæssigt i det enkelte tilfælde. Ved udlægningen af ansvaret til kommunerne styrkes denne frihed til at vælge. Det betyder samtidigt, at den udgiftsdæmpende effekt, der i dag ligger i den amtskommunale medvirken i visitation, overblik og styring af udbuddet af foranstaltninger, og som bl.a. tilskyndes af den fælles finansiering, erstattes af

- større fleksibilitet i den kommunale opgaveløsning,
- et element af øget omkostningsbevidsthed hos kommunerne og konkurrence blandt institutionerne, og
- bedre sammenhæng med andre kommunalt styrede aktiviteter.

#### **b. Udlægning af ansvar og kompetence.**

##### **FORSLAG 5.1**

Udvalget skal foreslå, at det ved lov bestemmes, at kommunerne fuldt ud fra amtskommunerne overtager ansvaret på det sociale område.

Loven fastlægger de nærmere rammer for udlægningen. Overtagelsen sker hurtigst muligt og senest fem år efter et tidspunkt, der fastsættes ved lov.

Ved femårs periodens begyndelse ophæves den delte finansiering.

Gennemførelsen af forslag 5.1 forudsætter, at der nedsættes en hurtigtarbejdende arbejdsgruppe til at identificere mulige neutralitetsproblemer og byrdefordelingsproblemer og

udforme løsningsforslag hertil. Disse finansieringsproblemer må ses i sammenhæng med det samlede sociale finansieringssystem og tilgrænsende områder.

**FORSLAG 5.2**

Udvalget foreslår, at der på grundlag af en politisk beslutning om udlægning af ansvar og kompetence til kommunerne og en ændring af finansieringen nedsættes gennemførelsesudvalg i alle amter til at forestå gennemførelsen af udlægningen i de enkelte amter.

Løsningen af opgaverne efter udlægningen vil kræve nye samarbejdsformer, og det er nødvendigt, at dette samarbejde kommer fuldt i stand alle steder i løbet af den femårige overgangsperiode.

**FORSLAG 5.3**

Udvalget foreslår, at socialministeren nedsætter et centralt gennemførelsesudvalg, som skal følge udlægningsprocessen, vejlede de regionale gennemførelsesudvalg og rådgive ministeren.

Det centrale udvalg kan - især i den sidste fase af forløbet - have brug for at tage initiativer til sikring af, at udlægningen gennemføres inden for den fastlagte tidsramme i alle amtskommuner, og at samtlige kommuner har fortsat adgang (til en rimelig omkostningsbestemt takst) til de ydelser, der er nødvendige, for at de kan løse deres opgaver.

Forslag 5.1 er udvalgets anbefaling af, hvordan selve gennemførelsen kan tilrettelægges. Forslaget tilgodeser følgende hensyn:

- det nødvendige samarbejde etableres kommunerne imellem,
- de nye afgrænsningsproblemer, der kan opstå som følge af den gradvise opgavelægning, løses, således at
- det i gennemførelsesperioden garanteres, at der på takstfinansieret grundlag drives institutioner til at dække den samlede efterspørgsel, og at det sker med eksisterende serviceniveau og indhold. Dette kan bl.a. ske ved, at amtskommunerne forpligtes til i gennemførelsesperioden at opretholde en tilstrækkelig kapacitet,

- der gøres op med institutionens/funktionens/klienternes fremtid,
- kommunerne får dermed tidsmæssig mulighed for i gennemførelsesperioden at opbygge eventuelle alternativer til amtskommunernes institutioner,
- der bliver mulighed for regional variation i metode og tempo for omlægningsprocessen.

Den gradvise opgaveudlægning er nødvendig for at give omstillingen de bedste vilkår, således at der bliver tid til efteruddannelse af personale og overvejelser om samarbejdsformer kommunerne imellem om varetagelsen af specialopgaver.

Dette vil kræve et intensivt samarbejde mellem kommuner og amtskommuner i hele forløbet og vil for denne sektor betyde en næsten fuldstændig udtynding af de opgaver, som i dag administrativt varetages af amtskommunerne. Det skal imidlertid bemærkes, at der under hele forløbet kan blive brug for støtte fra amtskommuner med specialviden, som også vil være efterspurgt, efter at opgaveoverførslen er gennemført, og det må derfor påses, at de samlede udgifter ikke øges ved uændret serviceniveau, og at der ikke etableres en dobbeltadministration på området.

I en principbeslutning om udlægning af ansvar og kompetence bør, - som det er tilfældet i den faktiske udlægning af funktioner, der sker i disse år, - indgå følgende forudsætninger:

At der sikres fortsat kvalitet og udvikling i de opgaver, der i dag er amtskommunale ansvarsområder.

At der ikke sker ansvarsforflygtigelse i forhold til de meget svage grupper, men at det sikres, at der fortsat er kvalificerede tilbud til rådighed også for de mest resourcesvage. Udvalget har ikke fundet det rimeligt præcist at definere "ressourcesvag". I praksis må der naturligvis trækkes grænser, men præcise definitioner kan

let føre til placeringer i båse, som vil hæmme den grænseflytning, der finder sted, og som f.eks. på området psykisk udviklingshæmmede har ført til, at ingen i dag anses for at være uden for mulig pædagogisk påvirkning.

At det sikres, at kommunerne fortsat har mulighed for at trække på nødvendig specialbistand og vejledning. Det kan f.eks. være specialservice over for mennesker med handicap eller specialindsats for vanskeligt stillede familier/børn.

At der lægges vægt på de fornødne retssikkerhedsgarantier og hensyn til ligebehandling af borgerne.

At de samlede udgifter ikke øges ved uændret serviceniveau på området.

### c. Styringsproblemer i forbindelse med finansieringsomlægningen.

Ved den endelige placering af ansvaret hos kommunerne må den amtskommunale medfinansiering som nævnt ophæves.

Den delte finansiering har i den forløbne periode sikret udgiftsneutralitet for kommunerne mellem substituerbare løsninger og har befordret et samarbejde mellem de to niveauer, som har ydet et væsentligt bidrag til den udflytning fra institutionerne, der har fundet sted.

Men med det fulde ansvar placeret i kommunerne ændres amtskommunernes rolle på disse områder fra at være hovedansvarlig for opgaveløsning og visitation til at være leverandør i konkurrence med andre potentielle leverandører. Dermed bortfalder grundlaget for amtskommunal medfinansiering.

En afskaffelse af den amtskommunale medfinansiering rejser imidlertid nogle styringsproblemer, idet den kommunale udgiftsandel vil blive forskellig mellem på den ene side kontanthjælp og andre kontantydelse og på den anden side institutionsophold og andre serviceydelser.

Følgende opstilling viser kommunernes finansieringsandel efter de nugældende regler for under 67-årige. Der er en kom-



kommunaløkonomisk fordel ved forsørgelse i form af førtidspension og sygedagpenge til forskel fra kontanthjælp og institution, men substitutionsmulighederne er ikke lige gode mellem alle de fire forsørgelsesformer.

---

KOMMUNAL FINANSIERINGSANDEL EFTER GÆLDENDE REGLER:

---

Førtidspension	0
Sygedagpenge	25 pct.
Kontanthjælp	50 pct.
Institutioner	50 pct.
Rådgivning og vejledning	100 pct.

---

Afskaffes den delte finansiering uden andre ændringer i finansieringssystemet, vil, som den næste opstilling viser, bistand over kontanthjælpsbestemmelser gøres mere tiltrækkende end bistand over institutions- og andre servicebestemmelser.

---

KOMMUNAL FINANSIERINGSANDEL VED AFSKAFFELSE AF DELT FINANSIERING:

---

Førtidspension	0
Sygedagpenge	25 pct.
Kontanthjælp	50 pct.
Institutioner	100 pct.
Rådgivning og vejledning	100 pct.

---

Virkningerne af en ændring af finansieringsreglerne kan beskrives under fire overskrifter:

Driftsøkonomisk tilskyndelse.

I det omfang driftsherren er kommunen selv, vil afskaffelsen af den delte finansiering bevare tilskyndelsen til en effektiv drift af den enkelte institution. Dette må forudsættes at blive tilfældet i de fleste større kommuner.

De mindre kommuner vil i et vist omfang være henvist til enten at købe ydelser fra amtskommunale eller andre institutioner eller at etablere fælleskommunale institutioner, der

normalt drives af en enkelt kommune. For disse kommuner vil driftsstyringen i første række bestå i, at kommunerne vil vælge egnede ydelser til rimelige priser og derigennem tilskynde leverandører, herunder amtskommuner, til en driftsøkonomisk effektiv produktion.

Mens der altså kan forventes en driftsøkonomisk forbedring med kommunen som ejer, vil den foreslåede ændring næppe føre til forbedringer - og måske endda til mindre omkostningsbevidsthed - med amtskommunen som entreprenør. Amtskommunerne har under den delte finansiering jo som driftsherrer haft en meget direkte interesse i at holde omkostningerne nede, da de selv skulle betale 50 pct. Falder denne forpligtelse bort, vil amtskommunens egen driftsøkonomiske tilskyndelse blive forringet. Heroverfor står - som nævnt ovenfor - en skærpet kommunal interesse i at opnå lave takster.

Sammenfattende gælder, at kommunerne, som køber af ydelserne, vil få en større interesse i billigere drift, hvis de skal bære den fulde omkostning i stedet for halvdelen, men de vil samtidigt blive alene om at varetage denne interesse, og vil måske endda få vanskeligheder med at finde passende alternative producenter.

Hvordan disse pris- og markedsmekanismer vil virke, vil i høj grad afhænge af de lokale forhold.

For så vidt angår de meget specialiserede institutioner vil en egentlig konkurrence ikke kunne etableres, og her må hensynet til driftsøkonomien sikres ved vejledende priser.

#### Udligning.

Amtskommunale forskelle i sociale udgiftsbehov bliver uaktuelle. I det omfang, den amtskommunale udgiftsbehovsmåling har været ufuldkommen, vil bortfaldet af udligningsordningen for de berørte områder få byrdefordelingseffekter. Kommunale forskelle vil blive forøget. Derfor må udligningssystemet tilpasses, og der må især, - som det skal fremgå, - etableres en udligningsagtig ordning for de meget dyre klienter.

### Samordningstilskyndelse.

Med samlingen hos kommunerne af ansvaret for opgaveløsningen på et bredere område mindskes behovet for en finansiel samordningstilskyndelse på dette område, for så vidt som samordningstilskyndelsen tager sigte på tilfælde, hvor en myndigheds, f.eks. en kommunes, beslutninger har udgiftsmæssige konsekvenser for en anden myndigheds, f.eks. amtskommunens eller statens ansvarsområder.

Generelt går udviklingen mod mere differentierede løsninger og en styrkelse af de alternative, lokale tilbud.

Initiativer på det forebyggende område eller etablering af alternative løsninger skal i vid udstrækning ske i den enkelte kommune. Disse initiativer finansieres enten rent kommunalt eller halvt stat/halvt kommune eller halvt amtskommune/halvt kommune. I sidste tilfælde kræves godkendelse af amtskommunen. Skal der opnås bedre sammenhæng i opgaveløsningerne, må der være ensartet finansiering for substituerbare løsninger. I mange af de projekter, der arbejdes med i kommunerne, er der allerede i dag en række afgrænsningsproblemer i forholdet mellem amtskommunen og kommunerne i spørgsmålet om, hvorvidt bestemte alternative kommunale løsninger skal medfinansieres af amtskommunen under den delte finansiering.

En øget kommunal indsats vil resultere i, at afgrænsningsproblemet vokser i de kommende år, og man må forvente, at amtskommunernes villighed til at bidrage med finansiering vil være begrænset, især hvis amtskommunen samtidig har ledig kapacitet på institutioner. Dette kan resultere i, at den ønskede omstillingsproces forhales, at de mere "traditionelle" løsningsmetoder opretholdes, og at kommunerne ikke har det fornødne incitament til at etablere andre opgaveløsninger.

Modsat sker der - især de steder, hvor samarbejdet mellem amtskommuner og kommuner fungerer bedst, - en væsentlig udvikling af institutionernes tilbud. Her tilbydes den ekspertise, som institutionerne råder over, til kommunerne. Enkelte amtskommuner er i gang med at udarbejde aftaler med kommuner om disse ydelser, som kommunerne kan "købe" til differentierede takster.

Det kan derfor konstateres, at udviklingen i opgaveløsningen er i gang især de steder, hvor samarbejdet fungerer. Omvendt kan de barrierer, der ligger i afgrænsningsproblemer og uklarhed om finansierings spørgsmål, være væsentlige hindringer de steder, hvor samarbejdet ikke fungerer hensigtsmæssigt.

Samordningsproblemerne i forhold til foranstaltninger uden for dette område, f.eks. til sygehusvæsen, sygesikring, beskæftigelses- og arbejdsmarkedsforanstaltninger og førtidspensioner vil imidlertid bestå.

#### Neutralitet.

Ved bortfald af den amtskommunale medfinansiering uden andre ændringer af finansieringssystemet fordobles prisen på en række service- og institutionsydelser i forhold til prisen på kontantydelse set fra kommunernes synsvinkel. Derved brydes den neutralitet i forhold til den enkelte kommunes beslutningsgrundlag, hvor der hidtil har været lagt vægt på, at en foranstaltning, der er f.eks. dobbelt så dyr at producere som en anden, også er dobbelt så dyr for kommunen, når den skal vælge mellem foranstaltningerne i sin opgaveløsning.

Udvalget har overvejet, om der her er tale om substituerbare ydelser i en grad, så dette rejser styringsmæssige problemer. Medens den driftsøkonomiske tilskyndelse tager sigte på driften af den enkelte institution eller den givne institutionsmasse, drejer det sig her om valget mellem og sammensætningen af foranstaltninger i kommunens tilrettelæggelse af opgaveløsningen.

I enkelte tilfælde er afvigelser fra neutraliteten brugt bevidst og målrettet, når man har ønsket at fremme anvendelsen af en foranstaltning frem for en anden, f.eks. den særlige hjemmehjælpsrefusion i 1978-1981.

Den afvigelse fra neutralitet, der skabes ved bortfald af den delte finansiering, er egnet til at fremme ønsket om at

foretrække alternativer til institutionsanbringelse. Dette er på mange måder i overensstemmelse med regeringens politik.

Generelt går udviklingen i opgaveløsning således i retning af:

- bestræbelser på at undgå institutionsanbringelse ved en styrket forebyggende indsats og større støtte til forbliven og tilbageflytning til eget hjem,
- mere nuancerede tilbud, både i forhold til personen og familien,
- flere og mindre lokale institutioner/bofællesskaber og samtidig afvikling af de større institutioner,
- døgninstitutionernes tilbud suppleres med udadgående dagtilbud til forskellige takster.

Men udvalget ønsker dog at pege på risikoen for, at tilskyndelsen bliver for kraftig. Der ligger nemlig ofte i institutioner en aktiverende indsats i forhold til kontanthjælp.

Hertil kommer risikoen for "refusionstænkning". Der er nemlig ikke og kan ikke etableres skarpe skel mellem forskellige former for kontanthjælp og en række institutionsydelse, og der er derfor en risiko for, at ændringen ville kunne føre til, at institutioner nedlægges for at genopstå med individuelle, takstfinansierede tilbud til personer med kontanthjælp m.v. og deraf følgende stigninger i statens udgifter til refusion af kontanthjælp og øgede uligheder mellem kommuner. Eller at der f.eks. sker mere formelle udflytninger fra institutioner, hvorved statslig førtidspension udløses.

Udvalget mener derfor, at finansieringsreglerne må udformes under hensyn til risikoen for sådanne effekter.

Udvalget har derfor overvejet finansieringsregler, som i forskelligt omfang imødegår risikoen for forvriddning af kommunernes beslutnings- og styringsgrundlag og samtidigt tilgodeser en effektiv styring af den samlede offentlige ressourceanvendelse på området, men har ikke inden for de givne tidsfrister hverken ment at kunne vurdere omfanget af mulige

forvridninger eller at pege på den bedste metode til at løse problemet.

#### d. Hvordan gennemføres ændringerne.

##### Valg af "leverandør".

Større kommuner vil formentligt uden videre kunne vælge selv at overtage og selv drive de opgaver, der lægges ud.

Derimod vil en række mindre kommuner ikke selv kunne tilvejebringe de nødvendige foranstaltninger. Det kan dreje sig om behov for rådgivning eller for specialiserede institutionspladser, som mindre kommuner ikke kan magte alene.

Når ansvaret overføres til disse kommuner, vil de derfor antageligt vælge at benytte ydelser fra andre eller drive aktiviteter i fællesskab. Det skal dog understreges, at det under alle omstændigheder er kommunen, der har tilsyn med og ansvar for indholdet af foranstaltningerne, og som har forpligtelse over for borgerne.

Udvalget lægger som nævnt vægt på, at der bliver valgmuligheder, således at de enkelte institutioner får incitament til at tilpasse kvalitet og takster til kommunernes efterspørgsel.

Det må desuden vurderes, hvordan det sikres, at der er den nødvendige kapacitet til stede.

Det skal bemærkes, at kapacitetsansvaret heller ikke i dag er entydigt placeret. Tages området døgnforanstaltninger for børn og unge som eksempel, er anbringelserne procentvis fordelt således:

antal 31. dec.

	1986	
	<u>pct.</u>	<u>ansvar</u>
Familiepleje	40	(kommuner)
Døgninstitution	28	(amtskommuner)
Kostskole og lignende	20	(private)
Eget værelse	6	(kommuner)
Andet	<u>5</u>	(andre)
	99	

De tal, som ovennævnte procentfordeling bygger på, er bestanden af anbringelser ved udgangen af året. Anbringelser er ikke et entydigt begreb, idet det dækker over en registrering af en række forskellige aktiviteter. Nogle af aktiviteterne vedrører særforsorgsanbragte børn, akute anbringelser ved tab af forsørgere, tilskud til eksempelvis efterskoleophold i forbindelse med midlertidige kriser (puberteten), fremskaffelse af eget værelse i byen og placeringer af 20-årige og ældre. Socialforskningsinstituttet (Hjorth Andersen, 1988) anslår, at disse grupper tilsammen udgør halvdelen af anbringelsestallet. Den anden halvdel vedrører derimod socialt meget belastede familier.

Ansvar for at skaffe foranstaltninger vedrørende familiepleje og eget værelse er henlagt til kommunen, mens ansvaret for døgninstitutionskapaciteten er henlagt til amtskommunerne.

Kostskoler og efterskoler m.v. er altovervejende selvejende institutioner, og muligheden for at skaffe pladser her afhænger naturligvis af kapaciteten i dette system, som også modtager børn, der ikke anbringes ved en social foranstaltning.

Ved en udlægning af ansvaret til kommunerne vil kommunerne overtage kapacitetsansvaret for de knapt 30 pct., der vedrører døgninstitutionsføranstaltninger.

Udvalget konstaterer, at der ikke med de gældende regler vil kunne etableres en 100 pct.'s garanti for, at en given

foranstaltning er til rådighed på det tidspunkt, hvor den efterspørges, uden en betydelig overkapacitet.

Der vil i givet fald afhængig af kommunestørrelse og andre lokale forhold blive anvendt forskellige metoder for at leve op til ansvaret for etablering af en vis minimumskapacitet:

- Mindre kommuner vil lave aftaler med større kommuner om adgang til et vist antal pladser.
- Amtskommunen - eller en anden amtskommune - vil i nogle tilfælde fortsat blive foretrukket til mod fuld betaling at varetage en styrings- og driftsfunktion for alle eller nogle kommuner i amtet.
- Flere kommuner kan arbejde sammen om opgaveløsningen, først og fremmest ved aftaler om "arbejdsdeling", således at institutionen får én kommune som driftsherre.
- Driften kan varetages af en forening eller af private institutioner (f.eks. familiepleje).
- Opgaven kan varetages af staten mod betaling.

Fordelene ved dette nye system vil efter udvalget opfattelse kunne være følgende:

- Kommunerne kan ved at indgå bindende aftaler med institutionerne sikre en bedre kapacitetsudnyttelse, så store udsving i taksterne undgås.
- Institutionerne tilskyndes til at udvikle socialt udviklende og tiltrækkende tilbud for at udkonkurrere andre tilbud, der er socialpolitisk "gammeldags".
- Kommunerne vil vælge blandt et større udbud af nytænkning og eksperimentering, og vil samtidig kunne inddrage en afvejning af produktets kvalitet sat i forhold til prisen.
- Modellen opleves af kommunerne som enklere end den nuværende kommunal/amtskommunale visitation. Det betyder, at problemerne vil kunne løses hurtigere.



Heroverfor står imidlertid visse mulige ulemper:

- For visse stærkt specialiserede funktioner, som kræver særlig viden eller særligt indrettede bygninger, vil næppe mere end en enkelt eller to institutioner kunne samle personale til at udbyde pladser. Her vil konkurrencen i alle tilfælde på kort sigt begrænses. Modellens anvendelse her kan - som f.eks. nævnt i afsnit c - diskuteres.
- Hvis de store kommuner i et område ønsker selv at løse opgaven, kan amtskommunen finde markedet for lille til effektiv drift. Gennemførelsesudvalgene må sikre løsnin-ger, så alle kommuner garanteres de nødvendige pladser.

#### Hvordan skal betalingsordningen indrettes.

Aftalerne mellem kommuner og dem, der skal levere ydelserne, bør have den form, at kommunerne kun betaler for de pladser, der træffes aftale om i forbindelse med planlægningen for de kommende år, uanset om pladserne benyttes.

Det vil være hensigtsmæssigt for kommunerne for perioder af to år at indgå bindende aftaler med driftsherrer, - dvs., at amtskommunerne vil få en entreprenørrolle, og at kommunerne, hvis de ønsker at benytte sig af denne amtskommunale rolle, indgår bindende aftaler med amtskommunerne.

Kommunerne kunne ud over det antal pladser, der aftales, sikre sig et beredskab f.eks. til akutanbringelser mod at betale et grundbeløb svarende til en vis andel af prisen for en institutionsplads. Dette vil sikre et minimum af ledig institutionskapacitet, som kan bruges akut. Grundbeløbet kan fastlægges efter flere kriterier.

I øvrigt kunne der skabes grundlag for, at kollektiver eller eventuelt plejefamilier anvendes til akutanbringelser, indtil en eventuel blivende løsning findes.

Disse styringsprincipper kan gælde, uanset om det er amtskommunen eller kommunen, der tilvejebringer tilbuddet.

Inden for familieplejen og de socialpædagogiske kollektiver er der i 1988 udarbejdet vejledende aftaler af Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen med maksimums-vederlag. Det er vigtigt, at disse følges op af lokale aftaler, hvilket i øjeblikket sker mange steder. Disse aftaler vil kunne medvirke til en bedre styring, især hvis de også kan håndhæves i de tilfælde, hvor anbringelserne sker på tværs af regioner.

Amtskommunen er i mange tilfælde gået ind i en koordinerende og regulerende rolle, både med hensyn til at fremskaffe plejefamilier og en vis styring af priser. I de tilfælde, hvor amtskommunen går ud af denne opgave, må kommunerne selv etablere det nødvendige samarbejde om en fælles takstpolitik og koordinering.

De aftaler, der indgås mellem kommune og "producent", kan have forskellig form.

#### 5.2.A. Foranstaltninger for børn og unge.

##### 5.2.A.1. Rådgivning af børn og unge.

###### a. Rådgivning efter bistandsloven.

Det sociale udvalg yder rådgivning over for børnefamilier og børn og unge efter de almindelige regler i bistandsloven. § 28 forpligter det sociale udvalg til ved opsøgende virksomhed at tilbyde vejledning til enhver, som må antages at have behov for det. Amtskommunens socialcenter skal efter § 29 støtte kommunernes vejledningsarbejde ved at tilbyde sagkyndig bistand og ved selv i særlige tilfælde at påtage sig vejledningsarbejdet. Endvidere kan der i vejledningen hentes støtte hos Socialstyrelsens konsulenter for åndssvage, blinde, døve, tunghøre og vanføre. Denne konsulentjeneste hørte tidligere under særfor sorgen, men forblev i statsligt regi, da særfor sorgen i 1980 blev udlagt til amtskommunerne og kommunerne. Konsulenttjenesten, der retter sig mod alle aldersgrupper, beslaglægges i alt i 1988 ca. 67 årsværk.

Endvidere er der for børn og unge mulighed for at blive henvist til særlige rådgivningscentre, idet amtsrådet efter bistandslovens § 87 skal sørge for, at der er mulighed for undersøgelse og behandling i rådgivningscentre af børn og unge med adfærdsvanskeligheder.

Henvendelse om optagelse rettes til centrene, der fortrinsvis skal modtage børn og unge, der henvises fra det sociale udvalg.

Centrene drives af én eller flere amtskommuner i forbindelse med amtskommunernes socialcentre. Ved den sociale resourceopgørelse pr. 14. januar 1987 var der optaget 3.643 personer i rådgivningscentre, hvilket var 27 pct. mere end ved resourceopgørelsen året før.

Kommunerne finansierer den del af rådgivningen, der foregår i kommunalt regi. Udgiften til socialcentrets bistand til de sociale udvalg samt udgiften til de særlige rådgivningscentre for børn og unge afholdes endeligt af amtskommunen.

#### **b. Tilgrænsende foranstaltninger.**

Ved siden af bistandslovens regler om rådgivning m.v., som hører under socialministerens ressort, findes der under sundhedsministerens ressort bestemmelser om et kommunalt rådgivningstilbud til børn og børnefamilier i form af en sundhedsplejerskeordning og en skolelægeordning.

I den enkelte kommune er det social- og sundhedsforvaltningen, som administrer såvel rådgivningstilbuddet efter bistandsloven som sundhedsplejerske- og skolelægevirksohmheden. Der er derfor ikke væsentlige barrierer for en koordination af den samlede indsats over for det enkelte barn.

De fleste kommuner har nedsat et SSP-udvalg, hvor de sociale myndigheder, skolemyndighederne og politiet er repræsenteret på chef-niveau, og hvor de tre myndigheders indsats over for børn og unge samordnes.

Et yderligere eksempel på koordination mellem forskellige administrative niveauer ses i det samarbejde, der mange steder

er etableret mellem sundhedsplejerskerne og sygehusenes føde- og børneafdelinger.

### **5.2.A.2. Kontante ydelser til børnefamilier.**

#### **a. Børnefamilieydelse.**

For alle børn under 18 år udbetales et beløb på 5.200 kr. årligt efter lov om en børnefamilieydelse. Udbetalingen sker uafhængigt af barnets og forældrenes indkomst og er alene betinget af, at barnet har hjemsted her i landet, ikke er anbragt uden for hjemmet eller i øvrigt forsørges af offentlige midler.

Børnefamilieydelsen finansieres af staten. Ydelsen indgår ikke i beregningen af modtagerens skattepligtige indkomst eller ved beregning af ydelser efter den sociale lovgivning eller efter lovgivningen om uddannelsesstøtte.

Udgiften til børnefamilieydelser ventes for 1989 at være 6 mia. kr.

Statsskattedirektoratet udbetaler børnefamilieydelsen til barnets mor. Der skal ikke indgives ansøgning, medmindre ydelsen ønskes udbetalt til barnets far, barnets eventuelle plejeforældre eller barnet selv. Afgørelser om udbetaling af ydelsen, herunder om betingelserne for udbetaling er opfyldt, træffes med nedennævnte undtagelse af det sociale udvalg med klageadgang til amtsankenævnet.

Det stedlige amtsskatteinspektorat afgør om den, de har forældremyndigheden over barnet, opfylder betingelsen om fuld skattepligt. Klager over en sådan afgørelse indgives til det sociale udvalg, der videresender klagen til amtsskatteinspektoratet. Inspektoratet forsyner klagen med en udtalelse og videresender den til statsskattedirektoratet, der har den endelige afgørelse i sagen.

#### **b. Børnetilskud.**

Efter lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag udbetales i særlige tilfælde børnetilskud til børn under 18 år. Der findes tre slags børnetilskud. Ordinært bør-

netilskud (pr. 1. juli 1988 3.852 kr. årligt) ydes til børn af enlige forsørgere og af forældre, der modtager folkepension eller førtidspension efter lov om social pension, og når folkepension eller førtidspension til én eller begge forældre ikke udbetales, fordi § 46 i lov om social pension finder anvendelse. Til en enlig forsørger, der har barnet hos sig, ydes desuden et ekstra børnetilskud (2.944 kr. årligt). Særligt børnetilskud findes i to størrelser. Det store udgør 14.772 kr. årligt og ydes til forældreløse børn. Det lille udgør 7.392 kr. årligt og ydes bl.a., når kun én af forældrene lever, når faderskabet ikke er fastslået, eller når én af forældrene eller begge modtager social pension.

Børnetilskuddene, der ikke er skattepligtige, finansieres af staten. Ydelserne reguleres én gang årligt med en procent, der fastsættes på finansloven for det pågældende år. Udgiften til børnetilskud skønnes for 1989 til ca. 1,3 mia. kr.

Administrationen af loven om børnetilskud påhviler de sociale udvalg i primærkommunerne. Ordinært børnetilskud til pensionister og særligt børnetilskud udbetales af det sociale udvalg i kommunen uden ansøgning, mens ordinært og ekstra børnetilskud til enlige forsørgere kun udbetales efter ansøgning. Det sociale udvalgs afgørelser kan indbringes for amtsankenævnet, hvis afgørelser er endelige.

### c. Forskudsvis udbetaling af børnebidrag.

Bidrag til et barns underhold fastsat i henhold til lovgivningen om børns retstilling kan, når det ikke betales af den bidragspligtige på forfaldsdagen, fordres udbetalt af det offentlige, og det er herefter det offentliges opgave at søge beløbet inddrevet hos den bidragspligtige.

Bestemmelserne herom findes i lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag m.v.

De beløb, som kan kræves forskudsvis udbetalt af det offentlige, kan maksimalt udgøre normalbidraget, som pr. 1. juli 1988 udgør 7.392 kr. årligt. Antallet af normalbidrag, der udbetaltes forskudsvis af det offentlige, er for 1986 opgjort

til 164.400. Det er de sociale udvalg, som forestår administrationen af disse bestemmelser.

**d. Kontanthjælp til underhold m.v.**

Kontanthjælp til voksne efter bistandslovens § 37 reguleres bl.a. efter, om kontanthjælpsmodtageren forsørger et eller flere børn. Der udbetales et børnetillæg for hvert barn under 18 år i hjemmet. Tillægget svarer til 5/3 af normalbidraget.

Hvis kontanthjælpsmodtageren betaler underholdsbidrag til et barn, eller underholdsbidrag forskudsvis er lagt ud af det offentlige, udgør børnetillægget til kontanthjælpen samme beløb som det fastsatte underholdsbidrag, dog højst normalbidraget.

Til unge under 23 år, der ikke har forsørgelsespligt over for ægtefælle eller børn, udbetales en samlet hjælp, der svarer til SU-stipendiesatsterne for henholdsvis hjemmeboende og udeboende. For unge gravide, der har passeret 12. svangerskabsuge, beregnes kontanthjælpen dog som for voksne i øvrigt.

Administration og finansiering af kontanthjælp er som beskrevet i afsnit 5.3.A.2.b.

**e. Hjælp i særlige tilfælde.**

Der kan efter bistandslovens kapitel 11 ydes kontanthjælp til udgifter vedrørende børn i særlige tilfælde. Der kan være tale om hjælp til afholdelse af udgifter, der står i direkte sammenhæng med henstillinger og pålæg med hensyn til et barns forhold, hjælp til dækning af udgifter til opretholdelse af samværsret og afholdelse af rejseudgifter med henblik på kontakt til børn, der er bortført til udlandet. Og der er en særlig bestemmelse om hjælp til familier med forbigående vanskeligheder, hvor hjælpen kan modvirke børnenes anbringelse uden for hjemmet eller fremskynde, at deres anbringelse uden for hjemmet opfører. Hjælp til undgåelse af børns anbringelse uden for hjemmet androg i 1987 godt 64 mio. kr., mens udgifterne i forbindelse med henstillinger m.v. var 323 mio. kr.

Endvidere har personer, der forsørger et barn med handicap i hjemmet, ret til inden for visse grænser at få dækket de særlige merudgifter ved forsørgelsen, der følger af handicapet. Udgifterne hertil var i 1987 263 mio. kr.

Administration og finansiering af hjælp i særlige tilfælde er som for kontanthjælp i øvrigt.

#### **f. Tilgrænsende foranstaltninger.**

Af kontante ydelser til unge, der ydes af andre end de sociale myndigheder, bør først og fremmest nævnes stipendier fra Statens Uddannelsesstøtte, der hører under undervisnings- og forskningsministerens ressort. Den nedre aldersgrænse for ydelser fra Statens Uddannelsesstøtte er 18 år.

#### **5.2.A.3. Dagforanstaltninger for børn og unge.**

##### **a. Dagpleje og daginstitutioner.**

Efter bilstandslovens § 69 påhviler det kommunalbestyrelsen at sørge for, at der i kommunen findes det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge, herunder socialpædagogiske fritidsforanstaltninger. Endvidere kan det sociale udvalg i kommunen efter bilstandslovens § 64 formidle dagpasning af børn i private hjem, som udvalget har godkendt til formålet. I alt ca. 274.000 børn var i 1987 indskrevet i daginstitutioner eller dagpleje. 71.000 var optaget i klubber for børn og unge.

Efter bilstandslovens § 95 a skal amtsrådet sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på særlige daginstitutioner for børn og unge med vidtgående handicap. 715 børn var i 1987 optaget i sådanne institutioner.

Hele administrationen af de kommunale dagpasningsforanstaltninger ligger hos kommunen. Kommunen kan opfylde forpligtelsen til at tilvejebringe det fornødne antal pladser ved selv at oprette og drive institutioner, ved at oprette og drive institutioner i fællesskab med andre kommuner, ved at indgå overenskomst med selvejende institutioner eller ved at

indgå aftale med en anden kommunalbestyrelse om benyttelse af pladser på dennes institutioner.

De særlige daginstitutioner for børn og unge med handicap kan oprettes og drives af såvel amtskommuner som kommuner og selvejende institutioner.

Kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med de daginstitutioner, der er beliggende i kommunen, bortset fra daginstitutioner for børn med handicap, hvor amtsrådet fører almindeligt tilsyn, og amtskommunens socialcenter fører pædagogisk tilsyn.

Det er det sociale udvalg, som har tilsynsforpligtelsen over for såvel den kommunalt formidlede dagpleje som den dagpleje, der udøves i private hjem mod betaling, og som drives af private uden tilskud af offentlige midler.

Det er tillige det sociale udvalg, som træffer afgørelse om optagelse i daginstitution og kommunal dagpleje. Det sociale udvalg kan endvidere indstille et barn til optagelse i en særlig daginstitution, men her træffes den endelige beslutning af amtskommunens social- og sundhedsudvalg.

De offentlige udgifter til de kommunale dagtilbud finansieres af kommunerne. Regler om forældrebetaling er fastsat i bistandsloven og i en bekendtgørelse. Forældrebetalingen svarer som udgangspunkt til 35 pct. af udgifterne ved ophold i dagtilbuddet, bortset fra ejendomsudgifter. Der ydes nedsættelse eller bortfald af betaling for forældre med skattepligtig indtægt under en vis grænse (for tiden 135.000 kr. årligt). Derudover er der for kommunalbestyrelsen en særlig mulighed for (efter den såkaldte kommunalfuldmagt) at yde tilskud til nedsættelse af taksten med ensartede beløb pr. plads. Reelt dækker forældrebetalingen således en mindre andel end 35 pct. af de samlede udgifter ved tilbuddene.

Finansieringen af daginstitutioner for børn med handicap er delt mellem amtskommune og kommune i forholdet 50:50.



#### **b. Tilgrænsende foranstaltninger.**

Som et alternativ til daginstitutioner efter bistandsloven kan kommunen etablere skolefritidsordninger for større børn efter reglerne herom i folkeskoleloven. Loven hører under undervisnings- og forskningsministerens ressort, og i kommunerne er det skolemyndighederne, som administrerer og fører tilsyn med skolefritidsordningerne.

Vedrørende indsatsen for unge er der en grænseflade mellem bistandslovens bestemmelser om socialpædagogiske fritidsforanstaltninger, den kommunale ungdomsskolevirksomhed og bestemmelserne i lov om fritidsundervisning, der bl.a. rummer regler om kommunal og statslig finansiering af interessegrupper for børn og unge, lokaletilskud (f.eks. til sportsanlæg) m.v. De nævnte lovregler hører under henholdsvis Undervisnings- og Forskningsministeriet og Kulturministeriet. Endelig rummer loven om beskæftigelsesmuligheder for unge under Arbejdsministeriet bestemmelser om foranstaltninger, der i kommunerne må koordineres med de sociale foranstaltninger.

#### **5.2.A.4. Døgnforanstaltninger for børn og unge.**

##### **a. Familiepleje og døgninstitutioner.**

Ansvar for pladstildeling, driftsansvar, tilsyn og finansiering er, for så vidt angår døgnforanstaltninger for børn og unge, delt mellem kommune og amtskommune.

Børn og unge, som på grund af sociale adfærdsvanskeligheder hos sig selv og/eller deres familie eller som på grund af plejekrævende psykiske eller fysiske handicaps har behov for ophold uden for hjemmet, kan få opholdet etableret efter bistandslovens bestemmelser om formidlet døgnpleje eller anbringelse i institution. Amtsrådet har forpligtelsen til at sørge for, at det tilstrækkelige antal institutionspladser er tilstede, men både kommuner, amtskommuner, kommunale fællesskaber og selvejende institutioner kan oprette og drive institutioner. Det er amtsrådet, der fører almindeligt tilsyn, mens socialcentret fører pædagogisk tilsyn.

Plejefamilier skal være godkendt af den stedlige kommunes sociale udvalg. Men hvis der er tale om plejefamilier eller

døgnforanstaltninger, som modtager mere end fire børn, er det amtskommunens social- og sundhedsudvalg, som har godkendelsesbeføjelsen.

Beslutningen om at anbringe et barn uden for hjemmet træffes af det sociale udvalg i opholdskommunen. Når beslutningen er truffet, skal udvalget i samarbejde med amtskommunens socialcenter vælge et egnet opholdssted.

Såvel amtsankenævnene som Den Sociale Ankestyrelse og Socialstyrelsen har opgaver med behandling af klager i relation til reglerne om børns anbringelse uden for hjemmet. I sager om fjernelse af børn fra deres forældre uden samtykke foreskriver loven endvidere, at en byretsdommer og en pædagogisk-psykologisk konsulent medvirker ved det sociale udvalgs beslutning.

Finansieringen af døgnforanstaltninger for børn og unge er - uanset anbringelsesformen - delt mellem kommune og amtskommune, således at hver dækker 50 pct. af udgifterne. Socialministeren kan fastsætte regler om brugerbetaling på området.

Pr. 31. december 1986 (januar 1987) var 5.046 børn optaget på døgninstitution, men dette tal dækker over institutioner af meget forskellig karakter. 6.326 børn var anbragt i familiepleje, 1.004 på eget værelse og 3.156 på kostskole eller lignende. 686 børn og unge havde døgnophold i socialpædagogiske kollektiver, 109 på skibsprojekter og 24 på sygehuse. I alt havde 15.709 børn og unge ophold uden for eget hjem efter bistandslovens regler.

Spektret af døgnforanstaltninger for unge er således meget bredt, hvilket naturligvis afspejler, at behovet for døgnophold kan udspringe af mange forskellige forhold, men også, at der er brug for forskellige foranstaltninger på forskellige alderstrin. Det er i højere grad unge end børn, der får døgnophold uden for eget hjem. Således var i 1986 lidt over 40 pct. af de døgnanbragte mellem 15 og 17 år. Det er endvidere karakteristisk, at døgnpladserne for størstepartens

vedkommende optages af børn og unge, hvis ophold er af længere varighed. Af de døgnanbragte børn og unge pr. 31 december 1986 havde opholdet for 70 pct.'s vedkommende strakt sig over mere end et år og for 34 pct.'s vedkommende mere end tre år.

Af de børn og unge, hvis døgnophold ophørte i 1986 havde opholdet for 56 pct.'s vedkommende varet under et år og for 25 pct.'s vedkommende under to måneder. På ca. halvdelen af pladserne er der altså en relativt hurtig gennemstrømning, mens resten optages af mere permanent anbragte.

#### **b. Tilgrænsende foranstaltninger.**

Kriminelle børn og unge, der er fyldt 15 år, vil kunne anbringes i en institution under kriminalforsorgen. Amtskommunen stiller døgnpladser til rådighed, der er af en sådan karakter, at de tjener som surrogat for varetægtsfængsel. Udgifterne hertil afholdes af amtskommunerne og kommunerne efter objektive kriterier.

#### **5.2.A.5. Statstilskud til frivilligt arbejde m.v.**

Med til det samlede billede af den sociale sektor hører, at staten, - omend i en beskeden målestok - yder tilskud til frivilligt socialt arbejde, i alt ca. 15 mio. kr. til børne-, voksne- og ældreforanstaltninger tilsammen. Hertil kommer nogle få øremærkede statstilskud, f.eks. til "Ungdomsringen", der er en sammenslutning af fritids- og ungdomsklubber (ca. 1,6 mio. kr.) til og Egmont-Højskolen, der modtager stærkt handicappede elever (1,1 mio. kr.).

#### **5.2.B. Udvalgets overvejelser og forslag.**

En gennemførelse af principperne i forslag 5.1 til 5.3 indebærer, at der på de enkelte områder skal ske konkrete ændringer, jf. forslag 5.4 til 5.6.

#### **a. Rådgivning.**

Den særlige statslige konsulenttjeneste inden for den tidligere særforsoargs område må efter udvalgets opfattelse forblive i statsligt regi.

#### **FORSLAG 5.4**

Med den begrænsning foreslår udvalget, jf. også forslag 5.1, at ansvaret for tilstedeværelsen af den fornødne kapacitet til rådgivning af børn og unge med adfærdsvanskeligheder overføres til kommunerne. Dette betyder, at bistandslovens bestemmelse om oprettelse af særlige rådgivningscentre for børn og unge med adfærdsproblemer afløses af en almindelig kommunal forpligtelse til at henvise sådanne børn og unge til særlig socialfaglig rådgivning, når der efter kommunalbestyrelsens skøn er behov for det.

Det følger af forslag 5.1, at også amtskommunernes generelle rådgivningsforpligtelse efter bistandslovens § 29 i løbet af overgangsfasen vil ophøre.

Forslaget må ses i sammenhæng med, at døgninstitutionsområdet foreslås overført, idet døgninstitutionerne ofte udgør den faglige basis for vejledningen.

Det vil forøge fleksibiliteten i økonomisk henseende samt muligheden for at kunne tilbyde rådgivning inden for det nære miljø, hvis rådgivningsindsatsen ikke nødvendigvis henlægges til et særligt center. Udvalget kan pege på den mulighed at samle den skolepsykologiske rådgivning og rådgivningen på det sociale område i én funktion samt mulighed for henvisning til en privat psykolog, socialpædagog eller andre foranstaltninger uden præg af institution eller klinik. Spørgsmålet om sikring af adgang til forsvarlig rådgivning og eventuel etablering af aftalemæssige rammer for sådanne rådgivningstilbud må drøftes.

#### **b. Kontante ydelser.**

Som nævnt foran i afsnit 5.1.B er det udvalgets opfattelse, at staten fortsat bør finansiere de lovbundne ydelser, der tildeles uden noget element af skøn.

#### **c. Dagforanstaltninger for børn og unge.**

Princippet om klientkontakt, rådgivning, visitation og driftsansvar samt finansiering samlet hos én myndighed er meget tæt på at være opfyldt vedrørende den sociale sektors

tilbud om dagpasning af børn. Bistandsloven henlægger i dag alle afgørelser til kommunen med undtagelse af dagforanstaltninger for børn med handicap. Her er det amtskommunen, som har ansvar for, at det tilstrækkelige antal pladser er til rådighed, og som forestår visitationen og endeligt afholder 50 pct. af udgifterne.

I Amtsrådsforeningens debatoplæg, "Fremtidens Amter" foreslås det, at området "særlige dagforanstaltninger for børn" overvejes henlagt til kommunerne.

Grænsen for, hvornår et barn med handicap bør tilbydes særlig pædagogisk støtte i en almindelig daginstitution (eller dagpleje) eller plads i en særlig daginstitution, er flydende. Med den nugældende opgavefordeling og finansiering vil kommunen have et incitament til at vælge de mere indgribende og ofte også mere kostbare foranstaltninger, som amtskommunen delvis finansierer. Denne ordning tilgodeser ikke neutralitetshensynet. Hensynet til enkel og overskuelig administration er heller ikke tilgodeset i og med, at både det sociale udvalg og amtsrådet er inddraget i visitationsproceduren, og tilsynspligten er fordelt på amtsråd og socialcentre.

#### **FORSLAG 5.5**

Udvalget foreslår derfor, at forpligtelsen til at sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på særlige daginstitutioner for børn og unge med handicap pålægges kommunerne. Om finansieringen henvises til forslag 5.1.

#### **d. Døgnforanstaltninger for børn og unge.**

Beslutningen om at give et barn eller et ungt menneske døgnophold uden for eget hjem træffes af det sociale udvalg i opholdskommunen. Når beslutningen er truffet, vælges et egnet opholdssted i samarbejde med amtskommunens socialcenter. Ansvar for, at det tilstrækkelige antal institutionspladser findes, er amtsrådets, og tilsynet med barnet eller den unges forhold under opholdet føres af det sociale udvalg med støtte fra socialcentret. Anbringes barnet eller den unge i en anden kommune end hjemkommunen, underrettes denne anden kommune og eventuelt anden amtskommune forud for anbringelsen (§ 35 i bistandsloven).

Børn og unges ophold uden for eget hjem er således en af de bistandsformer, hvor administrationen inddrager mange forskellige instanser.

Kommunen indtager en nøgleposition i kraft af, at det er her beslutningen om døgnophold tages. Amtskommunens rolle er dels at bistå med institutionspladser og særlig ekspertise og dels at medvirke til den bedst mulige udnyttelse af de forhåndenværende anbringelsesmuligheder. Men kommunerne har mulighed for at påvirke udbuddet af plejefamilier, og der er også hjemmel til, at kommunerne kan etablere og drive døgninstitutioner.

Kommunernes erfaring i denne type sager omfatter derfor også i nogen grad tilvejebringelsen og valget af opholdssteder.

En yderligere decentralisering på dette område må efter udvalgets opfattelse navnlig vurderes i lyset af den store variation i foranstaltningernes karakter og de forhold, der har udløst behovet for anbringelsen. En kommune af gennemsnitlig størrelse vil typisk have 30 sager om året, men på grund af sagernes forskellighed vil der formentligt i mange tilfælde føles et behov for den særlige sagkundskab, som socialcentret kan bistå med.

På den anden side vil en del af de problemer, der kan føre til døgnanbringelse, formentligt være koncentreret i de større bykommuner, således at man her vil oparbejde den fornødne brede erfaring og derfor kan tilbyde vejledning - mod betaling - til mindre kommuner, som undtagelsesvist har en sag, hvor en døgnforanstaltning må overvejes.

Vejledning vil altså efter en decentralisering kunne indhentes fra forskellige instanser, men på dette område vil det formentligt især være af betydning, at institutionernes ansatte og personer med tilknytning til kostskoler, kollektiver, plejefamilier og lignende kan indgå som rådgivere og assisterende sagsbehandlere.

## FORSLAG 5.6

Udvalget foreslår, at forpligtelsen til at sørge for det nødvendige antal døgnpladser for børn og unge pålægges kommunerne tillige med den fulde visitationskompetence. Om finansieringen henvises til forslag 5.1 foran.

### 5.3.A. Foranstaltninger for voksne.

Overgangen mellem foranstaltninger for børn og unge og for voksne er glidende, når det drejer sig om institutionsanbringelse og lignende. Derimod er der faste aldersgrænser i reglerne om kontante ydelser til børn.

På samme måde er grænsen mellem voksne og ældre kun skarp i forbindelse med reglerne om folkepension og reglerne om finansieringen af de sociale foranstaltninger. Hjelpeforanstaltninger i hjemmet eller på institution vil derimod i vidt omfang kunne tilbydes både yngre og ældre. Når der i det følgende skelnes mellem foranstaltninger for voksne og for ældre, er der derfor i nogen grad tale om en kunstig sontring.

#### 5.3.A.1. Rådgivning.

Det sociale udvalgs generelle forpligtelse til at yde rådgivning til enhver, der har behov for det, er omtalt i afsnit 5.2.A.1. Derudover har det sociale udvalg en særlig forpligtelse til at sørge for, at forholdene hos modtagere af f.eks. kontanthjælp efter en vis tid tages op til bedømmelse med henblik på at vurdere, om de har behov for rådgivning eller anden bistand.

#### 5.3.A.2. Kontante ydelser til voksne.

##### a. Dagpenge ved sygdom eller fødsel.

Dagpenge ydes som erstatning for tab af indtægt ved sygdom, tilskadekomst eller fødsel. Hele den erhvervsaktive del af befolkningen er omfattet af ordningen. Retten til dagpenge er normalt betinget af skattepligt og bopæl i Danmark.

Dagpengeordningen administreres af arbejdsgiverne og kommunerne. Klager for så vidt angår dagpenge i arbejdsgiverperioden (for private arbejdsgiver 1 uge og for offentlige ar-

bejdsgivere 13 uger) afgøres af dagpengeudvalget under Sikringsstyrelsen. Andre klager afgøres af amtsankenævnet.

Der er i øvrigt nedsat et udvalg, der skal gennemgå dagpengeloven med henblik på regelforenkling.

Udgifter til dagpenge i arbejdsgiverperioden afholdes af arbejdsgiveren. Resten af dagpengeudgifterne afholdes af kommunen. 75 pct. af kommunernes udgifter til dagpenge refunderes af staten. Staten havde i 1988 dagpengeudgifter på ca. 7 mia. kr. svarende til en samlet offentlig udgift på ca. 9 mia. kr.

I aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening af 29. juni 1988 er indføjet følgende:

"Regeringen og Kommunernes Landsforening undersøger konsekvenserne af en omfattende reform af refusionssystemet efter følgende principper:

- Der fastlægges en fælles refusionsprocent for kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension og boligydelse.
- Revaliderings- og pensionsnævnene nedlægges, og tilkendelseskompetencen overføres til kommunerne.
- Efter 3-4 år overtager staten den fulde forpligtelse vedrørende førtidspension for den enkelte person.
- Klagesystemet forenkles.
- De byrdefordelmæssige virkninger søges minimeret og suppleret med nødvendige overgangsordninger."

#### **b. Kontanthjælp.**

Efter bistandslovens § 37 yder det sociale udvalg kontanthjælp til personer, der er afskåret fra selv at skaffe det fornødne til deres egen og familiens forsørgelse.

Tidligere byggede kontanthjælpsreglerne på skønscippet, men efter en lovændring, som trådte i kraft pr. 1. juli 1987, er den løbende kontanthjælp, specielt til forsørgelse efter § 37, i videre omfang blevet en ydelse efter faste takster. Ved siden af reglerne om løbende kontanthjælp findes der i bistandsloven hjemmel til at udbetale kontante ydelser til hjælp i særlige situationer, og for disse ydelsers vedkommende



sker udmålingen fortsat efter det enkelte sociale udvalgs skøn.

Den løbende kontanthjælp til underhold efter § 37 består af en grundydelse til kost, beklædning og faste udgifter bortset fra boligudgifter. Grundydelsen udgør 2.728 kr. om måneden (pr. 1. juli 1988) for enlige og det dobbelte for ægtepar i de første ni måneder. Derefter nedsættes dette beløb til kr. 2.400. Oven i grundydelsen ydes et boligtillæg til dækning af de faste netto-boligudgifter, og der ydes særlige børnetillæg. (Børnetillægget samt de særlige kontanthjælps-satser for unge er omtalt i afsnit 5.2.A.2.d).

Den samlede hjælp kan højst udgøre 90 pct. af den hidtidige indtægt.

Den samlede hjælp kan dog ydes uden sammenligning med modtagerens hidtidige indtægt, hvis grundydelse, boligtillæg og børnetillæg ikke overstiger et grænsebeløb på 5.200 kr. pr. måned.

Kontanthjælpen, der kan ydes i særlige tilfælde, kan bl.a. ydes til hel eller delvis dækning af udgifter til sygebehandling, medicin og tandbehandling og til flytning, som medfører forbedring af modtagerens eller familiens boligmæssige eller erhvervsmæssige forhold.

Kontanthjælpen udbetales af det sociale udvalg, og kommunens udgift refunderes for 50 pct.'s vedkommende af staten. Kontanthjælpen forventes i 1989 at udgøre ca. 8,6 mia. kr. incl. hjælp i særlige tilfælde og revalidering.

### c. Revalidering.

Hvis det sociale udvalg vurderer, at hjælp til uddannelse, omskoling eller lignende kan forebygge, at person i fremtiden får vanskeligheder med at forsørge sig selv og sin familie, kan der efter § 42 i bistandsloven ydes tilskud til uddannelse, erhvervsmæssig optræning eller omskoling. Bestemmelsen tages i brug, når mulighederne for at opnå tilskud fra Statens Uddannelsesstøtte eller andre regler uden for den sociale lovgivning er udtømt. Der er tæt sammenhæng mellem ydel-

ser efter § 42 og ydelser fra revalideringsinstitutioner m.v. efter § 91.

Kontante ydelser efter § 42 kan bl.a. komme på tale, hvor et fysisk eller psykisk handicap eller en fastlåst social situation truer modtagerens fremtidige indkomstmuligheder. Hjælpen ydes efter samme principper som den løbende kontanthjælp dog med den forskel, at grænsebeløbet for den samlede hjælp er 10/9 af dagpengemaximum, at hjælpen udmåles uafhængigt af modtagerens alder, at hjælpen ikke nedsættes efter ni måneder, og at der kan ydes et særligt tillæg, der er en følge af uddannelsen eller handicapet. Hjælpen kan, hvis der er tale om oplæring på det almindelige arbejdsmarked, ydes som løn eller løntilskud, hvis størrelse fastsættes uafhængigt af de regler for udmåling, der er nævnt oven for.

Der kan også ydes hjælp til etablering af egen virksomhed. Afgørelser i sager herom træffes efter de nugældende regler af revaliderings- og pensionsnævnet efter indstilling af det sociale udvalg. I aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om den kommunale økonomi i 1989 af 29. juni 1988 indgår det, at det undersøges, om revaliderings- og pensionsnævnene kan nedlægges og nævnenes kompetence overføres til kommunerne.

Revalideringshjælpen finansieres efter samme regler som kontanthjælp.

#### d. Førtidspension.

Der kan efter lov om social pension ydes førtidspension til personer mellem 18 og 66 år, hvis erhvervseven er nedsat med mindst 50 pct. på grund af fysisk eller psykisk invaliditet eller på grund af en blanding af helbredsmæssige og sociale forhold.

Afhængig af modtagerens helbredsmæssige, sociale og økonomiske forhold kan der tilkendes almindelig førtidspension, forhøjet almindelig førtidspension, mellemste førtidspension eller højeste førtidspension.

Førtidspension tilkendes efter ansøgning, der indgives til det sociale udvalg af personen selv, eller f.eks. vedkom-

mendes læge eller socialforvaltningen. Socialforvaltningen undersøger, om alle andre muligheder for hjælp, f.eks. revalideringshjælp er udtømt. Socialforvaltningen afgiver begrundet indstilling om pensionsform eller afslag til revaliderings- og pensionsnævnet. Indstillingen skal være ledsaget af en samlet vurdering af ansøgerens sociale,- erhvervsmæssige og helbredsmæssige forhold. Revaliderings- og pensionsnævnets afgørelse i sagen kan påklages til Den Sociale Ankestyrelse.

Førtidspension består af et (indtægtsafhængigt) grundbeløb, der er ens for de forskellige former for førtidspension, plus tillæg, der er forskellige for de forskellige former. Det drejer sig om et førtidsbeløb, invaliditetsbeløb og erhvervsudygtighedsbeløb. Til alle fire pensionstyper ydes der endvidere et (indtægtsafhængigt) pensionstillæg, og der kan ydes et personligt tillæg til dækning af udgifter til f.eks. varme og medicin.

Det personlige tillæg kan for det første bestå af et varmetillæg, der tildeles og beregnes af det sociale udvalg efter faste retningslinier. De særlige regler for tildeling af varmhjælp er indført med virkning fra 1. januar 1988. Der har i løbet af 1988 været ført politiske forhandlinger om en nyordning fra 1. januar 1990 indeholdende en overgangsordning for de personer, der modtager varmhjælp efter gunstigere regler end de generelle.

For det andet kan der ydes personligt tillæg til øvrige udgifter. Her er det - efter nye lovregler fra 1. januar 1988 - alene beregningen af tillægget, der er faste regler for. Selve spørgsmålet om, der skal gives personligt tillæg til den enkelte førtidspensionist, afgøres af det sociale udvalg ud fra et skøn over pensionistens behov med mulighed for at klage til amsankenævnet.

Maksimalt personligt tillæg udbetales, hvis pensionistens årlige ekstraintægter (pr. 1. januar 1989) er på indtil henholdsvis 10.800 kr. for enlige og 21.600 kr. for gifte. Ved højere ekstraintægter aftrappes tillægget for helt at bort-

falde, når ekstraindtægterne når op på 40.800 kr. henholdsvis 66.600 kr.

Førtidspension udbetales af kommunen. Staten refunderer kommunernes udgifter med 100 pct. Udgifterne til almindelige personlige tillæg inden for de af staten udmeldte beløbsrammer, jf. afsnittet om folkepension (5.4.A.2.a) refunderes dog med 75 pct. Der kan udbetales personlige tillæg ud over disse beløbsrammer, men uden refusion fra staten. Udgifterne til varmetillæg refunderes i alle tilfælde for 75 pct.'s vedkommende af staten.

#### e. Erstatninger m.v.

Bestemmelserne om indkomstoverførsler i såvel bistandsloven og den sociale pensionslov som i lovgivningen om boligstøtte og arbejdsmarkedsordningerne, som kort omtales nedenfor, er alle møntet på en bredere kreds af modtagere. Foruden disse mere generelle regler om indkomstoverførsler findes der under socialministerens ressort en række særlove om offentlige ydelser, der hver især tager sigte på en mere snævert afgrænset personkreds. Ofte benævnes disse ydelser erstatninger, og de ydes typisk til personer, der har pådraget sig en skade, hvor ingen erstatningspligtig kan udpeges, og hvor personen er uden egen skyld eller har pådraget sig skaden under en indsats til gavn for samfundet. (Hvor ikke andet er nævnt, finansieres de neden for nævnte erstatninger fuldt ud af staten).

Således ydes der erstatning til LSD-behandlede efter lov om erstatning for skader ved LSD-behandling. Behandlingen af erstatningsansøgerne, der skulle være modtaget af LSD-Erstatningsnævnet senest den 1. januar 1988, er afsluttet med udgangen af 1988.

Forskellige bestemmelser om erstatning fra staten findes i arbejdsskadeforsikringsloven. Erstatning kan bl.a. opnås af personer, der er kommet til skade som medhjælp i en privat husholdning (1,2 mio. kr. i 1988), personer med arbejdskade, hvor arbejdsgiveren ikke har kunnet udpeges (172 mio. kr. i 1988) eller ikke har tegnet forsikring (7,4 mio. kr. i 1988), og til personer, der er kommet til skade under forsøg på at

redde andre menneskers liv (2,3 mio. kr. i 1988). Herudover indeholder loven bestemmelser om erstatning til statens egne ansatte.

Statens udgifter til erstatning til personer, hvor arbejdsgiver ikke har kunnet udpeges, refunderes af forsikringsselskaberne i forhold til størrelsen af deres præmieindtægter.

Der findes endvidere en lov om erstatning til personer med vaccinationsskader. Der gives kun erstatning i ganske få tilfælde årligt, og den samlede udgift forventes at udgøre 2,3 mio. kr. i 1988.

Erstatning til skadelidte værnepligtige efter loven herom vil udgøre ca. 20 mio. kr. i 1988. Der tilkendes årligt ca. 150 personer erstatning, og antallet af modtagere af løbende ydelse har i de senere år ligget på ca. 170.

En af de beløbsmæssigt mest betydelige indkomstoverførsler i denne kategori er erstatninger til besættelsestidens ofre og deres efterladte. Ca. 6.100 personer modtager i 1988 ydelser efter loven, og den samlede udgift vil være på ca. 600 mio. kr. Da der også ydes erstatninger for senfølger, anmeldes ca. 400 nye sager om året, og tilgangen af modtagere har hidtil været og forventes i endnu nogle år at være større end afgang.

Endelig findes en særlig lov om forsørgelse af militære invalider og deres efterladte i Sønderjylland. Udgiften vil være på ca. 2 mio. kr. i 1988.

#### **f. Tilgrænsende foranstaltninger.**

Den sociale lovgivnings forskellige regler om indkomstoverførsler til personer under 67 år hænger meget nøje sammen med de regler om indkomstoverførsler og beskæftigelsesforanstaltninger, som findes på Arbejdsministeriets område.

Arbejdsmarkedsordningerne administreres i hovedsagen af staten, herunder af Arbejdsmarkedsnævnet og Arbejdsformidlingskontorerne, men kommunerne og amtskommunerne er pålagt væsentlige forpligtelser i forbindelse med både tilvejebringelse af arbejdstilbud og finansieringen af arbejdstilbuds-

ordningen samt i forbindelse med etablering af beskæftigelsesprojekter for unge og finansieringen af foranstaltninger efter lov om beskæftigelsesmuligheder for unge.

Boligsikring og boligydelse, der udbetales i medfør af lov om individuel boligstøtte, er en anden vigtig indkomstoverførsel, som eksisterer ved siden af de sociale ordninger. Loven hører under boligministerens ressort. Men ydelserne administreres og udbetales af kommunerne, idet staten dog refunderer 75 pct. af udgiften til boligydelse og 40 pct. af udgiften til boligsikring. En eventuel ændring af disse refusionssatser er under overvejelse, jf. afsnit a ovenfor.

### **5.3.A.3. Hjælpe midler m.v og praktisk bistand i hjemmet.**

#### **a. Hjælpe midler og hjælp til boligindretning.**

Til personer med invaliditet eller varig sygdoms- eller aldersbetaget svagelighed kan der af det sociale udvalg med hjemmel i bistandslovens § 58 ydes støtte til hjælpemidler, som er nødvendige for, at den pågældende kan udøve et erhverv, i væsentlig grad kan afhjælpe den pågældendes lidelse eller lette den daglige tilværelse i hjemmet. Der kan også - efter § 59, stk. 1 - ydes hjælp til indretning af boliger.

Der kan også ydes lån til køb af bil. Afgørelsen træffes af revaliderings- og pensionsnævnet.

Kommunernes udgifter til hjælpemidler refunderes for 50 pct.'s vedkommende af amtskommunen.

Amtskommunerne skal medvirke ved tilvejebringelsen af hensigtsmæssige og sikre hjælpemidler og sørge for at koordinere og medvirke ved prøvnings-, forsknings- og informationsvirksomhed på hjælpemiddelområdet. Denne opgave varetages af de amtskommunale hjælpemiddelcentraler som en del af vedkommende amtskommunes administration. Desuden foretages der prøvning af hjælpemidler på Dansk Hjælpemiddel Institut, hvis virksomhed finansieres af amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner efter objektive kriterier.

Staten varetager specifikke opgaver på hjælpemiddelområdet. Den selvejende institution Døvefilm Video, der har over-

enskomst med staten (Socialstyrelsen), producerer videoprogrammer for døve, og institutionen Teknisk Audiologisk Laboratorium varetager udviklingsarbejde m.v. vedrørende hjælpemidler for hørehandicappede. Statens Øjenklinik og Statens Hjælpemiddelcentral for Blinde hørte tidligere under særfor sorgen men forblev statslige ved udlægningen. Ingen af de fire nævnte institutioner får i noget væsentligt omfang deres indtægter dækket ved salg til kommunerne. Derimod modtages lejlighedsvis forskningsstøtte fra private fonde og andre.

De fire nævnte hjælpemiddelinstitutioner under Socialstyrelsen beskæftiger til sammen ca. 40 personer omregnet til fuldtidsbeskæftigede. Til sammenligning beskæftiger de amtskommunale hjælpemiddelcentraler ca. 140 personer omregnet til fuldtidsbeskæftigede.

#### **b. Praktisk bistand i hjemmet (hjemmehjælp).**

Det påhviler kommunalbestyrelsen at sørge for, at der i kommunen findes en hjemmehjælpsordning, således at der kan ydes praktisk bistand i hjemmet af en person, der er uddannet til denne opgave. Bestemmelserne om hjemmehjælp findes i bistandslovens § 50-57.

Efter § 59, stk. 2 kan der ydes støtte til dækning af udgifter til medhjælp til personer med invaliditet. Der er dog her ikke tale om hjemmehjælp.

Midlertidig hjemmehjælp kan være begrundet i sygdom, fødsel eller rekonvalescens og ydes som hjælp til almindeligt husligt arbejde eller til lejlighedsvis aflastning til forældre eller andre, der passer en handicappet i hjemmet. Varig hjemmehjælp kan ydes, når der er tale om en kronisk lidelse eller et handicap, og i disse tilfælde kan der hjælpes med både husligt arbejde og personlige fornødenheder. Der kan endelig ydes tilskud til betaling af en hushjælp, som familien selv antager, hvis der er et behov for hjemmehjælp, som kommunen af ikke kan opfylde.

Det sociale udvalgs beslutning om tildeling af hjemmehjælp kan ikke påklages.

Der er en vis brugerbetaling på hjemmehjælpsområdet, - fra 1. juli 1989 dog kun for den midlertidige hjemmehjælp. Betalingsregler fastsættes af socialministeren. For personer uden anden indtægt end pension og eventuelt børnetilskud, vil hjemmehjælp som udgangspunkt være gratis. Der er fremsat lovforslag om en ændret betalingsordning for hjemmehjælp. Hvis forslaget vedtages, skal der også efter 1. juli 1989 betales for varig hjemmehjælp, men højst for 3 timer pr. uge. Hjemmehjælpsordningen falder ind under den delte finansiering, når hjælpen tilbydes personer under 67 år.

### **c. Tilgrænsende foranstaltninger.**

Alle kommuner skal oprette hjemmesygeplejerskeordninger efter regler under Sundhedsministeriets ressort. Hjemmesygeplejerskernes indsats har navnlig betydning for bestræbelserne på at undgå eller udskyde ældre menneskers institutionsanbringelse eller indlæggelse på sygehus. Men muligheden for sygepleje i eget hjem vil selvfølgelig også kunne være relevant for yngre personer. Udgifter til hjemmesygepleje til personer under 67 år refunderes af amtskommunen med 50 pct.

Ifølge ressourceopgørelsen for 1987 har i alt 94 kommuner etableret et døgnberedsskab, hvor hjemmehjælp og/eller hjemmesygepleje kan ydes døgnet rundt bl.a. med det formål, at personer med kroniske og aldersbetingede lidelser får bedre muligheder for at blive boende hjemme.

### **5.3.A.4. Dagforanstaltninger for voksne.**

#### **a. Dagcentre og revalideringsinstitutioner.**

Bistandsloven rummer i §§ 74-78 en række bestemmelser om dagcentre i primærkommunalt regi. Disse dagcentre henvender sig først og fremmest til ældre, men der er intet formelt til hinder for, at tilbuddet også kan stilles til rådighed for yngre personer.

Den helt overvejende del af foranstaltningerne for voksne drives dog af amtskommunerne med hjemmel i bistandslovens § 91. § 91 pålægger amtsrådet at sørge for, at erhvervshæmmede



kan optages på institution til erhvervsmæssig optræning, uddannelse, arbejdsprøvning, omskoling eller blot beskæftigelse.

Der findes forskellige institutionstyper såsom optræningsinstitutioner, revalideringsklinikker, beskyttede værksteder og særlige daghjem for psykisk handicappede, som alle drives efter § 91. I alt er der tale om knapt 13.000 pladser.

Endvidere er der etableret ordninger med beskyttede enkeltpladser på private og offentlige arbejdspladser. Knapt 2.000 sådanne enkeltpladser blev registreret i 1987. Ca. 70 pct. af dem var etableret i den offentlige sektor.

Det er amtskommunen, som efter indstilling fra det sociale udvalg tager beslutning om optagelse på revalideringsinstitution. Er der tale om en institution, som er beregnet på personer med bopæl i en bestemt kommune, er det dog denne kommunes sociale udvalg, som har visitationsbeføjelsen.

Proceduren omkring visitation til revalideringsinstitutionerne opleves af kommunerne som ret tung. I en ny bog, "Revalidering-igen"(9) , beskrives vejen til institutionen sådan: "Først skal sagsbehandlerne have sagen grundigt belyst lægeligt, socialt og erhvervsmæssigt. Derefter skal den oversendes til AF, så de kan hjælpe klienten på det foreliggende (grundlag). Sagen sendes tilbage til sagsbehandleren, som laver et oplæg til et besluttende møde, eventuelt Det Sociale Udvalg, hvor man kan beslutte at indstille til Visitationsudvalget for voksne i amtet. Til det udvalg laver amtet eventuelt sit eget oplæg med indstilling. Ved godkendelse af henvisningen sendes sagen til revalideringsinstitutionen, som så tager stilling til, om de kan påtage sig opgaven."

#### **b. Omsorgsarbejde**

Efter bistandslovens § 60 skal kommunen sørge for, at der iværksættes omsorgsarbejde for pensionister. Også pensionister

---

(9) Revalidering-igen. Redigeret af Hans Ole Jönsson og Kirsten Lange. København 1988. SIKON - Socialstyrelsens Informations- og Konsulentvirksomhed. Side 129.

i de yngre aldersgrupper falder ind under denne bestemmelse. Der kan - som omtalt senere under 2.4.A.3. - være tale om såvel omsorg i mere traditionel forstand som praktisk hjælp, der kan gøre det lettere for pensionisten at skabe en tilfredsstillende tilværelse i sit eget hjem.

#### **d. Tilgrænsende foranstaltninger.**

Daghospitaler beregnet for f.eks. psykisk syge udgør en parallel til bistandslovens dagforanstaltninger, og der kan være substitutionsmulighed mellem de to foranstaltningstyper.

#### **5.3.A.5. Døgnforanstaltninger for voksne.**

##### **a. Døgninstitutioner for mødre med små børn.**

Svangre- og mødre hjem er døgninstitutioner for kvinder, hvis forhold omkring en fødsel er særligt vanskelige, eller kvinder, der har behov for et rekreationsophold, hvor de kan medbringe deres små børn. Amtskommunen forestår visitation til disse hjem efter indstilling fra det sociale udvalg. Amtskommune og kommune deler udgiften ved opholdet. Bestemmelserne om svangre- og mødre hjem findes i bistandslovens §§ 101-104.

##### **b. Døgninstitutioner for hjemløse m.v.**

Amtskommunerne skal sørge for det nødvendige antal pladser på forsorgshjem m.v., der er institutioner for personer, der er hjemløse eller ikke kan tilvænne sig det almindelige samfundsliv. Forsorgshjemmene, der har hjemmel i bistandslovens §§ 105-111, kan drives af amtskommuner, af amtskommunale fællesskaber eller af selvejende institutioner, som amtskommunen har indgået overenskomst med.

I januar 1987 fandtes der 2.577 pladser på sådanne forsorgshjem med 2.510 indskrevne.

Visitationsreglerne vedrørende forsorgshjemmene er lidt anderledes end for andre institutionstyper, da der er tale om et klientel, som ikke nødvendigvis har noget fast opholdssted endsige kontakt til en socialforvaltning. Derfor er det institutionens ledelse, der tager beslutning om optagelse efter

henvendelse fra enten de sociale myndigheder eller fra den pågældende person selv. Ledelsen kan evt. bede det stedlige socialcenter yde bistand ved beslutningen.

Der er regler om brugerbetaling for ophold på forsorgshjem efter samme principper som ved betaling på plejehjem (pensionsinddragelse). Staten refunderer 75 pct. af amtskommunens udgifter til forsorgshjem.

I særlige tilfælde kan socialministeren bestemme, at institutioner, der tjener som midlertidigt opholdssted for hjemløse, fuldt ud finansieres af staten. En sådan fuld statsfinansiering er besluttet vedrørende Kofoeds Skole. Skolens aktivitet er opgjort i elevtimer, men omregnet i hele døgn svarer det nogenlunde til en gennemsnitlig belægning på 80 personer i 1985. Staten finansierer ligeledes Møltrup Optagelseshjem, der er normeret til 62 døgnpladser. Begge institutioner er selvejende og har indgået overenskomst med Socialstyrelsen.

#### c. Døgnforanstaltninger for voksne med handicap.

For voksne med fysiske eller psykiske handicaps og personer med særlige lidelser åbner bistandsloven forskellige muligheder for døgnforanstaltninger. Der kan tilbydes privat familiepleje (§ 68), ophold i bofællesskab (§ 68) eller ophold på døgninstitution (§ 112, stk. 1.). Desuden skal der være mulighed for at yngre personer og personer med særlige lidelser kan blive optaget på særlige plejehjem (§ 112, stk. 2). På de to typer af §-112-institutioner var der i 1987 henholdsvis 7.516 og 912 pladser. I 1988 var der 7.410 og 1.210 pladser. H-plejehjemmenes pladstal - se iøvrigt neden for under 5.4.A. 5.a - udviklede sig samtidigt fra 2.395 til 1.986.

Langt hovedparten af disse institutionspladser benyttes af personer, der indtil 1980 var registreret under den statslige åndssvageforsorg. Indtil 1980 var familiepleje og store institutioner med flere hundrede pladser de typiske foranstaltninger. I de senere år er der imidlertid en udvikling i gang, hvorefter de pågældende udskrives fra institutionen og får ophold i et bofællesskab eller anden egen bolig. Bofæl-

lesskabet betragtes som deres eget private hjem. De får pension, betaler husleje, mad m.v. og modtager hjemmehjælp eller socialpædagogisk bistand, fornødne hjælpemidler m.v. fra kommunen og betaler evt. herfor efter de almindelige regler. Finansieringsforpligtelsen til hjemmehjælp, socialpædagogisk bistand og hjælpemidler er delt mellem amtskommune og kommune for klienter under 67 år.

### **5.3.B. Udvalgets overvejelser og forslag.**

En gennemførelse af principper af forslag 5.1 til 5.3 indebærer, at der på de enkelte områder skal ske konkrete ændringer, jf. forslag 5.7.

#### **a. Rådgivning.**

Kommunerne står efter de nugældende regler for hovedparten af den sociale rådgivning, der ydes til voksne. Udvalgets opfattelse er, jf. bl.a. forslag 5.1, at kommunen bør være den eneste instans, der ved lov er pålagt forpligtelser på dette område, og at kommunen kan søge bistand i sin rådgivning hos en hvilken som helst anden offentlig myndighed eller privat enhed.

#### **b. Hjælpemidler og praktisk bistand i hjemmet (hjemmehjælp).**

I dag ligger tyngdepunktet vedrørende administrationen af hjælpemiddelordningen i primærkommunerne, der bevilger de enkelte hjælpemidler.

Som led i rådgivningsforpligtelsen efter bistsandslovens § 29 påhviler det amtskommunerne at medvirke til at tilvejebringe hensigtsmæssige og sikre hjælpemidler (§ 58a). Amtskommunerne skal endvidere sørge for at koordinere samt deltage i prøvnings-, forsknings- og informationsvirksomhed på hjælpemiddelområdet.

De amtskommunale opgaver vedrørende rådgivning af kommunerne og afprøvning af et hjælpemiddel over for den enkelte ansøger varetages af hjælpemiddelcentralerne og foregår i tæt samspil med kommunerne. De er desuden grundlag for en række

genbrugsordninger. Amtskommunerne har oprettet hjælpemiddelcentralerne som en del af deres administration.

De overordnede opgaver vedrørende koordinering, prøvning, forskning m.v. varetages af Dansk Hjælpemiddel Institut, der finansieres af amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner efter objektive kriterier.

Som en konsekvens af forslagene om overførsel af opgaver fra amtskommunerne til kommunerne må ordningen med amtskommunal medfinansiering for de under-67-årige om nævnt ophæves. Når hjælpemidler hidtil for 50 pct. vedkommende har været finansieret af amtskommunerne, skønt opgaven i hovedsagen er primærkommunal, skyldes det som nævnt sammenhængen med andre foranstaltninger, hvor hjælpemidler - sammen med hjemmehjælp - er en vigtig faktor i afinstitutionaliseringen. Hjælpemidler kan i nogen grad erstatte dag- og døgnforanstaltninger, som amtskommunen ofte er ansvarlig for. For at undgå, at egenøkonomiske hensyn spiller ind på bekostning af andre saglige og samfundsøkonomiske hensyn, har det derfor været nødvendigt med ensartet finansiering for en række forskellige amtslige og kommunale foranstaltninger på voksenområdet. Om finansieringen henvises i øvrigt til afsnit 5.1.B.1.c foran.

Udvalget foreslår derfor, at spørgsmålet om hjælpemidler indgår i den kommende tids debat med henblik på folketingsdebatten vinteren 1989/90 om, hvorledes de opgaver, amtskommunerne i dag har på hjælpemiddelområdet, bedst kan løses under de ændrede forudsætninger.

Det følger af forslag 5.1, at den amtskommunale medfinansiering på alle områder, herunder medfinansiering af omsorgsarbejde efter § 60, ophæves, og at den kommunale udligning justeres i overensstemmelse hermed.

Praktisk bistand i hjemmet (hjemmehjælp) finansieres i dag for 50 pct.'s vedkommende af amtskommunen, når hjælpen vedrører under-67-årige. Ved en ophævelse af den amtskommunale medfinansiering vil hjemmehjælpsordningen fortsat blive fi-

nansieret på samme måde som de aktiviteter, den skal ses i sammenhæng med.

### **c. Revalideringsinstitutioner og omsorgsarbejde.**

Som det fremgår af forslag 5.1 bør kommunerne overtage ansvaret for § 91-institutionerne (revalidering og beskyttet beskæftigelse). Den konkrete gennemførelse må imidlertid vurderes i sammenhæng med såvel decentralisering af tilkendelseskompetencen på førtidspensionsområdet som ønsket om aktivering af særligt udsatte grupper på arbejdsmarkedet.

### **d. Dag- og døgnforanstaltning for voksne.**

Det følger af udvalgets hovedsynspunkt, at dag- og døgnforanstaltninger for voksne bør decentraliseres til kommunerne, således at kommunerne har ansvar for visitation og finansiering. Endvidere må tilsynet med den enkelte institution føres af den kommune, hvori institutionen er beliggende. Derimod vil driften af institutionen kunne forestås af kommuner, amtskommuner eller andre, jf. afsnit 5.1.B.1.d. foran.

Netop på dag- og døgninstitutionsområdet vedrørende voksne fandtes nogle af de meget specialiserede institutioner, som gjorde, at man ved særforsorgens udlægning i 1980 fandt, at decentraliseringen af institutionsdriften ikke kunne føres ud i det yderste led. Der er sket en kvalitetsforbedring af forsorgen i den periode, hvor amtskommunerne har været ansvarlige for den del af indsatsen for personer med handicap, der består i institutionsdrift.

Den udvikling, som er sket i den forløbne periode, er kendetegnet af en stræben imod, at ingen placeres på døgninstitution, undtagen når det er absolut påkrævet, og at de døgninstitutioner, der fortsat er behov for, indrettes, så de handicappedes tilværelse kan blive så "normal" som muligt. I 1987, syv år efter udlægningen var antallet af indskrevne på døgninstitutioner for voksne faldet med ca. 18 pct. i forhold til 1980.

Afinstitutionaliseringen har kunnet gennemføres, fordi flere og flere voksne med handicap har kunnet flytte ind i

bofællesskaber, som er almindelige boliger, hvor der ikke som udgangspunkt er tilknyttet personale, men hvor der efter behov ydes socialpædagogisk og anden form for støtte til beboerne. Kommunerne forestår hovedparten af opgaverne i forbindelse med bofællesskabernes etablering og daglige administration samt de fornødne supplerende ydelser som hjemmehjælp, hjælpemidler o.s.v. Denne gradvise udvikling ("stille decentralisering") har været lettet af, at der er fælles finansiering af de involverede ydelser.

Ved udlægningen af særfor sorgen var der i de såkaldte § 7-planer lagt rammer for den fremtidige institutionsstruktur, og amtskommunerne har arbejdet videre med planlægningsopgaven siden da.

Det er udvalgets opfattelse, at institutionerne med de ændringer, der allerede er sket, og de, der i amtskommunalt regi er planlagt, inden for få år vil nå det antal og den dimensionering og placering, som også på længere sigt vil være hensigtsmæssig. En fortsat afinstitutionalisering er først og fremmest afhængig af kommunernes indsats for at etablere sådanne servicetilbud, der kan gøre det muligt for den handicappede at undgå at flytte på institution. Søgelyset bevæger sig således i retning væk fra den overordnede strukturplanlægning, som er amtskommunernes force over mod den individuelt, nøje afpassede service i eget hjem, som er den kommunale sociale sektors særkende.

#### FORSLAG 5.7

Udvalget foreslår, at dag- og døgninstitutioner for voksne overføres til kommunerne, jf. forslag 5.1.

Forsorgshjemmene for hjemløse m.v. adskiller sig fra andre døgninstitutioner derved, at der er et betydeligt islæt af statsfinansiering, og at det er forsorgshjemmets ledelse, der tager beslutning om optagelse på hjemmet.

Begge disse forhold bunder i, at klientellet består af mennesker, som ikke altid har nogen regelmæssig kontakt med det sociale system, sådan at den normale visitationsprocedure ikke vil kunne fungere, og sådan at spørgsmålet om, hvilken

kommune, der er betalingspligtig, kan være vanskeligt at afgøre.

Det vil harmonere dårligt med bestræbelserne på at forenkle administrationen på det sociale område, hvis visitationsproceduren på forsorgshjemmene fuldt ud blev tilpasset det øvrige system.

På den anden side kan der ikke ses bort fra, at samordningshensynet også i nogen grad gør sig gældende vedrørende forsorgshjemmene. Selv om disse hjem er beregnet for personer, der for nogles vedkommende er nået ud over det punkt, hvor en aktiverende social indsats vil være relevant, så er der en mulighed for, at kommunernes sociale politik har en vis indflydelse på behovet for pladser på forsorgshjem. Sammenhængen gør sig særligt gældende, i det omfang bistandslovens bestemmelse om forsorgshjem danner grundlag for etablering af institutioner for andre grupper end de, forsorgshjemmene oprindeligt var tiltænkt. De "nye" grupper kunne f.eks. være HIV-smittede, voldsramte kvinder og narkomaner.

Siden 1980 er antallet af pladser på forsorgshjem steget ca. 16 pct. Stigningen skal ses i lyset af, at der er relativt mange klienter på forsorgshjemmene, - nemlig i 1987 2.510, hvilket til sammenligning svarer til 35 pct., af antallet af indskrevne på døgninstitutionerne for handicappede. Udvalget finder dog ikke, at der alene på dette grundlag kan siges at være sket en glidning i retning af en videre benyttelse af disse i høj grad statsfinansierede institutionspladser.

Udvalget foreslår, at spørgsmålet indgår i den kommende tids debat med henblik på folketingsdebatten vinteren 1989/90.

#### **5.4.A. Foranstaltninger for ældre.**

##### **5.4.A.1 Rådgivning**

De sociale udvalgs forpligtelse til at yde rådgivning til enhver, der har behov for det, er beskrevet i afsnit 2.1.A og 2.2.A. Der gælder ikke særlige regler vedrørende rådgivning af ældre.



#### 5.4.A.2 Kontante ydelser.

##### a. Folkepension.

Ved det fyldte 67. år indtræder retten til folkepension, hvorefter andre kontante socialydelser i det store og hele er ude af billedet. Folkepensionen er en retsbestemt ydelse og folkepensionens grundbeløb ydes uden hensyn til modtagerens indtægt bortset fra, at der for pensionister i alderen 67-69 år kan ske et fradrag i grundbeløbet, hvis pensionisten har indtægter fra personligt arbejde. Foruden grundbeløbet består folkepensionen af et indtægtsgraderet pensionstillæg, samt eventuelle personlige tillæg, herunder varmetillæg, som udbetales til pensionister med særligt vanskelige økonomiske forhold.

Antallet af folkepensionister er pr. 1. januar 1988 opgjort til 691.475. Folkepensionen udgør pr. 1. januar 1989 4.240 kr. pr. måned for samgifte og 4.406 kr. pr. måned for enlige, Heraf er 3.339 kr. henholdsvis 3.505 kr. grundbeløb.

Grundbeløbet og pensionstillæget er 100 pct. statsfinansieret. De personlige tillæg, som tilkendes af de sociale udvalg, refunderes for 75 pct.'s vedkommende af staten, hvis udgiften holdes inden for et beløb svarende til 2.344 kr. (hovedstadsområdet) henholdsvis 1.948 kr. (resten af landet) (1. januar 1989) pr. pensionist der kan modtage et fuldt personligt tillæg. Overskrides dette rammebeløb, finansieres det overskydende fuldt ud af kommunen. Udgifterne til varmemhjælp refunderes i alle tilfælde for 75 pct.'s vedkommende af staten.

For 1989 anslås den samlede statslige udgift til folkepension (excl. personlige tillæg) at blive på 31,8 mia. kr.

##### b. Tilgrænsende foranstaltninger.

Efter lovgivning hørende under boligministerens ressort kan der ydes boligydelse til pensionister afhængig af pensionistens boligudgift, husstandsindkomst, husstandens størrelse, herunder antallet af børn og boligens størrelse. Til leje kan

der udbetales tilskud og til ejere tilskud eller alene lån eller kombination af begge dele.

Boligyldelse udbetales af kommunerne og refunderes med 75 pct. af staten.

#### **5.4.A.3 Praktisk bistand i hjemmet og hjælpemidler.**

Reglerne om hjælpemidler, hjælp til boligindretning og praktisk bistand i hjemmet (hjemmehjælp) er omtalt i afsnit 5.3.A.3. Hovedparten af ydelserne inden for dette felt ydes til ældre.

Efter bistanndslovens § 60 skal kommunen yde støtte til eller selv iværksætte omsorgsarbejde over for pensionister. En del af dette omsorgsarbejde har form af foranstaltninger i pensionistens hjem, som bl.a. kan være med til at udskyde det tidspunkt, hvor det kan blive aktuelt at flytte på plejehjem. Der kan være tale om besøgsordninger, levering af mad, vaske-ribetjening, fodpleje og snerydning m.m. En del omsorgsarbejde består af aktiviteter uden for hjemmet, der er specielt tilrettelagt for ældre.

#### **5.4.A.4 Dagforanstaltninger for ældre.**

En del af det oven for nævnte omsorgsarbejde udføres i særlige institutioner, -dagcentre, der drives efter bistanndslovens §§ 74-78, hvori også reglerne om daghjem findes.

Dagcentrene retter sig mod pensionister generelt og byder f.eks. på beskæftigelsesterapi, motionsgymnastik o.l. Dag-hjemmene er bestemt for personer, hvis tilstand kræver vedvarende tilsyn og pleje. D.v.s., at et daghjems funktioner har væsentlige ligheder med et plejehjem, og de to institutions-typer drives ofte i nær tilknytning til hinanden.

Det er det sociale udvalg, som tager beslutning om optagelse i både daghjem og dagcentre. Der er for begge foranstaltningstyper et vist indslag af brugerbetaling, -herudover er finansieringen 100 pct. kommunal.

#### 5.4.A.5 Døgnforanstaltninger for ældre.

Plejehjemmene har hidtil udgjort kernen i det offentliges tilbud om døgnforanstaltninger til ældre mennesker, der ikke længere er i stand til at klare sig i eget hjem. En mellemform mellem plejehjem og almindelige boliger var beskyttede boliger, hvor der ikke bliver ydet egentlig pleje, men hvor der kan tilkaldes hjælp fra en vagtcentral.

Den nye ældreboliglov betyder, at etablering af nye døgnpladser for ældre vil ske efter reglerne i denne lov.

#### a. Plejehjem.

Plejehjem for ældre drives både i kommunalt og amtskommunalt regi, men finansieres i begge tilfælde 100 pct. af kommunerne. Udviklingen er gået i retning af, at amtskommunernes plejehjem overdrages til kommunerne eller overgår til andet formål. Men fra og med 1987 overtog amtskommunernes social- og sundhedsforvaltninger administrationen af H-plejehjemmene. H-plejehjemmene er beregnet for ældre mennesker med psykiske lidelser. De hørte oprindeligt under Statens Sindsygevæsen og blev sammen med de psykiatriske hospitaler overført til de amtskommunale sygehusvæsenet i 1976. De drives nu som særlige plejehjem efter bistandslovens § 112, stk. 2.

Pr. 14 januar 1987 var der ifølge den sociale ressource-tælling optaget 46.566 personer med døgn- og 4.673 personer med dagophold på pleje- og daghjem. 2.120 personer var optaget på H-plejehjem. Pr. 13. januar 1988 var der optaget henholdsvis 45.604, 5.159 og 1.911 personer.

Det er kommunalbestyrelsen, som fører tilsyn med plejehjemmene. Dog er der her som på andre områder en bestemmelse om, at amtsrådet kan yde vejledning og foretage undersøgelse.

Beslutning om optagelse træffes af det sociale udvalg, efter at der indhentes udtalelse fra et rådgivende udvalg under amtsrådet. Dette udvalg, som nedsættes efter bistandslovens § 83, har som opgave at bedømme den enkeltes plejebehov, og det består af repræsentanter for socialkontoret, sygehusvæsenet og embedslægevæsenet. Det kan dog ved aftale mellem kommunalbestyrelsen og det enkelte amtsråd fastsættes, at indhentning af udtalelser fra dette udvalg kan undlades.

Socialministeriet har fremsat forslag om, at bestemmelsen om dette rådgivende udvalg ophæves.

Reglerne vedrørende brugerbetaling har på plejehjemsområdet en særlig udformning. Udgangspunktet er, at plejehjemsbeboernes sociale pension inddrages som betaling for opholdet efter reglerne i bistandslovens § 84. Alene et beløb på ca. 7.500 kr. pr. år til personlige fornødenheder udbetales til beboeren.

Bestemmelserne om pensionsinddragelse er ændret pr. 1. januar 1989. Herefter vil kommunalbestyrelsen kunne beslutte, at beboerne i ét eller flere af de plejehjem, der hører under kommunen, får deres sociale pension udbetalt. Der betales herefter for de ydelser, den enkelte beboer modtager som led i plejehjemsopholdet.

Benyttes denne ordning, betaler beboeren 15 pct. af sin indkomst for selve boligen, mens betalingen for varme og el svarer til omkostningerne, og den praktiske bistand betales efter de samme regler, som gælder for hjemmeboende. Dog skal beboeren altid have et beløb til overs til personlige fornødenheder, der mindst svarer til, hvad vedkommende ville have, hvis reglerne om pensionsinddragelse blev anvendt.

Der skal fremsættes forslag om revision af disse nye betalingsregler inden udgangen af 1990.

#### **b. Andre døgninstitutioner.**

Døgninstitutionerne efter § 112 stk. 1 i bistandsloven og de særlige plejehjem efter § 112, stk. 2 samt forsorgshjemmene, der alle typisk er amtskommunale, er omtalt i afsnit 5.3.A.5. Personer der har ophold på disse institutioner og måske har haft det gennem år, vil, uanset de når pensionsalderen, oftest blive boende.

67-årsalderen er da kun et skæringspunkt i finansiel henseende, idet opholdet herefter vil blive finansieret 100 pct. af kommunen.

### c. Tilgrænsende foranstaltninger.

Ældreboliger kan opføres og drives af kommuner, almennyttige boligselskaber, selvejende institutioner samt af pensionskasser. Lovgivningen bygger på den filosofi, at den ældre skal have en selvstændig bolig bl.a. med eget køkken og kun modtage ydelser som mad, vask, rengøring, beskæftigelse og pleje i det omfang, der er behov for det. Ældreboliger adskiller sig dermed fra plejehjemmene ved, at ophold, pleje o.s.v. ikke ydes som en samlet pakke, og at reglerne om pensionsinddragelse ikke finder anvendelse.

Ældreboligerne kan finansieres ved indekslån bortset fra 2 pct. af anskaffelsessummen, som finansieres af beboeren. Til indekslån på op til 85 pct. af boligens anskaffelsessum ydes rentebidrag, hvoraf staten betaler 75 pct. og kommunen 25 pct.

Et særligt element i ældrepolitikken er genoptræning. Hidtil har mere intensiv genoptræning alene fundet sted i sygehusregi (typisk langtidsmedicinske afdelinger). Nu er grænserne mere flydende. Der er således som forsøg efter bistandsloven godkendt særlige genoptræningsmuligheder.

Der er i bl.a. Københavns og Frederiksberg Kommuner godkendt særlige genoptræningscentre inden for bygningsmæssige rammer, der hidtil hørte hjemme i sygehusregi. Disse genoptræningscentre modtager ældre, der er færdigbehandlede i lægelig henseende, men som har behov for (yderligere) genoptræning, pleje og omsorg, inden de kan vende tilbage til deres eget hjem.

### 5.4.B. Udvalgets overvejelser og forslag.

Alle sociale foranstaltninger for ældre kan efter de gældende regler etableres og drives af kommunerne. Bortset fra de kontante ydelser er der 100 pct. kommunal finansiering.

Der findes dog fortsat neutralitetshensyn på området, idet sygehusophold i nogle tilfælde midlertidigt kan erstatte døgnpleje eller døgnophold. Dette problem blev taget op i udvalget vedrørende amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder, der bl.a. foreslog, at amterne fik mulighed for at opkræve en takst hos kommunerne for færdigtbehandlede patienters ophold og pleje på sygehusene. Der er på forsøgsbasis etable-

ret én sådanne ordning i Nordjylland, og der vil blive foretaget en samlet evaluering af dette forsøg sammenlignet med et forsøg på Fyn om at intensivere samarbejdet mellem primær- og amtskommunerne.

En del af dette neutralitetsproblem blev afhjulpet, da H-plejehjemmene fra 1987 blev overført fra sygehus- til socialsektoren. Den substitutionsmulighed, der ofte vil være mellem H-plejehjem og almindelige plejehjem, blev dermed fulgt op af en ensartet finansiering af de to slags plejehjem.

Imidlertid indebærer de gældende regler et brud på ansvarshensynet for så vidt angår ældres ophold på § 112-institutioner. Disse institutioner drives af amtskommunerne, som også forestår visitationen, men det er hjemstedskommunen, der betaler den fulde udgift ved opholdet, når klienten er over 67 år. Typisk vil problemerne i relation til ansvarshensynet opstå, når et ældre menneske, der i en årrække har boet på en § 112-institutoin, passerer 67 års grænsen.

Det nævnte problem vil forsvinde ved den foreslåede udlægning af visitation, finansiering og tilsyn/drift vedrørende § 112-institutioner til kommunerne.

Amtskommunernes eneste beføjelser på ældreområdet er herefter bestemmelsen i bistandslovens § 83, om, at plejehjemsplads, hos de personer, kommunen indstiller til en plejehjemsplads, skal bedømmes af et udvalg nedsat af amtskommunen, medmindre andet aftales. Denne bestemmelse er - som nævnt foran - nu foreslået ophævet.

DIS-Danmark



ISBN 87-503-7874-0  
Stougaard Jensen/København  
In 00-79-bet.



# De kommunale opgavers fordeling og finansiering

Betænkning fra det af statsministeren nedsatte udvalg  
om de kommunale opgavers fordeling og finansiering

**BETÆNKNING NR. 1168**

---

**MAJ 1989**