

Kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder

Betænkning fra det af Indenrigsministeren nedsatte udvalg om
kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder



BETÆNKNING NR. 1143

SEPTEMBER 1981



trykt på genbrugspapir

ISBN 87-503-7423-0

Stougaard Jensen/København
In 00-76-bet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Side

Indledning	7
1. Primærkommunernes udgifter og styring, generelle og tværgående problemstillinger	11
1.0. Udvalgets opgave og udgangspunkt	11
1.1. Den generelle udvikling på det primærkommunale udgiftsområde siden 1980. En talmæssig belysning	13
1.1.1. De primærkommunale udgifter 198:0-87	13
1.1.2. Anciennitet stillæg	18
1.1.3. De primærkommunale udgiftsområder	19
1.2. Generelle styrelses-, herunder budget- og regnskabsmæssige, forhold	21
1.2.1. Indledning	21
1.2.2. Budget- og regnskabssystemet og de bevillingsmæssige regler. Regelgrundlaget	22
1.2.3. Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende bevillingsmæssige og budget- og regnskabsmæssige forhold	27
a. Generelle overvejelser	27
b. Bevillingsreglerne	28
c. Budget- og regnskabssystemet	31
1.3. Generelle overvejelser om styrelseslovens betydning for udgifts- pres og styringsmuligheder i kommunerne	36
1.3.1. Styrelseslovens betydning	36
1.3.2. Varetagelsen af de økonomiske interesser	36
a. De stående udvalg	37
b. Bruger- og medarbejderorganer	38
2. Det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område	44
2.0.A. Generelle regler på det sociale område	44
2.0.A.I. Kommunernes opgaver på det sociale og arbejds- markedsmæssige område	44
2.0.A.2. Særlige styrelses- og kompetenceregler	44
2.0.A.3. Særligt om klager	46
2.0.A.4. Socialplanlægning	47
2.0.B. Den generelle udgiftsudvikling for kommunerne på det soci- ale område	47
2.0.C. Udvalgets overvejelser og forslag	51
2.1. Foranstaltninger for børn og unge	54
2.1.A. Regler vedrørende børn og unge	54
2.1.A.1. Kommunale sundhedsordninger	54
a. Sundhedsplejerskeordningen	54
b. Skolelægeordningen	54
c. Kommunal tandplejeordning (Børne- og ungdoms- tandpleje - Omsorgstandpleje)	55
2.1.A.2. Daginstitutionsområdet	56
2.1.A.3. Bistandslovens regler på døgninstitutionsområdet	58
2.1.B. Udgifter og ressourceforbrug i forbindelse med foranstalt- ninger for børn og unge	61
2.1.B.I. Dagpleje og daginstitutioner	61
2.1.B.2. Døgnpleje og døgninstitutioner	64
2.1.C. Udvalgets overvejelser og forslag	67

2.1.C1. Daginstitutionsområdet	67
2.1.C.2. Sociale foranstaltninger vedrørende børn og unge i øvrigt	68
2.2. Foranstaltninger for ældre og handicappede	69
2.2.A. Bistandslovens regler på ældre- og handicapområdet	69
2.2.A.1. Hjemmehjælp	69
2.2.A.2. Hjælpe midler, boligindretning og omsorgsarbejde ..	71
2.2.A.3. Daghjem/dagcentre	72
2.2.A.4. Plejehjem, beskyttede boliger og ældreboliger	73
2.2.A.5. Foranstaltninger for hjemmeboende handicappede ...	75
2.2.A.6. Opholdstilbud til handicappede	76
2.2.A.7. Hjemmesygeplejerskeordninger	77
2.2.B. Udgifter og ressourceforbrug i forbindelse med foranstaltninger for ældre og handicappede	70
2.2.B.1. Indledning	78
2.2.B.2. Praktisk bistand, hjælpemidler og omsorgsarbejde.	80
a. Praktisk bistand	80
b. Hjælpe midler og omsorgsarbejde	81
2.2.B.2. Boliger og institutioner for ældre og handicappede	82
a. Plejehjem	83
b. Beskyttede boliger, daghjem og dagcentre	84
2.2.C. Udvalgets overvejelser vedrørende ældre og handicappede ...	85
2.2.C.1. Udvalgets overvejelser vedrørende samarbejdet mellem socialsektoren og sundhedssektoren	86
a. Centralt fastsatte bindinger på samarbejdet mellem socialsektoren og sundhedssektoren på ældreområdet	87
b. Genoptræning	91
c. Kommunen og de praktiserende læger	92
2.3. Arbejdsmarkedsordninger og indkomstoverførsler	93
2.3.A. Regler vedrørende arbejdsmarkedsordninger og indkomstoverførsler	93
2.3.A.1- Arbejdstilbudsordningen	93
2.3.A.2. Regler i lov om beskæftigelsesmuligheder for unge (pligtbeløb m.v.)	94
2.3.A.3. Dagpenge ved sygdom eller fødsel	98
2.3.A.4. Bistandslovens kontanthjælpsregler	99
2.3.A.5. Bistandslovens revalideringsregler	101
2.3.A.6. Social pension	102
2.3.A.7. Boligsikring og boligydelse	104
2.3.B. Kommunernes udgifter til arbejdsmarkedsordninger og indkomstoverførsler	106
2.3.B.1. Kommunernes udgifter til arbejdsmarkedsforanstaltninger m.v.	107
2.3.B.2. Kommunernes udgifter til dagpenge	108
2.3.B.3. Kommunernes udgifter til kontanthjælp	111
a. Forbigående hjælp (§37)	113
b. Uddannelseshjælp (§42)	114
c. Varig hjælp (§43)	115
d. Den geografiske fordeling af kontanthjælpsudgifter	117
2.3.B.4. Kommunernes udgifter til boligsikring og boligydelse	119

2.3.C. Udvalgets overvejelser og forslag	123
2.3.C.I. Arbejdsmarkedsordninger	123
2.3.C.2. Kontantydelse	127
3. Undervisnings- og kulturområdet	129
3.0. Kommunernes opgaver og udgifter på undervisnings- og kulturområdet	129
3.1. Undervisningsområdet	131
3.1.1. Folkeskoleområdet	131
3.1.1.A. Regelsættet på folkeskoleområdet	131
a. Undervisningsreglerne	131
b. Specialundervisning og andre foranstaltninger	138
c. Skolestruktur og skolenedlæggelser	144
d. Styrelsesforholdene	146
e. Ansættelses- og tjenestetidsaftaler, timereduktioner og tillæg	151
f. Finansieringsbestemmelserne	154
g. Specielt om private skoler	155
3.1.1.B. Udgifter og ressourceforbrug på folkeskoleområdet	159
a. Udgifts- og ressourceforbrugsudviklingen siden 1980	159
b. Initiativer fra statens og Kommunernes Landsforenings side med henblik på styring af udgifter og ressourceforbrug	176
3.1.1.C. Styring på folkeskoleområdet	180
a. Indledning	180
b. Den overordnede personalestyring	183
c. Mulighederne for at styre løntimetallet og lærerskematimetallet pr. elev inden for rammerne af de centralt fastsatte aftaler	186
d. Andre forslag vedrørende folkeskolen	189
e. Særligt om styrelsesreglerne	191
3.1.2. Fritidsundervisningsområdet	193
3.1.2.A. Regelsættet på fritidsundervisningsområdet	193
a. Ungdomsskolen	194
b. Fritidsvirksomhed for børn og unge	196
c. Fritidsvirksomhed for voksne	199
d. De styringsmæssige forhold på fritidsundervisningsområdet	202
3.1.2.B. Udgifter og ressourceforbrug m.v. vedrørende fritidsundervisningsområdet	204
3.1.2.C. Styring på fritidsundervisningsområdet	210
a. Indledning	210
b. Styringsmuligheder på ungdomsområdet	211
c. Specielt vedrørende ungdomsskolen	212
d. Specielt vedrørende styringsmuligheder for lokaltilskud vedrørende børn og unge samt ungdomsklubber og interessegrupper	214
e. Styringsmuligheder vedrørende fritidsundervisning for voksne	215
3.2. Det kulturelle område	216
3.2.A. Regelsættet på biblioteksområdet	217
3.2.A.I. Folkebiblioteker	217

	Side
3.2.A.2. Centralbiblioteker.....	219
3.2.A.3. Skolebiblioteker.....	220
3.2.B. Udgifter, ressourceforbrug m.v. vedrørende biblioteksvæsenet.....	221
3.2.C. Styringsmuligheder på det kulturelle område, særligt folkebibliotekerne.....	225
Bilag 1.1.....	227
Bilag 1.2.....	228
Bilag 1.3.....	229
Bilag 1.4.....	230
Bilag 2.1.....	231

Indledning

Udvalget om kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder blev nedsat efter aftale mellem regeringen og Kommunernes Landsforening på et møde på Schaffergaarden den 13. november 1987.

Udvalget blev nedsat den 8. januar 1988, og fik følgende kommissorium:

"Udvalget skal gennemgå de større kommunale udgiftsområder, hvor der efter primærkommunal opfattelse kan tilvejebringes bedre styringsmuligheder.

Udvalget skal belyse udviklingen i behov og udgifter på de udvalgte områder de seneste år, og skal hvor det skønnes nødvendigt stille forslag til forbedring af kommunens muligheder for at styre udgiftsudviklingen.

Udvalget skal afgive betænkning senest den 1. september 1988."

Det blev senere aftalt, at der var behov for, at dele af rapporten kunne færdiggøres tidligere, og på sit første møde den 28. januar vedtog udvalget en tidsplan, der sigtede imod afgivelse af en delbetænkning den 10. maj, hvor man ville tilstræbe at dække følgende emneområder:

UNDERVISINGS- OG KULTUROMRÅDET.

Folkeskoleområdet.

Regelsæt og udvikling i udgifter og lærertimeforbrug. Desuden beskrivelse af de enkelte elementer i løntimeforbruget, samt regelsæt og udvikling vedrørende § 19, stk. 2-undervisning.

Fritidsloven.

Regelsæt og udgiftsudvikling vedrørende fritidsundervisning og specialundervisning for voksne. Desuden opgørelse over den aktuelle ressourceudnyttelse (deltagerantal pr. hold m.v.)

Regelsæt og udgiftsudvikling vedrørende lokaletilskud for børn og unge.

Biblioteksområdet.

Regelsæt og udgiftsudvikling vedrørende folkebiblioteker samt regelsættet for skolebiblioteker.

DET SOCIALE OMRÅDE M.V.**Børn og unge.**

Regelsæt og udgiftsudvikling vedrørende daginstitutioner og skolefritidsordninger.

Regelsæt og udgiftsudvikling vedrørende døgninstitutionsområdet.

Opgørelse af de samlede udgifter i forbindelse med indsatsen over for "problembørn".

Voksne.

Regelsæt og finansieringsregler samt udgiftsudvikling vedrørende plejeforanstaltninger for de under 67 årige.

Indkomstoverførsler og arbejdsmarkedsforanstaltninger.

Udgiftsudviklingen vedrørende sygedagpenge, kontanthjælp, boligsikring og boligydelse samt arbejdsmarkedsforanstaltninger.

Ældreområdet.

Udgiftsudviklingen for de forskellige foranstaltnings typer. Regelgrundlaget, herunder samspillet med sygehussektoren og de praktiserende læger.

Ankeadgang og styrelsesforhold.

Bistandslovens ankeregler. Beskrivelse af det sociale udvalgs særlige placering og kompetence. Beskrivelse af skolesektorens forskellige organer og disses kompetence.

Udvalgets arbejde blev afbrudt med udskrivelsen af folketingsvalg den 19. april, men blev i enighed mellem regeringen og Kommunernes Landsforening genoptaget efter dannelsen af ny regering den 3. juni 1988.

Udvalget betragter dog ikke med den nærværende delbetænkning sit kommissorium som opfyldt. De kommunale medlemmer af udvalget ønsker også problemstillinger vedrørende andre områder behandlet, nemlig:

teknik og miljø
 skatteområdet
 planlovgivningen
 boligområdet
 det administrative område i øvrigt

Den videre behandling af disse spørgsmål i opgaveudvalget eller på anden måde drøftes mellem parterne.

Udvalget har udmøntet sine overvejelser i en række forslag til forbedring af styringsmulighederne i kommunerne. Udover de forslag, der er indeholdt i betænkningen, har der været fremsat forslag, som udvalget ikke har kunnet tiltræde i enstemmighed.

Gennemførelse af de stillede forslag giver i henhold til aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening af 29. juni 1988 ikke anledning til modregning i det generelle tilskud til kommunerne efter det udvidede totalbalanceprincip når bortses fra ændringer i bindende regler med finansielt indhold.

Udvalget består af:

Cheføkonom Søren Høgenhaven	Kommunernes Landsforening
Konsulent Hans Otto Jørgensen	Kommunernes Landsforening
Økonomidir. Jens N. Christiansen	Københavns Kommune
Økonomidirektør Gunnar Kastberg	Frederiksberg Kommune
Kontorchef Anders Eldrup	Finansministeriet
Vicedirektør Berit Hansen	Undervisnings- og forskningsministeriet
Direktør Jan Østergaard Bertelsen	Bibliotekstilsynet
Afdelingschef Adam Trier	Socialministeriet
Kontorchef Klaus Holmstrup	Direktoratet for Folkeoplysning, frie grundskoler m.v.

Specialkonsulent Vagn Nielsen	Sundhedsministeriet
Fuldmægtig Thomas Kærn	Arbejdsministeriet
Kommitteret Jørgen Lotz (formand)	Indenrigsministeriet
Kontorchef Marius Ibsen	Indenrigsministeriet

Endvidere har vicedirektør Gert Fischer, Københavns Kommune, afdelingschef Ivar Koed, Frederiksberg Kommune, fuldmægtig Jørn Levinsen, Finansministeriet, fuldmægtig Kurt Johansen, Undervisnings- og Forskningsministeriet, konsulent Aksel Meyer, Socialministeriet, Fuldmægtig Ole Kjærgård, Socialministeriet, og konsulent Jack W. Jensen, Kommunernes Landsforening, deltaget i udvalgets møder.

Sekretariatsarbejdet er varetaget af fuldmægtig Paul Schüder, Fuldmægtig Lisbeth Binderup og sekretær Nils Jensen, Indenrigsministeriets økonomisk afdeling, 1. kontor.

1. Primærkommunernes udgifter og styring, generelle og tværgående problemstillinger.

1.0. Udvalgets opgave og udgangspunkt.

Udgangspunktet for udvalgets arbejde har været princippet om overensstemmelse mellem kompetence og økonomisk ansvar. Dette princip indebærer, at den offentlige myndighed, der har kompetencen på et område også må bære de fulde økonomiske konsekvenser af de beslutninger, der træffes.

Det betyder,

at hvert niveau, på de områder, hvor de har beslutningskompetence, selv må bære de økonomiske konsekvenser af deres beslutninger, og - med den i 1984 gennemførte ændring af totalbalanceprincippet til "det udvidede totalbalanceprincip" - at de kommunale råd ikke bør pålægges ansvar for finansieringen af udgifter, der følger af nye statslige, bindende forskrifter.

Der har ikke i debatten om kommunernes økonomi været rejst tvivl om disse principper.

Princippet om sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar har dog på det sociale område ikke stået alene. Der er på grund af de sociale opgavers sammensathed i forhold til de forskellige niveauer ofte tale om glidende overgange mellem de forskellige myndigheders ansvarsområder, ligesom der kan være substitutionsmuligheder mellem de forskellige myndigheders tilbud til borgerne. Derfor er de nævnte principper på det sociale område suppleret med et samordningshensyn og et neutralitetshensyn. Samordningshensynet indebærer, at en myndighed i grundlaget for styring af egne ansvarsområder også har hensynet til konsekvenserne på den anden myndigheds ansvarsområde med i overvejelserne. Neutralitetshensynet indebærer, at der skal være finansieringsmæssig neutralitet mellem substituerbare løsningsmuligheder.

Ikke al vækst i de offentlige udgifter kan henregnes til en statslig eller kommunal beslutning. Et voksende antal børn vil i kraft af allerede én gang truffne beslutninger kræve flere udgifter til skoler. Voksende arbejdsløshed vil på et tidspunkt vise sig i behovet for social bistand. Samtidig kan der være udviklingstendenser, der går den modsatte vej. F.eks. kan et faldende børnetal alt andet lige betyde faldende udgiftsbehov.

Sådanne udviklingstendenser kan påvirke udviklingen i de offentlige udgifter, uden at det kan siges, at der ligger en egentlig kommunal beslutning bag, og uden at der behøver at være tale om statslige beslutninger af bindende karakter, som kan begrunde en statslig compensation.

De ovenfor nævnte grundprincipper for fordelingen af ansvar og kompetence giver ikke nogen anvisning på, om sådanne udgiftsstigninger principielt bør finansieres ved statslige eller kommunale skatteforhøjelser. De bæres efter gældende praksis umiddelbart af den myndighed, der har fået den pågældende opgave tillagt.

På enkelte områder (folkepension m.v.) findes kommunale opgaver, der ligger så klart udenfor kommunal beslutningskompetence, at staten betaler 100 pct. refusion. Indførelse af "retsbestemt" bistandshjælp har fra statslig side givet anledning til overvejelser om en vis forhøjelse af refusions-satsen under visse betingelser.

På de områder, hvor kommunerne har den væsentligste beslutningskompetence er refusioner nu helt afskaffet ved om-lægning af refusion på de sociale serviceområder til bloktilskud.

Udvalget har lagt vægt på, at der indføres styringsmuligheder, som giver den økonomisk ansvarlige myndighed en større grad af kompetence.

Dette kan indebære overførsel af kompetence fra centrale niveauet til den enkelte kommunalbestyrelse og øget kompetence til kommunalbestyrelsen overfor personalegrupper, brugergrupper eller andre organer.

1.1. Den generelle udvikling på det primærkommunale udgiftsområde siden 1980. En talmæssig belysning.

1.1.1. De primærkommunale udgifter 1980-87.

Det primærkommunale udgiftsområde omfatter de 273 primærkommuners udgifter samt den del af Københavns og Frederiksberg kommuners udgifter, som vedrører de primærkommunale opgaver.

I tilknytning til de udgiftsmæssige analyser i betænkning nr. 1123 og i nærværende betænkning er foretaget en konkret opsplитning af Københavns og Frederiksberg kommuners udgifter i en primærkommunal og en amtskommunal del. Den primærkommunale del af udgifterne indgår i analyserne nedenfor, som således omfatter det samlede primærkommunale område.

I dette afsnit er den primærkommunale udgiftsudvikling 1980-87 belyst på grundlag af udviklingen i de samlede primærkommunale nettoudgifter for henholdsvis driftssiden og drifts- og anlægssiden under ét.

Nettoudgifterne fremkommer ved fra bruttoudgifterne at trække de statslige refusioner samt de primærkommunale indtægter ved betalinger fra andre primærkommuner, amtskommuner og borgere for salg af ydelser m.v. Nettoudgifterne er derfor (efter fradrag af statstilskud) udtryk for den del af de primærkommunale udgifter, der skal skattefinansieres. For 1980-86 er der tale om endelige regnskabstal. For 1987 er der tale om foreløbige regnskabstal ifølge indberetninger fra primærkommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner til Indenrigsministeriet. Det skal bemærkes, at der er flere grunde til, at fortolkningen af 1987-tallene i forhold til de foregående år må ske med nogen forsigtighed. Det skyldes for det første den omlægning af moms-konteringen, som er sket i 1987, og som har nødvendiggjort en korrektion af hensyn til sammenligneligheden med de foregående år. Grundlaget for denne korrektion må anses for ufuldstændigt. Dernæst knytter der sig fortsat en vis usikkerhed til pris- og lønudviklingen fra 1986 til 1987, idet denne kun for prisdelens vedkommende er endeligt opgjort, mens løndelen fortsat beror på et skøn. Endelig

skal der peges på den finansieringsmæssige omlægning på det sociale område, som er trådt i kraft i 1987 og som nødvendigvis må indebære et usikkerhedsmoment i vurderingen af de primærkommunale udgiftsforhold, specielt vedrørende nettoudgifterne.

I tabel 1.1 er vist udviklingen i de kommunale nettoudgifter 1980-87 målt i faste priser og lønninger (1986) og henholdsvis med og uden korrektion for de ændringer i de primærkommunale opgaver eller finansieringsmæssige forhold (statsrefusioner, betalingsmellemværender med amtskommunerne og borgerne), som har fundet sted i perioden.

Ved deflateringen er anvendt sammenvejede pris- og lønstigningsprocenter for den primærkommunale sektor, beregnet efter den metode, som er fastlagt i rapporten fra arbejdsgruppen vedrørende den kommunale pris- og lønudvikling (maj 1986).(1)

Ved deflateringen af udgifterne korrigeres der for virkningerne af prisstigningerne på de varer og tjenesteydelser, som kommunerne køber, og af stigninger i lønsatser m.v. for kommunernes personale. Der er endvidere foretaget en 75 pct.'s korrektion vedrørende arbejdstidsforkortelsen i 1987. Derimod er der ikke ved deflateringen korrigeret for virkningerne af forskydninger i ancienniteten for kommunernes personale. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at en opgørelse af anciennitetens betydning i den kommunale sektor, foretaget af det fælleskommunale løndatakontor, viser, at stigninger i ancienniteten fra 1984 til 1985 på det primærkommunale område i sig selv betinger en stigning i lønningerne på omkring 0,5 pct. svarende til en stigning i de samlede nettoudgifter på ca. 0,3 pct.

- (1) Ved deflatering af 1987-udgifterne er anvendt statens aktuelle centrale skøn over pris- og lønudviklingen i den kommunale sektor 1986-87, korrigeret for virkningen af arbejdstidsforkortelsen pr. 1. januar 1987. Der henvises i øvrigt til oversigten med opgørelse af pris- og lønudviklingen i bilag 1.1.

Korrektion for nye og ændrede primærkommunale opgaver er sket på grundlag af statens opgørelse i lov- og cirkulæprogrammet, som man fra kommunal side ikke altid har været enig i.

Tabel 1.1. Udviklingen i de primærkommunale nettoudgifter 1980-87 i forhold til 1980 i 1986 pris- og lønniveau, med og uden korrektion for nye og ændrede opgaver.

Mio.kr. /pct.	Nettoudgif- ter i 1986 p/l	Nettoudgif- ter vedr. nye ændrede opgaver i. f. t. 1980 i 1986 p/l	Nettoudgif- ter i 86 p/l korr. for nye ændr. op- gaver i. f. t. 1980	Indeks for nettoudgifter korr. for nye og ændr. opgaver i. f. t. 1980		
				Drift og anlæg	Heraf: Drift	Anlæg
1980	67.552	.	67.552	100	100	100
1981	68.243	-38	68.281	101,1	103,5	87,0
1982	68.668	138	68.530	101,4	107,1	68,4
1983	64.281	167	64.114	94,9	103,3	45,2
1984	64.398	739	63.659	94,2	102,1	47,9
1985	66.730	710	66.020	97,7	105,1	54,2
1986	65.060	642	64.418	95,4	103,3	48,8
1987	81.765	13.828	67.937	100,6	106,9	63,0

- 1) For 1980-86 er tallene baseret på de endelige regnskaber. Tallet for 1987 er foreløbigt regnskabstal, baseret på kommunernes indberetninger til Indenrigsministeriet i september 1987. 1987-tallene er korrigeret for moms. For Københavns og Frederiksberg kommuner er alene medtaget den primærkommunale del af udgifterne.

Det fremgår af tabellen, at det samlede primærkommunale aktivitetsniveau efter en mindre forøgelse i 1981 og 1982 er reduceret med omkring 5 pct. i 1983 og helt frem til 1986 fortsat lå under 1980-niveauet. For 1987 tyder de foreløbige tal på, at udgifterne lå lidt over 1980-niveauet, men under 1982-niveauet.

Driftsaktiviteten har imidlertid gennem hele perioden ligget over 1980-niveauet, mens anlægsaktiviteten i løbet af årene 1981-83 halveredes og stort set er forblevet på dette niveau frem til 1987.

¹ tabel 1.2. er foretaget en beregning af den årlige realvækst i nettoudgifterne efter korrektion for den del af udgiftsudviklingen, som skyldes nye eller ændrede primærkommunale opgaver.

**Tabel 1.2. Den årlige realvækst i de primarkommunale nettoudgifter 1980-87 korri-
geret for nye og ændrede opgaver.**

Mio.kr./ pct.	Ændr. i nettoudgifter i 1986 p/l		Nye og ændr. op- gaver i 1986 p/l	Ændr. i nettoudgifter korr. for nye og ændr. opgaver		Årlig real- vækst korr. for nye og ændr. opga- ver	
	Drift	Drift og anlæg		Drift	Drift og anlæg	Drift	Drift og anlæg
1980-01	1.970	691	-38	2.008	729	3,5	1,1
1981-82	2.243	425	176	2.067	249	3,5	0,4
1902-83	-2.116	-4.387	29	-2.145	-4.416	-3,5	-6,4
1903-84	-147	117	572	-719	-455	-1,2	-0,7
1984-85	1.717	2.332	-29	1.746	2.361	2,9	3,7
1985-86	-1.142	-1.670	-68	-1.074	-1.602	-1,7	-2,4
1906-87	15.318	16.705	13.186	2.132	3.519	3,5	5,4

Den korrigerede årlige realvækst er beregnet på grundlag af den korrigerede ændring i nettoudgifterne fra udgangsåret til beregningsåret sat i forhold til den faktiske nettoudgift i udgangsåret (alle størrelser opgjort i 1986 pris- og lønniveau).

Som det fremgår af tabellen har udgiftsudviklingen i perioden 1980-87 generelt været præget af et meget ujævnt forløb. Dette blev i betænkning nr. 1123 ligeledes konstateret for udviklingen på det amtskommunale område, men gælder dog i endnu højere grad for primærkommuneme. Hertil kommer, at der for primærkommunemes vedkommende er sket endnu kraftigere reduktioner i anlægsudgifterne i perioden.

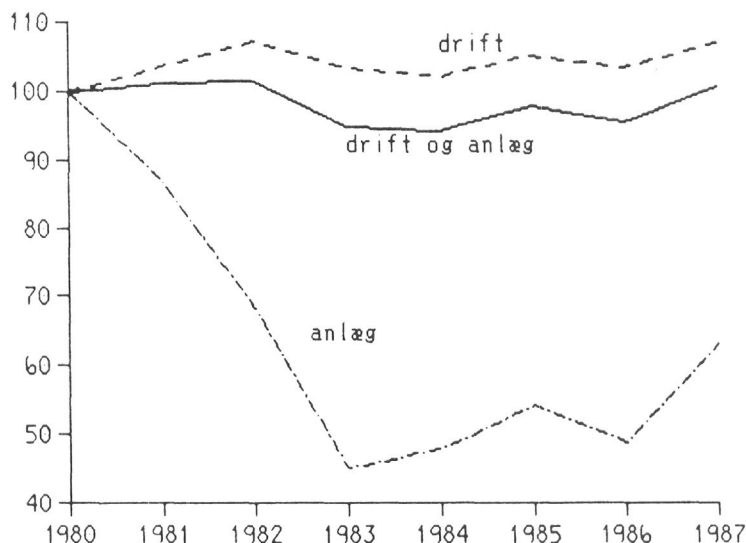
Udgiftsudviklingen i perioden synes i øvrigt at falde i 3 delperioder: 1980-82, hvor der som nævnt er tale om en betydelig realvækst i driftsudgifterne, der imidlertid er afbalanceret af et fald i anlægsudgifterne, således at de samlede udgifter kun har udvist en moderat realvækst. Denne udvikling er afløst af et markant fald i såvel drifts- som anlægsudgifterne i 1983, efterfulgt af en stabilisering i 1984, hvilket viste, at kommuneme reagerede på de ændrede udgiftspolitiske signaler, der blev udsendt i slutningen af 1982.

Fra 1985 er der tale om en fornyet realvækst i både drifts- og anlægsudgifterne. Det meget uensartede udgiftsforløb i perioden 1985-87 må ses i sammenhæng med, at de statslige indgreb med drifts- og anlægssanktioner kan have påvirket periodiseringen af udgifterne mellem de enkelte år. De tilskyndede således nogle kommuner til at flytte anlæg til drift i 1986 - for derved at undgå en anlægsafgift i kommuner, der ikke ville blive berørt af en tilskudsreduktion vedrørende driften - og indebar for alle kommuner en tilskyndelse til at flytte drift til 1985 eller til 1987 - hvor der kun skal ske en deponering ved overskridelse af rammen mod en egentlig tilskudsreduktion i 1986. Det må derfor antages, at det reelle forløb er en noget mere jævn årlig udvikling fra 1984 til 1987 tallene umiddelbart giver indtryk af.

Det fremgår af tabellen, at der i de 3 del-perioder har været tale om en realvækst på $\frac{1}{2}$ -1 pct. om året i 1980-82 og et fald på gennemsnitlig $3\frac{3}{4}$ pct. om året i 1982-84; for de seneste år, 1984-87, har der været tale om en gennemsnitlig årlig realvækst i de korrigerede samlede nettodrifts- og anlægsudgifter på 21 pct. Disse tal viser, at udgiftsforløbet siden 1982 har været meget ujævnt, men at udgiftsniveauet i 1987 stadig var lavere end i 1982.

For driftsudgifterne alene har den gennemsnitlige årlige realvækst andraget $3\frac{1}{2}$ pct. i 1980-82, et årligt fald på $2\frac{1}{2}$ pct. om året i 1982-84 og en fornyet vækst på ca. $1\frac{1}{2}$ pct. i de seneste år, 1984-87. Også for driftsudgifternes vedkommende viser udviklingen fra 1982, at udgifterne efter et ujævnt forløb stadig i 1987 lå under niveauet for 1982.

Udviklingen i henholdsvis drifts- og anlægsaktiviteten er illustreret i figur 1.1 nedenfor.



Figur 1.1. Udviklingen i den primærkommunale driftsaktivitet og anlægsaktivitet 1980-87, faste priser og lønninger (1986).

1.1.2. Anciennitetstillæg.

I de årlige diskussioner om udviklingen i de pris- og lønjusterede udgifter har emnet om anciennitetstillæg ofte spillet en rolle, idet der har været uenighed om, hvorvidt anciennitetstillæg bør indgå i beregningen af pris- og lønudviklingen.

Staten har argumenteret, at de overenskomstmæssigt aftalte anciennitetsbetingede tillæg er begrundet i en med alderen voksende kunnen og erfaring, som betinger en tilsvarende større produktivitet pr. time. De kommunale parter har bestridt at der er en direkte sammenhæng mellem anciennitet og produktivitet, og har bl.a. henvist til folkeskoleområdet, hvor der alene har været en henstilling om uændret løntimeforbrug pr. elev og ikke en yderligere beskæring som følge af anciennitetsudviklingen.

FORSLAG 1.1 Da de kommunale parter således har bestridt eksistensen af en sammenhæng mellem tillæg og produktivitet foreslår udvalget, at der tilstræbes en omlægning af anciennitetstillæggene til puljer til belønning af højere produktivitet på afgrænsede målbare områder.

1.1.3. De primærkommunale udgiftsområder.

I tabel 1.3. er vist en oversigt over fordelingen på hovedkonti af primærkommunernes samt Københavns og Frederiksberg kommuners primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter i henholdsvis 1980- og 1986-regnskabet.

Tabel 1.3. De primærkommunale drifts- og anlægsudgifter. 1986-regnskab, 1980-regnskab. Løbende priser.

	1986-regnskab		1980-regnskab	
	Mio. kr.	Pet.	Mio. kr.	Pet.
Byudvikling, bolig og miljø m.v.	2.544	3,9	3.211	7,1
Forsyningsvirksomhed	946	1,5	1.128	2,5
Vejvæsen	3.206	4,9	2.922	6,4
Undervisning og kultur	20.455	31,5	15.393	33,8
Sygehusvæsen	-	-	-	-
Social- og sundhedsvæsen	26.368	40,5	15.622	34,4
Administration, planlægning m.v.	11.541	17,7	7.202	15,8
Drifts- og anlægsudgifter i alt	65.060	100,0	45.478	100,0

Tabellen viser, at der i perioden 1980-86 er sket visse forskydninger i udgiftsfordelingen, som først og fremmest kommer til udtryk i forøgelsen af udgiftsandelen for social- og sundhedsvæsenet med 6 procentpoints. Denne andel vil være yderligere forøget i 1987-regnskabet, efter bortfaldet af refusioner i forbindelse med ikrafttrædelsen af den sociale finansieringsomlægning. Herudover er udgiftsandelen for administrationsområdet forøget med næsten 2 procentpoints, mens udgiftsandelen for alle øvrige områder er reduceret med mellem 1 og 3 procentpoints.

Ser man på driftsudgifterne alene tegner der sig det samme billede som i tabel 1.3., men dog med lidt mindre forskydninger end for de samlede udgifter. En oversigt er vist i bilag 1.2.

I tabel 1.4. er foretaget en beregning af realvæksten i de primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter inden for hver hovedkonto i den analyserede periode.(2) Det skal understreges, at der ved beregningen ikke er foretaget korrektion for nye og ændrede opgaver i perioden.

Tabel 1.4. Realvæksten i de primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter 1980-86, fordelt på hovedkonti.(ikke korrigeret for nye og ændrede opgaver).

Pct.	1980-82 gnst. pr. år	1982-84 gnst. pr. år	1984-86 gnst. pr. år	1980-86 gnst. pr. år	De enkelte områders bidrag til den gnst. realvækst pr. år 1980-86
Byudvikling m.v.	-10,5	-23,7	6,4	-10,1	-0,556
Forsyning m.v.	7,5	-13,6	-19,4	-9,2	-0,184
Vejvæsen	-6,3	-4,0	4,9	-5,1	-0,288
Undervisning og kultur	-1,9	-2,5	-0,7	-1,7	-0,555
Sygehusvæsen	-				
Socialvæsen	5,1	-0,8	2,2	2,1	0,786
Administration m.v.	3,4	-1,7	1,7	1,1	0,184
I alt	0,8	-3,2	0,5	-0,6	-0,613

Tabel 1.4. viser, at socialvæsenet med en gennemsnitlig årlig vækstrate på 2,1 pct. har "bidraget" til en realvækst i de primærkommunale udgifter i perioden 1980-86. Også hovedkontoen for administration m.v., hvor også posteres en række udgifter, der vedrører hele budgettet/regnskabet, har "bidra-

- (2) Ved beregningen af realvækstprocenter er der lagt sektorspecifikt opgjorte pris- og løndeflators til grund for så vidt angår områderne: undervisning og kultur, sociale institutioner og sociale overførsler. For de øvrige områder er anvendt en fælles deflator, beregnet ved sammenholdelse af de ovennævnte sektorspecifikke deflators med den samlede opgjorte pris- og lønudvikling.

get" positivt til realvækst, mens der for alle de øvrige udgiftsområders vedkommende har været tale om et negativt "bidrag". Målt i realvækstrater har afdæmpningen været størst på områderne for byudvikling, bolig og miljø m.v. samt forsyningsvirksomhederne og mindst for undervisnings- og kulturområdet. Til gengæld indgår dette område med en betydelig vægt i de samlede udgifter.

Den tekniske sektors faldende andel af nettoudgifterne skyldes bl.a. en øget brugerfinansiering for en række opgaver. Den sociale sektors store "bidrag" til væksten kan dels henføres til ændret lovgivning, dels til et øget udgiftsniveau på overførsels-, børnepasnings- og ældreområdet.

1.2. Generelle styrelses-, herunder budget- og regnskabsmæssige, forhold.

1.2.1. Indledning.

Grundlaget for kommunernes generelle styrelsesmæssige og bevillingsmæssige forhold har siden kommunalreformen været fastlagt i Lov om kommunernes styrelse og de dertil knyttede regelsæt, herunder Budget- og regnskabssystemet for kommuner og amtskommuner.

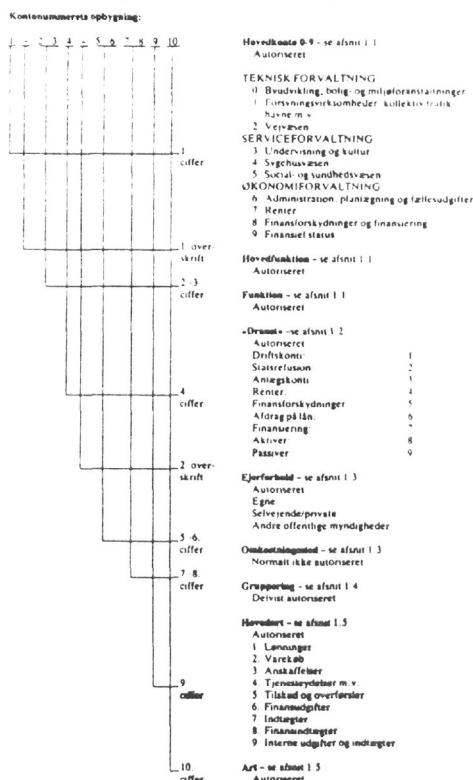
Den massive udlægning af opgaver fra staten til kommunerne op gennem 1970'erne, og det efterfølgende behov for omstilling fra vækst til stabilisering af aktivitetsudviklingen, som har kendetegnet 1980'erne, har indebåret væsentlige ændringer i forudsætningerne for og indeholdet af kommunalbestyrelsens styringsopgave. Udviklingen har skabt behov for en fortsat bevægelse i denne styringsopgave væk fra detailstyring over mod en rammestyring, hvor kommunalbestyrelsen fastsætter strategier og mål for opgavernes løsning - serviceniveau - og foretager en generel prioritering af ressourcerne, mens den detaljerede styring decentraliseres.

Det har derfor været naturligt for udvalget at vurdere, - bl.a. på baggrund af den seneste tids debat - hvorvidt regelgrundlaget for kommunalbestyrelsens løsning af den generelle styringsopgave er tidssvarende eller om der i dette grundlag er bindinger, som hæmmer udviklingen.

Kommunernes Landsforening og kommunaldirektørforeningen har i forbindelse med udarbejdelse af et debatoplæg om økonomisk-administrative styresystemer i 90'erne påpeget et for- enklingsbehov i budget- og regnskabssystemet, bl.a. begrundet i den stadig kraftigere decentraliseringstendens i kommunerne. Dette debatoplæg har dannet baggrund for udvalgets overvejelser. (3)

1.2.2. Budget- og regnskabssystemet og de bevillingsmæssige regler. Regelgrundlaget.

Budget- og regnskabssystemet for kommuner og amtskommuner blev indført i 1977 som et fælles system for alle kommuner og amtskommuner. Systemet indeholder en kontoplan - inddelt i "specifikationsniveauer" svarende til i alt 10 cifre, jf. figur 1.2 nedenfor - og et dertil knyttet sæt af konteringsreg-



Figur 1.2. Grundstrukturen i det kommunale budget- og regnskabssystem (gengivet i fuld størrelse i bilag 1.3).

(3) "Økonomisk styring i 90'erne", debatoplæg indlagt i Danske Kommuner, nr. 14, 1988.

ler. En række kontospecifikationer i systemet er autoriserede, andre er det op til den enkelte kommune, om den vil benytte eller ej.

Budget- og regnskabssystemet er opbygget med sigte på at løse 3 hovedopgaver:

den finansielle opgave, idet årsbudgettet afgiver den bindende regel for næste års kommunale skatteudskrivning.

den bevillingsmæssige opgave, idet årsbudgettet afgiver den bindende regel for næste års kommunale forvaltning.

den oplysningsmæssige opgave - overfor kommunernes politikere og administration, borgerne og de centrale myndigheder.

Systemet er udformet ud fra nogle hovedprincipper, hvoraf skal nævnes:

princippet om totalbudget og totalregnskab, som indebærer at budget og regnskab skal omfatte samtlige driftsposter og anlægsposter samt kapitalposter vedrørende det pågældende regnskabsår.

bruttoposteringsprincippet, som indebærer, at udgifter og indtægter opføres og specificeres hver for sig.

centralisationsprincippet, som indebærer, at samtlige udgifter finansieres under ét af samtlige indtægter.

De bevillingsmæssige regler for kommunalbestyrelsen følger som nævnt dels af den kommunale styrelseslov, dels knytter de sig til budget- og regnskabssystemets regler.

Styrelsesloven fastslår, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen og at de poster på årsbudgettet, som kommunalbestyrelsen har taget bevillingsmæssig stilling til udgør den bindende regel for næste års kommunale forvaltning. Bestemmelsen er et forbud mod delegation i bevillingsspørgsmål.

Minimumskravet til bevillingsniveau er for driftsbevil-
linger fra 1. januar 1986 fastsat til hovedfunktionsniveauet i
budget- og regnskabssystemet.

Inden for undervisnings- og kulturområdet (hovedkonto 3)
er der følgende hovedfunktioner af betydning for primærkommu-
nerne:

folkeskolevæsen
fritidsundervisning m.v.
folkebiblioteksvæsen
kulturel virksomhed

Inden for det sociale område (hovedkonto 5) indgår navn-
lig følgende hovedfunktioner:

bistand og pleje
dagpleje og daginstitutioner for børn og unge
døgnpæje og døgninstitutioner for børn og unge
boliger og institutioner for ældre og handicappede
revalideringsinstitutioner
offentlige pensioner
børnetilskud og andre familieydelse
dagpenge
sundhedsudgifter
boligstøtte m.v.
arbejdsmarkedsforanstaltninger m.v.

Minimumskravet fastlægger det højeste niveau af drifts-
udgifter og -indtægter, som kommunalbestyrelsen kan "nøjes"
med at tage bevillingsmæssig stilling til. Minimumskravet
tillader således, at kommunalbestyrelsen f.eks. på undervis-
ningsområdet kan beslutte at give en samlet driftsbevilling
til "folkeskolevæsen". Hvorefter beslutningen om fordelingen
af bevillingen på typer af udgifter/indtægter - på den ene
side skoler, skolefritidsordninger, skolebiblioteker m.v., og
på den anden side lønudgifter, materialer, tjenesteydelser
m.v. - og på de enkelte skoler i kommunen kan delegeres til

vedkommende stående udvalg og herfra videre til forvaltningen og til de enkelte skoler.

Bevillinger skal som hovedregel afgives som bruttobevillinger, d.v.s. der kræves såvel en udgifts- som en indtægtsbevilling. Nettobevillinger kan alene afgives i en række nærmere specificerede tilfælde.

Endelig følger det af regelgrundlaget, at driftsbevillinger er etårige og bortfalder ved regnskabsårets slutning. Der er altså ikke automatisk mulighed for at overføre ubrugte driftsbevillinger fra et år til det følgende.

For så vidt angår anlægsbevillinger skal kommunalbestyrelsen for hvert anlægsarbejde træffe beslutning om en anlægsbevilling. For at anlægsarbejdet kan gå i gang kræves yderligere, at kommunalbestyrelsen har afsat det fornødne rådighedsbeløb hertil på budgettet.

Det generelle regelsæt for kommunernes styringsforhold har i de seneste år givet anledning til debat. Budget- og regnskabssystemet har stået i centrum for denne debat, idet systemets udformning og konteringsregler er set som en hæmsko - eller direkte en hindring - for den ovenfor beskrevne udvikling i kommunalbestyrelsens styringsopgave og den forbundne delegation af ansvar og kompetence for bevillingernes anvendelse.

Med hensyn til budget- og regnskabssystemets indhold er det blevet påpeget, at udviklingen er gået i retning af en stadig større specificationsgrad - først og fremmest på grund af stigende informationskrav fra de centrale myndigheders side. Det er i denne forbindelse blevet fremhævet, at systemets detaljeringsgrad og kompleksitet indeholder en centraliseringstendens, idet økonomiforvaltningen - bl.a. gennem behovet for teknisk ekspertise - får en central placering. Mulighederne for decentralisering af den økonomiske styring hæmmes herved, idet selvforvaltning i de enkelte forvaltninger og institutioner vanskeliggøres af budget- og regnskabstekniske problemer. Systemets kompleksitet gør det vanskeligt at

lægge registreringsfunktionen ud i de enkelte institutioner. Og systemets ufleksibilitet gør det vanskeligt at etablere individuelt tilpassede budgetter og regnskaber i de enkelte institutioner.

Det er samtidig blevet fremhævet, at udviklingen har betydet, at budget- og regnskabssystemet har bevæget sig mere og mere bort fra at være et overordnet styringsredskab til i stedet at være et kontrol- og bogholderisystem udviklet under hensyn til centrale informationsbehov. Det overordnede helhedssyn og prioriteringsgrundlag "går tabt" i detaljerigdommen.

Det er også blevet påpeget, at de kommunale budgetter og regnskaber i dag indeholder meget store driftsposter, som er helt uden kommunal betydning. Det drejer sig først og fremmest om de offentlige pensioner samt børnetilskud, hvortil staten yder 100 pct. refusion. Disse poster indgår i dag i kommunernes bruttoudgifter (hovedkonto 5).

Budget- og regnskabssystemets struktur er blevet kritiseret for at hindre en organisationsudvikling i kommunerne og vanskeliggøre kommunalbestyrelsens generelle styringsmuligheder. Spørgsmålet har navnlig været rejst i forbindelse med overvejelser om ændringer i forvaltningsstrukturen. Dette er f.eks. i nogle kommuner kommet til udtryk i et ønske om at oprette en børne- og ungdomsforvaltning - med et tilknyttet stående udvalg - med henblik på at samle aktiviteterne - sociale, undervisnings- og fritidsmæssige - i den kommunale indsats over for børn og unge. Budget- og regnskabssystemets formålsbestemte struktur er set som en forhindring for gennemførelsen heraf, idet de forskellige aktiviteter skal budgetteres/regnskabsføres under forskellige hovedkonti (0, 3 og 5) og hovedfunktioner i budget- og regnskabssystemet, og således også kræver en separat bevillingsmæssig stillingtagen.

Endvidere er det blevet påpeget, at de fastsatte tidspunkter for aflæggelse af regnskab, henholdsvis fastlæggelse af budgettet, er stærkt medvirkende til at gøre regnskabet uanvendeligt som styringsredskab og budgettet usikkert.

1.2.3. Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende bevil- lingsmæssige og budget- og regnskabsmæssige forhold.

a. Generelle overvejelser.

På baggrund af debatten omkring budget- og regnskabssystemet, hvis hovedindhold er beskrevet ovenfor, finder udvalget det vigtigt indledningsvis at slå fast, at det er af overordentlig stor betydning, at kommunerne anvender et fælles budget- og regnskabssystem. Kommunerne varetager i dag en meget stor del af den samlede offentlige sektors aktiviteter, og det er udvalgets opfattelse, at et fælles budget- og regnskabssystem også fremover bør være en central basis i den nødvendige informationsformidling - som gør det muligt for Folketinget, borgerne, de centrale myndigheder og ikke mindst kommunerne selv at følge og vurdere udviklingen på de kommunale aktivitetsområder og foretage sammenlignende analyser heraf m.v.

Det er - i sammenhæng hermed - ligeledes udvalgets opfattelse, at de hovedprincipper og hensyn, som det eksisterende budget- og regnskabssystem er opbygget ud fra, fortsat må danne grundlaget.

Udvalget skal i denne forbindelse bemærke, at ethvert budget- og regnskabssystem for at kunne opfylde sit formål som økonomisk styringssystem må være opbygget således, at det tilgodeser styringsbehovene på de forskellige niveauer i den pågældende organisation. Jo højere niveau, desto mere sammenfattet information er der behov for, og jo lavere niveau, desto større detaljeringsgrad er der i informationsbehovet.

Det er derfor ikke i sig selv hverken unaturligt eller "kritisk" for varetagelsen af styringsopgaven, at et budget- og regnskabssystem totalt set kan være kendetegnet ved en betydelig mængde detaljeret information. Det afgørende for varetagelsen af styringsopgaven er nemlig ikke detaljeringsgraden, men derimod om systemet er tilrettelagt således, at informationen kan lægges sammen svarende til behovet på hvert niveau i organisationen.

Dette synspunkt bør imidlertid selvsagt ikke føre til, at der fastlægges et mere detaljeret fællesindhold i det kommunale budget- og regnskabssystem, end der er grundlag for i de hensyn, herunder det generelle informationshensyn, systemet varetager.

b. Bevillingsreglerne.

Det har som nævnt givet anledning til problemer i nogle kommuner, at det nuværende regelsæt er til hinder for tilpasninger i forvaltningsstrukturen i de enkelte kommuner. Hvilket især har givet sig udslag i en kritik af budget- og regnskabssystemet.

Problemet kan imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke ses isoleret som værende knyttet til budget- og regnskabssystemet, men ligger derimod i samspillet mellem dette system og bevillingsreglerne. Problemerne vil derfor heller ikke kunne løses alene gennem ændringer i budget- og regnskabssystemet.

For eksempel ville de nævnte problemer omkring etableringen af en børne- og ungdomsforvaltning i en kommune ikke i sig selv være løst ved at samle alle konti vedrørende de kommunale børne- og ungdomsaktiviteter under én hovedkonto. Der ville nemlig efter de gældende bevillingsmæssige regler fortsat skulle træffes selvstændig bevillingsmæssig beslutning i kommunalbestyrelsen vedrørende de enkelte aktivitetsområder (hovedfunktioner). Hvilket samtidig betyder, at overførsel af bevillinger mellem aktivitetsområderne kræver særskilt forelæggelse for kommunalbestyrelsen.

Problemerne omkring ændringer i forvaltningsstrukturen m.v. rejser derfor efter udvalgets opfattelse først spørgsmålet om, hvorvidt det bør overvejes at ændre bevillingsreglerne, således at kommunalbestyrelsen får mulighed for at træffe bevillingsmæssig beslutning på et højere niveau, end det er tilfældet i dag.

Udvalget skal i denne forbindelse bemærke, at en hævelse af bevillingsniveauet fra det nuværende hovedfunktionsniveau til hovedkontoniveau ikke vil indeholde en tilstrækkelig fleksibel løsning af de foreliggende problemer. For at rumme den fornødne fleksibilitet over for ønskerne om alternative

forvaltningsstrukturer må der være tale om, at kommunalbestyrelsens bevillingsmæssige stillingtagen kan ske på tværs af budget- og regnskabssystemet. En løsning, som tilgodeser behovet for fleksibilitet i forvaltningsstrukturen, vil være at fastsætte bevillingsniveauet til de under kommunalbestyrelsen nedsatte udvalg. Udvalget foreslår denne løsning gennemført.

DRSLAG 1.2

Udvalget har i denne forbindelse også fundet anledning til at overveje, om der i de øvrige bevillingsmæssige bestemmelser er indeholdt uhensigtsmæssige bindinger på kommunalbestyrelsens styringsmuligheder.

Det er som nævnt hovedreglen, at bevillinger afgives som bruttobevillinger. I 1986 blev der dog skabt mulighed for afgivelse af nettobevillinger i visse tilfælde. Det drejer sig om situationer, hvor der er tale om:

- biaktivitet (dvs. aktivitet som ved siden af den egentlige institutionsopgave udføres som supplerende mindre opgaver af servicemæssig eller publikumsorienteret art)
- indtægtsdækket virksomhed
- forsyningsvirksomhed
- obligatorisk virksomhed (dvs. aktiviteter, som er obligatoriske for modtageren, f.eks. indtægtsdækket kontrol- og tilsynsvirksomhed)
- ikke lovbestemte ad hoc bevillinger fra andre myndigheder (dvs. bevilling i form af et tilskud eller lignende til et bestemt defineret formål fra en anden myndighed)

Udviklingen er gået i retning af en større betydning af brugerbetaling som et element i finansieringen af den kommunale virksomhed. Denne udvikling må forventes videreført i de kommende år.

Med en øget vægt på brugerbetalinger på en række områder vil anvendelsen af nettobevillinger også kunne få større betydning end i dag, da nettoudgifter i disse tilfælde bliver det mest relevante styringsredskab for kommunalbestyrelsen.

Det bør derfor efter udvalgets opfattelse holdes for øje, at der vil kunne blive behov for at udvide området for de aktiviteter, hvor kommunalbestyrelsen kan afgive nettobevillinger.

Overvejelserne herom kan efter udvalgets opfattelse hensigtsmæssigt indgå i arbejdet i den arbejdsgruppe vedrørende budget- og regnskabssystemet, som udvalget foreslår nedsat, jfr. nedenfor.

Bestemmelsen om, at driftsbevillinger er ét-årige, som forhindrer overførsel af uforbrugte midler til det følgende budgetår, har ved flere lejligheder givet anledning til diskussion. Det skyldes det incitament for institutioner m.v. til at sørge for at få opbrugt bevillingen inden årets udgang, som ligger i bestemmelsen. Bestemmelsen kan herigennem medvirke til en irrationel adfærd i de enkelte institutioner, der igen generelt vil indebære et merforbrug og virke hæmmende på den mere langsigtede planlægning.

Det har derfor været hævdet, at der burde tilvejebringes mulighed for overførsel af uforbrugte bevillinger til det følgende budgetår - og eventuelt også mulighed for at "låne" af det følgende års budget.

Heroverfor står imidlertid det forhold, at en sådan overførselsadgang ville medføre en form for bevillingsmæssig binding af den fremtidige kommunalbestyrelse, som er anset for uacceptabel. Der er i denne forbindelse henvist til kommunalbestyrelsens mulighed for overfor institutioner m.v. at tilkendegive sin hensigt om at genbevilge uforbrugte bevillinger.

Udvalget har fundet det vanskeligt at afveje disse modstridende hensyn og har på denne baggrund ikke stillet forslag om ændring i bestemmelserne med henblik på en udvidet overførselsadgang.

Udvalget skal anbefale, at der foretages en evaluering af resultaterne af de igangværende frikommuneforsøg med udvidet overførselsadgang, og at overvejelser herom indgår i arbejdet i den arbejdsgruppe vedrørende budget- og regnskabssystemet, som udvalget foreslår nedsat, jf. nedenfor.

c. Budget- og regnskabssystemet.

Det er udvalgets opfattelse, at budget- og regnskabssystemet i sin nuværende generelle udformning - og med de tekniske muligheder, der er til stede i dag - som udgangspunkt opfylder betingelserne for at varetage opgaven som styringsredskab i de enkelte kommuner. Informationerne i systemet kan lægges såvel horisontalt - dvs. inden for den i kontoplanen fastlagte struktur - som vertikalt - på tværs af denne - og kan herigennem tilpasses såvel til de forskellige niveauer i kommunen som til forskellige forvaltnings- og udvalgsstrukturer, jf. også bemærkningerne i afsnit b ovenfor. I den modsatte retning muliggør systemet og bevillingsreglerne formelt, at der kan ske delegation af ansvar og kompetence helt ud i det yderste led ved fastsættelse af rammebevillinger for de enkelte institutioner.

Det må imidlertid konstateres, at en sådan delegation, der sigter mod en egentlig selvforvaltning med selvstændigt forvaltnings/institutionsbudget- og regnskab, egen registrering af udgifter og indtægter m.v., støder på visse budget- og regnskabstekniske vanskeligheder i praksis.

Udvalget finder ligeledes at det må konstateres, at der i den refererede debat omkring budget- og regnskabssystemet er påpeget forhold i systemets konteringsmæssige og øvrige regler, som idag må anses for uhensigtsmæssige - eller hvis hensigtsmæssighed bør gøres til genstand for en nærmere vurdering.

3RSLAG 1.3

Udvalget skal derfor foreslå, at der nedsættes en arbejdsgruppe under budget- og regnskabsrådet, som skal foretage en nærmere gennemgang og vurdering af budget- og regnskabssystemets nuværende udformning og tilknyttede konteringsmæssige og øvrige regler med specielt henblik på de af udvalget nedenfor påpegede områder.

Grupperings- og artsspecifikationer.

De praktiske problemer omkring anvendelsen af budget- og regnskabssystemet i de enkelte forvaltninger/institutioner er i mindre grad knyttet til budget- og regnskabssystemets inddeling i hovedkonti-, hovedfunktions- og funktionsniveau.

Problemerne opstår derimod især i en række tilfælde, hvor kontoplanen indeholder en yderligere specifikation på det såkaldte grupperingsniveau samt i forbindelse med den tværgående artsinddeling.

Det er navnlig inden for det sociale område, der er autoriseret specifikationer på grupperingsniveau, men herudover findes der bl.a. omfattende autoriserede specifikationer på bl.a. skole- og folkebiblioteksområdet.

Disse specifikationer har først og fremmest baggrund i et statsligt informationsbehov og er ofte af mindre interesse for den enkelte kommune.

Udvalget finder derfor, at den foreslåede arbejdsgruppe vedrørende budget- og regnskabssystemet bør foretage en gennemgang af den nuværende autorisation af grupperingsniveauet i budget og regnskabssystemet med henblik på at fremkomme med forslag til forenklinger. Arbejdsgruppen bør i denne forbindelse have for øje, hvorvidt de centrale myndigheders informationsbehov vil kunne tilgodeses på anden vis, herunder ved anvendelse af data fra de kommunale ydelsessystemer.

¹ figur 1.3. nedenfor er vist de autoriserede artsspecifikationer i budget- og regnskabssystemet.

Tekst	Budget	
	Udgift	Indtægt
1 Lønninger	X	
2 Varekøb	X	
2 Fødevarer		X
3 Brændsel og drivmidler		X
9 Øvrige varekøb		X
3 Anskaffelser	X	
8 Køb af jord og bygninger		X
4 Tjenesteydelser m.v.	X	
0 Tjenesteydelser uden moms		X
5 Entrepriser og håndværkerydelser		X
6 Betalinger til staten		X
7 Betalinger til andre kommuner/amtsskommuner		X
9 Øvrige tjenesteydelser m.v.		X
5 Tilskud og overførsler	X	
1 Tjenestemandspensioner m.v.		X
2 Overførsler til personer		X
9 Øvrige tilskud og overførsler		X
6 Finansudgifter	X	
7 Indtægter		X
1 Egne huslejeindtægter		X
2 Salg af produkter og ydelser		X
5 Indtægter fra dagpengelønden		X
6 Betalinger fra staten		X
7 Betalinger fra andre kommuner/amtsskommuner		X
9 Øvrige indtægter		X
8 Finansindtægter		X
9 Interne udgifter og indtægter		
1 Overførte lønninger	X	
2 Overførte varekøb	X	
3 Overførte anskaffelser	X	
4 Overførte tjenesteydelser	X	
7 Interne indtægter	—X	
Balance i alt	X	X

Figur 1.3. Den tværgående artsoversigt (gengivet i fuld størrelse i bilag 1.4).

Artsspecifikationen tilgodeser ligeledes først og fremmest et statsligt informationsformål i forbindelse med vurderingen af den kommunale økonomis indvirkning på samfundsøkonomien. Der er i den ovenfor omtalte debat især peget på, at artsspecifikationen indebærer praktiske administrative problemer, ikke mindst ved en udlægning af registreringsfunktioner til de enkelte forvaltningsenheder, institutioner.

Udvalget finder derfor, at der i arbejdsgruppen vedrørende budget- og regnskabssystemet ligeledes bør foretages en gennemgang af den tværgående artsspecifikation og ud fra en sammenligning med statistikkkravene til private virksomheder ske en vurdering af mulighederne for at forenkle denne. Arbejdsgruppen bør i denne forbindelse inddrage de foreløbige resultater fra de igangværende frikommuneforsøg med en forenklet artsspecifikation.

Fuldt refusionsdækkede poster m.v.

Det er ovenfor påpeget, at der i kommunernes budgetter og regnskaber i dag indgår en række poster, som i sig selv er uden økonomisk interesse for den enkelte kommune, fordi udgifterne dækkes fuldt ud ved statsrefusion. Der er samtidig tale om poster af et betydeligt udgiftsmæssigt omfang - især for de offentlige pensioner og børnetilskud.

Disse poster har ingen indflydelse i den politiske prioritering i kommunerne. Ved at lade dem indgå på den nuværende måde i de kommunale budgetter og regnskaber "sløres" de reelle kommunale prioriteringsopgaver, og billedet af den kommunale økonomi "forvrides". Danske kommuner fremstår i internationale sammenligninger som overdrevent "refusionsstyrede".

Udvalget finder derfor, at arbejdsgruppen vedrørende budget- og regnskabssystemet bør overveje, om den nuværende kontering af poster uden reelt kommunaløkonomisk indhold bør ændres, herunder ved at overgå til nettopostering for disse posters vedkommende, jf. også afsnit b ovenfor, eller eventuelt ved at foretage posteringen uden for hovedkonto 0-6.

Flerårsbudgettering.

Udvalget har endvidere fundet anledning til at overveje, om kommunernes generelle styringsforhold kan forbedres gennem forenklinger af flerårsbudgetteringen i kommunerne.

Det er udvalgets opfattelse, at udarbejdelse af flerårsbudgetter må indgå som et centralt led i de enkelte kommuners styringsmæssige overvejelser. Flerårsbudgetterne er essentielle som grundlag for vurderingen af de mere langsigtede perspektiver i kommunernes anlægsdispositioner.

For at opfylde dette formål er det imidlertid nødvendigt, at detaljeringsgraden i flerårsbudgetterne er begrænset til et niveau, som sikrer at der opnås et overblik over udviklingen i kommunens økonomi. Dette udelukker ikke en yderligere detaljering, men denne må i givet fald være begrundet i andre hensyn - herunder de centrale myndigheders planinformationsbehov - da den indebærer en administrativ belastning for kommunerne.

Udvalget er af den opfattelse, at arbejdsgruppen vedrørende budget- og regnskabssystemet i samarbejdet med de implicerede sektorministerier bør foretage en gennemgang af de nuværende krav til flerårsbudgetterne med henblik på at vurdere, om disse krav er hensigtsmæssige, navnlig i relation til kommunernes styringsmæssige behov.

Tidsfristerne for de kommunale regnskaber og budgetter.

En organisations regnskab må i almindelighed anses for et centralt styringsredskab for organisationens ledelse såvel som på de forskellige underliggende niveauer. Dels i forbindelse med opfølgningen af fastsatte mål m.v., dels som grundlag for budgetovervejelserne vedrørende det følgende år.

For kommunernes vedkommende indtager regnskabet imidlertid en meget beskeden rolle i den økonomiske styring. Dette hænger især sammen med de tidsfrister for regnskab og budget, som er fastsat, og som administrationen er indrettet efter. De kommunale regnskaber skal således aflægges senest den 20. august i det efterfølgende år, altså kun omkring 1 måned før fristen - den 1. oktober - for vedtagelse af budgettet for næste år. Regnskabet, der således vedrører året 2 år forud for

det år, der lægges budget for, har på dette tidspunkt kun en historisk interesse, idet det ikke vil kunne indgå som et led i budgetbehandlingen - i hvert fald kun i dennes allerseneste fase.

Skal de kommunale regnskaber opfylde deres funktion som økonomisk styringsredskab, vil det nødvendiggøre en tidligere regnskabsaflæggelse - f.eks. pr. 1. april - og samtidig gøre en senere frist for budgetvedtagelsen - f.eks. pr. 1. november - hensigtsmæssig. Men den senere frist for vedtagelse af de kommunale budgetter har hidtil været anset som uhensigtsmæssig i forhold til koordinationen med den statslige makroøkonomiske styring over finansloven.

Udvalget finder derfor, at arbejdsgruppen vedrørende budget- og regnskabssystemet bør overveje mulighederne for og konsekvenserne af en tidligere kommunal regnskabsaflæggelse, og herunder især søge at vurdere de kommunale budgetters rolle som informationsniveau ved den statslige finanslovsbehandling.

Udvalget er bekendt med, at spørgsmålet om en senere frist for vedtagelsen af de kommunale budgetter også hænger sammen med de administrative problemer i forbindelse med udskrivelse af skattekort.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at spørgsmålet er af så stor betydning, at det bør gøre til genstand for en fornyet vurdering, herunder af mulighederne for eventuelt at fastholde fristen den 1. oktober for fastsættelse af den kommunale skat, men udskyde fristen for det samlede budgets vedtagelse til den 1. november. Udvalget finder derfor, at en sådan fornyet vurdering bør indgå i arbejdet i arbejdsgruppen vedrørende budget- og regnskabssystemet.

1.3. Generelle overvejelser om styrelseslovenes betydning for udgiftspres og styringsmuligheder i kommunerne.

1.3.1. Styrelseslovenes betydning.

Foruden den almindelige statslige regulering af de sektorer, som amtskommunerne og kommunerne administrerer, har lovgivningsmagten også fastsat styrelsesmæssige regler inden for de enkelte sektorer, f.eks. i den sociale styrelseslov og i skolestyrelsesloven. Disse regler stiller en række krav til beslutningsprocesserne, navnlig ved inddragelse af forskellige organer uden for kommunalbestyrelsen.

Disse regler kan øve indflydelse på udgiftspreset og styringsmulighederne på flere måder. Et vidtforgrenet net af beslutningstagere kan f.eks. føre til en lang og trang sagsbehandling, hvorimod en klar og entydig henlæggelse af kompetence til et enkelt organ kan gøre tidsforløbet fra idé til handling kortere. Ved at inddrage flere organer får man ikke kun en længere sagsbehandlingstid, men også en ændring af den vægt, hvormed de forskellige typer af interesser indgår i beslutningsprocessen. Det kan også være af betydning, om lovgivningen sætter regler for sagsgangen i beslutningsprocessen.

Det er udvalgets hovedsynspunkt, at der i princippet ikke er behov for sådanne særlige styrelsesregler inden for de enkelte sektorer. Det bør i princippet overlades til den enkelte kommunalbestyrelses egen afgørelse, hvordan beslutningsprocesserne skal tilrettelægges, herunder hvordan man vil inddrage brugere og ansatte (eller repræsentanter for disse).

1.3.2. Varetagelsen af de økonomiske interesser.

Kommunalbestyrelsen er ansvarlig for såvel kommunens samlede økonomi som for udbudet og kvaliteten af de kommunale ydelser. Medlemmerne må over for kommunens vælgere stå til ansvar både for serviceniveauet og for skatteprocenten. De beslutninger, som er pålagt kommunalbestyrelsen, vil derfor blive taget ud fra en afvejning af hensynet til skatteprocenternes størrelse og hensynet til serviceniveauet, og kommunalbestyrelsen vil til stadighed have en tilskyndelse til at undersøge, om en given service kan tilvejebringe med lavere omkostninger.

a. De stående udvalg.

Så længe der er tale om at henlægge afgørelser til kommunalbestyrelsens stående udvalg, sker der næppe nogen stor forskydning i varetagelsen af servicehensyn og omkostningshensyn. Udvalgets politiske sammensætning vil oftest afspejle kommunalbestyrelsens, og udvalgsmedlemmerne vil altid qua kommunalbestyrelsesmedlemmer have et medansvar for kommunens samlede økonomi.

Imidlertid må man gå ud fra, at medlemmerne af stående udvalg i mange tilfælde vil være politikere, som føler en særlig sympati for det pågældende sektorområde og opnår en værdifuld indsigt på dette område. Hvis denne antagelse er rigtig, vil medlemmerne af f.eks. skole- og kulturudvalget være tilbøjelige til at prioritere skole og kultur højere end andre kommunale opgaver. Dermed vil en del af balancen mellem skatteyder- og servicehensyn kunne gå tabt i forbindelse med udvalgenes varetagelse af forvaltningen på området.

Som regel vil en sådan skævhed i nogen grad opvejes af, at udvalgene er undergivet kommunalbestyrelsen i enhver henseende. Et stående udvalg - det sociale udvalg - har dog i lovgivningen fået tillagt en selvstændig kompetence på en række områder. I det omfang socialudvalget handler inden for sin selvstændige kompetence, er udvalget ikke som de øvrige stående udvalg undergivet kommunalbestyrelsen.

De sagstyper, hvor lovgivningen har tillagt det sociale udvalg en selvstændig kompetence, vedrører ydelser til enkeltpersoner, der er helt eller delvist lovbundne som f.eks. bistandshjælp, sygedagpenge eller social pension, men omfatter bl.a. også visitationskriterierne til en række sociale serviceydelser, f.eks. institutioner, hjemmehjælp og hjælpeforanstaltninger for børn og børnefamilier m.v. Socialudvalget har ansvar for det saglige indhold af afgørelserne, men det økonomiske ansvar er kommunalbestyrelsens. Der er altså på dette punkt brudt med princippet om, at beslutningskompetence og økonomisk ansvar skal følges ad.

Udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v. skrev i sin betænkning (nr. 894/1980), at socialudvalgets særlige kompetenceudøvelse rejser betydelige og vanskelige problemer, fordi socialudvalgets status er et brud på et af

hovedformålene med 70'ernes store opgaveoverførsler til kommunerne, som var at samle styring og koordination hos én lokal myndighed, kommunalbestyrelsen. Udvalget fandt også, at lovgivningen var for uklar med hensyn til den nærmere afgrænsning af det sociale udvalgs kompetence.

Endvidere blev der peget på den uheldige splittelse af klageadgangen, som den selvstændige status medfører. Drejer en klage sig om formelle forhold, må den forelægges borgmesteren eller kommunalbestyrelsen og evt. tilsynsmyndigheden. Klager over afgørelsernes indhold behandles derimod af amsankenævnet/Ankestyrelsen. I praksis er sondringen ikke særlig klar, og man må gå ud fra, at mange klager indeholder både formelle og saglige aspekter, og at en del af de påklagede afgørelser både vedrører socialudvalget og kommunalbestyrelsens saglige ansvarsområde.

Udvalget foreslår på denne baggrund reglerne om det sociale udvalgs og socialforvaltningens særstilling ophævet, jfr. nærmere afsnit 2.0.e.

b. Bruger- og medarbejderorganer.

Kommunalbestyrelserne har et væsentligt behov for at inddrage brugere og ansatte i beslutningsprocesserne omkring anvendelsen af de kommunale ressourcer. Imidlertid er bruger- og personaleinddragelsen, navnlig i skole- og fritidssektoren - i dag bundet af en række formelle lovbundne krav, der kan hindre hensigtsmæssige og smidige beslutningsprocesser og tværsektorielle løsninger.

Skolestyrelsesloven opererer med hele syv typer af bruger- og medarbejderorganer: Skolekommissionen har mindst 15 medlemmer, hvoraf mindst fire skal være kommunalbestyrelsesmedlemmer. Ved hver af kommunens skoler oprettes et skolenævn hvis medlemmer alle er valgt af og blandt skolens forældre-kreds. Der er også for hver skole et lærerråd bestående af skolens leder og samtlige lærere. Har kommunen mere end én skole, skal der dannes et fælleslærerråd bestående af én skoleleder, én viceskoleinspektør samt en lærer fra hver af de kommunale skoler.

Kommunen skal endvidere oprette et ungdomsskolenævn, et fritidsnævn og et voksenundervisningsnævn. Af ungdomsskolenævnets fem medlemmer er to kommunalbestyrelsesmedlemmer, én repræsentant for kommunens skolenævnmedlemmer og to repræsentanter for stedlige organisationer og uddannelsesinstitutioner med særlig interesse i ungdomsskolevirksomhed. Fritidsnævnet består af fire kommunalbestyrelsesmedlemmer og tre repræsentanter for lokale ungdoms- og idrætsforeninger m.v. I voksenundervisningsnævnet skal der kun være ét medlem, der repræsenterer kommunalbestyrelsen, men fire, der repræsenterer de organisationer m.v., som driver fritidsundervisning for voksne.

Alle områder af den kommunale undervisningsvirksomhed er således dækket af organer, der har et væsentligt islæt eller udelukkende består af bruger- og medarbejderrepræsentanter.

Skolenævnene - som efter sin sammensætning efter udvalgets opfattelse er den organisation, en decentralisation af folkeskolen må bygge på - har en række tilsynsopgaver i relation til undervisning og er sammen med lærerrådet med til at formidle samarbejdet mellem skole og hjem. Skolenævnet har også beføjelser vedrørende lærernes arbejdstilrettelæggelse, valget af undervisningsmidler og behandling af skolebyggesager, og det stiller forslag om forbedring af lokaler, inventar og materiel samt forslag til budget. Det har ret til at træffe beslutning om anvendelsen af dele af budgettet, der vedrører skolen efter nærmere af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinier. Endelig skal skolenævnet udtale sig om skolekommissionens udkast til skoleplan og kan i øvrigt afgive udtalelser og stille forslag til skolekommissionen og kommunalbestyrelsen om alle spørgsmål, der vedrører skolen. Men skolenævnet har ikke altid klare budgetrammer, som ønskerne skal afvejes imod. I mange tilfælde sker finansieringen i løbende diskussion og konflikt med kommunerens budgetansvarlige myndigheder.

Lærerrådet skal ligeledes ifølge skolestyrelsesloven inddrages i spørgsmålene om skoleplan og budget, valg af undervisningsmidler og forslag om lokaleforbedringer m.v.

Det fremgår, at arbejdet i skolenævn og lærerråd rækker langt ud over, hvad der accepteres som bruger- og medarbejderindflydelse, f.eks. i sociale institutioner, på sygehuse og i andre offentlige servicesektorer. Dertil kommer, at der mellem skolenævn/lærerråd/fælleslærerråd og kommunalbestyrelse findes endnu et led, - skolekommissionen - hvor interessen i bedre kommunal service ofte dominerer på bekostning af økonomisk ansvarlighed.

En kommune med f.eks. 10 skoler vil have en skolekommission, nævn for ungdomsskole, fritid og voksenundervisning, et fælleslærerråd, 10 lærerråd og 10 skolenævn, - altså 25 organer domineret af bruger- og medarbejderinteresser, som har en lovfæstet adgang og i nogle tilfælde pligt til at deltage i forberedelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger på skoleområdet. Det vil altid være kommunalbestyrelsen, som har det sidste ord i sager med økonomiske konsekvenser, men det system, hvor beslutningen skal forberedes, er indrettet på en måde, der har tendens til at fremme forslag om udgiftsforhøjelser.

Hvis kommunalbestyrelsens interesse i bedre effektivitet skal gives bedre mulighed for at slå igennem allerede i sagsforberedelsen, er der flere veje at gå.

I teorien ville det være en mulighed at lade kommunalbestyrelsesmedlemmer være repræsenteret eller endog have flertal i flere af de rådgivende organer, men det ville ikke være overkommeligt eller hensigtsmæssigt i praksis.

En mere nærliggende mulighed ville være at beskære antallet af organer. Flere frikommuner afprøver en organisationsform, hvor skolekommissionen er gledet helt ud. Det betyder ét hierarkisk niveau mindre og dermed bl.a. en hurtigere beslutningsproces. I denne betænkning skal der stilles en række forslag med dette sigte.

Endelig foreligger der den mulighed at indsnævre organernes beføjelser, så de alene vedrører områder som tilsyn med skolernes undervisning og samarbejdsformidling. Sager, der får umiddelbare konsekvenser for økonomi og planlægning, kunne i stedet henlægges til skolens administration og ledelse - i

givet fald til skolenævnet - hvilket ville bibringe styrelsesforholdene en bedre balance mellem service og omkostninger.

Skal man vurdere skolenævnens rolle, må det ske med respekt for, at den eksisterende inddragelse af forældrekræfter i beslutningsprocessen bunder i et ønske om at fastholde et bredt folkeligt engagement i folkeskolen. Skolen spiller en afgørende opdragende og holdningsdannende rolle i samfundet, og det er væsentligt, at den undervisning og holdningsformidling, som finder sted, er forankret i en løbende dialog med det omgivende samfund.

Udvalgets forslag til forenklinger i reglerne om inddragelse af medarbejdere og brugere i beslutningsprocesserne på skole- og fritidsområdet fremgår af afsnit 3.1.l.C.e. Som det fremgår heraf, er det udvalgets hovedsynspunkt, at det bør være frivilligt for kommunerne, om en række af de i dag eksisterende organer fortsat bør opretholdes, ligesom kommunalbestyrelsen selv må tage stilling til, på hvilken måde de eventuelt skal inddrages i beslutningsprocesserne.

I den følgende oversigt er styrelsesreglerne inden for skoleområdet og det sociale område søgt sammenlignet, og det fremgår tillige af skemaet, på hvilke punkter de styrelsesmæssige forhold er lovregulerede på teknik- og miljøområdet samt sygehusområdet.

Oversigt over Styrelsesregler (bortset fra ankerregler)	TEKNIK OG MILJØMRÅDET (bortset fra plan- lovgivningen)	SKOLE OG KULTURMRÅDET	SOCIAL- OG SUNDHEDSMRÅDET	SYGEHUSMRÅDET
Begrænsning i kommunalbestyrelsens adgang til at fastsætte udvalgsstrukturen	Ingen	Ingen	Den sociale styrelseslov pålægger kommunalbestyrelsen at nedsætte et socialudvalg	Ingen
Regler om oprettelse af særlige råd og nævn i kommunerne	Efter forhandling med kommunalbestyrelsen kan justitsministerien beslutte, at der skal oprettes en brandkommission i kommunen. Indenrigsministeren kan beslutte, at kommunen skal nedsætte en civilforsvarskommission. De to organer kan evt. slås sammen til en beredskabskommission.	Regler i skolestyrelsesloven om nedsættelse af - skolekommission - fritidsnævn - ungdomsskolenævn - voksenundervisningsnævn - fælleslærerråd - skolenævn og - lærerråd	Ingen	Ingen
Regler om selvstændig kompetence til andre kommunale organer end kommunalbestyrelsen	Ingen	Skolekommissionen har bl.a. selvstændig kompetence vedr. - optagelse i børnehaveklasse - overflytning af barn til anden skole. Skolenævnet har bl.a. selvstændigt kompetence vedr.	Det sociale udvalg i kommunen har selvstændig kompetence til at afgøre konkrete sager om bl.a. sygesikring, sygedagpenge social pension og bi-stand.	
		- ankesager i sprm. om specialundervisning (er dog her		

- underlagt de udstuk-
ne økonomiske rammer)
- godkendelse af arbejdets
fordeling på lærere og
den ugentlige arbejds-
plan
 - godkendelse af
undervisningsmidler
 - godkendelse af
fælles arrangementer
i skoletiden.

Begrænsning i kommunalbestyrelsens adgang til at fastsætte administrationsorganisation	Ingen	Der skal ansættes en leder ved hver skole og en ledende skoleinspektør/skoleledertør i hver kommune	Kommunen skal oprette en særlig socialforvaltning til varetagelse af administrationen af alle de områder, der efter lovgivningen henhører under det sociale udvalg.	Ingen
Bestemmelser om at der i administrative stillinger skal ansættes embedsmænd med særlige kvalifikationer	Jusitis- og indenrigsministrene kan beslutte, hvilke særlige kvalifikationer brandsinspektører h.h.v. civilforsvarsledere skal have.	Skolestyrelseslovens regler om ansættelse af en skoleleder forudsætter, at lederen har en pædagogisk baggrund.	Ingen	Ingen
Regler om direkte inddragelse af borgere ved kommunale afgørelse	I sager vedr. vandindvinding skal kommunalbestyrelsen forud for beslutning indkalde berørte grundejere m.v. til et møde. Tilsvarende ved spildevandsanlæg. Halvdelen af grundejerne i et område kan foranledige kommunens spildevandsplan forhandlet med amtsrådet.	Ved skolenedlæggelser kan 50 % af skoledistriktets vælgere anmode om en afstemning i distriktet, der kan foranledige nedlæggelsen udsendt, indtil en ny valg kommunalbestyrelse har gentaget beslutningen.	Ingen	Ingen

2. DET SOCIALE OG ARBEJDSMARKEDSMÆSSIGE OMRÅDE.

2.0.A. Generelle regler på det sociale område.

2.0.A.I. Kommunernes opgaver på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område.

Ifølge bistandslovens § 1, skal det offentlige efter lovens regler yde bistand til enhver, der opholder sig i Danmark, og som af hensyn til sine egne eller sin families forhold har brug for rådgivning, økonomisk eller praktisk hjælp, støtte til udvikling eller genoprettelse af erhvervsevnen eller for pleje, særlig behandling eller opdragelsesmæssig støtte. Denne forpligtelse er nærmere konkretiseret gennem lovens bestemmelser, hvor der også er foretaget en fordeling mellem primærkommunale og amtskommunale opgaver.

Endvidere er der i en række andre love fastlagt opgaver for amtskommuner og kommuner på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område.

2.0.A.2. Særlige styrelses- og kompetenceregler.

På det sociale område gælder forskellige særlige styrelses- og kompetenceregler, der afviger fra sædvanlige kommunalretlige principper.

I henhold til den sociale styrelseslovs § 6, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen nedsætte et stående udvalg til forvaltning af kommunens (samlede) sociale, sundhedsmæssige og arbejdsmarkedsmæssige anliggender (det sociale udvalg). Denne bestemmelse indebærer, at anliggender, der kan betegnes som sociale, sundhedsmæssige eller arbejdsmarkedsmæssige, ikke i kommunens styrelsesvedtægt kan henlægges til noget andet stående udvalg.

Reglen indebærer en fravigelse fra det almindelige princip om, at kommunalbestyrelsen selv fastlægger de stående udvalgs antal og fordelingen af opgaverne mellem dem i en styrelsesvedtægt, der stadfæstes af Indenrigsministeriet.

I henhold til den sociale styrelseslovs § 9 gælder endvidere, at der i hver kommune skal oprettes en særlig forvalt-

ning for de anliggender, der henhører under det sociale udvalg. Bestemmelsen indebærer, at administrationen af alle de anliggender, der efter lovgivningen henhører under det sociale udvalg, ikke kan henlægges til nogen anden del af den kommunale forvaltning.

Disse bestemmelser indebærer en væsentlig modifikation af det almindelige princip om, at der ikke i lovgivningen (bør) fastsættes regler vedrørende indretningen af den kommunale administration.

I henhold til den sociale styrelseslov § 6, stk. 2, kan indenrigsministeren efter aftale med socialministeren stadfæste bestemmelser i kommunens styrelsesvedtægt, hvorved § 6, stk. 1, og § 9 som led i en forsøgsordning fraviges. Det sociale udvalgs selvstændige kompetence kan dog ikke flyttes som led i forsøget. Denne forsøgsbestemmelse blev indsat i loven i 1984.

Det sociale udvalgs beføjelser med hensyn til forvaltning af kommunens sociale og sundhedsmæssige opgaver hviler herefter på flere forskellige (rets)grundlag.

- a. På nogle områder har det sociale udvalg en stilling, der ganske svarer til de andre stående udvalgs. Det betyder, at udvalget varetager administrationen af kommunalbestyrelsens beføjelser ("umiddelbar forvaltning").

Dette gælder navnlig institutionsområderne (daginstitutioner, ældreboliger m.v.). Dog gælder også på disse områder, at afgørelser vedrørende enkeltpersoner træffes i kraft af socialudvalgets selvstændige kompetence (uafhængigt af kommunalbestyrelsen), jf. nedenfor. Mens ansvaret for den kommunale institutionskapacitet, antal hjemmehjælpere m.v. således entydigt er henlagt til kommunalbestyrelsen, har det sociale udvalg en selvstændig kompetence til at fastsætte visitationskriterierne til de forskellige serviceydelser.

- b. I kraft af en lang række bestemmelser i den sociale lovgivning (bistandsloven, sygedagpengeloven, pensionslovgivningen m.v.) udøver socialudvalget selvstændig kompetence i sager vedrørende ydelser til enkeltpersoner. Også på disse områder er budgetansvaret hos kommunalbestyrelsen, men den har i princippet ikke kompetence til at fastlægge nærmere retningslinier vedrørende indholdet af det sociale udvalgs afgørelse på disse områder.
- De hermed forbundne styringsmæssige og andre problemer blev senest analyseret og vurderet i betænkning nr. 894/1980 fra det af indenrigsministeren nedsatte udvalg om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v., jf. betænkningens side 86-88. Det pågældende afsnit fra den nævnte betænkning indgår i denne betænkning som bilag 2.1.
- c. Endelig varetager det sociale udvalg i medfør af særlige lovbestemmelser i enkelte tilfælde sociale og sundhedsmæssige anliggender for andre myndigheder. Hovedeksemplet herpå er dele af sygesikringsloven, som det sociale udvalg administrerer på amtskommunens vegne.

2.0.A.3. Særligt øro klager.

Det sociale udvalgs afgørelser kan i almindelighed indbringes for amtsankenævnet, som kan efterprøve afgørelsens faglige indhold. I enkelte tilfælde er der gjort undtagelser i loven, således at socialudvalgets afgørelse ikke kan påklages. Det gælder f.eks. sådanne spørgsmål som tildeling af hjemmehjælp, omsorgsarbejde, optagelse i daghjem eller dagcentre og børns optagelse i og opsigelse fra daginstitutioner og dagpleje.

Ankesystemet er over årene blevet forenklet, og hovedreglen for anke inden for det sociale område er, at en afgørelse kan ankes til én og kun én instans.

Det sociale udvalgs (magistratens) afgørelse kan således normalt alene ankes til amtsankenævnet (i København og Frederiksberg til Den Sociale Ankestyrelse).

Amtsankenævnets afgørelse kan dog optages til behandling i Den Sociale Ankestyrelse, hvis Ankestyrelsen skønner, at afgørelsen er af principiel betydning.

Ankestyrelsens afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Ankeorganet kan ved sin afgørelse f.eks. pålægge udvalget at udbetale/forhøje en ydelse. Det kan medføre, at kommunen må ændre praksis, eventuelt med udgiftsmæssige konsekvenser.

Der findes herudover enkelte særlige klageregler, bl.a. vedrørende visse afgørelser efter bistandslovens afsnit 8 (fjernelsessager).

Klager over sagsbehandlingen i kommunen, f.eks. over sagsbehandlingstiden eller over ekspeditionsfejl, skal rettes til borgmesteren som den øverste daglige leder af kommunens administration eller til kommunalbestyrelsen. Forskellige afgrænsningsproblemer vedrørende klageadgang og tilsynsmyndighed er i øvrigt behandlet i Socialministeriets klagevejledning af 11. januar 1988.

2.0.A.4. Social planlægning.

Social- og sundhedsplanlægningen tilrettelægges med udgangspunkt i bestemmelserne i den sociale styrelseslovs § 26, som bemyndiger socialministeren til at fastsætte regler om planlægningens gennemførelse. Det forudsættes imidlertid, at det via planlægningen skal være muligt for ministeren at påse, at kommunernes pligt til at tilvejebringe social- og sundhedsmæssig service er opfyldt, samt at de samfundsmæssige hensyn til ressourceforbruget er tilgodeset.

Socialministeren kan ikke gribe direkte ind i den enkelte kommunes planlægning, men ministeren giver årligt råd, vejledninger og henstillinger i forbindelse med udsendelsen af planredegørelsen til kommunerne.

2.0.B. Den generelle udgiftsudvikling for kommunerne på det sociale område.

For at få et reelt indtryk af det kommunale ressourceforbrug inden for det sociale område er det nødvendigt at

korrigere kommunernes udgifter for den pris- og lønudvikling, som har fundet sted i perioden. Denne korrektion er foretaget i tabel 2.1, som viser nettodrifts- og anlægsudgifterne 1980-86 opgjort i 1986 pris- og lønniveau. Som deflatorer er anvendt vægtede pris- og lønstigningsprocenter, opgjort specifikt for kommunernes sociale udgifter. Deflatorerne fremgår af bilag 1.1.

I opgørelsen over de primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter til socialvæsen indgår udgifter vedrørende arbejdsmarkedsforanstaltninger og visse sundhedsudgifter. For at få et indtryk af udgifterne til socialvæsenet isoleret er sidstnævnte udgiftsområde fratrasket i tabellens sidste kolonner.

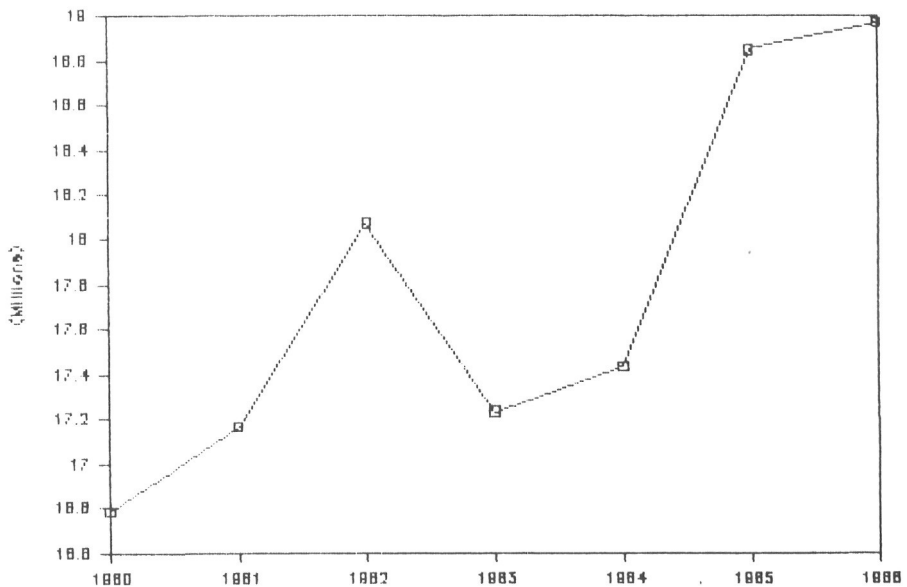
Tabel 2.1. Primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter til socialvæsen 1980-86, faste priser og lønninger (1986).

Mio kr. /pct.	Netto- drifts- udgifter	Netto- anlægs- udgifter	Netto- drifts- og anlægs- udgifter	Nettodrift- og anlæg excl. ar- bejdsmarkeds forans. og sund- hedsudgifter	Realvækst i netto- udgifterne(excl. arbejdsmarkeds- foran. og sund- hedsudg).
1980	21.709	1.904	23.613	20.508	
1981	22.547	1.536	24.083	20.967	2,2
1982	24.693	1.256	25.949	21.992	4,9
1983	24.666	1.022	25.503	21.206	-3,6
1984	24.481	975	25.456	21.194	-0,1
1985	25.243	1.311	26.554	22.351	5,5
1986	25.452	910	26.362	22.504	0,7

Tabel 2.1 viser den reale udgiftsudvikling inden for det sociale område (excl. sundhedsudgifter og arbejdsmarkedsforanstaltninger m.v.). Udviklingen synes at falde i tre delperioder indenfor den samlede periode. I perioden 1980-82 var der en årlig realvækst i kommunernes sociale udgifter på 3-4 pct. I perioden 1983-84 var der tale om et fald i udgifterne. Udgifterne faldt forholdsvis kraftigt fra 1982 til 1983 og var derefter næsten uændrede fra 1983 til 1984. Men allerede i 1985 var niveauet igen højere end i 1982.

Fra 1982 til 1986 har væksten været på lidt over 2 pct. for perioden som helhed, i de seneste år antageligt lidt højere. De samlede sociale nettodriftsudgifter - korrigeret for virkningen af finansieringsomlægningen pr. 1. januar 1987 og andre regelændringer - skønnes at stige med ca. 3 pct. fra 1986 til 1988, og de samlede sociale nettodrifts- og anlægsudgifter skønnes at stige med godt 5 pct.

Figur 2.1. Primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter på det sociale område excl. arbejdsmarkedsforanstaltninger og sundhedsudgifter i perioden 1980-86 i faste priser og lønninger.



Tabel 2.2. viser fordelingen af de sociale udgifter på forskellige foranstaltningstyper.

Tabel 2.2. Oversigt over de primærkommunale nettodriftsudgifter vedrørende sociale foranstaltninger 1980-1986, faste priser og lønninger (1986).

Mio. kr.	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<u>Børn og unge i alt</u>	4.930	5.347	5.740	5.456	5.528	5.792	6.129
Heraf:							
Dagpleje og daginstitutioner	3.880	4.420	4.548	4.277	4.399	4.416	4.668
Døgnpleje og døgninst.	1.050	1.107	1.192	1.179	1.129	1.376	1.461
<u>Ældre og handicappede</u>	7.884	8.357	8.824	8.923	8.879	9.413	9.665
Heraf:							
Praktisk bistand i hjemmet	1.483	1.705	1.820	1.841	1.673	1.854	1.941
Hjælpe- og omsorgsarbejde	697	657	733	722	811	911	952
Boliger og institutioner for ældre og handicappede	5.470	5.754	6.039	6.118	6.134	6.349	6.443
Offentlige pensioner	234	241	232	242	261	299	329
<u>Overførsler i alt</u>	5.088	5.125	5.438	5.211	5.194	5.236	5.329
Heraf:							
Kontanthjælp	2.620	2.823	3.114	2.991	2.940	2.722	2.615
Sygedagpenge	1.737	1.559	1.517	1.253	1.197	1.438	1.594
Boligsikring	363	321	372	477	506	509	507
Boligyldelse	368	422	435	490	549	567	613
<u>Andre ydelser</u>							
Sundhedsudgifter	1.610	1.621	1.670	1.635	1.571	1.602	1.586
Arb.mark.foranst.	1.431	1.450	2.262	2.649	2.681	2.583	2.257
I alt	20.943	21.900	23.934	23.874	23.853	24.626	24.966

Som det fremgår af tabel 2.2, har udgifterne til børn og unge udgjort 23-24 pct. af de samlede sociale udgifter i hele perioden.

Udgifterne til ældre og handicappede har udgjort 38-39 pct. af de sociale udgifter og udgifterne til overførselsindkomster 21-24 pct. af de sociale udgifter.

Fordelingen af de sociale udgifter på disse hovedgrupper har således været nogenlunde konstant gennem perioden 1980-86.

Udviklingen i udgifterne på de enkelte områder har i store træk fulgt udviklingen i de samlede sociale udgifter, dvs. en betydelig stigning i perioden 1980-82 efterfulgt af en periode med faldende eller stagnerende udgifter og derefter igen en vækst i slutningen af perioden.

En undtagelse herfra er kommunernes udgifter til arbejdsmarkedsforanstaltninger, der i perioden 1980-84 voksede med godt 87 pct. for derefter at falde igen i slutningen af perioden, således at udgifterne i 1986 svarede til niveauet for 1982.

Udgifterne til indkomstoverførsler har i perioden 1983-86 været nogenlunde konstante, men regnskabstallene tyder på en stigning på ca. 11 pct. i udgifterne fra 1986 til 1987, og der er udsigt til yderligere stigninger i 1988.

2.0.C. Udvalgets overvejelser og forslag.

Som det fremgår af afsnit 2.0.A gælder der på det sociale område en række særlige styrelses- og kompetenceregler, der på forskellige måder begrænser kommunalbestyrelsens styringsmuligheder. Udvalget skal her især pege på reglerne om det sociale udvalgs særlige kompetence og reglerne i den sociale styrelseslovs §§ 6 og 9 om samlet udvalgmæssig og forvaltningsmæssig placering af hele det sociale område.

Disse regler kan være en hindring for en smidigere opgaveløsning, f.eks. for bestræbelser for at fremme en helhedsorienteret indsats for børn og unge ved at etablere fællesforvaltning for skole- og fritids- og socialsektoren.

Ganske vist giver dispensationsbestemmelsen i den sociale styrelseslovs § 6, stk. 2, visse muligheder i den anførte retning. Der er imidlertid visse begrænsninger med hensyn til, hvilke ændringer i kommunens styrelsesvedtægt, der vil kunne stadfæstes. Især kan der efter de gældende regler ikke gennemføres forsøg med utraditionelle udvalgsstrukturer for så vidt angår afgørelser, der efter den sociale lovgivning hører under det sociale udvalgs selvstændige kompetence, herunder spørgsmålet om visitation til serviceydelser.

FORSLAG 2.1

Udvalget foreslår derfor at forbedre kommunalbestyrelsernes styringsmuligheder og kommunalbestyrelsernes frihed til selv at fastlægge den udvalgmæssige og forvaltningsmæssige placering af de kommunale opgaver, ved at søge lovgivningens regler om socialudvalgets selvstændige kompetence ophævet tillige med bestemmelserne i den sociale styrelseslovs §§ 6 og 9 om de forvaltningsmæssige særlige forhold.

Udvalget er opmærksom på, at hensynet bag reglerne om socialudvalgets selvstændige kompetence: Diskretionshensynet og hensynet til, at der hurtigere kan træffes beslutninger, fortsat vil have betydelig vægt. Udvalget mener dog ikke, at det forhold, at kompetencen i lovgivningen henføres til kommunalbestyrelsen, i væsentlig grad vil svække disse hensyn. Der kan bl.a. henvises til, at spørgsmålet om tavshedspligt m.v. nu er udførligt reguleret i forvaltningsloven, og til, at langt størstedelen af afgørelserne træffes af administrationen.

Udvalget skal dog pege på, at særlige regler om behandling af sager om hjælpeforanstaltninger uden samtykke (de såkaldte afsnit 8-afgørelser) bør bevares, selvom det sociale udvalgs selvstændige kompetencer i øvrigt henlægges til kommunalbestyrelsen.

Ved den seneste gennemgang af ankesystemet, jf. betænkning af juni 1984 fra Socialministeriets udvalg om effektivisering af det sociale ankesystem, blev der fra kommunernes side rejst spørgsmål om en række vidtgående ændringer. Kommunerne ønskede at få overvejet ændringer således, at de sociale udvalgs afgørelser kunne ankes til kommunalbestyrelserne såvel med hensyn til retsanvendelsen som til skønnet, at amtsankenævnene nedlægges, men at kommunalbestyrelsernes afgørelse kunne ankes videre til ankestyrelsen for så vidt angår retsanvendelsen, dog at ankestyrelsen i sager, der griber alvorligt ind i den enkeltes situation, f.eks. sager om fjernelse af børn, fortsat tillige skulle kunne efterprøve skønnet.

Disse forslag ville indebærer helt fundamentale ændringer af ankesystemet, og udvalget begrænsede sig derfor til at

overveje om ankeinstansernes prøvelse af skønselmentet kunne begrænses.

Fra kommunernes side blev der stillet forslag om en lovændring, hvorefter ankeinstanserne kun skulle kunne omgøre skønsmæssige afgørelser, hvis de åbenbart faldt uden for grænserne for den skønsudøvelse, det sociale udvalg kan foretage efter lovgivningen.

De øvrige medlemmer af udvalget kunne ikke gå ind for, at en sådan begrænsning i prøvelsesretten for ankeinstanserne blev indført i lovgivningen. Derimod mente disse medlemmer, at ankeinstanserne kunne begrænse sig til at vurdere, om det konkret foretagne skøn er lovligt og rimeligt. Som resultat heraf blev der indføjet bestemmelser i forretningsordenen for såvel amsankenævnene som ankestyrelsen, hvorefter der ved behandlingen af klager over skønsmæssige afgørelser truffet af det sociale udvalg eller social- og sundhedsforvaltningen på udvalgets vegne bør tages udgangspunkt i, at det udøvede skøn kun tilsidesættes, hvis det ikke er lovligt eller rimeligt.

Efter mange kommuners opfattelse har ikke alle amsankenævne tilpasset sig denne begrænsning. Disse kommuner er af den opfattelse, at amsankenævnene efterprøver skønsmæssige afgørelser i samme omfang som tidligere.

DRSLAG 2.2

Udvalget foreslår, at amsankenævnenes praksis i prøvelse af skønsmæssige sager undersøges, og at det på baggrund heraf vurderes, om der er behov for at præcisere den begrænsede prøvelsesadgang i skønsmæssige sager.

Ydelser vedrørende boligindretning beror efter udvalgets opfattelse helt overvejende på et konkret skøn som kommunerne har forudsætninger for at udøve. Endvidere må boligindretning ses i sammenhæng med ydelser af praktisk bistand i hjemmet, som ikke kan ankes.

DRSLAG 2.3

Udvalget foreslår, at ankereglerne vedrørende bistandslovens bestemmelser om boligindretning ophæves.

2.1. Foranstaltninger for børn og unge.

2.I.A. Regler vedrørende børn og unge.

2.I.A.I. Kommunale sundhedsordninger.

a. Sundhedsplejerskeordningen.

Ifølge lov om sundhedsplejerskeordninger (lov nr. 409 af 13. juni 1973) påhviler det kommunerne at sørge for gratis vejledning og bistand vedrørende sundhedstilstanden hos børn, der ikke går i skole eller børnehaveklasse. Sundhedsplejerskeordningen kan tilrettelægges i kombination med skolesundhedsplejen, hvilket i stigende omfang finder sted.

Formålet med sundhedsplejerskeordningen er bl.a. at forebygge, at sygelige tilstande opstår, og medvirke til, at formodede eller erkendte trivsels- og udviklingsproblemer kommer under behandling så tidligt som muligt, så fejludviklinger, der på et senere tidspunkt vil kunne give sociale og/eller pædagogiske problemer, så vidt muligt undgås.

Sundhedsplejersken yder sin bistand ved besøg i hjemmet. Endvidere skal sundhedsplejersken yde speciel vejledning og bistand til børn med særlige sundhedsmæssige eller sociale problemer. Sundhedsplejersken yder denne indsats i nært samarbejde med især de praktiserende læger og skolelægerne, men tillige med en række andre sociale og sundhedsmæssige myndigheder. Herudover er der i de fleste sundhedsplejerskeordninger etableret et samarbejde med sygehusenes børne- og fødeafdelinger.

Kommunerne kan endvidere tilbyde andre personer, der har behov for det (f.eks. gravide og personer med risiko for eller med handicap) gratis vejledning og bistand af sundhedsplejerske.

b. Skolelægeordningen.

Skolelægeordningen omfatter sygdomsforebyggende og sundhedsfremmende foranstaltninger over for børn og deres miljø på skolen og tilsynet med det enkelte barns legemlige og psykiske helbredstilstand.

Skolelægeordningen skal omfatte en helbredsundersøgelse hos skolelægen af samtlige børn i indskolingsfasen samt lægeundersøgelser gennem skoleforløbet af børn, som skønnes at have behov herfor. Kommunerne kan øge antallet af helbredsundersøgelser.

Sundhedsplejersken følger børnene gennem hele skoleforløbet og skal med årlige samtaler med skoleeleverne følge den enkelte elevs helbredstilstand.

Herudover omfatter ordningen almene sygdoms- og sundhedsfremmende foranstaltninger, herunder oplysningsvirksomhed med det formål at fremme forståelsen af betydningen af sygdomsforebyggelse og hygiejne hos børn, forældre og skolepersonale.

Skolelægeordningen varetages af kommuner, der ansætter skolelæger, sundhedsplejersker, sygeplejersker og hjælpepersonale i øvrigt, det vil sige kommunerne har pligt til at etablere en skolelægeordning.

c. Kommunal tandplejeordning (Børne- og ungdomstandpleje - Orosorgstandpleje).

Ifølge lov om kommunal tandpleje (lov nr. 310 af 4. juni 1986) har alle børn og unge under 18 år ret til gratis kommunal tandpleje.

Omfanget af og kravene til den kommunale tandpleje fastsættes af indenrigsministeren (nu sundhedsministeren).

Formålet med tandplejeordningen er at sikre, at befolkningen ved en god hjemmetandpleje og et sammenhængende tilbud om forebyggelse og behandling kan udvikle hensigtsmæssige tandplejevaner samt sunde tænder, mund og kæber og bevare disse i funktionsdygtig stand gennem hele livet.

Den kommunale tandpleje sikrer

Vederlagsfri forebyggende og behandlende tandpleje til alle børn og unge under 18 år, der er bosat i kommunen valgfrihed for kommunen mellem offentlige og private klinikker
valgfrihed for de unge på 16 og 17 år mellem offentlige og private klinikker.

Endvidere kan kommunerne tilbyde forebyggende og behandlende tandpleje til personer, der på grund af nedsat førlighed eller vidtgående fysisk eller psykisk handicap kun vanskeligt kan udnytte de almindelige tandplejetilbud (omsorgstandpleje).

2.1.A.2. Daginstitutionsområdet.

Bestemmelserne om daginstitutioner for børn og unge findes i bistandslovens §§ 69-73. Efter § 69 skal kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge.

Kommunalbestyrelsen kan opfylde sin forpligtelse på følgende måder:

- a) ved at oprette og drive kommunale institutioner,
- b) ved at indgå overenskomst med selvejende institutioner, herunder også institutioner, der ligger i andre kommuner.
- c) ved at indgå aftale med en anden kommunalbestyrelse om benyttelse af pladser på institutioner, som denne kommune driver selv eller har overenskomst med.

Herudover kan tænkes særlige muligheder i forbindelse med fravigelse af de sædvanlige bestemmelser - enten efter godkendelse som forsøg efter bistandslovens § 138 b eller eventuelt som led i et frikommuneforsøg.

Efter bistandslovens § 71 skal kommunalbestyrelsen føre tilsyn, såvel administrativt som pædagogisk, med den daglige drift af alle daginstitutioner - dvs. vuggestuer, børnehaver og fritidshjem - i kommunen.

§ 72 henlægger afgørelser om optagelse i daginstitution til det sociale udvalg. Det forudsættes, at kommunen opretter en central pladsanvisning.

I bistandslovens § 73 og den dertil knyttede bekendtgørelse om betaling for ophold i daginstitutioner m.v. er der givet visse centralt fastsatte rammer for, hvorledes forældrebetalingen skal fastsættes: Betalingen svarer til 35 pct. af udgifterne ved den enkelte institution eller af de gennemsnitlige udgifter i institutioner af samme type i kommunen. Betalingen kan fastsættes således, at den varierer med barnets alder under hensyn til udgifterne vedrørende vedkommende

aldersgruppe. For ophold i fritids- og ungdomsklubber fastsættes betalingen til højst 20 pct. af udgifterne. Ud over dette kontingent betales halvdelen af udgifterne til materialer til hobbyvirksomhed og den fulde udgift til forplejning.

Kommunen kan yde tilskud med ensartede beløb pr. plads, eller for familier med flere børn i daginstitutioner til nedbringelse af forældrebetalingen.

Også andre regelsæt end bistandsloven sætter rammer for kommunernes tilrettelæggelse af daginstitutionsområdet. Det gælder f.eks. byggelovgivningen og arbejdsmiljøloven. Vedrørende sundhedsmæssige forhold gælder Indenrigsministeriets bekendtgørelse om reglement vedrørende sundhedsmæssigt tilsyn med institutioner, klinikker m.v. samt visse bestemmelser i levnedsmiddelloven, der omfatter institutionernes køkkenfaciliteter. Bygningsmyndighederne fører tilsyn med institutionernes indretning og sikringsrum, og vedrørende de brandværnsmæssige forhold gælder Justitsministeriets bekendtgørelse herom.

Et alternativt tilbud til institutionsophold er ophold i den offentligt formidlede dagpleje, der typisk retter sig mod 0-2 årige børn, og for denne aldersgruppe udgør et for kommunerne mere økonomisk og fleksibelt tilbud. Tilbuddet **kan** fortsat anvendes for børn ud over denne alder.

Reglerne om dagplejen fremgår af bistandslovens §§ 63 og 64, hvorefter det enkelte dagplejehjem skal godkendes og det sociale udvalg føre tilsyn med dagplejens udøvelse. Der kan højst anbringes fem børn i den enkelte dagpleje, og betalingen sker som for ophold i daginstitution. Dagplejerne kan efter gældende regler ikke modtage betaling for pasning af eget barn.

Som et alternativ til daginstitutioner for større børn - fritidshjem - har kommunerne mulighed for at oprette skolefritidsordninger. Hvor fritidshjemmene skal drives efter bistandslovens regler, er skolefritidsordningerne reguleret i folkeskoleloven.

Betalingsreglerne er ikke ens for de to pasningsformer. På daginstitutionsområdet findes der detaljerede regler både for forældrebetalingens procentvise størrelse i forhold til omkostningerne og for fripladsmulighederne, og endvidere er det bestemt, at taksterne fastsættes for et år ad gangen.

For skolefritidsordninger henstilles det blot, at betalingen ikke overstiger betalingen for fritidshjemspadser. Desuden er der intet til hinder for, at betalingen for skolefritidsordningen sættes op midt i året.

Når et lokale - såvel et undervisningslokale som en pedelbolig - overgår til brug for en skolefritidsordning, er der tale om en i byggelovens forstand væsentlig anden anvendelse. Det kræver godkendelse af den kommunale bygningsmyndighed, og afgørelsen kan efter reglerne ankes til amtsrådet og Byggestyrelsen (i København og Frederiksberg kommuner til Byggestyrelsen).

Daginstitutionsområdet og dagpleje var omfattet af den sociale finansieringsomlægning, der trådte i kraft 1. januar 1987, hvorefter kommunen afholder 100% af de offentlige udgifter til dagforanstaltninger efter bistandslovens § 69.

2.1.A.3. Bistandslovens regler på døgninstitutionsområdet.

Efter bistandslovens § 33, stk. 1, har det sociale udvalg ansvar for at iværksætte hjælpeforanstaltninger for børn og unge, der har behov herfor. Det sociale udvalg kan meddele henstilling eller pålæg med hensyn til barnets pleje m.v., beskikke en personlig rådgiver for barnet, eller sørge for at barnet anbringes uden for hjemmet.

Foranstaltningerne skal være påkrævet af hensyn til barnets tarv, og iværksættes så vidt muligt i forståelse med barnet og forældrene. Anbringelse uden for hjemmet uden forældrenes samtykke kræver, at betingelserne i lovens afsnit VIII er opfyldt.

Efter bistandslovens § 33, stk. 4, skal det sociale udvalg, når det har besluttet at anbringe et barn uden for hjemmet, i samarbejde med amtskommunens socialcenter vælge et

egnet opholdssted for barnet, jfr. § 66 og § 96. Selve kompetencen til at vælge anbringelsesstedet ligger hos det sociale udvalg.

Efter bistandslovens § 96 om døgninstitutioner skal amtsrådet sørge for det nødvendige antal pladser på institutioner for børn og unge. Tilvejebringelsen af øvrige opholdssteder for børn og unge påhviler det sociale udvalg i et samarbejde med amtskommunen.

Et døgnophold formidlet af det sociale udvalg efter § 66 forudsætter, at opholdsstedet er godkendt som egnet. Efter § 66, stk. 1, skal opholdssteder for indtil fire personer, herunder plejefamilier, være godkendt af det stedlige sociale udvalg. Opholdssteder for flere end fire personer skal efter § 66, stk. 2, være godkendt af den stedlige amtskommunes social- og sundhedsudvalg eller af anden offentlig myndighed efter reglerne herom.

Der kan i forbindelse med formidlet døgnpleje være tale om meget forskelligartede anbringelsessteder

almindelige og professionelle plejefamilier
egne værelser og kollegier og kollegielignende opholdssteder, hvor den unge selv råder over sin bolig
socialpædagogiske kollektiver
kost- og efterskoler
socialpædagogiske skibsprojekter
døgninstitutioner.

Det anbringende sociale udvalg fører med støtte fra amtskommunens socialcenter løbende tilsyn med barnets forhold under dets ophold uden for hjemmet og træffer bestemmelse om ændret opholdssted, uddannelse, behandling m.v., så vidt muligt i samarbejde med forældremyndighedens indehaver.

Socialministeren kan fastsætte satser for ydelsen for det formidlede døgnophold eller dele deraf, men der er - som det skal fremgå - ikke fastsat bindende regler for betalingen, og betalingen kan således forhandles for hvert enkelt ophold.

For almindelig familiepleje har prisen traditionelt været aftalt som et vederlag opdelt i en omkostningsdel (kost og logi), en løndel og en del til ydelser til barnet (lommepenge). Herudover dækkes udgiften til særlige ydelser til barnet som fx medicin, diætkost, børnehaveplads eller enkeltanskaffelser. Socialstyrelsen har hidtil efter anmodning fra de kommunale organisationer årligt udsendt vejledende satser. Efter aftale med de kommunale parter udsender Socialstyrelsen ikke disse satser efter 1987. De kommunale organisationer vil sammen udsende vejledende satser i fremtiden.

For at friholde plejeforældre for beskatning af omkostningsdelen vil der dog i fremtiden blive udsendt satser for kost og logi fra Socialministeriet. Det er nu fastsat i ligningsloven, at godtgørelse, der ydes for udgifter til kost og logi i forbindelse med døgnpleje efter bistandslovens §§ 65 og 66, ikke medregnes ved indkomstopgørelsen. Dette gælder dog kun den del af godtgørelsen, der ikke overstiger satser fastsat efter bistandslovens § 66, stk. 5.

Prisen for ophold i socialpædagogiske kollektiver er almindeligvis en fast pris pr. måned, der dækker samtlige omkostninger. Taksten udregnes på grundlag af et budget for det enkelte opholdssted.

Prisen for ophold på en døgninstitution udgør efter bistandslovens § 135, stk. 3, en fast takst, der fastsættes for et regnskabsår ad gangen på grundlag af institutionens budget.

Forældrenes og eventuelt barnets betaling for opholdet fastsættes efter ensartede regler uanset om der er tale om formidlet døgnophold eller anbringelse i institution.

Bistandslovens regler om børns og unges døgnophold gennemgik med virkning fra 1. januar 1985 (lov nr. 301 af 6. juni 1984) en omfattende revision.

De forskellige former for døgnophold ligestilledes, således at kommuner og amtskommuner nu i alle tilfælde deler udgifterne ved børn og unges døgnophold lige.

Skønt det er kommunerne, der visiterer til disse foranstaltninger, afholder kommunerne og amtskommunerne hver 50 pct. af udgifterne. Staten deltager herved ikke længere i finansieringen af børn og unges ophold i døgnpleje (familiepleje).

2.1.B. Udgifter og ressourceforbrug i forbindelse med foranstaltninger for børn og unge.

De samlede kommunale nettodriftsudgifter vedrørende dagpleje og daginstitutioner for børn samt døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge fremgår af tabel 2.3.

Tabel 2.3. Nettodriftsudgifter til dagpleje og daginstitutioner for børn og døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge, løbende og faste priser (1986).

	Dagpleje og daginstitutioner for børn			Døgnpleje og døgninst. for børn og unge		
	Nettodrifts- udgifter	Nettodrifts- udgifter 1986-pl	Realvækst i nettodr. udgifter	Nettodrifts- udgifter	Netto- drifts- udgif- ter 1986-pl	Real- vækst i net- todr. udg.
1980	2.647	3.880		716	1.050	
1981	3.196	4.240	9,3	834	1.107	5,4
1982	3.812	4.548	7,3	999	1.192	7,7
1983	3.828	4.277	-6,0	1.056	1.179	-1,0
1984	4.127	4.399	2,9	1.059	1.129	-4,3
1985	4.308	4.416	0,4	1.343	1.376	(21,9)
1986	4.668	4.668	5,7	1.461	1.461	6,2

2.1.B.1. Dagpleje og daginstitutioner.

I perioden 1980-86 udviser udviklingen i kommunernes udgifter til dagpleje og daginstitutioner for børn samme billede som kommunernes samlede sociale udgifter, d.v.s. en stigning i begyndelsen af perioden, et fald midt i perioden og igen en stigning i slutningen af perioden.

For perioden som helhed er der dog tale om at niveauet i 1986 er næsten uændret i forhold til det niveau, der nåedes i 1982. Udviklingen i 1987 og 1988 er på grund af

finansieringsomlægningen vanskelig at vurdere, men der synes at være tale om en fornyet vækst på området.

Dette bekræftes i tabel 2.4, der viser antallet af pladser i perioden.

Tabel 2.4. Antal pladser i daginstitutioner og dagpleje i perioden 1980-87.

	Antal pladser i alt	Antal pladser til 0-6 årige	Antal pladser til 0-6 årige pr. 0-6 årig
1980	207.950	198.774	0,43
1981	218.925	207.004	0,46
1982	219.303	206.647	0,48
1983	217.620	203.230	0,49
1984	214.255	199.242	0,50
1985	215.448	199.669	0,51
1986	219.240	202.718	0,52
1987	226.120	208.850	0,55

Som det fremgår af tabellen er det samlede antal pladser steget med 6.800 fra 1982 til 1987. Fra 1983 til 1985 var der imidlertid et fald på knap 4.000 pladser. Der har således været en stigning i antal pladser på knap 11.000 fra 1985 til 1987.

1987-niveauet (budget) ligger 4 pct. over antallet da det toppede sidst i 1982.

Ses alene på antallet af pladser for 0-6 årige ses et lignende udviklingsforløb. Dog ligger antallet af pladser i 1987 kun 1,1 pct. over antallet i 1982.

Den gennemførte vækst i antallet af pladser skal antagelig ses i sammenhæng med udviklingen i kvindernes erhvervsfrekvens, valg af erhverv samt ændrede holdninger til pasning af børn i offentligt regi, men disse sammenhænge lader sig dog vanskeligt efterprøve talmæssigt.

Tabel 2.5 Antal pladser i dagpleje og daginstitutioner i perioden 1980-87.

	1980	1982	Vækst 1980-82	1987	Vækst 1982-87
Antal pladser:					
Dagpleje	61.418	62.461	1,7 pct.	66.856	7,0 pct.
Vuggestuer	19.470	20.972	7,7 pct.	22.010	4,9 pct.
Børnehaver	105.167	105.023	-0,1 pct.	93.283	-11,2 pct.
Integrerede institutioner	21.895	30.747	40,4 pct.	43.971	43,0 pct.

¹ **tabel 2.6 vises udviklingen i netto- og bruttoudgifter pr. plads målt i faste priser i perioden 1982-86.**

Tabel 2.6. Netto- og bruttoudgifter pr. plads i dagpleje og daginstitutioner i faste priser.

	1982	1986	Vækst 1982-86
<u>Nettoudgifter pr. plads:</u>			
Dagpleje	21.300	23.800	11,7
Vuggestuer	49.200	48.000	-2,4
Børnehaver	24.500	24.400	-0,4
Integrerede institutioner	27.300	24.300	-11,0
<u>Bruttoudgifter pr. plads:</u>			
Dagpleje	31.100	35.800	15,1
Vuggestuer	71.900	71.100	-1,1
Børnehaver	36.100	36.200	0,3
Integrerede institutioner	37.900	35.200	-7,1

Kommunernes nettodriftsudgifter pr. dagplejeplads steg i perioden 1982-86 med ca. 12 pct. Stigningen skyldes en betydelig forhøjelse af vederlaget for dagplejemødre i perioden. Der har i perioden været en vis stigning i det gennemsnitlige antal børn pr. dagpleje, fra 3,23 i 1982 til 3,46 i 1986.

For alle daginstitutionstyper gælder det, at der i perioden har været et vist fald i kommunernes gennemsnitlige nettodriftsudgifter pr. plads. Den gennemsnitlige

nettodriftsudgift pr. vuggestueplads faldt således med 2,4 pct. fra 1982 til 1986.

Den gennemsnitlige nettodriftsudgift pr. børnehaveplads faldt i perioden med 0,4 pct.

Den gennemsnitlige nettodriftsudgift pr. plads i integrerede institutioner faldt i perioden med 11 pct.

For alle daginstitutionstyper har der været et fald i personaleforbruget pr. plads i perioden 1982-86. Der er med andre ord blevet flere børn pr. ansat i perioden.

2.I.B.2. Døgnpleje og døgninstitutioner.

Med hensyn til døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge er det næppe muligt at konstruere sammenlignelige udgiftstal for hele perioden, p.g.a. den omfattende revision af bilstandsloven pr. 1. januar 1985 med hensyn til børn og unges døgnophold uden for eget hjem.

Tabel 2.3 viser dog, at udviklingen i udgifterne indtil 1985 fulgte den generelle tendens, nemlig en stigning i perioden 1980-82 efterfulgt af et fald i perioden 1982-84.

De samlede primærkommunale nettodriftsudgifter vedrørende døgninstitutioner for børn og unge og døgnpleje fremgår af tabel 2.7.

Tabel 2.7. Nettodriftsudgifter til døgninstitutioner for børn og unge og døgnplejende og faste priser (1986).

Mio. kr.	Døgninstitutioner for børn og unge			Døgnpleje		
	Netto- drifts- udgif- ter	Netto- drifts- udgif- ter 1986 p/l	Real vækst i netto- dr. udg.	Netto- drifts- udgif- ter	Netto- drifts- udgif- ter 1986 p/l	Real vækst netto- dr. udg.
1980	540	791		177	259	
1981	627	831	5,1	209	275	6,2
1982	765	913	9,8	234	279	1,5
1983	804	898	-1,6	252	281	0,4
1984	789	841	-6,4	270	288	2,9
1985	859	880	4,7	484	496	72,2
1986	888	888	0,9	573	573	15,1

I perioden 1980-82 var der en betydelig vækst i udgifterne til døgninstitutioner for børn og unge, derefter faldt udgifterne de to følgende år for igen at stige fra 1985. For 1988 budgetteres med udgifter der overstiger den tidligere top, niveauet fra 1982.

Udgifterne til døgnpleje er vokset i hele perioden. Væksten fra 1982-84 var dog meget svag.

Samspillet mellem anbringelsesformer vises summarisk i tabel 2.8, som viser, at i perioden 1982-85 er der sket en vækst i anbringelser i familiepleje og (især) anbringelser på kost- og efterskoler, socialpædagogiske kollektiver m.v. (de tidligere kontanthjælpsanbringelser). Væksten svarer til udviklingen i det samlede antal anbringelser i samme periode.

Tabel 2.8. Børn og unge anbragt uden for eget hjem pr. 31 december.

	Døgninstitutioner	Døgnpleje m.v.	I alt
1980	5.828	11.214	17.042
1981	6.088	11.451	17.539
1982	4.907	9.616	14.523
1983	4.493	9.447	13.940
1984	4.451	10.028	14.479
1985	4.528	11.059	15.587
1986	4.490	11.620	16.110

Anm.: Kilder til tabellen er statistikken over bistand til børn og unge. Tallene er ikke sammenlignelige med opgørelserne i ressourcetællingerne. Tallene fra 1980 og 1981 er behæftet med fejl, idet der på grund af indberetningsformen er medtaget en række ikke-aktive sager (ca. 20 pct.).

Som det fremgår af tabel 2.9 har antallet af pladser været faldende i hele perioden. Kommunernes nettodriftsudgifter steg fra 1980-82 og udgiften pr. plads i disse amtskommunale institutioner er derfor steget i denne periode. Fra 1982-84 var nettoudgiften pr. plads næsten konstant. I 1985 og 1986 steg udgifterne igen kraftigt. Der har i hele perioden været en vækst i personaleforbruget pr. plads.

Tabel 2.9. Antal pladsenheder, indskrevne ro.v. på døgninstitutioner for børn og unge.

	Antal plads- enheder jan.	Antal ind- skrevne jan.	Personale/ 100 pladser	Nettoudg./ plads
1980	7.748	6.331	81	100
1981	7.680	6.146	82	98
1982	7.392	6.084	91	102
1983	7.075	5.939	95	102
1984	6.760	5.540	98	107
1985	6.482	5.429	100	109
1986	6.219	5.346	106	114

Anm.: Personale er ekskl. langtidsledige m.v. Antal indskrevne er ekskl. dagklienter. Pladsenhed: døgnpladser + dagpladser/2

Stigningen i personaleforbruget pr. plads skal dog ses i lyset af faldet i antal pladser, idet de færre pladser anvendes til de mest belastede og/eller handicappede børn og unge.

Desuden har de ændrede arbejdstidsregler på området, jf. bl.a. Arbejdsministeriets bekendtgørelse om hviletid og fri-døgn, øget personaleforbruget specielt fra 1981 til 1982.

Flere faktorer bidrager til forklaring af den voldsomme stigning i udgifterne til døgnplejen - og dermed vanskelighederne med hensyn til at budgettere realistisk.

Den ene væsentlige forklaring, som vedrører godt 30 pct. af udgiftsstigningen, er flere anbragte børn og unge i gennemsnitlig lidt længere tid. Godt halvdelen heraf skyldes op-hævelsen af 20-års aldersgrænsen.

Den anden hovedforklaring er højere aflønning af pleje-familierne, som kan forklare ca. halvdelen af udgiftsstignin-gen. Plejelønningerne er i gennemsnit fra 1984 til 85 steget med 16 pct. og fra 1985 til 86 med ca. 8 pct. udover den al-mindelige p/1-regulering af satserne. En forklaring på denne stigning i vederlagene kan være ophævelsen af det tidligere gældende loft for kommunernes anmeldelse til refusion på 3 gange det almindelige plejevederlag. Men den øgede efter-spørgsel har antageligt også drevet prisen op.

2.1.C. Udvalgets overvejelser og forslag.

2.1.C.1. Daginstitutionsområdet.

Kommunerne har i de senere år oplevet en stadig stigning i efterspørgslen efter pasningsforanstaltninger for børn og unge. Det har samtidig været en erfaring, at pasningsbehovet i familierne er meget forskelligartede både med hensyn til omfang og de forskellige kvalitative aspekter. Det skyldes bl.a., at lokale forhold såsom afstand til arbejde, den lo-

kaigeografiske struktur og erhvervsstruktur øver en indflydelse på, hvordan foranstaltningsstrukturen bør indrettes.

Udvalgets forslag har til hovedformål at åbne mulighed for, at pasningsforanstaltningerne i højere grad kan tilpasses i overensstemmelse med behovene. Det er udvalgets vurdering, at de nuværende institutionsløsninger også fremover vil være dominerende, men at der er behov for at skabe alternativer.

3RSIAG 2.4

Udvalget foreslår, at der som et supplement til de eksisterende foranstaltninger på daginstitutionsområdet skabes lovhjemmel til, at kommunen kan yde et fast tilskud pr. plads til en forældregruppe, og at forældrebetalingen kan dække resten.

RSLAG 2.5

Det foreslås samtidig, at betalingsreglerne for daginstitutionerne ændres, sådan at det vil være muligt at ændre taksterne i løbet af året. Det vil bringe betalingsreglerne i overensstemmelse med, hvad der gælder for skolefritidsordninger, og det vil betyde, at det vil være lettere for forældrene at indføre en ny service eller en ny besparelse med øjeblikkelig virkning for forældrebetalingen.

RSLAG 2.6

For det tredje foreslås, at der skabes hjemmel for, at kommuner selv kan fastsætte grænsen for antallet af børn, der kan optages i en dagpleje, når der er flere om pasningen.

RSLAG 2.7

For det fjerde foreslås, at det indgår i regeringens overvejelser på børneområdet, om der bl.a. kan åbnes mulighed for at kommunerne kan indtægtsgraduere tilskuddet til nedsættelse af forældrebetalingen, for at målrette tilskuddet til de grupper, man ønsker at tilgodese.

Som det blev nævnt i afsnit 2.1.A.2, skal lokalet godkendes, hvis det overgår fra anden brug til lokale for skolefritidsordninger.

FORSLAG 2.8

Udvalget foreslår, at det ved den forestående revision af byggelovens ankebestemmelser sikres, at spørgsmål vedrørende indretningen af undervisningslokaler, der overgår til brug for skolefritidsordninger, afgøres endeligt af kommunalbestyrelsen.

2.1.C.2. Sociale foranstaltninger vedr. børn og unge i øvrigt

I rapport om finansiering (bet. nr. 940) anføres tre hovedhensyn bag den sociale sektors finansiering af staten, amtskommunerne og kommunerne:

Et hovedsynspunkt bag byrdefordelingsudviklingen er at præcisere og styrke den nødvendige sammenhæng mellem ansvaret for en økonomisk varetagelse af de enkelte opgaver og kompetencen til at drive de enkelte foranstaltninger. Denne kommunaløkonomiske grundsætning kaldes ansvarshensynet.

Neutralitetshensynet tilgodeses når det besluttende niveau finansierer samme andel af udgifterne ved alle ydelser og foranstaltninger under sit ansvar, således at prisen for en ydelse/foranstaltningsenhed - set fra det pågældende niveau synsvinkel - genspejler de faktiske omkostningsrelationer.

Samordningshensynet tilgodeses når det enkelte niveau i grundlaget for sin prioritering og styring af sit eget ansvarsområde må påregnes også at have ansvar for konsekvenserne for det andet niveau aktiviteter og udgifter.

Det fremgår, at samordningshensynet altså er en i den sociale finansiering tilstræbt og - skal det fremgå - omdiskuteret afvigelse fra, at kompetence og ansvar hører sammen.

Det er på denne baggrund, at der med finansieringsomlægningen pr. 1. januar 1985 blev skabt udgiftsmæssig neutralitet mellem de forskellige primær- og amtskommunale foranstaltninger ved indførelsen af den såkaldte "delte finansiering". 50 pct. af udgifterne vedrørende børns og unges ophold uden for hjemmet afholdes af primærkommunerne og resten af amtskommunerne, uanset at det er kommunerne, der har visitationskompetencen for børn og unge.

Udvalget har overvejet de problemer, der kan opstå ved denne delte finansiering, som prioriterer tilskyndelse til samarbejde på børne- og ungdomsområdet højere end sammenhængen mellem visitationskompetence og driftsansvar for institutionerne. Udvalget har ikke helt kunnet afvise, at den delte finansiering kan tænkes at føre til manglende omkostningsbevidsthed. Den delte finansiering betyder, at der må oprettes administrative organer på to niveauer. Hertil kommer, at den nuværende finansieringsordning ikke er neutral i forhold til den forebyggede indsats, idet rådgivning og vejledning finansieres fuldt ud af kommunerne.

2.2. Foranstaltninger for ældre og handicappede.

2.2.A. Bistandslovens regler på ældre- og handicapområdet.

Bistandslovens bestemmelser for personer, som er fyldt 67 år omfatter følgende typer af foranstaltninger:

Hjemmehjælp
Hjælpe midler, boligindretning og omsorgsarbejde
Daghem/dagcentre
Plejehjem og beskyttede boliger.

En del af disse foranstaltninger kan ligeledes ydes til handicappede som er under 67 år, men bistandsloven indeholder også regler om ydelser specielt til handicappede.

2.2.A.I. Hjemmehjælp.

Bestemmelserne om hjemmehjælp findes i bistandslovens §§ 50-57. Efter § 50 påhviler det kommunalbestyrelsen at sørge for, at der i kommunen findes en hjemmehjælpsordning, således at der kan ydes praktisk bistand i hjemmene af hjemmehjælpere, der er uddannet til at varetage dette hverv.

Det er hjemmehjælpernes hovedopgave at yde bistand til almindeligt husligt arbejde og personlige fornødenheder. Især over for ældre og handicappede yder hjemmehjælperne i stadig større omfang bistand af personlig art.

En del kommuner har desuden etableret et døgnberedskab bestående af hjemmehjælpere og hjemmesygeplejersker. Ifølge ressourcetællingerne i 1987 er der etableret døgnberedskab i 94 kommuner.

Det er det sociale udvalg, der afgør, hvilken hjælp der skal ydes i det enkelte tilfælde, og afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Men antallet af hjemmehjælpstimer fastlægges af kommunalbestyrelsen ved budgetlægningen.

Der ydes betaling fra modtagerne af hjemmehjælp. Som hovedregel ydes hjemmehjælp dog gratis til personer, hvis socialindkomst ikke overstiger folkepensionens grundbeløb med pensionstillæg og et tillæg for hvert barn svarende til særligt børnetilskud. Ydes der varig hjemmehjælp, kan der endvidere højst kræves betaling for seks timer pr. uge. Fra 1. januar 1989 kræves der ikke længere betaling for varig hjemmehjælp.

Hvis der i et hjem er behov for hjemmehjælp, men det sociale udvalg ikke kan stille den nødvendige hjælp til rådighed, kan der i stedet ydes tilskud til dækning af udgifter til hushjælp, som familien selv antager.

I en del kommuner ydes der desuden forskellige former for praktisk bistand, som ikke er omtalt i bistsandsloven.

I nogle kommuner findes en ordning, hvorefter pårørende til ældre tilknyttedes kommunens hjemmehjælperkorps. Den pågældende bliver lønnet efter hjemmehjælpernes overenskomst for sin pleje af den ældre i eget hjem. Sådanne ordninger kaldes familiehjemmehjælp.

I visse tilfælde forekommer det, at pårørende aflønnes for pleje af døende i eget hjem. Nogle kommuner benytter i disse tilfælde bistsandslovens §§ 37 og 56, når der er tale om henholdsvis en ægtefælle til den døende og en anden nærtstående. Folketinget har den 20. april 1988 vedtaget en lov om ændring af frikommuneloven, hvorefter der gives hjemmel til at iværksætte en egentlig plejelønsordning.

2.2.A,2. Hjælpemidler, boligindretning og omsorgsarbejde.

Bestemmelsen om hjælpemidler, boligindretning og omsorgsarbejde findes i bistandslovens §§ 58-60. Efter bistandslovens § 58 kan der til personer med invaliditet eller varig sygdoms- eller aldersbetinget svagelighed ydes støtte til hjælpemidler, som

- 1) er nødvendige, for at pågældende kan udøve et erhverv
- 2) i væsentlig grad kan afhjælpe pågældendes lidelse eller
- 3) i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse i hjemmet.

I Socialministeriets bekendtgørelse nr. 303 af 10. juni 1988 er der fastsat nærmere regler for tildeling af hjælpemidler. Hjælpemidler udleveres på dette grundlag - uden hensyn til ansøgernes økonomiske forhold - af det sociale udvalg i den pågældendes opholdskommune. Ydelsen af hjælpemidler kan altså overskride den af kommunalbestyrelsen fastsatte ramme i budgettet.

Der kan desuden ydes støtte - i form af rentefri lån, der tilbagebetales i forhold til socialindkomsten - til køb af bil. Støtten ydes til personer med en varig nedsættelse af funktionsevnen, der i væsentlig grad forringer evnen til at færdes ude eller i væsentlig grad vanskeliggør muligheden for at opnå/fastholde et arbejde eller gennemføre en uddannelse.

Afgørelsen træffes af Revaliderings- og Pensionsnævnet efter indstilling fra det sociale udvalg.

For personer, der er fyldt 67 år, afholder kommunen efter 1. januar 1987 udgiften fuldt ud.

For personer under 67 år afholder kommunen og amtskommunen hver 50 pct. af udgifterne.

Efter bistandslovens § 59 kan der til personer med invaliditet eller varig sygdoms- eller aldersbetinget svagelighed ydes nødvendig hjælp til boligindretning for at gøre boligen bedre egnet som opholdssted, d.v.s. at hjælpen skønnes at

afhjælpe eller i betydeligt omfang formindske de boligmæssige ulemper. Der kan således ikke ydes hjælp, hvis ændringen overvejende har karakter af istandsættelse, almindelig vedligeholdelse eller modernisering.

Hjælpen kan ydes også i ejerboliger. Forøges ejendommens værdi, ydes hjælpen i form af rente- og afdragsfrit lån, der forfalder ved ejerskifte.

Boligindretningen sker efter behov uden hensyn til de økonomiske forhold, idet støtte til dyrere indretning, svarende til en mere velstillet pensionists, normalt ikke kan ydes.

Der kan ligeledes ydes støtte til medhjælp og boligindretning i kollektivboliger for invalider og folkepensionister, d.v.s. kommunale pensionistboliger eller private, herunder selvejende institutioner, som har visse fælles faciliteter. Indretningen kan dér bestå af kaldeanlæg og vagtrum samt indretning af den enkelte bolig.

Efter bistandslovens § 60 påhviler det kommunalbestyrelsen at iværksætte eller yde støtte til omsorgsarbejde for personer, der modtager social pension bortset fra invaliditetsydelse. Omsorgsarbejdet kan overlades private kredse.

Plejehjemsforebyggende omsorgsarbejde kan bestå i besøgsordninger, levering af mad, vaskeriordninger og fodpleje samt snerydning, såfremt pensionisten ikke - eller kun vanskeligt - kan få dækket disse behov. Ellers kan hjælpen ydes i form af personlige tillæg efter pensionslovene.

Omsorgsarbejde af aktiverende karakter kan være klubarbejde, undervisning, foredrag, studiekredse, beskæftigelses-terapi og pensionistgymnastik, der eventuelt kan foregå på dagcentre. Herudover kan kommunerne selv afholde udgifter til omsorgsarbejde af overvejende underholdnings- eller feriemæssig værdi.

2.2.A.3. Daghjem/dagcentre.

Bestemmelserne om daghjem/dagcentre findes i bistandslovens §§ 60, 74-78. Efter bistandslovens § 74 skal kommunalbestyrelsen sørge for, at personer, hvis tilstand kræver

vedvarende tilsyn og pleje, som ikke kan ydes i deres hjem i dagtimerne, får mulighed for optagelse i daghjem. Endvidere skal kommunalbestyrelsen sørge for, at der i kommunen indrettes dagcentre til det omsorgsarbejde, der bedst kan foregå på en institution.

Det er det sociale udvalg, der træffer afgørelse om optagelse i daghjem. Deltagelse i et dagcenters foranstaltninger forudsætter godkendelse af det sociale udvalg. Afgørelserne kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Antallet af pladser fastlægges af kommunalbestyrelsen i det årlige budget.

Personer, der er optaget i et daghjem, kan betale et beløb for kost og pleje, hvis det fastsættes af socialministeren. Socialministeren har dog ikke fastsat sådanne takster. Betaling for deltagelse i et dagcenters foranstaltninger fastsættes af det sociale udvalg.

2.2.A.4. Plejehjem, beskyttede boliger og ældreboliger.

Fra den 1. januar 1988 kan der ikke længere opføres plejehjem og beskyttede boliger efter bistandsloven.

Ændringen er en konsekvens af lov om boliger for ældre og personer med handicap, lov nr. 378 af 10 juni 1987, hvorefter alt offentligt ældreboligbyggeri skal finansieres ens.

Efter ældreboliglovens regler skal der som hovedregel etableres ældreboliger med eget køkken og bad og uden institutionspræg. Der skal fra boligerne kunne tilkaldes bistand i form af hjemmehjælp og hjemmesygeplejerske hele døgnet. Kommunerne kan dog, hvis de lokale forhold gør det påkrævet, opføre ældreboliger, der ikke har eget køkken (plejehjemslignende boliger).

Bestemmelserne om plejehjem og beskyttede boliger fandtes i bistandslovens §§ 79-86. Efter bistandslovens § 79 skulle kommunalbestyrelsen sørge for, at personer, hvis helbredstilstand bevirker, at de ikke med praktisk bistand i hjemmet kan klare sig i eget hjem, fik mulighed for optagelse i plejehjem.

For personer, der ikke kunne klare sig i en almindelig bolig, men hvis tilstand dog ikke nødvendiggjorde optagelse i plejehjem eller daghjem, skulle der være mulighed for indflytning i en beskyttet bolig, der er særligt indrettet for personer med vedvarende lidelser.

Kommunalbestyrelsen kunne opfylde sin forpligtelse på følgende måder:

- a) ved at oprette og drive kommunale institutioner,
- b) ved at indgå overenskomst med selvejende institutioner, herunder også institutioner, der ligger i andre kommuner.
- c) ved at indgå aftale med en anden kommunalbestyrelse om benyttelse af pladser på institutioner, som denne kommune driver selv eller har overenskomst med.

Efter bistandslovens § 82 skal kommunalbestyrelsen føre tilsyn med den daglige drift af plejehjem og beskyttede boliger, så vidt muligt i samarbejde med et beboerråd.

Det er det sociale udvalg, der træffer afgørelse om optagelse i plejehjem og i beskyttede boliger - eventuelt efter indhentelse af en udtalelse fra et visitationsudvalg. Afgørelsen kan indbringes for amtsankenævnet (i Københavns og Frederiksberg kommuner Den sociale Ankestyrelse). Antallet af nye pladser i ældreboligbyggeri fastsættes af kommunalbestyrelsen med det årlige budget.

For personer, der er fyldt 67 år, afholder kommunen fuldt ud udgifterne til dag- og døgnforanstaltninger for ældre. For personer under 67 år afholder kommunen og amtskommunen hver 50 pct. af udgifterne.

For en person med pension efter den sociale pensionslovgivning, der er optaget i en institution, hvor den sociale pension benyttes til betaling for opholdet, udbetaler staten til kommunen et beløb, der svarer til den sociale pensions grundbeløb.

Også andre regelsæt end bistandsloven sætter rammer for kommunernes tilrettelæggelse af institutionsområdet. Det

gælder f.eks. byggelovgivningen og arbejdsmiljøloven. Vedrørende sundhedsmæssige forhold gælder Indenrigsministeriets bekendtgørelse om reglement vedrørende sundhedsmæssigt tilsyn med institutioner, klinikker m.v. samt visse bestemmelser i levnedsmiddelloven, der omfatter institutionernes køkkenfaciliteter. Bygningsmyndighederne fører tilsyn med institutionernes indretning og sikringsrum, og vedrørende de brandværnsmæssige forhold gælder Justitsministeriets bekendtgørelse herom.

2.2.A.5. Foranstaltninger for hjemmeboende handicappede.

Personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med et fysisk eller psykisk handicap, har ret til at få dækket de nødvendige merudgifter ved forsørgelsen, der er en følge af handicappet, såfremt disse overstiger 2.400 kr. i løbet af et kalenderår, (bistandslovens § 48, stk. 1).

Personer med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap, der har ophold i eget hjem, har ret til at få dækket de nødvendige merudgifter, der er en følge af handicappet, (bestemelsens stk. 3).

Afgørelsen af, hvilke merudgifter, som kan dækkes, træffes af det sociale udvalg, men blandt de merudgifter, som kan dækkes med hjemmel i § 48, vil visse være betinget af lægelig dokumentation. Som typiske eksempler kan nævnes merudgifter til særlig kost/diæt, præparater og medicin. Der ydes hjælp til egenbetalingen af tilskudsberettiget medicin.

Hjælpen ydes både efter stk. 1 og stk. 3 uanset ansøgerens økonomiske forhold. Hjælpen tager som hovedregel sigte på ikke-pensionister.

Personkredsen er pr. 1. januar 1988 blevet udvidet fra at omfatte åndssvage, epileptikere, vanføre, talelidende, blinde og svagtsynede samt døve og tunghøre til også at omfatte personer med vidtgående handicap på grund af en sindslidelse, jfr. Socialministeriets bekendtgørelse af 24. juni 1987.

Efter § 48, stk. 3, kan udgifter dækkes til ansættelse af hjælpere til pleje, overvågning og ledsagelse af personer med vidtgående fysisk handicap, som bor i eget hjem.

Formålet er at medvirke til at undgå institutionsanbringelser, så personer med handicap, der ønsker at bo i eget hjem, kan leve så normalt som muligt og bl.a. deltage i aktiviteter, også uden for hjemmet, på samme måde som andre borgere.

Staten refunderer kommunernes udgifter efter § 48 med 50 pct.

Tilskud til hjælpemidler m.v. til handicappede kan ydes efter samme regler, som tilskud til hjælpemidler m.v. til ældre. (Se afsnit 2.2.A.2.).

I en del af tilfældene kan ydelserne være et alternativ til ophold på institution. Der er fornylig sket en række reguleringer på området, bl.a. i forbindelse med handlingsplanen for den fremtidige handicappolitik, som blev vedtaget af folketinget i foråret 1987.

Sådanne tilskud finansieres af amt og kommune med hver 50 pct. Alle de i dette afsnit nævnte foranstaltninger ydes af det sociale udvalg, uanset de beløb, der måtte være indeholdt i budgettet.

2.2.A.6. Opholdstilbud til handicappede.

Efter § 68 i bistandsloven kan personer med vidtgående fysisk eller psykisk handicap anbringes i pleje i private hjem eller tilbydes ophold i bofællesskab.

Afgørelsen om anbringelse af personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap i privat pleje træffes af **det** sociale udvalg.

Med lov nr. 301 af 6. juni 1984 skete der en ændring af bistandslovens § 68, hvorved det blev fastslået, at ophold i bofællesskaber er blandt de tilbud, som det sociale udvalg kan tilbyde personer over 18 år med vidtgående fysiske eller psykiske handicap.

Bofællesskaber adskiller sig fra familiepleje ved, at beboerne ikke bor hos en plejefamilie, men bor selvstændigt i

fællesskab med andre beboere i et hus eller i en lejlighed, eller eventuelt i flere boenheder med fælles faciliteter. Det har således vist sig at være en hensigtsmæssig boligform for psykisk udviklingshæmmede, for personer, som tidligere har haft ophold på institution, og for personer, som tidligere har været hjemmeboende.

Udgifterne efter bistandslovens § 68 finansieres i henhold til bistandslovens § 135, stk. 5 og 6, d.v.s. at for personer under 67 afholder kommunen og amtskommunen hver 50% af udgifterne, og for personer, der er fyldt 67 år, afholder kommunen endeligt udgifterne hertil.

Disse former for ophold er i mange tilfælde at foretrække frem for institutionsophold og er gennemgående en del billigere. Klienterne visiteres uanset de beløb, der er sat af i kommunens budget.

2.2.A.7. Hjemmesygeplejerskeordninger.

Ifølge lov om hjemmesygeplejerskeordninger (lov nr. 408 af 13. juni 1973 med senere ændringer) skal alle kommuner etablere hjemmesygeplejerskeordninger. Formålet med hjemmesygeplejerskeordningen er bl.a. at sikre, at patienter og ældre mennesker - i det omfang det er lægeligt og socialt forsvarligt - kan blive i deres hjem længst muligt. Hermed aflastes sygehusvæsenet, og gennem et udbyggest samarbejde mellem lægen, sygehus og hjemmesygeplejerske kan opnås behandlingmæssige og samfundsøkonomiske fordele.

Hjemmesygeplejerskeordningen skal omfatte sygepleje, herunder omsorg og almen sundhedsvejledning afpasset efter patientens behov. Den omfatter også pleje af mødre i hjemmet i barseisperioden (barselspleje) og vejledning og bistand, herunder opsøgende arbejde i samarbejde med lægelig og social sagkundskab til personer eller familier, der har særligt behov.

Den kommunale hjemmesygeplejerskeordning omfatter alle personer, der opholder sig i kommunen og er gratis efter lægehenviisning. Hjemmesygeplejerskernes arbejde er et led i den kommunale hjemmesygepleje.

Udgifterne til hjemmesygepleje til personer på 67 år og derover afholdes fuldt ud af kommunerne. For personer under 67 år afholder kommunerne og amtskommunerne hver 50 pct. af udgifterne.

2.2.B. Udgifter og ressourceforbrug i forbindelse med foranstaltninger for ældre og handicappede.

2.2.B.I. Indledning.

Det er ikke muligt ud fra de kommunale regnskaber at udlede noget om aldersfordelingen af ydelsesmodtagerne. Det er derfor ikke muligt at udskille udgifter til ældregruppen alene. I dette afsnit ses der derfor på udgifterne til gruppen ældre og handicappede, som fremgår af de kommunale regnskaber.

Udgiftsudviklingen på området må ses i sammenhæng med det stigende antal ældre. I perioden 1980-86 er antallet af 75-årige og derover steget med 16,6 pct., og antallet af 80-årige og derover er steget med 18,3 pct. Der har således været en betydelig stigning i antallet af ældre og specielt af antallet i de ældste aldersgrupper.

Af tabel 2.2 (afsnit 2.0.B) fremgik, at udgifterne på dette område målt i 1986 p/1-niveau er vokset med 22,6 pct. fra 1980 til 1986, men kun med 9,5 pct. fra 1982 til 1986, jf. følgende:

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Pct.	6,0	5,6	1,1	-0,5	6,0	2,7

men denne vækst omfatter regelændringer og opgaveomlægninger, således at den reelle vækst er mindre, som det skal fremgå.

Det samlede personaleforbrug til foranstaltninger for ældre fremgår af tabel 2.10.

Tabel 2.10. Personaleforbrug til foranstaltninger for ældre.

Foranstaltninger	1980	1982	1987	Vækst	
				1980-82	1982-87
Plejehjem	40.458	43.576	47.828	7,7	9,8
Hjemmehjælp	22.009	22.657	26.575	2,9	17,3
Hjemmesygepleje	2.267	2.461	3.450	8,6	40,2
Dagcentre	740	985	1.216	33,1	23,5
Beskyttede boliger	1.325	1.469	1.572	10,9	7,0
Daghjem	621	700	895	12,7	27,9
Omsorgsarbejde	1.156	1.436	1.412	24,2	-1,7
I alt	68.576	73.284	82.948	6,9	13,2

Den samlede vækst i personaleforbruget til ældreforanstaltninger har - som det fremgår af tabellen - været på ca. 21 pct. siden 1980 og 13 pct. siden 1982, hvilket stort set svarer til stigningen i antallet af ældre over 75 år.

Denne udvikling skal ses på baggrund af, at plejehjemmene i stigende grad anvendes til de mest plejekrævende ældre. Antallet af pladser er - jf. tabel 2.14 - holdt uændret, men personaleforbruget pr. plads er vokset. Samtidig betyder aldersforskydningen i retning af flere og flere personer i de ældste aldersgrupper, at antallet af og plejetyngden for klienter inden for hjemmehjælpsområdet også er stigende. Endelig betyder en tendens til hurtigere udskrivning fra sygehusene også et øget pres på ældreområdet i primærkommunerne. Antallet af udskrivinger er således steget med 9 pct. fra 1980 til 1985.

Som det fremgår af den tidligere viste tabel 2.2 er den væsentligste kommunale udgift til ældre og handicappede udgiften til boliger og institutioner for ældre og handicappede.

Kommunerne har dog også væsentlige udgifter til praktisk bistand i hjemmet og til hjælpemidler og omsorgsarbejde. Disse udgifter går i hovedsagen til ældre og handicappede.

2.2.B.2. Praktisk bistand, hjælpemidler og omsorgsarbejde.

I tabel 2.11 vises kommunernes driftsudgifter til praktisk bistand i hjemmet og til hjælpemidler og omsorgsarbejde.

Tabel 2.11. Kommunernes nettodriftsudgifter til praktisk bistand i hjemmet og til hjælpemidler og omsorgsarbejde, løbende og faste priser (1986).

Mio. kr. /pct.	Praktisk bistand i hjemmet			Hjælpemidler og omsorgsarbejde		
	Nettodrifts- udgifter	Nettodrifts- udgifter 1986-pl	Realvækst i netto- drifts- udgifter	Nettodrifts- udgifter	Nettodrifts- udgifter 1986-pl	Real- vækst i net- tod] udg
1980	980	1.483		460	697	
1981	1.268	1.705	15,0	489	657	-5
1982	1.494	1.820	6,8	602	733	11
1983	1.605	1.841	1,1	630	722	-1
1984	1.545	1.673	-9,1	749	811	12
1985	1.790	1.854	10,9	879	911	12
1986	1.941	1.941	4,7	952	952	4

a. Praktisk bistand.

I perioden 1980-86 har kommunernes udgifter til praktisk bistand i hjemmet udvist en kraftig stigning. For perioden som helhed er der tale om en realvækst på 31 pct.

Den største vækst forekom imidlertid i begyndelsen af perioden, således at udgifterne for 1982-86 kun er vokset med 6,6 pct.

Det voldsomme fald i udgifterne i 1984 skyldes ændrede ansættelsesforhold for hjemmehjælpere som følge af overenskomsten mellem Kommunernes Landsforening og Husligt Arbejder Forbund i 1983, hvorefter hjemmehjælpere med mere end to års ansættelse skulle overgå til månedsløn med løn under ferie. Der skulle i ferieåret efter overgangen til månedsløn ske et fradrag i lønnen under ferien, da den ansatte i første ferieår efter overgangen fra timeløn til månedsløn havde optjent feriepenge.

Lønudgiften var i 1984 7,5 pct. lavere end i 1983 på trods af, at der i 1984 var ansat 2,8 pct. flere hjemmehjælpere.

Udgiftsfaldet i 1984 skyldes således ikke et fald i aktiviteten.

Som allerede nævnt, er antallet af ældre vokset fra 1980 til 1986 med 16-18 pct. I perioden 1980-86 er, jf. tabel 2.12 antallet af husstande, der modtager varig hjemmehjælp, steget med godt 14 pct.

Væksten i antallet af modtagere af hjemmehjælp har altså været lidt lavere end væksten i antallet af ældre.

Tabel 2.12. Antal modtagere af varig hjælp samt kommunernes nettoudgifter pr. modtager. Faste priser (1986).

	Antal modtagere af varig hjemmehjælp	Årlig vækst i antallet af modtagere	Udgifter pr. modtager (kr.)
1980	139.874		10.600
1981	141.529	1,2	12.000
1982	144.583	2,2	12.600
1983	147.087	1,7	12.500
1984	151.586	3,1	11.000
1985	154.111	1,7	12.000
1986	160.002	3,8	12.100

Som det fremgår af tabellen, er antallet af modtagere af hjemmehjælp vokset jævnt med i gennemsnit godt 2 pct. om året.

Udgifterne pr. modtagende husstand steg lidt i begyndelsen af perioden, men er siden faldet og har derefter været nogenlunde stabile på et niveau på ca. 12.000 kr. pr. husstand.

b. Hjælpemidler og omsorgsarbejde.

Kommunernes udgifter til hjælpemidler og omsorgsarbejde har ligeledes udvist en kraftig stigning i perioden. Fra 1980 til 1986 steg disse udgifter således med 37 pct. målt i faste priser. I dette tilfælde har udgifterne udviklet sig atypisk i forhold til de samlede sociale udgifter, idet de faldt det første år af perioden og steg i 1984, det år hvor der gennemførtes

besparelser på praktisk bistand. Udviklingen er blevet påvirket af forskellige regelændringer i perioden.

En del af området er rammestyret, men andet må gennemføres uden hensyn til, om der er budgetmæssig dækning.

2.2.B.3. Boliger og institutioner for ældre og handicappede.

Den væsentligste udgift til ældre og handicappede er i midlertid udgiften til boliger og institutioner for ældre og handicappede. Denne post omfatter i hovedsagen integrerede institutioner, plejehjem, daghjem, dagcentre og beskyttede boliger. Kommunernes udgifter hertil vises i tabel 2.13.

Tabel 2.13. Kommunernes nettodriftsudgifter til boliger og institutioner til ældre og handicappede, løbende og faste priser (1986).

Mio. kr./ pct.	Nettodrifts- udgifter	Nettodriftsudgif- ter 1986-pl	Realvækst i nettodr udg.
1900	3.731	5.470	
1981	4.337	5.754	5,
1982	5.061	6.039	4,
1983	5.476	6.118	1,
1984	5.754	6.134	0,
1985	6.194	6.349	3,
1986	6.443	6.443	1,

Som det ses af tabellen, har der i hele perioden været en vækst i kommunernes udgifter til boliger og institutioner for ældre og handicappede. Væksten var dog meget svag i perioden 1982-84.

For perioden som helhed er der tale om en udgiftsvækst på ca. 18 pct. Væksten på institutionsområdet er således væsentligt mindre end væksten i udgifterne til praktisk bistand i hjemmet, der i samme periode var 31 pct.

Denne udviklingstendens viser at kommunerne på ældreområdet har prioriteret hjælp i hjemmet højere end udbygningen af ældreinstitutionerne.

I det følgende skal ses nærmere på udviklingen indenfor:

plejehjem
beskyttede boliger
daghjem
dagcentre.

a. Plejehjem.

Der kan som nævnt i afsnit 2.2.A.4 ikke længere opføres plejehjem og beskyttede boliger.

Antallet af plejehjemspladser har været konstant i perioden 1980-87. I tabel 2.14 vises udviklingen i antallet af plejehjemspladser og plejehjemspersonale.

Tabel 2.14. Antal plejehjemspladser og plejehjemspersonale 1980, 1982 og 1987.

	1980	1982	1987	Vækst pct. 1982-87
Antal plejehjemspladser	49.126	49.588	49.088	-1,0
Plejehjemspersonale	40.458	42.692	47.828	12,0
Personale pr. plads	0,82	0,86	0,97	12,8
Pladser pr. 75-årige og derover	0,17	0,17	0,15	-11,8

Som det fremgår af tabellen, har antallet af plejehjemspladser været konstant i perioden, mens antallet af ældre er vokset. Dette kan tyde på, at plejehjemsbeboerne i perioden har fået en voksende plejetyngde, og kan forklare den betydelige vækst i personaleforbruget pr. plads. Herudover har været en tilvækst i personalet på godt 3.000 langtidsledige og ungdomsarbejdsløse.

Det bør i den forbindelse nævnes, at andelen af uddannet personale har været stigende gennem perioden.

Plejehjemsbeboernes aldersfordeling blev i perioden 1981-87 forskudt ret kraftigt i retning af flere helt gamle, dvs. ældre på 85 år eller derover, men andelen af de enkelte aldersklasser, der boede på plejehjem, faldt for alle aldersklasser i perioden 1981-87, jf. tabel 2.15. Disse tal illustrerer, at de ældres brug af plejehjemspladser faldt samtidig med indførelsen af den mere udbyggede plejehjemsforebyggende

omsorg. Desuden illustrerer forskydningen i aldersfordelingen den stigende plejetæthed.

Tabel 2.15. Procent af de ældre i de enkelte aldersklasser, der boede på plejehjem 1981 og 1987.

Alder	1981	1987	Pct.-point ændring
70-74 år	2,1	1,7	-0,4
75-79 år	5,2	4,1	-1,1
80-84 år	13,0	10,4	-2,6
85-89 år	26,8	23,1	-3,7
90- år	47,3	44,0	-3,3

I tabel 2.16 vises kommunernes brutto- og nettoudgifter til plejehjem i perioden 1980-86.

Tabel 2.16. Brutto- og nettodrifudsudgifter til plejehjem. Faste priser og lønninger (1986).

	1980	1982	1986	Vækst pct 1982-86
Bruttoudgifter (mio. kr.)	9.669	10.396	10.732	3,1
Bruttoudgifter pr. plads	200.900	209.600	216.900	3,5
Nettoudgifter (mio.kr.)	4.336	4.593	4.680	1,0
Nettoudgifter pr. plads	87.700	92.600	94.600	2,2

Som det fremgår af tabellen, har der i perioden været en vis realvækst i kommunernes nettodrifudsudgifter til plejehjem. Væksten i udgifterne har dog tilsyneladende været væsentlig mindre end væksten i personaleforbruget. Dette tyder på, at der især har været holdt igen på andre udgifter end personalekontoen.

b. Beskyttede boliger, daghjem og dagcentre.

Udviklingen i antallet af pladser og personaleforbrug i forbindelse med beskyttede boliger, daghjem og dagcentre fremgår af tabel 2.17.

Tabel 2.17. Antal pladser i beskyttede boliger, daghjem og dagcentre 1980, 1982 og 1987.

	1980	1982	1987	Vækst pct. 1982-87
Beskyttede boliger:				
Antal pladser	4.966	5.813	7.277	25,2
Personale pr. plads	0,27	0,25	0,22	-12,0
Pladser pr. 75-årige og derover	0,018	0,019	0,022	15,8
Daghjem:				
Antal pladser	2.412	2.520	3.298	30,9
Personale pr. plads	0,26	0,28	0,27	-3,6
Pladser pr. 75-årige og derover	0,009	0,008	0,010	25,0
Dagcentre:				
Antal pladser	4.667	5.637	10.965	94,5
Personale pr. plads	0,16	0,17	0,11	-35,3
Pladser pr. 75-årige og derover	0,016	0,019	0,033	73,7

For de tre foranstaltninger - beskyttede boliger, daghjem og dagcentre - har der været en vækst i antallet af pladser pr. person på 75 år og derover. Antallet af pladser er altså steget hurtigere end antallet af ældre.

Udviklingen på ældreinstitutionsområdet i perioden har altså været sådan, at antallet af plejehjemspladser har været konstant, mens der har været en betydelig vækst i antallet af pladser i de øvrige institutionstyper. Dette underbygger billedet af den institutionsforebyggende politik, som også kom til udtryk i væksten i udgifter til praktisk bistand, hjælpemidler og omsorgsarbejde.

2.2.C. Udvalgets overvejelser vedrørende ældre og handicappede.

Formålet med at indføre delt finansiering af plejeforanstaltninger for de under 67-årige i forbindelse med den sociale finansieringsomlægning var at skabe bedre samordning mellem kommunale og amtskommunale foranstaltninger.

Der var ikke enighed mellem regeringen og de kommunale parter om denne omlægning, idet de kommunale parter vægtede

ansvarssynspunktet højere end samordningssynspunktet, ligesom de kommunale parter fandt de administrative konsekvenser uheldige.

Der findes ikke nogen belysning af, hvor stor en del af den gruppe, der indgår i den delte finansiering på de enkelte foranstaltningstyper, der er omfattet af et kommunalt/amtskommunalt samordningsbehov.

FORSLAG 2.9

Udvalget foreslår, at der foretages en analyse af, om den delte finansiering for de under 67-årige virker efter hensigten.

Ifølge bistandslovens § 112 skal amtsrådet sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på institutioner for voksne, der på grund af et vidtgående fysisk eller psykisk handicap har et særligt behov for pleje, behandling m.v., som ikke kan dækkes gennem optagelse på sygehus eller ophold på kommunale institutioner.

For de under 67-årige er finansieringen delt mellem kommuner og amtskommuner, mens kommunerne finansierer de over 67-årige fuldt ud. Visitationen er placeret i amtskommunen.

For de over 67-årige er der således tale om en fuldkommen adskillelse mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar.

FORSLAG 2.10

Udvalget foreslår, at det undersøges hvordan der for de over 67-årige med vidtgående handicap kan komme overensstemmelse mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar for kommuner og amtskommuner.

Som omtalt i afsnit 2.2.A.1 kræves der fra 1. januar 1989 ikke længere betaling for varig hjemmehjælp for pensionister med supplerende indkomst.

FORSLAG 2.11

Udvalget foreslår, at der gennemføres en undersøgelse af virkningerne på forbruget af hjemmehjælp af ophævelsen af betalingen herfor.

2.2.C1. Udvalgets overvejelser vedrørende samarbejdet mellem socialsektoren og sundhedssektoren.

Specielt på ældreområdet er der en række berøringsflader mellem socialsektoren og sundhedssektoren. Samarbejdet mellem

disse sektorer kompliceres af, at sygesikringen og sygehusvæsenet er amtskommunalt styret og finansieret, mens kommunerne styrer og finansierer hjemmesygeplejen samt de øvrige sociale foranstaltninger for ældre.

Der er igennem en årrække sket en opgaveglidning mellem sygehusene og kommunerne. Dette har bl.a. givet sig udslag i stadig kortere liggetider på sygehusene og stadig svagere ældre i eget hjem.

Denne udvikling er i nogle tilfælde sket uden at der har fundet en egentlig dialog sted mellem den udløsende myndighed (amtskommunen) og den modtagende myndighed (kommunen).

Samtidig kræver en udvikling af denne art et tættere samarbejde omkring opfølgning vedrørende såvel ambulante behandlinger som sygehusophold.

Et sådant samarbejde er nogle steder etableret for særlige patienter (f.eks. terminalpatienter) og særlige funktioner (f.eks. plejepatienter på sygehuse). Sådanne samarbejdsmodeller finder udvalget det vigtigt at søge fremmet.

ORSLAG 2.12

Udvalget skal derfor foreslå, at der i det sundhedspolitiske kontaktudvalg tages initiativer til samarbejde sygehus /kommune/praktiserende læge, med sigte på, at der kan opnås en tilfredsstillende samlet service overfor borgerne fra de tre parter, jf. forslag 2.17.

I det følgende redegøres for udvalgets konkrete overvejelser og forslag med hensyn til at forbedre samarbejdet mellem social- og sundhedssektoren.

a. Centralt fastsatte bindinger på samarbejdet mellem socialsektoren og sundhedssektoren på ældreområdet.

Regelsættet indenfor såvel socialsektoren som sundhedssektoren er som andre regelsæt historisk betingede.

På det sociale område ydes der uden for plejehjemmene hjemmepleje og døgnhjemmepleje, der ledelsesmæssigt og funktionsmæssigt er adskilt fra plejehjemmene.

På sundhedsområdet er der udenfor sygehusene en praksis-sektor, der ledelsesmæssigt og funktionsmæssigt er adskilt fra sygehusene.

Denne skarpe adskillelse mellem servicen på institutionerne og udenfor afspejler den holdning, at behandling og pleje bør finde sted på institutionerne.

Der findes et lovbestemt hieraki, som uden om kommunalbestyrelser og amtsråd tager udgangspunkt i personalets formelle uddannelser.

Embedslægen fører tilsyn med sundhedspersonalet i amtet. Den praktiserende læge henviser til hjemmesygepleje. Lederen af hjemmesygeplejen, der ofte er sygeplejerske, fører tilsyn med hjemmeplejen (hjemmepleje og hjemmehjælp udenfor institutionerne) og sygeplejersker fører tilsyn med sygehjælpere (på institutionerne).

Skal der ske en åbning af institutionerne og af de to sektorer mod hinanden, må der ses på de lovbestemte og overenskomstbestemte bindinger, der hindrer:

- at institutionerne også kan tilbyde service til personer uden for institutionerne,
- at serviceordninger uden for institutioner også kan dække institutionerne, og
- at kommunalbestyrelser og amtsråd definerer og placerer ønskede kompetencer vedrørende tilsyn, henvisning og visitation.

Det er kommunalbestyrelsen, der har det direkte ansvar for den sundhedsmæssige indsats og for koordinationen af hjemmesygeplejerskeordningen med anden virksomhed i kommunen inden for det sundhedsmæssige og sociale område. Kommunalbestyrelsen bør derfor også f.eks. kunne indgå aftaler med de praktiserende læger om, efter hvilke procedurer de praktiserende læger kan trække på kommunalt ansat personale. Sådanne aftaler eksisterer allerede vedrørende terminalpatienter og vedrørende forebyggelse af akutte indlæggelser af sociale årsager.

FORSLAG 2.13

Udvalget foreslår, at Sundhedsministeriet sammen med Socialministeriet tager initiativ til, at der gennemføres en undersøgelse af de praktiserende lægers rolle vedrørende ydelse af kommunal hjemmepleje.

Retningslinierne for tilrettelæggelse af hjemmesygeplejerskeordningen indeholder en række angivelser af hjemmesygeplejerskens opgaver i forhold til sygehjælpere og hjemmehjælpere. Disse retningslinier opfattes af kommunerne som værende til hinder for, at hjemmesygeplejerskeordningen generelt også kan omfatte institutionerne i kommunen, herunder plejehjem: hjemmesygeplejen kan alene betjene enkeltbeboere efter visitation, medens der ikke kan gøres brug af hjemmesygeplejen i akutte situationer.

Kommunerne har i dag store problemer med at tiltrække sygeplejersker til ledige stillinger på plejehjem, mens der er mange ansøgere til ledige stillinger i hjemmesygeplejeordningerne. Den lov- og overenskomstmæssige (og dermed funktionsmæssige) adskillelse af de to områder opleves dermed også helt reelt af sygeplejerskerne.

RSLAG 2.14

Udvalget foreslår, at Sundhedsministeriet sammen med Socialministeriet tager initiativ til sikring af større fleksibilitet i tilrettelæggelsen af hjemmesygeplejen, herunder ansættelse og anvendelse af sygeplejersker i og uden for institutionerne.

Det fremgår af de uddybende bemærkninger til sundhedsstyrelsens cirkulære af 26. juni 1980 om plejehjemsassistenter, at plejehjemsassistentens virksomhedsområde er afgrænset til det pleje- og omsorgsmæssige i institutionsområdet uden for sygehuse, omfattende dag- og døgninstitutioner for voksne og især ældre.

RSLAG 2.15

Udvalget foreslår, at cirkulæret om plejehjemsassistenternes funktionsområde ændres, så plejehjemsassistenters virksomhedsområde ikke afgrænses til institutionsområdet.

Der er endvidere en række overenskomstmæssige bindinger, der fastlægger tilrettelæggelsen af ældreforanstaltningerne.

Der er således overenskomstmæssigt ikke mulighed for, at et plejehjem kan høre ind under en hjemmeplejeordning f.eks. for det lokalområde, som plejehjemmet er en del af.

Tilsvarende er der ikke mulighed for, at kommunalt ansatte medarbejdere, der er knyttet til et plejehjem også kan betjene hjemmeplejen i det lokalområde, plejehjemmet ligger i.

Ved indretning af døgnplejeordninger lokalt skal der forhandles med Dansk Sygeplejeråd. Der kan ikke indgås lokale aftaler uden enighed med DS. Da der imidlertid nu er indgået aftaler med ca. 150 kommuner, forekommer det ikke rimeligt, at der stadig skal gennemføres en lokalforhandling med hver ny døgnplejeordning.

Et yderligere væsentligt problem er de overenskomstmæssige bestemmelser om visse personalegruppers fortrinsret ved besættelse af ledende stillinger i kommunerne, f.eks. at der skal ansættes en sygeplejerske som leder af en hjemmesygeplejerskeordning. Det bør være kommunalbestyrelsen, der selv afgør, hvem der bedst kan lede en hjemmehjælpsordning. Kommunalbestyrelsen bør også afgøre, hvem der bedst kan lede en kombineret hjemmesygepleje og hjemmehjælpsordning (en hjemmeplejeordning).

Det fremgår endvidere af overenskomsten for sygeplejersker ansat ved plejehjem, at stillinger som leder skal forhandles med Dansk Sygeplejeråd.

Mange kommuner vil, hvis de lov- og overenskomstmæssige barrierer herfor fjernes, udforme serviceordninger for lokalområdet, der tager udgangspunkt i et eksisterende plejehjem. Sådanne ordninger vil kunne blive et supplement eller alternativ til en traditionel døgnplejeordning.

FORSLAG 2.16 Udvalget foreslår, at de overenskomstmæssige barrierer på ældreområdet behandles i Søren Christensen-udvalget(1) med henblik på at sikre, at ansatte på plejehjem kan deltage i

- (1) Som et resultat af kommunkonferencen den 13. november 1987 er der blevet nedsat et overenskomstforberedelsesudvalg sammensat af offentlige arbejdsgivere. Udvalget har til formål at styrke de offentlige arbejdsgiveres forberedelse af overenskomst- og aftaleforhandlingerne i 1989 og skal fremkomme med forslag til fælles generelle krav set ud fra en samlet offentlig personalepolitisk og økonomisk synsvinkel.

(forts.)

hjemmeplejen og omvendt, at overenskomstmæssige bindinger på enkeltkommuners indretning af døgnplejeordningen og plejehjem fjernes, bl.a. så kommunerne kan ansætte de bedst kvalificerede som ledere.

b. Genoptræning,

Den genoptræning, der finder sted på sygehusene, varierer, idet der kan være ret forskellige opfattelser af, hvornår en patient er "færdigbehandlet".

Forsøg på eksempelvis Diakonissestiftelsen i København og Prøvehjemmet på Frederiksberg synes at vise, at der er stor effekt ved en større indsats vedrørende genoptræning. Forsøgene har vist, at genoptræning dels har effekt efter sygehusophold, og dels at den skal vedligeholdes som permanent plejehjemsforebyggende foranstaltning. Dette tyder på, at opgaven naturligt kan ses i sammenhæng med de opgaver, der i øvrigt er henlagt til kommunerne.

Udvalget har på denne baggrund overvejet at stille forslag om, at genoptræningsforpligtelsen efter sygehusophold overgår fra amtskommunerne til kommunerne. Udvalget har imidlertid fundet, at dette spørgsmål bør behandles i sammenhæng med forslagene fra Toftegaard-udvalget, som snarest afgiver betænkning.(2) .

ORSLAG 2.17

Udvalget foreslår derfor, at spørgsmålet om varetagelsen af opgaverne vedrørende genoptræning efter sygehusophold tages op i det sundhedspolitiske kontaktudvalg i tilknytning til behandlingen af forslagene fra Toftegaard-udvalget.

(forts.)

Departementschef Søren Christensen, Administrations- og Personaledepartementet, er formand for udvalget.

- (2) Udvalget om samarbejde mellem kommuner og amtskommuner, herunder praktiserende læger og sygehuse, vedrørende indlæggelse og udskrivning af patienter, der har behov for kommunale foranstaltninger.

c. Kommunen og de praktiserende læger.

De praktiserende læger spiller på flere måder en rolle i de udgiftsskabende processer i kommunerne.

For det første udløser de praktiserende læger gennem deres attestationer service og økonomiske ydelser fra kommunen, f.eks. inden for sundhedspleje, hjemmesygepleje, bistands-, pensions- og dagpengeområdet.

Allerede i betænkning nr. 1123 blev det foreslået at kortlægge og analysere de praktiserende lægers adfærd på en række områder, hvor lægens vurderinger har udgiftsmæssige konsekvenser. Denne analyse, som er under udarbejdelse i Sundhedsministeriet, kan udstrækkes til at omfatte eller suppleres af en analyse af de primærkommunale områder.

FORSLAG 2.18

Udvalget foreslår, at der iværksættes et udredningsarbejde med henblik på at forbedre kommunernes styringsmuligheder på områder, hvor de praktiserende lægers adfærd bestemmer udgiftsforløbet.

Kommunerne betaler endvidere en række honorarer til de praktiserende læger, f.eks. honorarer til udstedelse af attester, efter skolelægeoverenskomsten, efter plejehjemslægeoverenskomsten, efter overenskomsten vedrørende lægekonsulenter m.v.

Der er et kommunalt ønske om at muliggøre nye strukturer for den lægelige betjening, f.eks. således at en eller flere læger betjener kommunerne på fuld tid, mens man trækker på andre læger i forskelligt og målrettet omfang.

Det vil styrke mulighederne for at fremme disse nye strukturer for lægelig betjening af kommunerne, hvis de ovenfor nævnte honorarer ikke var særskilte honorarer til lægerne ud over deres almindelige løn, men en del af den samlede lønsom, der blev forhandlet med lægerne af de kommunale parter.

FORSLAG 2.19

Udvalget foreslår, at det i forslag 2.18 nævnte udvalg også udarbejder et oplæg til en ændret aflønningsform, der muliggør en fastere tilknytning af læger til udførelse af den lægelige del af kommunernes opgaver.

2.3. Arbejdsmarkedsordninger og indkomstoverførsler.

2.3.A. Regler vedrørende arbejdsmarkedsordninger og indkomstoverførsler.

Bistandslovens revalideringsregler samt arbejdstilbudsloven og lov om beskæftigelsesmuligheder for unge sigter mod at skabe eller bevare en varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Hvis en person for en kortere eller længere periode er uden indtægt, kommer sygedagpengeloven eller bistandslovens kontanthjælpsregler ind i billedet. Mistes erhvervsevnen, kan der blive tale om social pension.

2.3.A.I. Arbejdstilbudsordningen.

Arbejdstilbudsordningen blev indført i 1978 bl.a. med henblik på at genoptræne og vedligeholde de lediges arbejdsevne ved at give dem et arbejdstilbud på en almindelig arbejdsplads. Ordningen gælder for alle ledige under 60 år, som er medlem af en arbejdsløshedskasse.

Ledige under 25 år får arbejdstilbuddet efter 1 års ledighed, mens over 25-årige får arbejdstilbuddet tidligst efter 12 og senest efter 21 måneders ledighed.

For at forbedre de lediges beskæftigelsessituation kan arbejdsgiveren tillade den pågældende arbejdstilbudsperson at deltage i uddannelsesaktiviteter i op til tre måneder af genoptræningsperioden.

Det er arbejdsmarkedsnævnet, der i samarbejde med arbejdsformidlingen og arbejdsløshedskasserne søger af skaffe den langtidsledige et tilbud om arbejde, fortrinsvis i den private sektor. Staten skal ansætte mindst 10 procent af de langtidsledige, der inden for hver amtskommune får arbejde efter denne ordning. Hvis arbejdsmarkedsnævnet ikke kan skaffe et tilbud om arbejde, skal bopælskommunen søge at give et arbejdstilbud inden for sit eget forvaltningsområde eller en anden offentlig eller offentligt støttet virksomhed eller institution.

I de tilfælde, hvor kommunen heller ikke er i stand til at skaffe den langtidsledige et tilbud om arbejde, skal amts-

kommunen give et arbejdstilbud inden for sit eget forvaltningsområde, idet lønudgiften afholdes af bopælskommunen, jf. nedenfor.

I den private sektor skal arbejdstilbuddene være af mindst ni måneders varighed og i den offentlige sektor af mindst syv måneders varighed. Det tilstræbes, at flest mulige tilbud gives i den private sektor, hvor beskæftigelseseffekten er størst.(3)

Den ledige ansættes i arbejdstilbuddet på overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår. Staten yder til ansatte i private virksomheder både til de under og de over 25-årige en økonomisk støtte til arbejdsgiveren i genoptræningsperioden. I 1987 udgør genoptræningsstøtten 37 kr. pr. time.

Det er bopælskommunen, som betaler lønudgiften ved de arbejdstilbud, der gives i offentligt regi. Staten betaler dog lønudgiften for de 10 pct., der får arbejdstilbud i staten. For de, der ansættes i amt eller kommune betaler staten et tilskud på 37 kr. pr. time. Amtskommunen betaler 10 pct. af kommunernes samlede lønudgifter efter fradrag af statstilskud.

Endelig er der knyttet en udligningsordning til arbejdstilbudsordningen. 75 pct. af kommunernes lønudgifter efter fradrag af statstilskud gøres til genstand for udligning. Det samlede udligningsbeløb pålignes kommunerne efter indbyggertal.

Kommunens udgift er således lovbunden.

2.3.A.2. Regler i lov om beskæftigelsesmuligheder for unge (pligtbeløb m.v.).

Efter lov om beskæftigelsesmuligheder for unge m.v. kan der med statstilskud iværksættes følgende foranstaltninger, der indgår i indsatsen mod (ungdoms)arbejdsløsheden:

- (3) Arbejdstilbudsloven indeholder endvidere regler om uddannelsesydelse og iværksætterydelse som kan modtages efter afsluttet arbejdstilbud, men kommunerne har ingen opgaver eller finansieringsforpligtelser i medfør af disse ordninger.

- 1) beskæftigelsesprojekter
- 2) løntilskud til ansættelse i private virksomheder og
- 3) (finansiering af) arbejdsmarkedsuddannelser.

Formålet med loven er at forbedre beskæftigelsesmulighederne for ledige under 30 år og andre særligt udsatte grupper.

Foranstaltninger, der tidligere har været afholdt i.h.t. (den nu ophævede) § 97a i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v., kan fremover afholdes med hjemmel i afsnit I ("Beskæftigelsesprojekter med statstilskud") i lov om beskæftigelsesmuligheder for unge m.v.

a) Beskæftigelsesprojekter

Beskæftigelsesprojekter kan bl.a. oprettes af kommuner og amtskommuner. "Rene" (amts)kommunale projekter skal kun godkendes af arbejdsmarkedsnævnene, hvis projekterne afsætter produkter.

Den, der ansættes på et beskæftigelsesprojekt, skal være over 18 og under 30 år eller tilhøre en særligt udsat gruppe, og den pågældende skal - som udgangspunkt - være ledig og tilmeldt arbejdsformidlingen som ledig i mindst 3 måneder (forud for ansættelsen). Ansættelsen skal ske på almindelige overenskomstmæssige vilkår.

De ansatte på beskæftigelsesprojekter kan med arbejdsgivers tilladelse deltage i undervisning.

(Amts)kommunalt finansierede projekter administreres af (amts)kommunerne.

Det statslige tilskud fastsættes af arbejdsministeren for ét år ad gangen og udgør p.t. 38 kr. pr. time pr. deltager.

b) Tilskud til ansættelse i private virksomheder

Kommunerne kan yde løntilskud til ansættelsen af ledige i private virksomheder. Tilskuddet fastsættes af arbejdsministeren for ét år ad gangen og udgør p.t. 38 kr. pr. time pr. deltager (for under 18-årige dog kun 25 kr.)

Staten refunderer halvdelen af kommunernes udgifter hertil inden for den på finansloven afsatte bevilling.

Arbejdsministeren fastsætter nærmere regler om tilskudsperiodens længde. Tilskudsperioden er af en varighed på fra 4 til 12 måneder.

Det er en betingelse for at få tilskud, at den pågældende er under 30 år eller tilhører en særligt udsat gruppe, og - som udgangspunkt - at den pågældende er ledig og tilmeldt arbejdsformidlingen som ledig i 3 måneder forud for ansættelsen. Endvidere er tilskud betinget af, at ansættelsen medfører en nettoudvidelse af antallet af ansatte, at ansættelsen sker efter an-/henvisning fra arbejdsformidlingen, og at ansættelsen sker på almindelige overenskomstvilkår.

Arbejdsgiveren kan tillade de ansatte i løntilskudsperioden at deltage i undervisning.

Det er kommunerne, der træffer den endelige administrative afgørelse om ansættelse med tilskud, mens den øvrige administration varetages af arbejdsformidlingen.

c) Finansiering af arbejdsmarkedsuddannelser.

Arbejdsmarkedsnævn, kommuner og amtskommuner kan til lede under 30 år og særligt udsatte grupper finansiere uddannelser efter lov om arbejdsmarkedsuddannelser. Dette kan ske enten mod betaling (som kan reduceres efter de af arbejdsministeren herom nærmere fastsatte regler), eller ved ydelse af driftstilskud til specialarbejderskoler m.v. I sidstnævnte tilfælde skal nævn, kommuner og amtskommuner også dække udgifterne til godtgørelse.

Til kommuner og amtskommuner, der således afholder udgifter til arbejdsmarkedsuddannelser, ydes inden for den samlede bevilling et statstilskud, der fastsættes af arbejdsministeren for ét år ad gangen. Tilskuddet udgør p.t. 38 kr. pr. deltager pr. time. Arbejdsmarkedsnævnens udgifter hertil kan afholdes fuldt ud af nævnens andel af den statslige bevilling.

Finansieringen af de tre nævnte ordninger sker - fremgår det - efter forskellige regler om statens, amtskommunernes og kommunernes ansvar.

Statstilskuddet til de nævnte foranstaltninger finansieres over en på finansloven samlet fastsat bevilling. Arbejdsministeren fordeler bevillingen til arbejdsmarkedsnævne, der - på baggrund af et særligt udarbejdet grundlag herfor - fordeler midlerne mellem nævn, kommuner og amtskommuner. Kommuner og amtskommuner bestemmer selv, hvorledes midlerne anvendes. Nævnene kan dog fastsætte vejledende retningslinier herfor.

Arbejdsministeren kan fastsætte nærmere regler om omfordeling mellem regionerne. Nævn, kommuner og amtskommuner kan selv omfordele midlerne imellem sig.

Arbejdsdirektøren har efter loven mulighed for at fastsætte nærmere regler om udbetaling og afregning af statsmidlerne samt indberetning om midlernes anvendelse.

Arbejdsministeren kan give tilladelse til at der etableres forsøg omkring styringen og administrationen af indsatsen.

Kommunens udgifter til følgende typer af foranstaltninger skal efter lovens § 26 i 1988 udgøre mindst 130 kr. pr. indbygger den 1. januar 1987. (For Københavns og Frederiksberg Kommuner er beløbet 140 kr. og for amtskommunerne 10 kr. pr. indbygger).

udgifter til foranstaltninger omfattet af lov om beskæftigelsesmuligheder for unge m.v.

udgifter efter lov om ungdomsvejledning og visse uddannelsesforanstaltninger,

udgifter efter lov om produktionsskoler og

udgifter til visse andre foranstaltninger til bekæmpelse af arbejdsløsheden blandt ledige under 30 år, samt

udgifter til kontanthjælp efter bistandslovens § 38, stk. 4, til personer under 30 år, der har været på vejledningskurser, EIFU-kurser eller produktionsskole (dog maksimalt med et beløb svarende til halvdelen af den godtgørelse, som de pågældende har modtaget under kurset),

De nævnte beløb kan også anvendes til andre særligt udsatte grupper, når det i forhold til den lokale ungdomsarbejdsløshedssituation og initiativernes gennemførelse lokalt skønnes hensigtsmæssigt.

Kommuner og amtskommuner, der anvender mindre end de angivne beløb til de nævnte formål, og hvor ledigheden for de under 30-årige er over 5 pct., indbetaler det overskydende beløb til staten til anvendelse til beskæftigelsesfremmende formål.

Der findes endvidere en særlig mellemkommunal udligningsordning på området. Kommunerne indbetaler halvdelen af pligtbeløbet på 130 kr. til en udligningspulje. Fra denne pulje fordeles 50 mio. kr. forholdsmæssigt blandt de kommuner, der opretter praktikpladser for pleje-, sygehjælper og hjemmehjælperelever. Resten af puljebeløbet udbetales efter en fordelingsnøgle, der er konstrueret som en sammenvejning af tre kriterier, - for det første andelen af ungdomsarbejdsløse i forhold til kommunens samlede befolkning (vægt 0,33), for det andet kommunens andel af alle unge ledige i 1986 (vægt 0,17), og for det tredje kommunens andel af det samlede forbrug af lovpligtige midler i 1986.

2.3.A.3. Dagpenge ved sygdom eller fødsel.

Dagpenge ydes som erstatning for tab af indtægt ved uarbejdsdygtighed på grund af sygdom, herunder tilskadekomst, eller fødsel.

Hele den erhvervsaktive del af befolkningen er omfattet af loven. Retten til dagpenge er normalt betinget af skattepligt og bopæl i Danmark. Loven sonder mellem dagpenge til lønmodtagere og dagpenge til selvstændige erhvervsdrivende.

Dagpengeordningen administreres af kommunerne. Anmodning om dagpenge skal indgives til social- og sundhedsforvaltningen i bopælskommunen.

Klage over kommunens afgørelse om ret til dagpenge kan indgives til amtsankenævnet, hvis afgørelse normalt er endelig.

Sikringsstyrelsen bistår kommunerne ved administrationen af dagpengeloven.

Udgifter til dagpenge i arbejdsgiverperioden (den første fraværsuge) afholdes af arbejdsgiveren. Resten af dagpengeudgifterne afholdes af kommunerne. Kommunernes udgifter til dagpenge finansieres for 75 pct.'s vedkommende ved refusion fra staten.

Kommunens udgift er lovbunden.

2.3.A.4. Bistandslovens kontanthjælpsregler.

Efter bistandslovens § 37 yder det sociale udvalg kontanthjælp til personer, der er afskåret fra selv at skaffe det fornødne til deres eget og familiens underhold. Kontanthjælpen kan være

løbende kontanthjælp
hjælp til enkelte udgifter.

Disse to typer hjælp gennemgås i det følgende.

Den løbende kontanthjælp er sammensat af følgende ydelser:

- a) en grundydelse, der er bestemt til at dække kost, tøj og faste udgifter bortset fra boligydelse,
- b) et boligtillæg, der skal dække udgifter til boligen, herunder lys og varme m.v.,
- c) et børnetillæg til hvert barn under 18 år.

Når der er ydet hjælp i en sammenhængende perioden på 9 måneder, nedsættes den almindelige grundydelse med godt 300 kr. om måneden, medmindre det kan godtgøres, at pågældende i den nærmeste fremtid vil være i stand til at klare sig selv.

For unge under 23 år, som ikke har forsøgerpligter og ikke tidligere har haft indtægter, er der særlige (lavere) ungedydelser for henholdsvis ude- og hjemmeboende unge.

Den samlede hjælp kan ydes uden sammenligning med modtagerens hidtidige indtægter, hvis summen af grundydelse, boligtillæg og børnetillæg ikke overstiger dagpengemaksimum minus skat (grænsebeløbet) .

Hvis grundydelsen med tillæg udgør mere end dagpengemaksimum, kan der udbetales en højere kontanthjælp, såfremt ansøgerens hidtidige indtægter giver grundlag herfor. Hjælpen kan i denne situation udbetales med et beløb, der svarer til 90 pct. af den hidtidige indtægt.

De faste regler for udmålingen af kontanthjælp i stedet for den hidtidige skønsmæssige fastsættelse trådte i kraft den 1. juli 1987. Formålet med de nye regler var at give modtagerne større mulighed for at gennemskue kontanthjælpsberegningerne.

Endvidere ønskede man at frigøre administrative ressourcer i kommunerne. Med de nugældende regler skulle der nemlig være opnået en administrativ lettelse, fordi de sociale udvalg i mange sager ikke skal beregne de hidtidige indtægter (levsniveau) . De hidtidige indtægter har kun betydning, når der skal udbetales en hjælp, der er højere end dagpengemaksimum.

Med indførelsen af de faste kontanthjælpsydelse efter § 37 er den løbende kontanthjælp i princippet blevet en retsbestemt ydelse, som skal udbetales, når visse betingelser er opfyldt.

Når der er tale om ydelse af kontanthjælp til enkelte udgifter, er der fortsat basis for et kommunalt skøn og dermed forskellig praksis fra kommune til kommune. Reglerne herom findes i bistandslovens § 46. I lighed med, hvad der gælder for § 37, er det en betingelse for hjælp efter § 46, at der er sket ændringer i en persons eller en families forhold - "en social begivenhed" - der i en begrænset tid påvirker evnen til at skaffe det fornødne til sædvanligt underhold.

Det er en betingelse for at få hjælp efter § 46, at der er tale om en udgift, der ikke kan afholdes af den pågældende selv uden risiko for, at pågældendes og den eventuelle families økonomiske muligheder for fremtidigt at klare sig selv i afgørende grad vil blive vanskeliggjort herved.

Efter bistandslovens § 46 a kan der ydes hjælp til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende. Hjælpen er bl.a. betinget af, at den pågældende selv ikke har midler til at afholde udgiften.

Udgifterne til kontanthjælp afholdes med 50 pct. af kommunerne og 50 pct. af staten. Kontanthjælp er fritaget for indkomstskat hos modtageren, men hvis modtageren har anden indkomst, sker der ved beskatningen heraf en forholdsvis reduktion af personfradraget.

2.3.A.5. Bistandslovens revalideringsregler.

Personer, der ønsker en uddannelse, omskoling eller lignende, skal som udgangspunkt bruge de almindelige uddannelses- og arbejdsmarkedsordninger.

Hvis de imidlertid er eller kan risikere at komme i en særlig truet situation, hvor det er nødvendigt med ekstra hjælp og støtte, hvis de i fremtiden skal kunne forsørge sig selv og familien, vil der kunne ydes hjælp efter bistandslovens § 42 til uddannelse og erhvervsmæssig optræning eller omskoling i det omfang, der ikke kan ydes tilskud hertil af Statens Uddannelsesstøtte eller efter andre regler uden for den sociale lovgivning.

Forhold, der kan udløse denne særlige hjælp, kan være såvel et fysisk eller psykisk handicap som en fastlåst social situation, den pågældende ikke eller kun vanskeligt kan komme ud af ved egen hjælp.

Hjælpen udmåles som udgangspunkt efter principperne i bistandslovens kontanthjælpsafsnit.

Der er dog tre forskelle:

- 1) Der gælder ikke som ved hjælp efter § 37 - jf. afsnit 2.3.A.4 ovenfor - nogen begrænsning i hjælpen
- 2) Der kan ud over grundydelse, boligtillæg og børnetillæg ydes hjælp til de særlige udgifter, der er en følge af uddannelsen eller handicapet.
- 3) Ni-måneders reglen om overgang til reduceret støtte gælder ikke.

Ved optræning eller oplæring på det almindelige arbejdsmarked kan hjælpen ydes som løn eller løntilskud. Ved visse længerevarende uddannelser ydes en del af hjælpen som lån. Den økonomiske hjælp under revalidering kan i visse tilfælde være højere end den forventede arbejdsindtægt.

Hjælpen gives af de sociale udvalg uden hensyn til det på budgettet anførte beløb.

2.3.A.6. Social pension.

Samtlige regler om social pension før og efter det 67. år er samlet i lov om social pension, hvor der tidligere var forskellige love for henholdsvis folke-, invalide- og enke-pension.

Social pension ydes i form af folkepension til personer, der er fyldt 67 år, eller i form af førtidspension, der kan udbetales til personer i alderen fra 18 til 67 år.

Den almindelige betingelse for at få folkepension er alene, at pågældende er fyldt 67 år.

Førtidspension kan ydes, hvis erhvervsevnen er nedsat med mindst halvdelen på grund af helbredsmæssige forhold (fysisk eller psykisk invaliditet) eller på grund af blandede helbredsmæssige og sociale forhold.

Der er fire størrelser af førtidspension, der tilkendes afhængigt af helbredsmæssige, sociale og økonomiske forhold samt alder: Højeste førtidspension, mellemste førtidspension, forhøjet almindelig førtidspension og almindelig førtidspension.

Det er en forudsætning for udbetaling af pension, at der indgives ansøgning herom.

Ansøgningen kan indgives af ansøgeren selv eller af andre med samtykke fra ansøgeren, f.eks. af den praktiserende læge eller af socialforvaltningen.

Socialforvaltningen skal undersøge, om der i stedet for førtidspension kan være ret til andre former for hjælp eller bistand. Ikke mindst må det undersøges, om der er grundlag for at iværksætte relevante beskæftigelses- eller revalideringsforanstaltninger.

Socialforvaltningen skal forelægge ansøgningen for revaliderings- og pensionsnævnet. I den forbindelse skal forvaltningen foretage en samlet social-/erhvervsmæssig og helbreds-mæssig vurdering af ansøgeren. På dette grundlag afgives en begrundet indstilling til revaliderings- og pensionsnævnet om pensionsform eller afslag.

Pensionerne indeholder følgende dele:

	Grund- beløb	Pensions- tillæg	Invalid- tetsbeløb	Erhvervs- udygtig- hedsbeløb	Før- tids- beløb
Folkepension	X	X			
Højeste førtidspension	X	X	X	X	
Mellemste førtidspension	X	X	X		
Forhøjet, almindelig førtidspension	X	X			X
Almindelig førtidspension	X	x			

Til alle pensionstyper kan der ydes personligt tillæg til dækning af udgifter til f.eks. varme og medicin.

Med virkning fra 1. januar 1988 er der sket en række ændringer i reglerne om personlige tillæg. Ændringerne vedrører personligt tillæg til dækning af varmeudgifter (varmetillæg) og beregningen af de øvrige, tildelte personlige tillæg.

Ændringerne indgik som en del af pensionslovens "samspilsløsning", der blev vedtaget af Folketinget i juni, 1987.

Der er herefter fastsat generelle regler for personligt tillæg til varme både for så vidt angår tildeling og beregning.

De generelle regler anvendes ved tildeling af varmetillæg til pensionister, der ikke før den 1. januar 1988 har modtaget varmetillæg. For de pensionister, der har modtaget varmetillæg

før den 1. januar 1988 efter kommunens egne regler, og som ville være berettiget til varmetillæg med et højere beløb efter disse regler, skal fra 1. januar 1988 fortsat have varmetillægget beregnet efter de kommunale regler.

Disse regler om varmetillæg gælder for 1988. Mellem den daværende regering og Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre blev det aftalt, at der i 1988 - efter at der er indhentes yderligere oplysninger fra kommunerne om varmetillæg m.v. - skal tages endelig stilling til reglerne om varmetillæg fra 1989.

Tildeling af personligt tillæg til de øvrige udgifter tilkommer som hidtil det sociale udvalg. Beslutter det sociale udvalg at tildele en pensionist et personligt tillæg, skal det ydede beløb beregnes efter bindende regler, der omfatter indtægtsgrænsen og aftrapning af personligt tillæg for pensionister med indtægt inden for disse grænser.

Personlige tillæg, der svarer til fuld ydelse, udbetales ved ekstraindtægter på indtil henholdsvis 10.600 kr. for enlige og 16.000 kr. for gifte. Ved ekstraindtægter herudover aftrappes det ydede tillæg for helt at bortfalde ved ekstraindtægter på henholdsvis 40.600 kr. for enlige og 61.000 kr. for gifte pensionister.

Efter pensionsloven § 52 refunderer staten de kommunale udgifter til førtids- og folkepension m.v. med 100 pct. Udgifterne til almindelige personlige tillæg indenfor de af staten udmeldte beløbsrammer refunderes dog kun med 75 pct. Højere beløb kan godt udbetales, men refunderes ikke. Udgifterne til varmemhjælp refunderes fra 1988 med 75 pct. uden beløbsramme.

Refusionsprocenterne har ikke været ændret i perioden 1980-88.

2.3.A.7. Boligsikring og Boligydelse.

Regelsættet vedrørende boligsikring og boligydelse er fastlagt i lov om individuel boligstøtte (boligsikring, boligydelse og lån til betaling af beboerindskud).

Lovens regler har til formål at hjælpe med betalingen af boligudgiften. Boligstøtte til lejere, der ikke er pensionister, betegnes i loven som boligsikring, medens boligstøtte til pensionister betegnes som boligydelse.

Boligsikringsordningen omfatter i princippet alle udlejningslejligheder og lejligheder i almennyttige (sociale) andelsboligforeninger. Ordningen gælder derimod ikke for personer, der bor i eget hus, egen ejerlejlighed, eller er andels-haver i en privat andelsboligforening. Endelig gælder ordningen ikke for boligtagere, der bor i enfamiliehus eller to- eller flerfamiliehus, som ejes af et aktieselskab, anparts-selskab eller lignende, hvor boligtageren ejer aktier, anparter eller lignende.

Boligydelsesordningen omfatter i princippet alle former for boliger, uanset om pensionisten bor i lejebolig, ejerbolig, andelsbolig, aktielejlighed m.v. Såfremt en pensionist kan opnå større beløb i boligsikring end i boligydelse, kan der ydes boligsikring i stedet. Boligydelse kan efter loven udbetales til pensionister, d.v.s personer, der modtager social pension i form af folkepension, førtidspension eller invaliditetsydelse eller forskud herpå. Boligydelse til ejere udbetales som tilskud til de tilskudsberettigende udgifter og som lån til de låneberettigende udgifter.

Boligstøtten - hermed forstås begge ordninger - er herudover afhængig af boligens størrelse, husstandens indkomst, antal børn samt boligudgiften, efter et meget detaljeret regelsæt, som er fastsat i loven og tilknyttede bekendtgørelser og cirkulærer.

Kommunalbestyrelsen kan, uanset lejens størrelse, nedsætte boligudgiften før beregningen af boligstøtte, hvis boligudgiften skønnes at være højere end for tilsvarende boliger. Overstiger lejen halvdelen af husstandsindkomsten, har kommunalbestyrelsen adgang til at nægte at give boligstøtte.

Ved den egentlige beregning af boligsikring eller boligydelse tages der udgangspunkt i et såkaldt grænsebeløb, der bestemmes efter den enkelte husstands indkomst- og familieforhold. Grænsebeløbet er udtryk for, hvad ansøgeren selv skal betale af sin boligudgift og således, hvad lejen mindst skal udgøre, før boligstøtte kan ydes. Er lejen højere end grænsebeløbet og differencen mellem lejen og grænsebeløbet højere end det til enhver tid gældende minimumsbeløb for den årlige boligstøtte, kan der ydes boligstøtte.

Størrelsen af boligstøtten beregnes ved at trække grænsebeløbet fra boligudgiften. Det forskelsbeløb, der herved fremkommer, udbetales fuldt ud, hvor der er tale om boligydelse til pensionister. Derimod udbetales boligsikring med 75 pct. af det beløb, hvormed den årlige boligudgift overstiger grænsebeløbet, og for husstande uden børn kan boligsikring ikke overstige 15 pct. af boligudgiften. Den således beregnede årlige boligstøtte kan kun i særlige tilfælde overstige et bestemt maksimumsbeløb. Samtidig er det fastsat, at boligstøtte i form af tilskud ikke kan udbetales med et årligt beløb, der er mindre end et bestemt minimumsbeløb.

Klage over Københavns og Frederiksberg kommuners afgørelser om boligstøtte indgives til Boligministeriet, Boligstyrelsen. For landets øvrige kommuner er amsankenævnet klagemyndighed.

Amsankenævnets afgørelser kan indbringes for Boligstyrelsen, som dog kun tager sager af principiel betydning op til behandling.

Boligydelserne finansieres af primærkommunerne med 75 pct. refusion fra staten. For boligsikring er refusionssatsen 40 pct. Udgiften er, fremgår det, lovbundet med meget begrænset mulighed for kommunal påvirkning.

2.3.B. Kommunernes udgifter til arbejdsmarkedsordninger og indkomstoverførsler.

Kommunernes væsentligste udgifter i forbindelse med overførselsindkomster er udgifterne til kontanthjælp og

udgifterne til dagpenge ved sygdom, graviditet, barsel og adoption. Kommunerne har dog også betydelige udgifter til arbejdsmarkedsforanstaltninger.

2.3.B.1. Kommunernes udgifter til arbejdsmarkedsforanstaltninger m.v.

Kommunernes nettodriftsudgifter til arbejdsmarkedsforanstaltninger m.v. fremgår af tabel 2.18.

Tabel 2.18. Kommunernes nettodriftsudgifter til arbejdsmarkedsforanstaltninger m.v., løbende og faste priser (1986).

Mio.kr. /pct.	Nettodrifts- udgifter	Nettodrifts- udgifter 1986-pl	Antal ar- bejdsløse (1.000 pers)	Realvækst i netto- drifts- udgifter
1980	946	1.431	183,8	
1981	1.079	1.450	243,0	1,3
1982	1.856	2.262	262,8	56,0
1983	2.311	2.649	283,0	17,1
1984	2.477	2.681	276,0	1,2
1985	2.493	2.583	251,8	-3,7
1986	2.257	2.257	220,8	-12,6

Som det fremgår af tabellen, skete der en voldsom forøgelse af kommunernes udgifter til arbejdsmarkedsforanstaltninger i 1982 og 1983. En del af forklaringen på dette er, at der i 1982 skete en fremrykkelse af jobtilbuddet til unge under 25 år. Udgiftsforløbet følger i øvrigt konjunkturerne, således at udgifterne falder i slutningen af perioden i takt med den forbedrede beskæftigelsessituation.

I 1987 budgetterede kommunerne fortsat med faldende udgifter, mens de for 1988 har budgetteret med en stigning i udgifterne.

I tabel 2.19 vises udviklingen i perioden 1981-86 i de enkelte typer af beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Som det fremgår af tabellen, kulminerede antallet af påbegyndelser i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i årene 1983 til 1984, hvor arbejdsløsheden var størst. Denne udvikling gør sig også gældende for den enkelte foranstaltningstype, bortset fra

kombinerede undervisnings- og produktionsprogrammer, der er blevet opprioriteret i perioden. I 1981 var der 360 påbegyndelser i denne foranstaltning, og antallet voksede jævnt i perioden, således at der i 1986 var 3.500 påbegyndelser.

Tabel 2.19. Antal påbegyndelser i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger 1981-1986

	1981	1982	1983 — antal personer	1984	1985	1986
Arbejdstilbud til ledige (berettigede personer)	30.598	50.969	64.131	61.876	54.396	39.634
Jobskabelse			10.404	10.386	7.367	9.241
Beskæftigelsesprojekter	12.350	10.560			2.500	
Løntilskud for unge	3.610	7.540	14.415	15.780	12.829	9.641
Kombinerede undervisnings- og produktionsprogrammer	362	832	1.642	2.657	3.196	3.511
EIFU-kurser	9.417	10.552	11.398	11.265	10.530	7.901
EIFL-kurser	4.415	5.771	6.156	5.286	4.806	4.181
I alt	60.752	86.224	108.146	107.250	95.624	74.111

Kilde: Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik. Arbejdsministeriet, december 1986.

Noter: 1) Heri ikke medregnet de såkaldte § 97a-foranstaltninger.

2) EIFU står for erhvervsintroducerende kurser for unge.

3) EIFL står for erhvervsintroducerende kurser for langtidsledige.

4) I løbet af 1985 gik man over til en ny slags beskæftigelsesprojekter, afløsning for jobskabelsesordningen.

2.3.B.2. Kommunernes udgifter til dagpenge.

Kommunernes nettodriftsudgifter til dagpenge ved sygdom, graviditet, barsel og adoption fremgår af tabel 2.20.

Tabel 2.20. Kommunernes nettodriftsudgifter til dagpenge ved sygdom, graviditet, barsel og adoption, løbende og faste priser (1986).

mio. kr. /pct.	Nettodrifts- udgifter	Nettodrifts- udgifter 1986-pr	Realvækst i nettodrifts- udgifter.
1980	1.147	1.737	
1981	1.160	1.559	-10,2
1982	1.245	1.517	2,7
1983	1.093	1.253	-17,4
1984	1.106	1.197	-4,5
1985	1.388	1.438	20,1
1986	1.594	1.594	10,8

Som det fremgår af tabellen, faldt kommunernes nettoudgifter til dagpenge fra 1980 til 1984. Derefter steg udgifterne ganske kraftigt i de følgende år. Udviklingen afspejler, vil det fremgå, regelændringer i 1983, 1984 og 1985. Forskellige indikatorer tyder på, at udgifterne til dagpenge voksede med ca. 11 pct. fra 1986 til 1987. Udviklingen vil dog først blive endeligt klarlagt, når kommunernes regnskaber for 1987 foreligger.

Af de samlede offentlige udgifter til dagpenge i 1987 vedrører ca. 60 pct. dagpenge i forbindelse med sygdom, hvilket svarer til 2.816.000 dagpengeuger. Udgifterne til dagpenge i forbindelse med graviditet, barsel og adoption udgør ca. 40 pct. af udgifterne, hvilket svarer til 1.660.000 dagpengeuger.

Udviklingen i forbruget kan uddybes ved udviklingen i antallet af dagpengeuger. Denne fremgår af nedenstående tabel 2.21.

Tabel 2.21. Antal dagpengeuger i 1.000.

	Sygdom		Barsel m.v.	
	dp. uger	ændr. pct.	dp. uger	ændr. pct.
1981	3.072		920	
1982	2.863	-6,8	928	0,9
1983	2.224	-22,3	851	-7,4
1984	1.982	-10,9	1.040	22,2
1985	2.277	14,9	1.392	33,8
1986	2.458	7,9	1.576	13,2
1987	2.816	14,6	1.660	5,3
1988-skøn	3.253	15,5	1.688	1,7

De store stigninger i 1984 og 1985 i antallet af dagpengeuger i forbindelse med barsel m.v. kan i stor udstrækning tilskrives lovændringer. Pr. 1. juli 1984 blev dagpengeperioden ved barsel og adoption forlænget fra 14 uger til 20 uger efter fødslen og faderen fik ret til 2 ugers barsel umiddelbart efter fødslen. Pr. 1. juli 1985 forlængedes dagpengeperioden fra 20 til 24 uger.

Hvad angår forbruget af dagpengeuger under sygdom kan udviklingen kun til dels forklares ved lovændringer. De vigtigste har være indførelse af karensdagen pr. 1 april 1983 og den samtidige forlængelse af arbejdsgiverperioden fra 5 til 13 uger. Pr. 1. januar 1987 bortfaldt karensdagen igen og arbejdsgiverperioden nedsattes til de oprindelige 5 uger.

Den forventede stigning i antallet af dagpengeuger i 1988 kan bl.a. henføres til, at de omtalte lovændringer i 1987 først får fuld virkning i 1988. Desuden kan stigningen tilskrives lovændringerne pr. 1. april 1988, hvor arbejdsgiverperioden for privatansatte nedsattes til 1 uge og for offentlig ansatte forlængedes til 13 uger. Stigningen i antallet af dagpengeuger fra 1987 til 1988 forventes at være på godt 2 pct. som følge af ændret sygelighed. Den tilsvarende stigning fra 1986 til 1987 var godt 10 pct.

Tabel 2.22. Antal dagpengeuger for lønmodtagere, fordelt efter fraværets varighed.

	Første 5/13 uger	Efter 5/13 uger
	- 1.000 uger -	
1981 *	456	2.276
1982 *	424	2.176
1983 *	650	1.323
1983 **	645	1.257
1984 ***	687	931
1985	797	1.091
1986	841	1.263

* For årene 1981-83 er dagpengeugerne opgjort brutto, dvs. at i en sag hvor der samtidig sker udbetaling til sikrede og til arbejdsgiveren vil antallet af dagpengeuger indgå to gange.

** 1983 opgjort netto, på samme måde som de følgende år.

*** Pr. 1. januar 1984 forlængedes arbejdsgiverperioden fra 5 uger til 13 uger.

Tabel 2.22 viser, at det er det langvarige sygefravær (efter arbejdsgiverperioden) der først og fremmest har givet anledning til svingninger i antallet af dagpengeuger, og at det længerevarende sygefravær er faldende i begyndelsen af 80'erne, mens det har været stigende siden 1984. Således var den gennemsnitlige varighed af dagpengeperioden for lønmodtagere efter 13 uger på 17,8 uger i 1984 og 22,7 uger i 1986.

Der er ikke sikre forklaringer på denne udvikling -hverken når den ses i relation til ændringer i arbejdsstyrkens størrelse og sammensætning, til forskydninger i erhvervsstrukturen eller udviklingen i arbejdsløshed og beskæftigelse.

Nærmere forklaringer på udviklingen vil foreligge når Socialforskningsinstituttets igangværende undersøgelse af det længerevarende sygefravær er afsluttet. Følgende forhold kan dog tænkes at påvirke det længerevarende sygefravær:

en udstødning fra arbejdsmarkedet forårsaget af omlægninger af produktionsprocessen.

at dagpengesystemet opsamler yngre grupper med løs arbejdsmarkedstilknytning, for hvem det er for tidligt at overveje social pensionering.

at de økonomiske konjunkturer, eventuelt deres ændringstakt, påvirker langtidsledigheden med et vist tidseftersløb.

om den strukturelle sammensætning af arbejdsstyrken på jobkategori og branche kan have ændret sig på en måde, der kan forklare udsvingene i langtidssygeligheden.

ændret praksis med hensyn til opfølgning af de længerevarende sygedagpengesager og i den forbindelse ændret samarbejde med læger og revalidering.

lægernes rolle som mellemmand mellem patient og kommune kan have devalueret værdien af lægeerklæringerne og dermed opfølgningssmulighederne.

normforandringer i befolkningen kan have ført til nye opfattelser af ret til fravær.

ventetider i sygehussektoren.

2.3.B.3. Kommunernes udgifter til kontanthjælp.

Kommunernes samlede nettodriftsudgifter til kontanthjælp fremgår af tabel 2.23.

Tabel 2.23. Kommunernes nettodriftsudgifter til kontanthjælp, løbende og faste priser (1986).

Mio.kr. /pct.	Nettodrifts- udgifter	Nettodrifts- udgifter 1986-pl	Realvækst i nettodrifts- udgifter	Antal ar- bejdsløse (1.000 pe
1980	1.731	2.260		183,8
1981	2.100	2.823	7,8	243,0
1982	2.555	3.114	10,3	262,8
1983	2.609	2.991	-4,0	283,0
1984	2.716	2.940	-1,7	276,0
1985	2.627	2.722	-7,4	251,8
1986	2.615	2.615	-3,9	220,8

Som det fremgår af tabellen, steg kommunernes udgifter til kontanthjælp med ca. 19 pct. fra 1980 til 1982. Fra 1982 til 1986 faldt udgifterne imidlertid igen, således at de i 1986 var faldet til samme niveau som i 1981.

Udviklingen på dette område følger således ikke den typiske udviklingstendens for de kommunale nettodriftsudgifter på det sociale område. Forskellige indikatorer tyder imidlertid på, at kontanthjælpsudgifterne steg med ca. 11 pct. fra 1986 til 1987. Heraf skyldes ca. 3 pct. overgangen til retsbestemt kontanthjælp pr. 1. juli 1987. Socialministeriet og Kommunernes Landsforening er blevet enige om at anslå den samlede merudgift til de nye kontanthjælpsregler til 363,5 mio. kr. på årsbasis, svarende til en stigning på ca. 6,5 pct.

Da ændringen trådte i kraft pr. 1. juli 1987 vil den fulde virkning først vise sig i 1988.

Udviklingen i udgifterne må ses på baggrund af, at antallet af familier, der modtager forsørgelseshjælp, har været faldende i perioden 1982-86.

Antallet af modtagere af forbigående hjælp (§ 37) faldt med 35.700 til 216.200 og antallet med varig hjælp (§ 43) med 3.700 til 6.700.

Denne udvikling kan ses, dels i sammenhæng med udviklingen i antal personer med førtidspension, som har nedbragt antallet af modtagere af både varig og midlertidig hjælp, og

dels med stigningen i uddannelseshjælp - 7.600 personer til i alt 36.900 i 1986 - som kan ses som et alternativ til forbigående hjælp.

Det må desuden formodes, at bistandsklienter i perioden 1982-88 i højere grad har fået del i beskæftigelsesprojekter og lignende, ligesom den forbedrede beskæftigelsessituation har lettet presset på kontanthjælpsudgifterne.

Det er bemærkelsesværdigt - jf. afsnit **c** nedenfor - at antallet af modtagere af varig hjælp trods stramningen i 1983 faldt med ca. 4.000 over 45-årige, og at de under 45-årige kun steg med ca. 300 til ca. 4.200.

a. Forbigående hjælp (S 37).

I tabel 2.24 vises udviklingen i udgifterne og antallet af modtagere af forbigående hjælp.

Tabel 2.24. Udviklingen i antal familier og udbetalt **beløb** for forbigående hjælp (S 37) i perioden 1980-86.

	Antal familier	Udgifter mio. kr.	Udgifter 1986 pi mio. kr.	Udgifter pr. familie 1986 pi
1980	220.151	2.275	3.444	15.600
1981	241.893	3.251	4.370	18.100
1982	251.853	3.918	4.775	19.000
1983	244.424	3.839	4.401	18.000
1984	234.389	3.844	4.162	17.800
1985	227.230	3.840	3.978	17.500
1986	216.160	3.707	3.707	17.100

Målt i faste priser voksede udgifterne til forbigående hjælp fra 1980 til 1982 med godt 38 pct. Stigningen skyldtes både et stigende antal modtagere og en stigende udgift pr. modtager. Fra 1982-86 faldt udgifterne med godt 22 pct. Faldet skyldtes såvel et fald i antallet af modtagere som et fald i den gennemsnitlige udgift pr. modtager.

Tabel 2.25 viser, at der i perioden har været et fald i antallet af familier i alle aldersgrupper med undtagelse af de 20-24 årige, som i 1986 udgjorde klart den største aldersgruppe, som modtog forbigående hjælp. Denne aldersgruppe

omfattede især enlige uden børn og samlevende uden børn. Det er vanskeligt at forklare, at antallet i netop denne gruppe er stabilt, men det kan eventuelt skyldes ændrede holdninger.

Det største procentvise fald i antallet af familier med forbigående hjælp i perioden fra 1982 til 1986 har fundet sted blandt de over 44 årige. Denne aldersgruppe udgjorde i 1986 en relativ beskeden andel af familierne med forbigående hjælp, og bestod hovedsageligt af enlige uden børn og samlevende uden børn. Denne gruppe kan tænkes at have opnået førtidspension.

Tabel 2.25 Familier, der har modtaget kontanthjælp efter § 37 fordelt på aldersgrupper 1980, 1982 og 1986.

Alder	1980 Antal	1982 Antal	1986 Antal	Ændring antal	1982-86 pct.
under 18 år	13.168	962	739	-223	-23,2
18-19 år	29.493	36.063	27.370	-8.693	-24,1
20-24 år	52.419	66.382	67.300	918	1,4
25-29 år	37.282	41.556	34.966	-6.590	-15,9
30-34 år	28.264	31.154	26.511	-4.643	-14,9
35-39 år	19.981	26.983	20.339	-6.644	-24,6
40-44 år	13.257	17.171	15.732	-1.439	-8,4
45-64 år	24.460	29.376	18.701	-10.675	-36,4
over 64 år	1.827	2.206	605	-1.601	-72,6
uoplyst	-	3.898	3.898		
i alt	220.151	251.853	216.159	-35.694	-14,2

b. Uddannelseshjælp (§ 42).

I tabel 2.26 vises udviklingen i udgifterne og antallet af modtagere af uddannelseshjælp.

Tabel 2.26. Udviklingen i antal familier og udbetalt beløb for uddannelseshjælp (S 42) i perioden 1980-86.

	Antal familier	Udgifter mio. kr.	Udgifter 1986 pi. mio. kr.	Udgift pr. familie 1986 pi.
1980	24.963	459	695	27.800
1981	26.231	520	699	26.600
1982	29.315	649	791	27.000
1983	33.419	773	886	26.500
1984	36.956	909	984	26.600
1985	37.059	900	932	25.100
1986	36.885	906	906	24.600

Udgifterne til uddannelseshjælp steg kraftigt fra 1980 til 1984. Stigningen skyldes, at der i perioden har været en tilgang af modtagere på 48 pct. Fra 1984 til 1986 har antallet af modtagere været nogenlunde konstant med et lille fald fra 1985 til 1986. Fra 1984 til 1986 er der desuden sket et fald i den gennemsnitlige udgift pr. modtager.

Udviklingen i antal familier på uddannelseshjælp kan måske ses i sammenhæng med udviklingen på forbigående hjælp, idet stramningerne i 1983 på forbigående hjælp, måske især blandt de 18-19 årige, kan have været en medvirkende årsag til den voldsomme stigning i antal familier på uddannelseshjælp i 1983 og 1984.

Denne mulige sammenhæng kan måske også forklare den faldende udgift pr. familie, idet det nok i stadig stigende omfang er familier på almindelige uddannelser fremfor de tungere revalideringsforløb, der modtager § 42-hjælp.

c. Varig hjælp (S 43).

I tabel 2.27 vises udviklingen i udgifterne og antallet af modtagere af varig hjælp.

Tabel 2.27. Udviklingen i antal familier og udbetalt beløb for varig hjælp (S 43) i perioden 1980-1986.

	Antal familier	Udgifter mio. kr.	Udgifter 1986 pi. mio. kr.	Udgift pr. familie 1986 pi.
1980	9.005	142	215	23.900
1981	9.581	178	239	25.000
1982	10.358	210	256	24.700
1983	11.537	257	295	25.600
1984	9.792	233	252	25.700
1985	7.567	192	199	26.300
1986	6.660	184	184	27.600

Antallet af modtagere af varig hjælp er fra 1983 til 1986 faldet med 42 pct. De samlede udgifter til varig hjælp er derfor også faldet ganske kraftigt i perioden, selv om der har været en vis stigning i udgiften pr. modtager.

Tabel 2.28 viser, at faldet i antal modtagere næsten udelukkende er forekommet i aldersgrupperne over 44 år. Dette må, ligesom faldet i denne aldersgruppe for forbigående hjælp, nok ses i sammenhæng med førtidspensionsreformen i 1984, som har betydet, at en stor andel af de svage familier overgik til at modtage førtidspension.

Tabel 2.28. **Familier**, der har modtaget kontanthjælp efter S 43 fordelt på aldersgrupper 1980, 1982 og 1986.

Alder	1980 antal	1982 antal	1986 antal	Ændring 1982-86 antal	pct.
under 18 år	13	10	9	-1	-10,0
18-19 år	47	44	39	-5	-11,4
20-24 år	322	324	348	24	7,4
25-29 år	609	746	703	-43	-5,8
30-34 år	1.374	967	1.090	123	12,7
35-39 år		997	1.063	66	6,6
40-44 år		901	993	83	9,2
45-64 år	6.640	4.484	2.062	-2.532	-55,1
65 o.d.o.		1.775	222	-1.533	-87,5
uoplyst		130	130	-	
i alt familier	9.005	10.358	6.659	-3.699	-35,7

d. Den geografiske fordeling af kontanthjælpsudgifter.

Det har vist sig, at der er ganske store forskelle i kontanthjælpsudgifternes størrelse fra kommune til kommune.

Som det er fremgået af det foregående, er det i aldersgrupperne under 30 år, der findes flest kontanthjælpsmodtagere. I tabel 2.29 vises kommunernes kontanthjælpsudgifter samlet og fordelt på antal 17-30 årige i kommunen.

Tabel 2.29. Kommunernes kontanthjælpsudgifter opgjort amtsvis. Samlede udgifter og udgifter pr. 17-30 årig 1986.

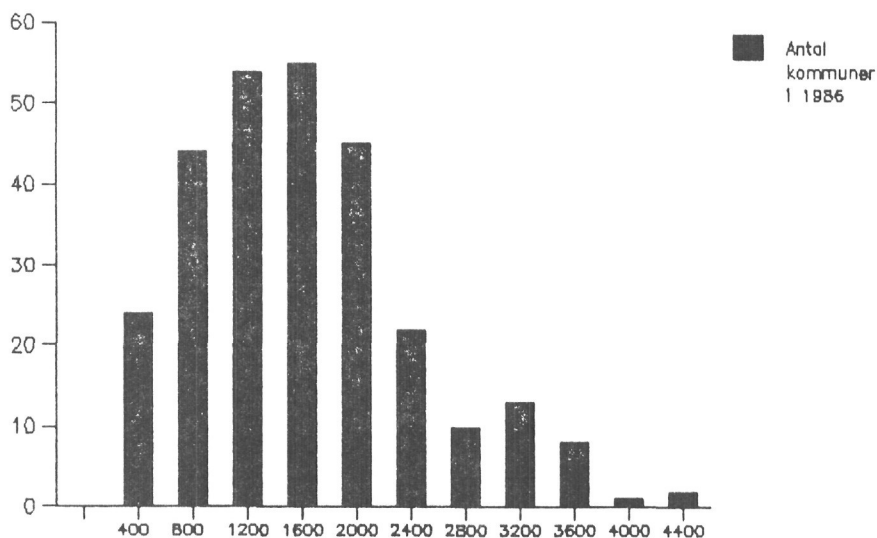
	Kontanthjælp nettodriftsud- gifter i 1.000 kr.	Kontanthjælp i kr. pr. indbygger 17 til 30 år
Københavns Kommune	436.575	3.531
Frederiksberg Kommune	52.340	2.746
Københavns Amt	360.401	2.884
Frederiksborg Amt	166.558	2.474
Roskilde Amt	103.655	2.392
Vestsjællands Amt	155.102	2.719
Storstrøms Amt	126.516	2.624
Bornholms Amt	17.966	2.024
Fyns Amt	228.588	2.402
Sønderjyllands Amt	94.943	1.840
Ribe Amt	86.846	1.861
Vejle Amt	162.232	2.383
Ringkøbing Amt	74.247	1.301
Århus Amt	319.915	2.387
Viborg Amt	61.260	1.316
Nordjyllands Amt	163.660	1.606
I alt	2.610.804	2.387

Som det fremgår af tabellen, er der en ganske stor spredning i den gennemsnitlige kontanthjælpsudgift pr. 17-30 årig.

I Københavns Kommune er udgiften således mere end 2½ gang så stor som gennemsnittet for kommunerne i Viborg eller Ringkøbing amter.

Den gennemsnitlige kontanthjælpsudgift pr. 17-30 årig ligger i samtlige jyske amter under udgifterne i amterne på Sjælland og Fyn.

Der er ligeledes en betydelig spredning blandt kommunerne inden for de enkelte amter. Fordelingen af samtlige kommuner er illustreret i figur 2.2.



Figur 2.2. Samtlige kommuner fordelt efter deres kontanthjælpsudgift pr. 17-30 årig indbygger.

De fleste kommuners kontanthjælpsudgifter per 17-30 årig indbygger ligger i intervallet 1.200-2.000 kr., men der er en betydelig spredning, idet nogle kommuner har udgifter på under 400 kr. mens andre har udgifter på over 4.000 kr.

2.3.B.4. Kommunernes udgifter til boligsikring og boligydelse.

Kommunernes nettodriftsudgifter til boligsikring fremgår af tabel 2.30.

Tabel 2.30. Kommunernes nettodriftsudgifter til boligsikring, løbende og faste priser (1986).

	Nettodrifts- udgifter	Nettodrifts- udgifter 1986 p/l	Realvækst i nettodrifts udgifter
1980	240	363	
1981	239	321	-11,6
1982	305	372	15,9
1983	416	477	28,2
1984	467	506	6,1
1985	491	509	0,6
1986	507	507	-0,4

Kommunernes nettodriftsudgifter til boligsikring steg i perioden 1982-86 med ca. 36 pct. Væksten i 1982 og 1983 skyldes bl.a. ændrede regler for beregning af boligsikringens størrelse, jf. nedenfor.

Udgifterne udviste et mindre fald i 1986. Der forventes en stigning på ca. 12 pct. fra 1986 til 1987, men de nedenfor nævnte regelændringer i 1987 må antages at forklare en væsentlig del af såvel den reale vækst i kommunernes udgifter, som væksten i antallet af modtagere og i gennemsnitsstørrelsen af det udbetalte beløb.

Pr. 1. januar 1983 blev der foretaget lempelser i kvalitetskravene og kravet om, at der ikke må bo mere end to personer pr. rum, blev ophævet. Endvidere indførtes regulering af satser og grundbeløb ud fra reguleringspristallet og timelønsindekset. Endelig skete der en generel forhøjelse af børnefradraget.

Navnlig forbedringen for børnefamilier må formodes at forklare, at der i 1983 skete en større stigning i det udbetalte beløb og samtidig en stigning i antallet af modtagere, idet flere husstande blev berettiget til boligsikring ved forhøjelsen af børnefradraget.

Den noget svagere udvikling i antallet af modtagere og det udbetalte beløbs gennemsnitsstørrelse efter 1984 kan bl.a. være betinget af, at pristalsreguleringen af lovgivningens satser og grænsebeløb blev ophævet.

Fra 1. januar 1984 indførtes 4 pct. regulering af boligsikringens satser og grænsebeløb. Boligydelserne var fortsat pristalsreguleret.

Fra 1. januar 1986 nedsattes reguleringsprocenten til 2 pct. for såvel boligsikring som boligydelse.

1. januar 1987 blev der igen foretaget forhøjelse af børnefradraget. Samtidig indførtes den regel, at der kun ydes fuld støtte til en boligudgift, der svarer til 65 m² for den første person og 20 m for de øvrige personer i husstanden. Reglen, den såkaldte arealnorm, erstattede den tidligere værelsesnorm for nye modtagere. Gamle modtagere kunne (efter en måneds karantæne) vælge at følge den nye regel, hvis den gav en gunstigere beregning af boligstøtten.

Kommunernes nettodriftsudgifter til boligyldelse til pensionister fremgår af tabel 2.31.

Tabel 2.31. Kommunernes nettodriftsudgifter til boligydelse til pensionister, løbende og faste priser (1986).

	Nettodrifts- udgifter	Nettodrifts- udgifter 1986 p/l	Realvækst i nettodrifts- udgifter
1980	243	368	
1981	314	422	14,7
1982	357	435	3,1
1983	427	490	12,6
1984	507	549	12,0
1985	547	567	3,3
1986	613	613	8,1

Der har i perioden 1982-86 været en vækst i kommunernes udgifter til boligydelse til pensionister på ca. 40 pct. Væksten har været kraftigst i årene 1983 og 1984, men hele perioden har været præget af en betydelig vækst i udgifterne.

De foreløbige regnskabstal for 1987 tyder på en vækst i udgifterne på ca. 10 pct.

Mens ændringer i udgifterne til boligsikring i stor udstrækning kan føres tilbage til ændret lovgivning, er dette ikke tilfældet i samme grad for boligydelsen. Forbedringer i

lovgivningen har gavnet børnefamilier, som kun i meget begrænset antal findes blandt modtagere af boligydelse.

Den væsentligste forklaringsfaktor for udviklingen i udgifter til boligydelse er forbedring af pensionisters boligstandard. Dette skal forstås således, at de nytilkomne pensionister bor væsentligt bedre og dyrere, end de pensionister, der forlader ordningen.

En undersøgelse i Boligministeriet viser, at den gennemsnitlige husleje i perioden 1982-83 var knap 30 pct. højere for nye modtagere, end for de modtagere, der forlod ordningen. Den almindelige lejestigning i disse år var til sammenligning ca. 10 pct.

Tabel 2.32. Udviklingen i antallet af boligstøttemodtagere 1980-1988 og gennemsnitligt udbetalte beløb (løbende priser).

År	Antal modtagere (i 1.000)			Gns. udbetalte beløb (kommunernes udgifter)	
	Boligsikring	Boligydelse	I alt	Boligsikring	Boligydelse
				kr.	kr.
1980	68	162	230	3.530	1.500
1981	74	172	246	3.230	1.825
1982	82	179	261	3.720	1.995
1983	93	185	278	4.475	2.308
1984	103	198	301	4.540	2.560
1985	106	208	314	4.632	2.635
1986	107	220	327	4.738	2.786
1987	110	233	343	5.400	3.056
1988	109	243	352	5.440	3.292

Tabel 2.32 viser endeligt udviklingen i antallet af boligstøttemodtagere og de gennemsnitlige ydelsesbeløb (kommunal andel). Antallet af boligstøttemodtagere er steget med ca. 50 pct. i perioden 1980-88. Den gennemsnitlige boligsikringsudgift var i 1980 130 pct. højere end boligydelsen, men i 1988 er forskellen halveret, idet boligydelsen er steget, så boligsikringen kun ligger 65 pct. over boligydelsen.

2.3.C. Udvalgets overvejelser og forslag.

2.3.C.1. Arbejdsmarkedsordninger.

Som det fremgår af afsnit 2.3.A.1 er kommunerne uden indflydelse på udgiftsniveauet i arbejdstilbudsordningen, idet der fra centralt hold er fastsat regler for både tildeling og udmåling.

Der er megen interesse i kommunerne for at bringe bistandsklienterne ind på arbejdsmarkedet, men det må i den sammenhæng påpeges, at det på kort sigt er betydeligt mere udgiftskrævende for en kommune at iværksætte beskæftigelsesprojekter for unge ledige i stedet for at lade dem gå på kontanthjælp. Unge på beskæftigelsesprojekter ansættes på overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår. Kommunen modtager, inden for en nærmere fastsat ramme, et statstilskud på 38 kr. pr. time - svarende til ca. 6.250 kr. pr. måned for unge i beskæftigelsesprojekter, og afholder selv den resterende del af lønudgiften. For beskæftigelsesprojekter ud over den fastsatte ramme afholder kommunen den fulde lønudgift. Lønudgiften i beskæftigelsesprojekter vil ofte være 12-14.000 kr. pr. måned svarende til en kommunal nettoudgift på 6-8.000 kr. pr. måned for beskæftigelsesprojekter inden for rammen og 12-14.000 kr. pr. måned for beskæftigelsesprojekter ud over den fastsatte ramme, mens kommunens nettoudgifter til kontanthjælp til unge uden børn typisk vil være under 2.000 kr. pr. måned. På kort sigt vil det således være mere udgiftskrævende for en kommune at iværksætte beskæftigelsesprojekter i stedet for at lade de unge ledige gå på kontanthjælp, men på lidt længere sigt må det forventes, at ansættelse i et beskæftigelsesprojekt vil forbedre de unges muligheder for at få ansættelse på det almindelige arbejdsmarked, således at de kommer ud af det sociale system. Som nævnt har der også i de senere år været tegn på, at bistandsklienter i stigende omfang får ansættelse i beskæftigelsesprojekter.

Udover disse økonomiske hindringer findes der også i organisation og regelsæt forhold, der vanskeliggør kommunernes indsats for at aktivere bistandsklienterne.

Det er i denne forbindelse afgørende, at kommunernes indsats for at revalidere og at skaffe beskæftigelse forbedres.

Disse spørgsmål overvejes nu af regeringen med henblik på et udspil til efteråret.

FORSLAG 2.20

Udvalget foreslår, at det overvejes, om beskæftigelse med tilskud efter bistandslovens § 42 (revalidering) kan betragtes som almindeligt arbejde i relation til betingelserne for at blive arbejdsløshedsforsikret.

For at samarbejdet mellem kommuner og arbejdsformidling kan bringes til at fungere bedre, er der behov for nærmere kontakter på mange niveauer.

På baggrund af forslag fra kommunal side i januar 1987 om regionale uddannelses- og arbejdsmarkedsråd har spørgsmålet om samarbejde mellem kommunerne og arbejdsmarkedets parter været drøftet mellem de involverede organisationer. Det gælder både på regionalt niveau i Arbejdsmarkedsnævnet og på centralt ni-

FORSLAG 2.21

veau i Landsarbejdsnævnet. Udvalget foreslår, at arbejdsministeren anmoder parterne om snarest at komme med en indstilling. Når denne foreligger, vil arbejdsministeren tage stilling til, hvorvidt kommunerne skal inddrages som fuldtgyldige medlemmer af Landsarbejdsnævnet.

De svage grupper - de langtidsledige, de unge, kvinderne og bistandsklienterne er typisk ufaglærte, og har behov for kortere kvalificerende kurser med henblik på omskoling, og med henblik på at komme igang.

Den væsentligste del af uddannelses tilbuddene til disse grupper er specialarbejderuddannelserne og de erhvervsintroducerende kurser, som foregår på specialarbejderskolerne og El-centrene.

Kommunerne har mulighed for, efter lov om beskæftigelsesmuligheder for unge m.v., at finansiere arbejdsmarkedsuddannelser (dvs. specialarbejderkurser m.v.), mulighed for at give deltagerne i beskæftigelsesprojekter og i løntilskudsjobs uddannelse, mulighed for at give langtidsledige uddannelse i

jobtilbudsperioden og mulighed for at kommunalt ansatte deltager på specialarbejderkurser.

Kommunerne ønsker herudover adgang til en vis andel af uddannelseskapaciteten inden for arbejdsmarkedsuddannelsessystemet for bedre på forhånd at kunne tilrettelægge kurser på skolerne, der er tilpasset indholdsmæssigt og tidsmæssigt til de uddannelses- og beskæftigelsesprogrammer, som man udformer til de enkelte ledige. Kommunerne har i dag alene mulighed for at "fylde op" på kurser, der tilrettelægges med andet formål, og kommunerne får ofte meget sene meldinger om disse ledige pladser.

Udvalget finder, at skolerne inden for arbejdsmarkedsuddannelsessystemet i højere grad bør være opmærksomme på at udforme uddannelsesprogrammer, der målrettes mod ledige. **RSLAG 2.22** Udvalget foreslår derfor, at Arbejdsministeriet orienterer skolerne om det ønskelige i denne praksis og om de øgede muligheder, der er kommet herfor med den seneste ændring af loven om beskæftigelsesmuligheder for unge m.v.

Offentligt ansatte betaler via AUD-bidraget til finansieringen af arbejdsmarkedsuddannelserne, og offentligt ansatte kan som enkeltpersoner deltage i kurserne. Der kan dog mod betaling oprettes specielle hold, der retter sig imod det offentlige og offentlige ansatte.

Det fremgår at standardvedtægterne for de selvejende skoler, at der i bestyrelsen skal sidde lige mange organisationsrepræsentanter fra hver side og at Arbejdsformidlingen skal være repræsenteret. Der er dog ikke noget i vejen for, at bestyrelsen tillige indeholder repræsentanter for kommunale og amtskommunale myndigheder.

Gennemførelsen af forslag 2.22 synes naturligt at føre **RSLAG 2.23** til, at udvalget foreslår, at der skabes en klar hjemmel for kommunal repræsentation i specialarbejderskolernes bestyrelser.

Den overordnede styring af arbejdsmarkedsuddannelserne foretages af "uddannelsesrådet for arbejdsmarkedsuddannelser-

ne" som består af 8 LO, 8 DA, 1 formand samt 4 tilforordnede, med 2 fra Arbejdsministeriet, 1 fra Undervisningsministeriet og 1 fra Industriministeriet.

FORSLAG 2.24

Udvalget foreslår, at Arbejdsministeriet kontakter Uddannelsesrådet med henblik på drøftelse af spørgsmålet om kommunalt medlemskab af Uddannelsesrådet for arbejdsmarkedsuddannelserne.

De nuværende finansieringsregler vedrørende jobtilbudsordningen (omfattende dels den statslige genoptræningsstøtte, dels en mellemkommunal udligningsordning) er unødigt komplicerede, så den enkelte kommunes mulighed for at overskue de samlede udgiftsmæssige virkninger forringes.

Den mellemkommunale udligningsordning bevirker, at der overføres penge fra kommuner med langtidsledige under gennemsnittet til kommuner med langtidsledige over gennemsnittet.

FORSLAG 2.25

Udvalget foreslår, at finansieringsudvalget analyserer de byrdefordelingsmæssige virkninger af at ophæve udligningsordningen samtidig med en forhøjelse af genoptræningsstøtten.

FORSLAG 2.26

Det foreslås endvidere, at finansieringsudvalget analyserer de byrdefordelingsmæssige virkninger af at ophæve udligningsordningen for de ordninger, der er omfattet af lov om beskæftigelsesmuligheder for unge.

For så vidt angår lov om beskæftigelsesmuligheder for unge fremgår det af beskrivelsen ovenfor, at reglerne vedrørende de aktiviteter, kommunerne kan sætte i værk, er forholdsvis få, mens reglerne vedrørende finansieringen er meget detaljerede, idet der dels er regler om pligtbeløb, dels en dertil knyttet udligningsordning.

Tabel 2.33. Kommunernes nettodriftsudgifter til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden, løbende priser.

Mio. kr	Pligtbeløb	Nettodrifts- udgifter	Merforbrug
1980	249	421	172
1981	271	492	221
1982	303	590	287
1983	649	706	57
1984	676	855	179
1985	670	908	238
1986	670	906	236

Det fremgår af tabel 2.33, at de beløb, kommunerne faktisk afsætter, i alle årene siden 1980 har været højere - de seneste år væsentligt højere - end de pligtige beløb. I 1986 var der kun 38 kommuner, der havde et mindreforbrug. Bestemelsen synes således ikke at være af væsentlig betydning.

2.3.C.2. Kontantydelse.

For de sociale indkomstoverførslers vedkommende kan udvalget konstatere, at kommunerne for de fleste ydelsers vedkommende er helt uden indflydelse på udgiftsudviklingen. Tendensen har i de senere år gået i retning af en begrænsning af kommunernes styringsmuligheder, idet der er indført faste landsdækkende regler for kontanthjælp og varmehjælp til pensionister. I begge tilfælde har lovændringerne medført betydelige merudgifter. Udvalget har noteret sig, at Folketinget har valgt at regelbinde kontantydelse i stadigt stigende omfang, og har derfor ikke stillet forslag om øget kommunal indflydelse på tildelings- og udmålingskriterierne.

Den forskellige refusionsdækning for kontanthjælp, boligsikring, sygedagpenge og førtidspension (henholdsvis 50, 40, 75 og 100 pct.'s statsrefusion) kan have en vis indflydelse på kommunens beslutninger. Det kan gøre sig gældende dels ved kommunens indstilling til mere generelle spørgsmål, f.eks. vedrørende erhverv-, bolig- eller beskæftigelsesforhold, dels ved tilrettelæggelsen af administrationen af de forskellige sociale ordninger og dels ved de konkrete afgørelser om overgang fra en slags ydelse til en anden slags, som i en vis udstrækning beror på et konkret skøn.

Udvalget har noteret sig, at regeringen og Kommunernes Landsforening den 29. juni 1988 har indgået en aftale, som bl.a. indebærer, at der tages initiativ til ændringer inden for kontantydelsesområdet, herunder initiativer, der sigter mod en løsning af de af udvalget påpegede problemer.

Nedenfor er gengivet aftaleteksten herom:

"Reglerne for udbetaling af kontanthjælp ændres med henblik på tilpasning af kontanthjælpens størrelse til lønnen på lavtlønsområdet.

Regeringen har tilkendegivet, at der på grundlag af forslagene i den fælles statslig-kommunale arbejdsgruppe vil blive stillet forslag om at ændre reglerne for udbetaling af kontanthjælp bl.a. med henblik på ligestilling af kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. Regeringen fremlægger lovforslag i oktober.

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 pensionsnavnene 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.

Regeringen agter endvidere at søge regelændringer gennemført, så de træder i kraft i 1989 på følgende områder:

Reglerne for udbetaling af varmemhjælp ændres på grundlag af den foretagne undersøgelse. Regeringen fremlægger lovforslag i oktober bl.a. med henblik på administrative forenklinger.

Der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal komme med forslag til en forbedret budgetsikkerhed vedrørende den individuelle boligstøtte."

Udgifterne til dagpenge ved sygdom og fødsel afhænger bl.a. af de enkelte lægers henvisningsadfærd og vil blive inddraget i den i forslag 2.18 nævnte undersøgelse.

3. Undervisnings- og kulturområdet.

3.0. Kommunernes opgaver og udgifter på undervisnings- og kulturområdet.

De primærkommunale aktiviteter på undervisningsområdet omfatter først og fremmest folkeskoleundervisningen og de dertil knyttede aktiviteter, herunder specialundervisning, skolefritidsordninger m.v., samt fritidsundervisningen.

På det kulturelle område varetager primærkommunerne folkebiblioteksvæsenet samt en række kulturelle aktiviteter vedrørende museer, teatre etc.

I tabel 3.1 nedenfor er vist de primærkommunale netto-drifts- og anlægsudgifter i 1980 og 1986 inden for undervisnings- og kulturområdet, opgjort i 1986-pris- og lønniveau. Deflateringen af udgifterne er foretaget på grundlag af pris- og lønstigningsprocenter, der er opgjort specifikt for primærkommunernes undervisningssektor. Deflatorerne er vist i bilag 1.1. Udvalget har foretaget en sammenligning af den årlige vækstrate beregnet på udgifterne i disse to år, men skal understrege, at valget af andre år kan give anderledes resultater. Tallene afspejler ikke nødvendigvis en "udgiftstrend".

Tabel 3.1. Primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter på undervisnings- og kulturområdet. Faste priser og lønninger (1986).

Mio kr./pct.	1980	1986	Gennemsnitlig realvækst 1980-86
Undervisning og kultur ialt	22.669	20.455	-1,7
Folkeskolevæsen i alt	19.157	16.721	-2,2
heraf:			
folkeskoler	17.195	14.705	-2,6
skolebiblioteker	230	247	1,2
skolefritidsordninger	.	41	
Fritidsundervisning i alt	1.633	1.621	-0,1
heraf:			
ungdomsskoler	489	482	-0,2
ungdomsklubber	85	55	-7,0
interessegrupper	52	37	-5,5
lokaletilskud vedr. børn og unge*)	242	264	1,5
kommunale støtteforanstaltninger	283	269	-0,9
almen fritidsundervisning	185	199	1,2
specialundervisning	49	61	3,7
elevtilskud	121	111	-1,4
lokaletilskud vedr. voksne*)	25	31	3,7
Kulturel virksomhed i alt	1.879	2.113	2,0
heraf:			
folkebiblioteker	1.414	1.598	2,1

*) omfatter ikke omkostninger ved udlån af kommunens egne lokaler.

Udgifterne til det primærkommunale undervisnings- og kulturområde androg i 1986 ca. 20 mia. kr., svarende til 31,5 pct. af de samlede udgifter, jf. afsnit 1. Området har haft en negativ realvækst af størrelsesordenen - 1,7 pct. om året i perioden 1980-86.

Den overvejende del af udgifterne - over 70 pct. - vedrører folkeskolen, hvor der har været tale om en negativ realvækst 1980-86 på gennemsnitlig 2,6 pct. om året.

Fritidsundervisningsområdet androg i 1986 1,6 mia. kr., svarende til niveauet i 1980.

Endelig var der på det kulturelle område tale om udgifter på 2,1 mia. kr. i 1986, hvoraf folkebiblioteksvæsenet tegnede sig for de 1,6 mia. kr. Der har **på** det kulturelle **område**

generelt været tale om en stigning i udgiftsniveauet, svarende til en gennemsnitlig årlig realvækst på 2 pct. i perioden 1980-86. For folkebiblioteksområdet isoleret har realvæksten i nettoudgifterne ligeledes været positiv. For både folkebiblioteker og skolebiblioteker gælder imidlertid, at realvæksten skal ses på baggrund af bortfaldet af statsrefusioner i 1984.

I afsnit 3.1 har udvalget foretaget en gennemgang af det primærkommunale undervisningsområde, mens det kulturelle område er behandlet i afsnit 3.2. Gennemgangen er koncentreret om biblioteksvæsenet, som er behandlet samlet her (folkebiblioteker og skolebiblioteker).

3.1. Undervisningsområdet.

Undervisningsområdet i kommunerne omfatter som nævnt primært folkeskolen og dertil knyttede områder, samt hele fritidsundervisningsområdet.

Det centrale lovgrundlag på områderne er lov om folkeskolen og lov om fritidsundervisning m.v. Endvidere fastlægger lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen og virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v. (skolestyrelsesloven) det formelle styringssystem.

Nedenfor er nærmere redegjort for regelsættet, udgiftsudviklingen samt udvalgets overvejelser omkring udgiftspres og styringsmuligheder på folkeskoleområdet i afsnit 3.1.1 og på fritidsundervisningsområdet i afsnit 3.1.2.

3.1.1. Folkeskoleområdet.

3.1.1.A. Regelsættet på folkeskoleområdet.

a. Undervisningsreglerne.

Lovgrundlaget for folkeskolen er lov om folkeskolen fra 1975, jf. Bekendtgørelse nr. 541 af Lov om folkeskolen af 21. august 1986.

Ud over normalundervisningen, som betales af kommunerne, indeholder loven bestemmelser om og hjemmel til:

specialundervisning (§ 3, stk. 2, § 11, stk. 2 og § 19, stk. 1), (hvor kommunen er økonomisk ansvarlig).

Specialpædagogisk bistand til småbørn (§ 3a, § 19, stk. 1), (hvor kommunen er økonomisk ansvarlig).

vidtgående specialundervisning (§ 19, stk. 2) for såvel småbørn som børn i den undervisningspligtige alder, der kan udstrækkes til 11 år i alt (hvor amtskommunen er økonomisk ansvarlig, idet dog kommunerne skal betale et af undervisningsministeren fastsat takstbeløb til amtskommunen pr. barn (§ 40, stk. 2)).

supplerende undervisning og støtte til visse grupper af elever, herunder til modersmålsundervisning af fremmedsprogede elever (§ 4, stk. 6), (hvor kommunen er økonomisk ansvarlig).

undervisning i fritiden (§ 3, stk. 3) (hvor kommunen kan kræve betaling af forældrene for denne undervisning (§ 42, stk. 1), ligesom den kan kræve betaling for instrumenter og udstyr, eleverne får med hjem til eget brug (§ 17)).

muligheder for at tilbyde eleverne leg og beskæftigelse uden for skoletiden (skolefritidsordninger) (hvor kommunen skal kræve betaling af forældrene herfor (§ 42, stk. 2)).

befordring af elever (§ 25), (hvor kommunen er økonomisk ansvarlig).

forsøgsvirksomhed og pædagogisk udviklingsarbejde (§ 18, stk. 1) (som kommunerne betaler, men hvor staten kan yde tilskud (§ 43)).

Undervisningspligt.

Alle børn i Danmark er undervisningspligtige i 9 år. Flertallet af børnene opfylder undervisningspligten i den kommunale folkeskole, der omfatter en 1-årig børnehaveklasse, en 9-årig grundskole og en 1-årig 10. klasse. En del af børnene opfylder undervisningspligten i en friskole eller anden privat grundskole. Antallet af elever på 1.-9. klassetrin i folkeskolen og de private grundskoler tilsammen er ret entydigt bestemt ud fra de relevante årgangsstørrelser. Små

udsving kan forekomme som følge af mulighederne for tidlig skolestart og for at opfylde undervisningsforpligtelsen på anden måde efter 7. klasse.

Andelen af en årgang børn, der benytter private grundskoler, er stigende op gennem klassetrinene. På 8. og især 9. klassetrin er der herudover en afgang til private kostskoler (især efterskoler). Når det samtidig af loven fremgår, at det skal tilstræbes, at den enkelte klasse i grundskolen (1.-9. klasse) bevares samlet i hele grundskoleforløbet, må dette bevirke, at klassekvotienten i den kommunale folkeskole har faldende tendens op gennem grundskolen.

Kommunerne har pligt til at tilbyde børnehaveklasser og 10. klassetrin. Børnehaveklassesøgningen er så stor, at antallet af elever i folkeskolen og de private grundskoler tilsammen også næsten svarer til en hel årgang. Overgangen til gymnasium, erhvervsuddannelse m.v. efter 9. klassetrin er så stor, at antallet af elever på 10. klassetrin i høj grad kan påvirkes af mulighederne for at opnå en plads i et af disse uddannelsessystemer. 10.-klassens frekvensen har dog i de seneste år ligget stabilt. Disse systemer dimensioneres og betales af enten amtskommune eller stat, mens 10. klassetrin i folkeskolen er kommunernes ansvar.

Obligatoriske fag og holddeling.

Loven opregner endvidere de obligatoriske fag på de forskellige klassetrin i grundskolen, samt fag, eleverne skal have tilbud om at deltage i (tysk på 7.-9. klassetrin). En række praktisk/musiske fag kan indgå i undervisningen på andre klassetrin end de foreskrevne.

Undervisningen i børnehaveklassen er ikke fagdelt og skal overvejende gives i form af leg og andre lignende aktiviteter.

På 10. klassetrin er der ingen obligatoriske fag, men eleverne skal have tilbud om undervisning i dansk, regning/matematik, idræt, kristendomskundskab/religion, samtidsorientering, engelsk, tysk, fransk og fysik/kemi. På 8.-10. klassetrin kan der yderligere tilbydes eleverne undervisning i en række fag og emner (valgfag). Sådanne fag kan samlæses på tværs af årgange, og eleverne kan henvises til at følge fag i

ungdomsskolen i stedet for på skolen. Dog skal det være muligt for eleven at få udfyldt sit skema i folkeskolen, selv om det så bliver inden for et snævrere valgtilbud. Der kan også ske samarbejde mellem flere skoler om valgfag og tilbuds-fag på 8.-10. klassetrin. Eleverne skal på 8.-9. klassetrin have tilbud om valgfag mindst svarende til tilbuddet om tysk, og i 10. klasse mindst svarende til halvdelen af tilbuds-fagstimerne. I 10. klasse kan undervisningen dog tilbydes i samlede blokke.

I en række fag sker der opdeling på hold. Loven foreskriver holddelinger, dvs. opdeling i grundkursus og udvidet kursus, i fagene regning/matematik, engelsk og tysk på 8.-10. klassetrin samt fysik/kemi på 9.-10. klassetrin. Eleverne foretager valget af kursusniveau fag for fag. Der er i loven mulighed for, at undervisningsministeren kan godkende, at kursusdelingen undlades på 8.-9. klassetrin, såfremt skole-nævn, lærerråd og skolekommission indstiller dette. Kursusdelingen betyder alt andet lige, at en skole må have flere parallelklasser for at der kan opretholdes rimelige holdstørrelser i niveaudelte udbuds-fag. Flere og flere skoler anvender ikke-kursusdelt undervisning. Hvor delingerne opretholdes, giver navnlig søgningen til grundkursus små hold også selv om de sammensættes af elever fra flere parallelklasser.

I følge bekendtgørelse af 20. november 1984 om folkeskolens undervisning af fremmedsprogede elever, dvs. børn fra hjem, hvor der fortrinsvis tales et andet sprog end dansk, skal disse tilbydes undervisning i deres modersmål, dvs. nationalsprog.

Det er dog en forudsætning for, at der gives undervisning, at det er et skriftsprog, at der forefindes undervisningsmateriale, samt at der knyttes en kvalificeret lærer til undervisningen.

Er disse betingelser opfyldt og er der tilmeldt mindst 12 elever har kommunen pligt til at tilbyde undervisning. Tilmeldes færre end 12 elever og kommunen beslutter sig for ikke at oprette undervisningshold, har den pligt til at henvise de pågældende elever til andre kommuner. Samarbejde mellem nabo-

kommuner anbefales generelt, også i tilfælde hvor elevtallet overstiger 12.

Af en stikprøveundersøgelse af kommunernes merudgifter i forbindelse med flygtninge og indvandrere, foretaget af Indenrigsministeriet i juni 1988, fremgår det, at modersmålsundervisning i sig selv giver anledning til gennemsnitlige kommunale merudgifter af størrelsesordenen 2.500 kr. pr. elev pr. år.

Timetal og klassekvotienter.

Loven foreskriver ikke noget om timetallet i de enkelte fag. Ifølge lovens § 4, stk. 5 udsender undervisningsministeren vejledende timefordelingsplaner og læseplaner, og ifølge § 16, stk. 1 skal der for hver skole udarbejdes en undervisningsplan, der skal indeholde timetallet for de enkelte fag eller faggrupper for de enkelte klassetrin (timefordelingsplanen), læseplaner for fagene, det samlede ugentlige timetal på hvert klassetrin, det samlede ugentlige timetal for specialundervisning af såvel småbørn som børn i skolealderen, og skolens ferieplan.

Timefordelingsplanen skal holde sig inden for de ugentlige undervisningstimer, der fremgår af lovens § 14, stk. 1 (timetal i vejledning vist i parentes, jf. nedenfor).

1. klassetrin	15 - 22 timer (18 timer)
2. klassetrin	15 - 23 timer (20 timer)
3. klassetrin	18 - 23 timer (22 timer)
4. klassetrin	20 - 27 timer (25 timer)
5. klassetrin	23 - 29 timer (27 timer)
6. klassetrin	24 - 30 timer (28 timer)
7. klassetrin	24 - 30 timer (30 timer)
8. klassetrin	24 - 34 timer (30 timer)
9. klassetrin	24 - 34 timer (30 timer)
10. klassetrin	24 - 34 timer (30 timer)

I børnehaveklassen er mødetiden 3-4 timer daglig.

Såfremt skolen benytter sig af adgangen til samordnet indskoling for børnehaveklasse, 1. og 2. klasse, skal den

ugentlige undervisning omfatte mindst 20 timer på hvert af klassetrinene.

På alle klassetrin regnes 45 minutters undervisningstid for en time.

Der er altså efter loven ret brede intervaller (et minimum med mulighed for 25-40 pct. tillæg af timer). Ressourceindsatsen kan således reguleres ret meget ved at ændre timefordelingsplanen. Der vil også være mulighed for med samme ressourceindsats at vælge mellem på den ene side lav klassekvotient og færre ugentlige timer, eller på den anden side højere klassekvotient og flere ugentlige timer.

Der er i loven indsat bestemmelser om, at elevtallet i grundskolens (udelte) undervisning ikke må overstige 28 ved skoleårets begyndelse, og at elevtallet i en børnehaveklasse ikke må overstige 22, ligeledes ved skoleårets begyndelse. Der kan dog være op til 28 elever i en børnehaveklasse, såfremt klassen mindst 1 time dagligt deles i to hold med højst 14 på hvert hold. Loven fastlægger i øvrigt ikke klassestørrelsen.

Undervisningsministeren kan fastsætte rammer for forbruget af lærerskematimer pr. elev

(1) på de enkelte klassetrin i grundskolen og i 10. klasse baseret på et gennemsnitligt elevtal i grundskolens klasser på højst 22. Bestemmelsen er dog endnu ikke anvendt.

Skoleåret skal normalt omfatte 200 skoledage.

Undervisningsministeriet søger gennem vejledning at udøve en styring af skematimetallet og læreskematimer pr. elev.

Statens vejledning om timefordelingsplaner m.v.

I "Vejledning om udarbejdelse af timefordelingsplaner i folkeskolen" fra 1980 opstilles en normaltimeplan, der er vejledende for klasser med 22 elever ("normal-elevtal").

- (1) Lærerskematimeforbruget opgøres som det samlede antal undervisningstimer for lærerne på den pågældende skole. Hvis der er 2 lærere i samme klassetrin (dobbeltlærertimer) indgår dette således med 2 timer i lærerskematimeforbruget.

Planen viser ugentlige skematimetotal for elever i de enkelte fag (bortset fra valgfag, der samles som "et fag") på de enkelte klassetrin og sammenlagt elevernes samlede ugentlige skematimetotal på de enkelte trin.

De vejledende samlede ugentlige timetal ligger som hovedregel højere end midtpunktet i det interval, der angives i folkeskoleloven for elevskematimer - i 7. klasse ligger man faktisk på maksimum og fra 3.-6. klasse kun 1-2 timer under, jf. oversigten ovenfor.

Normalplanen angiver også vejledende tal for, hvor mange deletimer og timer til nødvendig holddeling der kan indgå i de enkelte fag på 1.-7. klassetrin. Endvidere er medtaget et regneeksempel for lærerskematimeforbruget på 8. trin på en 2-sporet skole, hvor kursusdelingen og de valgfrie fag udløser delinger af klasserne i hold.

De heraf beregnede behov for lærerskematimer i normaltimeplanen sættes i forhold til elevtallet. Herved opstår en vejledende norm for lærerskematimeforbruget pr. elev; en størrelse, der ofte anvendes i sammenligninger med det faktiske lærerskematimeforbrug i folkeskolen.

Det understreges i vejledningen, at der i loven er vide muligheder for at variere lærerskematimeforbruget efter det aktuelle elevtal i klasserne, men der advares også mod en gennemført differentiering af undervisningens tilrettelæggelse ud fra elevtallet i de enkelte klasser og mod at foretage automatiske reguleringer ud fra den vejledende norm. I praksis ligger normen dog så langt under det faktiske lærerskematimeforbrug pr. elev, bl.a. på grund af lave holdstørrelser, at det nok må konstateres, at normen kun har betydning som sammenligningsgrundlag.

Derimod ser det ud til, at skolemyndighederne følger vejledningens forslag til elevskematimer i de enkelte fag ved fastlæggelsen af undervisningsplaner for skolerne. Herved kommer elevernes samlede gennemsnitlige skematimetotal til at ligge tæt på normaltimeplanens angivelse og hermed tæt på lovens maksimumsgrænser fra 3.-7. klasse.

Sammenfattende har kommunerne altså valgt at følge vejledningen om skematimetal, mens de har fået lave holdstørrelser og dermed højere lærerskematimeforbrug pr. elev end vejledningen.

b. Specialundervisning og andre foranstaltninger.

Lovens bestemmelser om specialundervisning er meget sparsomme. Loven fastlægger, at der gives specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand til børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, og at henvisning til specialundervisning, der ikke er af midlertidig karakter, sker på grundlag af skolepsykologisk undersøgelse og efter samråd med eleven og forældrene. Det samlede ugentlige timetal for specialundervisning skal fastlægges i de enkelte skolars undervisningsplaner. Undervisningsministeren fastsætter de nærmere bestemmelser om specialundervisningen og den øvrige bistand og kan i den forbindelse fravige lovens bestemmelser om obligatoriske fag og ugentlige timetal m.v. (§ 3, stk. 2).

De nuværende bestemmelser omfatter følgende former for specialundervisning, alt efter handicappet eller problemernes karakter:

Specialundervisning i klassen med bistand i enkelte timer af lærer med særlig uddannelse.

Specialundervisning på hold eller klinik, hvor eleven modtager en del af eller hele undervisningen i et eller flere fag og i øvrigt følger normalundervisningen i klassen.

Undervisning i specialklasse, der omfatter alle fag. Klasserne kan placeres på almindelig skole eller en specialskole.

Enkeltmandsundervisning i en del af eller hele undervisningen i et eller flere fag med bevarelse af tilhørsforholdet til egen klasse.

Enkeltmands- eller holdundervisning som supplement til normalundervisningen i et eller flere fag.

Det er lærerrådet, der træffer afgørelsen, efter udtalelse fra skolepsykolog og efter samråd med elever og forældre. Kommunalbestyrelsen har som bevillingsmyndighed mulighed for at fastsætte den økonomiske ramme, som skolen skal holde, og dermed også en økonomisk ramme for specialundervisningen. Den decentrale ret til at bestemme, hvem og hvor mange der skal have specialundervisning, er altså ikke en ret til at trække på ubegrænsede ressourcer. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte en lærertimepulje, som skolen - eventuelt inden for visse grænser - kan fordele mellem normal- og specialundervisning. Eller kommunalbestyrelsen kan bestemme fordelingen mellem lærerskematimer til normalundervisning og til specialundervisning.

Lærerskematimeforbruget pr. elev til specialundervisning har holdt sig ret konstant i de seneste år, efter store stigninger for nogle år siden. Kommunernes specialundervisningsforbrug pr. elev er meget forskelligt, men store bykommuner har næsten altid større forbrug end mindre landkommuner.

Den iværksatte specialundervisning/specialpædagogiske bistand vurderes mindst en gang om året af skolepsykologisk rådgivning, der kan stille forslag til ændring i eller ophør af undervisningen/bistanden.

Med de meget individualiserede undervisningsformer i forhold til normalundervisningen beslaglægger specialundervisningen en betydelig del af lærerressourcerne i folkeskolen. Ca. 13 pct. af eleverne i folkeskolen modtager specialundervisning i større eller mindre omfang. Denne specialundervisning beslaglægger 17 pct. af lærerskematimerne.

Der findes særlige regler for specialpædagogisk bistand til småbørn.

Disse er fastsat i folkeskoleloven og den i tilknytning hertil udstedte bekendtgørelse.(2) Bekendtgørelsen omfatter børn i børnehaveklasser og børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen. Der peges i bekendtgørelsen specielt på indsatsen

(2) Bekendtgørelse om folkeskolens specialpædagogiske bistand til småbørn, nr.433 af 22. oktober 1979.

over for tale/hørevanskeligheder, **men mere** generelt omtales børn, hvis udvikling i øvrigt kræver en særlig hensyntagen eller støtte.

Støtteforanstaltningerne kan - ud over direkte bistand/undervisning af barnet - omfatte vejledning af forældre og andre voksne, der omgås barnet. Bistanden skal tilrettelægges i samråd med forældrene og i fornødent samarbejde med social- og sundhedsforvaltningen med henblik på samordning med anden indsats over for barnet/familien.

Den skolepsykologiske rådgivning sørger for, at forældrene inddrages i eventuelle undersøgelser og i overvejelserne om forslag til indsats over for barnet. Social- og sundhedsforvaltningen vil ligeledes blive involveret, hvis den skal inddrages i bistanden.

For den tungeste del af specialundervisningen findes regler om vidtgående specialundervisning for børn og unge i folkeskolelovens § 19, stk. 2.

På grundlag af den skolepsykologiske rådgivning træffer lærerrådet beslutning, om barnet eventuelt skal have vidtgående specialundervisning. Indstilling afgives herefter til kommunalbestyrelsen der igen indstiller til amtsrådet, der har den endelige visitations- og beslutningsret.

Generelt er beslutningsproceduren på hele specialundervisningsområdet meget indviklet og ud over hensynet til børnene kan hensynet til den enkelte lærers undervisningsbehov og overvæltningssituationer i forhold til amtets visitation spille ind (jf. afsnit f om finansieringsbestemmelserne).

Skolepsykologisk rådgivning.(3)

Som omtalt ovenfor er det fastsat i loven, at henvisning til specialundervisning, der ikke er af midlertidig karakter, skal ske på grundlag af en skolepsykologisk undersøgelse.

- 3) En nærmere beskrivelse findes i Betænkning om en eventuel ændret organisation af den skolepsykologiske rådgivning m.v., Betænkning nr. 987, 1983.

Baggrunden for brevet var især en formodning om, at elevernes timetal var faldet, selv om ressourceforbruget pr. elev var steget.

I brevet henvises til rapporten "Betænkning vedrørende folkeskolens specialundervisning", hvori bl.a. indgår, at det må forventes, at behovet for specialundervisning vil formindskes ved en forøgelse af timetallene i normalundervisningen.

Endelig anbefales i brevet en decentralisering af ledelsesansvar og beslutningskompetence helt ud på skoleniveau. Der peges på, at skolerne må aktivt med i beslutningerne både med hensyn til økonomi og organisering af skolernes hverdag, mens kommunalbestyrelsens primære rolle er at fastlægge de rammer, skolerne skal arbejde indenfor.

Kommunernes Landsforening har i sine sektorvejledninger udbygget de henstillinger, der er omtalt ovenfor. Landsforeningen anbefaler en totalrammestyring af folkeskolerne.

Efter udsendelsen af ministerbrevet i 1987 er i et samarbejde mellem Undervisningsministeriet og Finansministeriets budgetdepartement udarbejdet en Hvidbog om folkeskolen, jf. omtalen af denne i afsnittet ovenfor, som tilslutter sig Kommunernes Landsforenings anbefalinger om totalrammestyring.

Hvidbogen anbefaler:

en rammestyling af folkeskoleudgifterne ud fra det samlede elevtal i kommunen.

en fastholdelse/forøgelse af klassekvotienterne, så elevernes timetal kan fastholdes/forøges med mindre forbrug af lærerskematimer pr. elev. I denne forbindelse anbefales indførelse af fælles skoledistrikter, rimelige klassekvotienter i 1. klasserne, sammenlægning af klasser, skolestruktur med forskoler.

en større opmærksomhed omkring personaleforbrug, herunder nedsættelse af antallet af tjenestemandstillinger ud fra elevtalsprognoser, lokalt påvirkelige timereduktionsordninger, formindsket brug af afspadseringsordningen i efterfølgende skoleår med tillæg af 50 pct.

at der gennemføres ændringer i undervisningens organisation og tilrettelæggelse, bl.a. ved ikke-årgangsdelt undervisning og samlæsning for skoler/klasser, der er små, og konvertering af deletimer til fællestimer, at der fastlægges et ændret centralt regelsæt for specialundervisning, der muliggør øget selvforvaltning på skolerne ved specialundervisningens tilrettelæggelse, at udviklingsprogrammet for folkeskolen, der bl.a. omfatter standardforsøg med udvidet klasselærerfunktion, ekstrahjælp til svage elever uden etablering af egentlig specialundervisning, samt øget timetal i dansk i 3. og 4. klasse, gennemføres.

at deletimer ved ikke-kursusopdelt undervisning afskaffes at der sker en forøget oplysning af borgerne fra kommunernes skoleforvaltninger om nødvendigheden af at tilpasse ressourceforbruget til det faldende elevtal, så det klart fremgår, at standarden ikke herved forringes.

Kommunernes Landsforening udsendte den 28. marts 1988 en cirkulæreskrivelse om planlægning af folkeskolens ressourceforbrug i skoleåret 1988/89 og følgende år.

Landsforeningen pegede her på en række yderligere styringsmuligheder udover de, der er nævnt i "Hvidbogen":

I mange kommuner vil en tilpasning til det faldende elevtal kun kunne ske ved en ændring i skolestrukturen og ved skolenedlæggelser. Hvis kommunalbestyrelsen af hensyn til lokalsamfundet ikke ønsker en skole nedlagt, kan det overvejes at videreføre skolen som ikke-årgangsdelt.

En styring af kommunens samlede skematimeforbrug kan ske ved en elevtalsafhængig rammestyring, som nærmere er beskrevet i landsforeningens budgetvejledning for 1989. I den beskrevne model er udgangspunktet, at alle skematimer til enhver form for undervisning fastsættes på grundlag af kommunens samlede elevtal og et af kommunalbestyrelsen fastsat skematimeforbrug pr. elev.

Med hensyn til reduktionstimerne fastlægger kommunalbestyrelsen selv en del af timerne. Det drejer sig først og

fremmest om timetallet til faste vikarer, skemalagte vikartimer, skolebibliotekets timer samt timer til videreuddannelse.

Ved indførelse af samordnet indskoling skal elevernes undervisningstid være mindst 20 ugentlige timer. Denne timetalsudvidelse blev i sin tid forudsat udgiftsneutral og gav ikke anledning til kompensation, idet Undervisningsministeriet fandt, at der kunne ske en tilsvarende nedsættelse af deletimerne og af specialundervisningen. Folkeskolestatistikken for skoleåret 1986/87 viser, at timeforbruget på de mindste klassetrin er blevet forøget væsentligt mere end et meget beskedent fald i specialundervisningen. Timetalsudvidelsen for de mindste elever har således efter Landsforeningens opfattelse ikke været udgiftsneutral.

En mere simpel styringsmodel kunne være den samme, som anvendes på andre forvaltningsområder, nemlig at kommunalbestyrelsen for hvert skoleår fastlægger en ramme for det antal lærere, der må være ansat ved kommunens skoler, således at der ikke må foretages genbesættelse af ledige stillinger, der ligger ud over denne ramme. En sådan "omvendt" styringsmetode vil mange steder forudsætte ændringer i den eksisterende timestyringsplan og øvrige timestyring.

Landsforeningen pegede desuden på, at en tilpasning af folkeskolens økonomi til det faldende elevtal vil forudsætte ændringer i nogle af de gældende regler på folkeskoleområdet, blandt andet vedrørende reduktionstimer, skolenedlæggelser og privatskoler.

3.1.1.C. Styring på folkeskoleområdet.

a. Indledning.

Udgifterne til det samlede folkeskolevæsen udgjorde i 1986 16,7 mia. kr., svarende til 25 pct. af de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter.

En vurdering af styringsmulighederne på folkeskoleområdet må tage udgangspunkt i, at kommunerne - modsat på f.eks.

daginstitutionsområdet - er uden indflydelse på, hvor mange, der skal modtage ydelserne. For årgangene i 1.-9. klasse er der undervisningspligt, og for så vidt angår børnehaveklasser og 10. klasser har kommunerne pligt til at sørge for undervisning til alle, der ønsker det.

Således fremgår det af afsnit 3.1.1.B.a., at antallet af skolesøgende børn siden 1980 på seks år er faldet med 90.000 svarende til ca. 11 pct., mens antallet af elever i de kommunale skoler, er faldet med 13 pct., idet forskellen kan henføres til overgang fra folkeskolen til private grundskoler.

Set i lyset af de sidste 10 års udvikling er det afgørende spørgsmål ved vurderingen af de kommunale folkeskoleudgifters styrbarhed derfor, om kommunerne - dersom de ønsker det - er i stand til at tilpasse de samlede udgifter i takt med et faldende elevtal.

Af omstående tabel 3.12 fremgår en detaljeret prognose for udviklingen i elevbestanden på grundskoleniveau ifølge Undervisningsministeriets prognosemodel for folkeskoleområdet.

Modellens forudsætninger findes i befolkningsprognosen fra Danmarks Statistik, der forudsætter en stigning i fertiliteten fra det nuværende niveau på 1,48 til 1,7 i 1995.

Det fremgår af tabellen, at folkeskolen endnu har ca. halvdelen af virkningen af det relativt drastiske fald i fødselsårgangene i sidste halvdel af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne til gode. Det fortsatte fald vil imidlertid være stærkt koncentreret omkring de nærmest kommende år. Fra et niveau på indeks 100 i 1986/87 vil niveauet nå sit absolutte lavpunkt i 1995/96 med indeks 83. Langt den største del af faldet ligger imidlertid på de kommende 5 skoleår.

Fra 1993/94 og århundredet ud ligger elevbestanden relativt stabilt, hvis fertiliteten stiger til 1,7. Herefter starter en kort periode med stigning i elevtallet igen under forudsætning af stigende fertilitet. Efter 2010 vil elevtallet imidlertid igen falde kraftigt.

Tabel 3.12. Udviklingen i elevbestanden af grundskoleelever fordelt på folkeskoler (kommunale) og privatskoler.

År	Folkeskoler (kommunale)		Private skoler		Grundskole i alt Bh.kl. - 10.kl.	
	Absolut	Indeks	Absolut	Indeks	Absolut	Indeks
1980/81	725.269	115	57.982	86	783.251	112
1981/82	716.578	114	60.103	90	776.681	112
1982/83	696.318	111	61.618	92	757.936	109
1983/84	674.182	107	62.962	94	737.144	106
1984/85	657.734	105	64.774	97	722.508	104
1985/86	642.792	102	66.372	99	709.164	102
1986/87	629.309	100	67.075	100	696.384	100
1987/88					681.946	98
1988/89					664.080	95
1989/90					648.879	93
1990/91					626.717	90
1991/92					609.027	87
1992/93					599.078	86
1993/94					593.453	85
1994/95					586.622	84
1995/96					580.853	83
1996/97					582.505	84
1997/98					586.058	84
1998/99					595.687	86
1999/00					607.575	87
2000/01					622.406	89
2001/02					633.061	91
2002/03					640.699	92
2003/04					645.174	93
2004/05					648.667	93
2010/11					638.000	92
2018/19					550.000	79
2023/24					510.000	73

Den stærke koncentration af faldet på de næste 4-5 skoleår har givet udvalget anledning til overvejelser.

Kommunerne er allerede i gang med en tilpasningsproces. Det gælder således skolenedlæggelser og skolesammenlægninger med henblik på at påvirke klassedannelsernes og de bundne holddannelser, som har stor betydning for lærerforbruget pr. elev.

I første halvdel af 1990'erne vil faldet i elevbestanden koncentrere sig særligt om de ældste klassetrin. Her er forbruget af deletimer og ressourceforbruget til valg- og tilbudsfag særligt stort. Det er vigtigt at opnå en større fleksibilitet på tværs af distriktsgrænserne og et samarbejde

mellem de enkelte skoler om udbuddet af valg- og tilbudsfag med henblik på at opnå større holdstørrelser, og med en revision af de særligt gunstige reduktionsregler på disse klassetrin. Det kan bemærkes, at disse foranstaltninger er nødvendige uanset antallet af skoler.

En vurdering ud fra den foran beskrevne udvikling i 1980'erne synes at pege på, at kommunerne har lettest ved at styre udviklingen i udgifterne til anlæg, materialer og fremmede tjenesteydelser.

I en styringsmæssig sammenhæng må opmærksomheden derfor naturligt samle sig om lønudgifterne i folkeskolen, dvs. især lærertimeforbruget.

I aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening af 29. juni 1988 anføres det som forudsætning for, at der set under ét kan holdes uændrede udgifter i kommunerne, at lærerløntimeforbruget pr. elev i folkeskolen ikke stiger.

Udvalget har lagt stor vægt på at undersøge, hvilke regler m.v. der i særlig grad kan virke hæmmende for en sådan styring af lærerløntimeforbruget. Udvalgets forslag til ændringer, der decentraliserer beslutningskompetence til kommunerne, har bl.a. til formål at fremme en kommunal rammestyring af skolerne med delegering af beslutninger til de enkelte skoler inden for elevtalsafhængige, økonomiske rammer og at opnå forenklinger.

Da tjenestetidsregler m.v. i høj grad påvirker lærertimeforbruget, er det naturligt først at se på mulige ændringer i den overordnede personalestyring.

b. Den overordnede personalestyring.

Selv om folkeskolen er kommunalt styret, hvad angår undervisningstilbud og skolestruktur, er personalestyringen i høj grad et statsligt anliggende.

Det fremgår af afsnit 3.1.1.A, at staten har forhandlingskompetencen i forhold til folkeskolelærerne, at pensions-

udgifterne afholdes af staten, og at undervisningsministeren fastsætter normeringsreglerne for, hvor mange tjenestemandstillinger, der kan oprettes i den kommunale folkeskole.

Der er i medfør heraf fastsat ganske detaljerede regler om, hvorledes det samlede antal lærerstillinger fastlægges ud fra lærerskematimetaltal, timerreduktioner m.v., ligesom der er fastsat et ugentligt undervisningstimetaltal pr. lærer.

Kommunernes Landsforening har rettet henvendelse til regeringen om en kommunal overtagelse af forhandlingskompetencen på folkeskoleområdet, men finansministeren har svaret, at dette ikke er aktuelt for tiden.

De nuværende tjenestetidsaftaler er imidlertid en alvorlig hindring både for en fleksibel arbejdstilrettelæggelse og for kommunernes rammestyring af løntimeforbruget ved de enkelte skoler. Systemet er desuden uigennemskueligt, og der er hele tiden tendenser til, at det i forbindelse med indpasningen af nye arbejdsopgaver, arbejdstidsforkortelser m.v., bliver stadig mere kompliceret. Systemet kan også virke som en hindring for udviklingen af nye undervisningsformer ved sin opbygning ud fra undervisningstimer af 3/4 timers varighed.

Specielt finder udvalget, at systemet med, at der fastlægges en norm for lærernes pligtige skematimetaltal, og at forskellige arbejdsopgaver enten er indregnet i denne norm eller skal omregnes til lektionstimer i form af reduktionstimer uanset opgavernes karakter, er et dårligt egnet instrument. Dette gælder både, hvis målet er at tilpasse arbejdsopgavernes omfang til den samlede arbejdstid, at udnytte den enkelte lærers samlede arbejdstid hensigtsmæssigt, samt at sikre en rimeligt ensartet arbejdsbelastning af de enkelte lærere inden for den samlede arbejdstid og at udvikle nye undervisningsformer.

Udvalget finder derfor, at målet må være, at skoler i højere grad betragtes som almindelige arbejdspladser, hvor lærerne arbejder inden for en aftalt arbejdstid, uanset hvilke opgaver de løser. En så stor del af lærernes arbejdstid som muligt bør kunne anvendes til opgaver, hvor lærerne er i

direkte kontakt med eleverne, hvad enten det drejer sig om traditionel klasseundervisning eller andre undervisningsformer. Der bør altså tilstræbes en omlægning, således at lærernes arbejdstid fastlægges i form af en samlet arbejdstid.

RSLAG 3.1

På denne baggrund foreslås det generelt, at aftalerne med lærerorganisationerne søges udformet, så alene samlet arbejdstid og aflønning fastsættes centralt, mens udnyttelsen af arbejdstiden henhører under kommunerne, der har mulighed for at delegere kompetencen videre til de enkelte skoler.

Udvalget finder, at en række af de nuværende reduktionsordninger under alle omstændigheder er usædvanlige dele af en overenskomst og ikke som sådanne synes velbegrundede, hverken hvad angår deres eksistens og omfang eller set i relation til andre opgaver, som lærerne skal varetage.

Man foreslår derfor specielt, at alle centralt fastlagte reduktionsordninger for særlige opgaver erstattes af decentrale, ubundne puljer.

RSLAG 3.2

Udvalget foreslår, at reglerne for normering af stillinger i folkeskolen generelt forlades til fordel for en fri normeringsret.

Endvidere finder man, at hovedprincipperne for lærernes aflønning må tages op til overvejelse.

RSLAG 3.3

Udvalget foreslår derfor, at staten og Kommunernes Landsforening udarbejder et fælles oplæg til et nyt tjenestetidsaftalesystem herunder forslag til, hvordan systemet kan udformes, så undervisningsindsatsen i højere grad tilgodeses.

I kommuner, hvor der er oprettet samordnet indskoling, samt i kommuner, hvor der er oprettet skolefritidsordninger, har det visse steder forhindret en fleksibel anvendelse af læreruddannet personale og pædagoguddannet personale, at lærerne ikke har kunnet varetage opgaver i skolefritidsordningerne og omvendt, at pædagogerne ikke har kunnet medvirke ved løsning af arbejdsopgaver, der traditionelt har været udført af det læreruddannede personale.

FORSLAG 3.4

Udvalget skal foreslå, at der gennemføres ændringer i regelsættene eller tages initiativ til at få ændret aftaler, så der åbnes mulighed for, at lærere kan udføre en del af deres tjenestepligt i skolefritidsordninger, samt at skolepædagoger i visse tilfælde kan varetage opgaver i folkeskolen, som har været forbeholdt læreruddannet personale.

c. Mulighederne for at styre løntimetallet og lærerskematimetallet pr. elev inden for rammerne af de centralt fastlagte aftaler.

Kommunernes styring af lærerløntimeforbruget pr. elev kan foregå på forskellige måder, dels gennem fordelingen af elever på skoler og herigennem på klassedannelserne, dels via elevtalsafhængig tildeling af lærerløntimer til de enkelte skoler. I princippet er bestemmelserne i folkeskoleloven så fleksible, at kommunerne inden for ret vide rammer har mulighed for at styre "servicestandarden" i folkeskolen målt med lærerløntimeforbruget pr. elev, men i praksis er der en lang række regler, der begrænser styrbarheden og fleksibiliteten.

Klassekvotienten er siden 1981/82 faldet fra 18,5 til 18,1 dvs. godt 0,1 pr. år og ligger altså væsentligt under Undervisningsministeriets vejledende norm på 22.

Blandt de centralt fastlagte regler, der kan tænkes at påvirke klassekvotienten og holdopdelinger i undervisningen må (jf. afsnit 3.1.1.A) især nævnes

reglerne om skoledistrikter og skolenedlæggelser
tilskudsfordelingskriterier til private skoler
henstillingen om, at klasser bevares samlet i hele grundskoleforløbet
reglerne om opdeling i grundkurser og udvidet kursus på 8.-10. klassesetrin, samt
reglerne om samlæsning på tværs af klassesetrin.

FORSLAG 3.5

På denne baggrund foreslås det - i fortsættelse af den opblødning af reglerne om skoledistrikter, der skete i 1986, - helt at ophæve bestemmelsen om, at en kommune skal fastsætte skoledistrikter. Den enkelte kommune vil da f.eks. kunne vælge et helt frit skolevalg for forældrene eller en skoledistriktsordning svarende til en af de nuværende ordninger.

Skolepsykologerne indtager således en central rådgivende rolle såvel ved afgørelser om almindelig specialundervisning som ved afgørelser om specialpædagogisk bistand til småbørn og henvisning til vidtgående specialundervisning.

Ifølge skolestyrelsesloven kan der under amtsrådet eller i en større kommune ansættes en ledende skolepsykolog. Denne forestår det skolepsykologiske undersøgelses- og rådgivningsarbejde samt tilrettelæggelsen af specialundervisning ved kommunale, statslige og private skoler og andre undervisningsinstitutioner i en eller flere kommuner. Den ledende skolepsykolog udøver sin virksomhed under ansvar over for skolekommissionen i den eller de kommuner, hvortil han ifølge sit ansættelsesforhold er knyttet.

Oprettelsen af stillinger som ledende skolepsykolog, skolepsykolog og skolekonsulent som medhjælp for skolepsykologen følger bestemmelserne i Undervisningsministeriets cirkulære om normering af tjenestemandstillinger i folkeskolen(4)

Skolekonsulenter og skolepsykologer normeres efter den seneste cirkulæreændring frit af kommunen med angivelse af funktionsområde. Funktionsområderne for de enkelte konsulentstillinger skal dog fremgå af kommunens skoleplan.

Kommunerne kan indgå overenskomster eller aftaler med andre kommuner eller amtskommunen om fælles betjening af skolekonsulenter inden for en række områder samt om skolepsykologisk rådgivning.

Stillingen som ledende skolepsykolog for et kommunesamarbejde kan oprettes, hvis det samlede børnetal er tilstrækkeligt, dvs. et børnegrundlag på 3.000. Flere kommuner kan også indgå overenskomst med amtskommunen om at anvende amtskommunale skolekonsulenter og skolepsykologer. Sådanne fælles ordninger skal beskrives i den enkelte kommunes skoleplan.

- (4) Cirkulære om normeringen af tjenestemandstillinger i folkeskolen af 24. april 1978 med ændringer af 11. juli 1986, 18. november 1986 og 3. marts 1988.

I hver amtskommune normeres 1 stilling som amtsskolepsykolog, og der kan normeres 1 eller flere stillinger som skolepsykolog som medhjælp for amtsskolepsykologen.

I skolepsykologisk rådgivning kan endvidere ansættes kliniske psykologer, fysioterapeuter og socialrådgivere.

Antallet af normerede tjenstemandsstillinger i de forskellige kategorier, for skolekonsulenters vedkommende med angivelse af funktionsområde, skal fremgå af skoleplanerne og af planerne for amtskommunernes skolevæsen og undervisningsvirksomhed.

Den skolepsykologiske rådgivning er et tilbud til børn og unge og deres forældre, samt for de personer, der har forbindelse med barnet i undervisningsmæssig sammenhæng. Den skolepsykologiske rådgivning er således et rådgivende organ uden formel beslutningskompetence - et organ, der skal yde rådgivning til skolevæsenets besluttende instanser, så der tages hensyn til pædagogiske, psykologiske og sociale forhold, herunder forældres og elevers ønsker, når beslutning om iværksættelse af støtteforanstaltninger skal træffes.

Forslag til foranstaltninger over for den enkelte elev afhænger af de diagnostiske overvejelser, de ressourcer, der er til stede, i form af lærer- og psykologtimer samt institutionspladser, og elevens og dennes families ønsker. De mest anvendte foranstaltninger er pædagogisk støtte i skolen, pædagogisk støtte i specialklasse eller på specialskole, rådgivning om og instruktion i anvendelse af hjælpemidler, psykologisk/ psykiatrisk behandling, støtte gennem samtaler samt miljøskift (skoleflytning, familiepleje, skole- eller behandlingshjem).

Den skolepsykologiske rådgivning medvirker også ved forebyggende arbejde - f.eks. i forbindelse med indskolingsordninger og forældrekontakt - de ydre rammer for skolens virksomhed og lærernes indbyrdes samarbejde.

Skolefritidsordninger.

Et andet sæt af særlige foranstaltninger i folkeskoleloven indførtes i 1984 med skolefritidsordningerne. Regelsættet for skolefritidsordningerne er fastlagt i:

Folkeskoleloven, samt i
Undervisningsministeriets vejledning af 8. januar 1988.

Ved lov nr. 231 af 22. april 1987 bestemtes det, at folkeskolelovens bestemmelser om skolefritidsordninger af undervisningsministeren skal tages op til fornyet behandling i Folketinget i folketingsåret 1989/90.

Formålet med skolefritidsordningerne er at tilbyde børnene mulighed for leg og beskæftigelse uden for skoletiden. Det er overladt til det lokale initiativ, om skolefritidsordningerne skal etableres, og der er alene tale om et tilbud til børnene. Der er ingen egentlige regler om tilrettelæggelsen.

Mange kommuner bruger ordningerne som et supplement eller alternativ til fritidshjemstilbuddene i social regie (jf. afsnit 2). Ordningerne giver en ekstra mulighed for udnyttelse af folkeskolernes lokaler.

I overenskomsten med skolepædagogerne er fastsat en årsnorm, der sikrer fleksibel fordeling af arbejdstiden på skoleuger og skolefriuger.

I folkeskoleloven er bestemt, at kommunen skal opkræve betaling af forældrene for benyttelse af skolefritidsordninger, men der er ikke angivet regler for betalingens fastsættelse.

Undervisningsministeriet har i sin vejledning henstillet, at betalingen fastsættes således, at man undgår sociale forvridninger mellem skolefritidsordningen og fritidshjem. I princippet bør betalingen derfor svare til betalingen for en fritidshjemsplads.

Det er endvidere henstillet, at der under hensyn til forældrenes økonomi bør kunne tilbydes børn hel eller delvis friplads, herunder eventuelt søskendemoderation.

c. Skolestruktur og skolenedlæggelser.

Hver enkelt kommune skal udarbejde en skoleplan, hvoraf det skal fremgå, hvilke folkeskoler der findes i kommunen, hvor de er placeret, og fra hvilket distrikt skolen modtager børn. Endvidere indeholder skoleplanen en oversigt over hver enkelt skoles omfang med hensyn til undervisning i børnehaveklasser, grundskole og 10. klasse, specialundervisning af skolebørn og dennes eventuelle udstrækning til 11 års undervisning, fritidsundervisning og skolefritidsordning. Endelig fastlægges arten af den specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, indretningen af eventuel vidtgående specialundervisning i kommunens skoler efter overenskomst med amtskommunen, henvisning af elever til undervisning i andre skoler efter overenskomst, samt normeringen af stillinger i folkeskolen i kommunen.

Kommunen kan efter regler fastsat af undervisningsministeren (Bekendtgørelse nr. 362 af 2. juni 1986 om fælles skoledistrikt og friere skolevalg i folkeskolen) bestemme, at flere skoler har fælles skoledistrikt (frit skolevalg), og der kan foretages mindre distriktsomlægninger i forbindelse med den årlige indskrivning. Distriktsgrænserne kan være større for de ældre end for de yngre klassetrin. Omlægning af distriktsgrænser mellem bestående skoler skal så vidt muligt være uden virkning for børn, der allerede er optaget i skolen. Klasser kan dog overflyttes samlet til en anden skole. Tilskyndelsen til, at klasser bevares samlet i hele grundskoleforløbet, er ikke nogen hindring for, at to klasser kan slås sammen også ud fra økonomiske hensyn.

Klassekvotienterne ved optagelsen i 1. klasse vil være ret påvirkede af distriktsgrænserne, selv om mindre justeringer kan foretages ved de årlige indskrivinger, hvis en bestemmelse herom indgår i kommunens skoleplan. Med hensyn til børnehaveklasser, kan amtsrådet tillade, at der i en skoles børnehaveklasse optages børn fra flere skoledistrikter.

I mange kommuner ønsker man at videreføre sammensætningen i børnehaveklassen til 1. klasserne, selv om dette ikke omtales i loven.

Skoleplanen omfatter endvidere hver enkelt skoles omfang med hensyn til undervisning i grundskolen, 10. klasse samt børnehaveklasse, specialundervisning, fritidsundervisning, skolefritidsordning, specialpædagogisk bistand til småbørn, indretning af vidtgående specialundervisning i kommunens regie efter overenskomst med amtskommunen, omfanget af henvisning af elever til undervisning i andre skoler efter overenskomst, samt normeringen af lærerstillinger.

Nedlæggelser af folkeskoler besluttet af kommunalbestyrelsen. Det gælder dog, at nedlæggelsesbeslutningen skal bekendtgøres i et eller flere lokale blade, og hvis mindst 50 pct. af de til kommunalbestyrelsesvalget stemmeberettigede beboere i det pågældende skoledistrikt skriftligt kræver det, skal kommunalbestyrelsen afholde en afstemning om nedlæggelsen blandt alle således stemmeberettigede. Bliver resultatet af afstemningen, at mindst 60 pct. af de stemmeberettigede ønsker skolen opretholdt, kan den først nedlægges efter udløbet af den følgende valgperiode og da kun, hvis kommunalbestyrelsen på ny træffer beslutning herom. Der kan ikke over for en sådan fornyet beslutning kræves afstemning blandt beboerne.

Disse meget stramme bestemmelser skal ikke gælde ved nedlæggelse af skoler, der ligger mindre end 1,5 km fra den eller de skoler, hvortil den overvejende del af eleverne overflyttes.

For små skoler giver folkeskoleloven i øvrigt en række bestemmelser, der gør det muligt at afvige fra de generelle regler for herigennem at bevare mindre skoler med et rimeligt ressourceforbrug pr. elev.

En klasse kan om nødvendigt omfatte flere klassetrin inden for 1.-6. klassetrin (ikke-årgangsdelt undervisning, når elevtallet ikke muliggør, at der kan oprettes eller opretholdes en klasse for hvert klassetrin). Amtsrådet kan i særlige tilfælde tillade, at disse regler også omfatter 7. klassetrin.

Undervisningen i formning, musik, håndarbejde, sløjd, hjemkundskab, tilbudsfag på 8.-10. klassetrin, samt i idræt

kan ved alle skoler (d.v.s også årgangs-delte) være fælles for flere klassetrin.

Ved mindre (enkeltporede) årgangsdelte skoler kan også anden undervisning, bortset fra idræt, på 1.-7. klassetrin samlæses på tværs af klassetrin, dog højst 15 pct. af de pågældende klassers timetal.

d. Styrelsesforholdene.

Regelsættet på folkeskoleområdet rummer muligheder for at kommunalbestyrelserne kan foretage økonomisk styring af de enkelte folkeskoler, men styringsapparatet er baseret på, at mange organer skal inddrages i beslutningsprocessen og kendetegnet ved en ringe gennemsigtighed, på grund af det komplicerede regelsæt.

Den enkelte kommune kan således beslutte, (og mange har faktisk besluttet), at anvende rammestyring på folkeskoleområdet.

Kommunernes styring af lærerlønetimeforbruget(5) kan foregå på forskellige måder. For normaltimeforbrugets vedkommende har nogle kommuner valgt en styring via klassedannelsen, således at man ved løbende skoledistriktsændringer søger at opnå en rimelig høj klassekvotient. I disse kommuner vil elevernes timetal typisk kun variere i mindre omfang i forhold til, hvor mange elever, der er i den enkelte klasse. Stadig flere kommuner har valgt at styre normaltimeforbruget gennem elevtalsafhængige timestyringssystemer. Disse indebærer, at der tildeles ressourcer ud fra en bestemt kvotient for lærerskematimeforbruget pr. elev. Timerne fordeles herefter enten ud fra en på forhånd fastlagt tabel over timetallet på de enkelte klassetrin ved bestemte elevtal (afledte timefordelingsplaner) eller som en ramme, som den enkelte skole i varieret omfang selv kan fordele på timer og klassetrin. Såfremt

- (5) Lærerlontimer er lig med summen af lærerskematimer, jfr. note (1), og reduktionstimer, d.v.s. timer, der fragår lærernes samlede undervisningstimetal som følge af varetagelsen af andre opgaver, d.v.s. opgaveretning, skolebibliotek m.v.

klassekvotienterne bliver meget lave, vil det dog ikke være muligt at foretage tilpasning til det faldende elevtal, idet man da vil støde mod folkeskolelovens minimumstimal.

Specialundervisningen styres tilsvarende typisk ved at der fastlægges et bestemt lærerskematimeforbrug pr. elev.

Derimod indgår reduktionstimerne ikke i rammestyringen.

Styringen af skolevæsenet er efter lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v. som bekendtgjort i nr. 492 af 25. juli 1986 henlagt til følgende organer:

- (i) kommunalbestyrelsen
- (ii) skolekommissionen
- (iii) skolenævn
- (iv) ledelse og lærerråd
- (v) samarbejdsudvalg
- (vi) amtsråd

(i) Kommunalbestyrelsen.

Det er kommunalbestyrelsen, der i henhold til skolestyrelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 492 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.m. af 25. juli 1986) træffer bestemmelse om alle forhold vedrørende kommunens skolevæsen, der ikke er henlagt til andre myndigheder. Alle sager vedrørende skolevæsenet, der er henlagt til skolekommissionen eller andre stedlige myndigheder, skal forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse, hvis de medfører forøgede udgifter for kommunen.

Kommunalbestyrelsen bestemmer inden for de lovgivningsmæssige og overenskomstmæssige rammer de bevillinger, indenfor hvilken skolevæsenet skal holde sin aktivitet.

Kommunalbestyrelsen vedtager kommunens skoleplan og undervisningsplaner på basis af udkast fra skolekommissionen. Regler om affattelsen af skoleplaner fastsættes af undervisningsministeren. Skole- og undervisningsplaner indsendes til amtsrådet til orientering.

Kommunalbestyrelsen udarbejder projekt til opførelse af nye skoler, samt til- og ombygning af bestående skoler.

Kommunalbestyrelsen ansætter ledere og lærere ved kommunens skole- og undervisningsvæsen. Undervisningsministeren fastsætter reglerne for udfærdigelse af opslag af stillinger, udøvelsen af indstillingsret og ansættelse og afskedigelse af ledere og lærere. Uansøgt afsked af en fastansat leder eller lærer foretages af undervisningsministeren. Kommunalbestyrelsen ansætter en af lederne som ledende skoleinspektør eller en skoledirektør.

(ii) Skolekommissionen.

Skolekommissionen varetager tilsynet med kommunens skolevæsen. Skolekommissionen sammensættes af 7 medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen, 5 medlemmer valgt af og blandt medlemmerne af skolenævnene, og 1 medlem valgt af ungdomsskolenævnet (antallene af repræsentanter vedrører kommuner med mindst 15 medlemmer i kommunalbestyrelsen).

Skolekommissionen udarbejder udkast til kommunens skoleplan og til undervisningsplaner for kommunens skoler, som i nogle kommuner er en del af udgangspunktet for kommunens budgetlægning. I det omfang skoleplanen omfatter forslag om undervisning af eleverne i fritiden eller skolefritidsordningen, skal kommissionen indhente en udtalelse fra fritidsnævnet.

Skolekommissionen foretager indstilling om ansættelse og afskedigelse af ledere og lærere ved kommunens skolevæsen. Herudover har den ret til at afgive udtalelse og stille forslag om alle spørgsmål, der vedrører kommunens skole- og undervisningsforhold.

(iii) Skolenævn.

Ved hver skole oprettes et skolenævn med 5 eller 7 medlemmer, valgt af og blandt skolens forældrekræds.

Skolenævnet har blandt andet til opgave, at godkende den ugentlige arbejdsplan samt arbejdets fordeling mellem lærerne efter indstilling fra lærerrådet, at godkende skolens valg af undervisningsmidler og indhold af fælles arrangementer for skolens elever efter indstilling fra lærerrådet, og at afgive

udtalelser og stille forslag til skolekommissionen og kommunalbestyrelsen om alle spørgsmål, der vedrører skolen.

(iv) Ledelse og lærerråd.

Ved hver selvstændig skole med flere fast ansatte lærere ansættes en leder, der har såvel den administrative som den pædagogiske ledelse af skolens virksomhed.

Ved enhver kommunal folkeskole med mere end to fast ansatte lærere dannes et lærerråd af alle ansatte med undervisningsopgaver.

I kommuner med mere end een kommunal skole vælges et fælleslærerråd.

Udgifter ved lærerrådernes virksomhed afholdes af kommunen efter regler fastsat af undervisningsministeren.

Fælleslærerrådet skal afgive erklæring til skolekommissionen om kommunens skole- og undervisningsplan. Derudover har fælleslærerrådet ret til at afgive erklæringer og udtalelser og til at stille forslag om alle forhold, der vedrører kommunens skolevæsen.

Lærerrådet ved den enkelte skole har bl.a. til opgave at træffe bestemmelser om, hvorvidt et barn skal henvises til specialundervisning, og stille forslag til kommunalbestyrelsen om vidtgående specialundervisning eller specialpædagogisk bistand, typisk indenfor den givne bevillingsramme. Lærerrådet kan udtale sig om alle forhold vedrørende skolerne.

(v) Samarbejdsudvalg.

Ud over skolestyrelseslovens bestemmelser gælder de almindelige regler om samarbejdsudvalg, hvor alle grupper på skolen er repræsenterede.

(vi) Amtsrådet.

Amtsrådets opgaver i forhold til primærkommunerne på folkeskoleområdet er ifølge skolestyrelsesloven i dag bl.a. at træffe beslutning om specialundervisning eller specialpædagogisk bistand til børn, der har behov for vidtgående hensyntagen eller støtte, når kommunalbestyrelsen har indstillet

barnet hertil efter selv at have modtaget indstilling heroin fra lærerrådet. Tilsvarende træffer amtsrådet beslutning om vidtgående specialpædagogisk bistand til småbørn.

Endvidere skal amtsrådet ansætte en amtskonsulent for folkeskolen, der kan og skal rådgive amtsrådet i sager vedrørende folkeskolen, samt rådgive amtsrådsrådskredsens folkeskoler efter kommunale ønsker og amtsrådets nærmere bestemmelse. Der ansættes endvidere en amtsskolepsykolog, der kan bistå amtskonsulenten for folkeskolen i pædagogiske og uddannelsesmæssige spørgsmål, der kræver særlig psykologisk indsigt, samt rådgive ved tilrettelæggelsen af specialundervisningen ved alle skoler.

Amtsrådet er endelig ankeinstans for afgørelser truffet af de kommunale skolemyndigheder. Amtsrådets afgørelse er endelig, med mindre undervisningsministeren har fastsat regler om, at afgørelsestypen kan indbringes for ministeren.

For Frederiksberg Kommune udøver undervisningsministeren en række af de funktioner, der ovenfor er omtalt som amtskommunale, mens enkelte pligter er pålagt kommunalbestyrelsen.

For Københavns Kommune opereres med en skoledirektion, der er tillagt en række beføjelser, der ellers er placeret i amtsrådet eller hos ministeren.

I betænkning nr. 1123(6) er der stillet forslag om, at alle amtskommunale opgaver på folkeskoleområdet bortset fra vidtgående specialundervisning og opgaver som ankeinstans bortfalder.

Styrelsesforholdene for skolefritidsordninger.

Skolefritidsordninger er omfattet af de almindelige regler om tilsyn med skolen, som fremgår af skolestyrelsesloven. Dette betyder blandt andet:

- (6) Betænkning afgivet af udvalget vedrørende amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder, december 1987.

at skolenævnet ved den enkelte skole har tilsynet med skolefritidsordningen, og dermed indseende med og indflydelse på ordningen
 at skolelederen har den administrative og pædagogiske ledelse af skolefritidsordningen.

I skolestyrelsesloven er endvidere bestemt, at skolekommissionen skal indhente en udtalelse fra fritidsnævnet om de bestemmelser i udkastet til kommunens skoleplan, der vedrører elevernes undervisning i fritiden og skolefritidsordningen.

e. Ansættelses- og tjenestetidsaftaler, timereduktioner og tillæg.

Regelsættet vedrørende ansættelses- og tjenestetidsaftaler er fastlagt i følgende:

Lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken.
 Cirkulære om normeringen af tjenstemands-, timelærer- og faste vikarstillinger i folkeskolen af 24. april 1978 med senere ændringer.

Cirkulære om tjenestetiden for folkeskolens tjenestemænd af 22. februar 1983 med senere ændringer.

Folkeskolen har traditionelt haft statsligt styrede læreransættelsessystemer og tjenestetidsaftaler som indeholder:

formaliserede uddannelseskrav som ansættelsesbetingelse
 forhandlinger om løn- og ansættelsesvilkår med staten
 udmåling af lærernes arbejdstid efter en fælles målestok:
 antal lærerløntimer
 statslig fastlæggelse af arbejdstidsnormeringen af de enkelte arbejdsopgaver målt i antal lærerløntimer
 udtømmende aftaler med staten om arbejdstidsnormering, således at lokale myndigheder ikke har kunnet tildele lærerne arbejdstid til opgaver ud over de aftalebestemte.

Staten har ligeledes forhandlingsretten på arbejdsgiversiden.

For folkeskolen anvendes overvejende tjenestemandsansættelse for så vidt angår undervisningspersonalet, og staten har som nævnt pensionsforpligtelsen.

Normeringen af tjenstemands- og timelærerstillinger i folkeskolen er styret af cirkulære herom. Hovedprincippet er, at antallet af stillinger beregnes ud fra det efter timefordelingsplanen for skolevæsenet opgjorte samlede lærerskematimet, timereduktioner m.v., som divideres med en centralt fastsat norm for læreres lærerløn timerforpligtelse. Der er regler for, hvor stor en andel af stillingerne, der skal afsættes som lærer/overlærerstillinger. Skoleledere normeres efter et pointssystem på grundlag af antallet af elever og antallet af lærerskematimer.

Der er fri normering for stillinger som fast vikar. Normeringen af stillinger som ledende skolepsykolog er afhængigt af kommunens elevtal/børnetal.

Der er endvidere bestemmelser om samarbejde mellem kommuner inden for skolekonsulent- og psykologvirksomheden, og om stillinger ved amtskommunernes skolevæsen på folkeskoleområdet.

Stillingsnormeringerne og hermed statens pensionsforpligtelse er således tæt reguleret i forhold til kommunerne.

Den norm, der er bestemmende for anvendelsen af lærernes arbejdstid og som anvendes til at beregne antallet af stillinger på en skole, er et pligtigt årligt løntimetotal på 1.053 svarende til 26,32 løntimer (pr. august 1987) ugentligt i 40 uger. En ny lavere norm er trådt i kraft 1. august 1988 på grund af den generelle arbejdstidsnedsættelse.

Normen er fastsat under hensyntagen til, at en række opgaver - ud over forberedelse og gennemførelse af selve undervisningen - påhviler lærerne, så som kontakt til hjemmene, deltagelse i konferencer m.v.

Som et ud fra styringssynspunkter meget vigtigt centralt fastlagt regelsæt skal fremhæves, at en række opgaver giver

timereduktion. Det drejer sig om elevtalsafhængige reduktioner som i forbindelse med ikke-kursusdelt undervisning på 8.-9. klassetrin, opgaverettelse på 9.-10. klassetrin og skolevejledningsopgaver m.v. Der gives endvidere elevtalsafhængige reduktioner som f.eks. specialundervisningsvirksomhed, virksomhed som lærerrådsformand samt aldersreduktioner fra det fyldte 60 år.

Samlet udgør reduktionerne efterhånden omkring 20 pct. af lærerlønetimeforbruget, heri medregnet ferietidsforkortelsen, der har ført til en stigning i de opgjorte reduktioner.

Herudover har lærere i folkeskolen hidtil kunnet oppebære visse særlige honorarer for udførelse af særlige tilsyn med samlinger, med eleverne i frikvarterer og færdselskontakarbejde efter centrale cirkulærer. De centralt fastsatte bindinger for, hvilke særlige arbejdsopgaver, der kan honoreres, og hvor stort honoraret skal være er med rammeaftalen af 11. september 1987 om indgåelse af lokalaftaler om vederlag for særlige arbejdsopgaver i folkeskolen faldet bort. Bestående opgaver videreføres i første omgang med uændrede honorarer. Det overlades til den enkelte kommune at beslutte, hvilke særlige arbejdsopgaver man ønsker at etablere. Samtidig overlades det til kommunalbestyrelsen og den lokale kreds af Danmarks Lærerforening at aftale betalingens størrelse.

Kommunerne har ikke pligt til at etablere alle disse opgaver, men hvis de etableres, skal vederlaget forhandles med den lokale kreds af Danmarks Lærerforening. Følgende særlige arbejdsopgaver er omfattet af nyordningen: tilsyn med faglokaler, samlinger, materialer og udstyr, færdselskontaktlærere, tilsyn med skolepatruljer, tilsyn med elever i frikvartererne, kontaktlærer til elevrådet, skolebiblioteksvirksomhed ud over de opgaver, der er omfattet af den ydede timereduktion, og andre opgaver, der er mere vidtgående end de forpligtelser, der ifølge tjenestetidscirkulæret påhviler lærerne. Den eksisterende honorarordning videreføres dog under alle omstændigheder, - bortset fra gårdvagtordningen, som kan opsiges - indtil der lokalt er enighed om en anden ordning.

Endelig kan nævnes, at der ydes ulempegodtgørelse efter central aftale for tjeneste på ubekvemme tidspunkter. Der ydes løntillæg for varetagelse af undervisningstimer i et samordnet indskolingsforløb efter en central indgået aftale fra 1987. Der er ligeledes i 1987 indgået en central aftale om tillæg til tjenestemænd i folkeskolen for skemalagte undervisningstimer.

På grund af lærernes forværrede beskæftigelsessituation indførtes i 1983 en særlig afspadseringsordning. Denne har været meget gunstig for lærerne. Overtimer fremkommet ved årsopgørelsen i et givet skoleår skal afspadseres, således at disse timer med et tillæg på 50 pct. overføres til det følgende skoleår. Den overførte overtid skal i videst muligt omfang modsvares af en nedsættelse af det pligtige ugentlige skematimetotal, inklusive reduktioner.

Opnår læreren også i det andet år efter de fremkomne overtimer et samlet årligt løntimetotal, der overstiger det pligtige årlige timetal, skal overtimer med tillæg af 50 pct. påny overføres til det 3. skoleår.

Der kan således ske en akkumulering over flere år, hvor der er mulighed for at udskyde afspadsering til der er sket størst mulig akkumulering. Herefter kan afspadseres mest muligt og igen tages overtid, der efterhånden akkumuleres.

Den reelle virkning bliver, at lærerne over årene har et lavere pligtigt timetal end generelt, fordi der har været overtid i nogle afgrænsede perioder.

I lyset af den ændrede beskæftigelsessituation for lærere i folkeskolen er der i 1988 indgået aftale med lærernes Centralorganisation om i den gældende afspadseringsordning at indføre en række muligheder for ved lokal aftale mellem kommunalbestyrelsen og den lokale kreds af Danmarks Lærerforening at tilpasse afspadseringsordningen til de lokale forhold.

f. Finansieringsbestemmelserne.

Kommunerne afholder alle udgifterne til folkeskolen, dvs. til lærerløn, materialer, administration, apparatur og bygninger. Det er også kommunerne, der inden for folkeskolens

rammer, som de er gennemgået ovenfor, fastlægger udgiftsniveauet.

De nødvendige undervisningsmidler skal stilles vederlagsfrit til rådighed for eleverne.

For den vidtgående specialundervisnings vedkommende har amtskommunerne finansieringsforpligtelsen, og amtskommunerne modtager et af undervisningsministeren fastsat beløb pr. elev fra hjemkommunen, som fastsættes årligt i cirkulære; det seneste cirkulære er af 26. august 1987, hvori takstbeløbet for 1988 er fastsat. Det baseres på børn i normalklasse og efter § 19, stk. 1, under ét; der er en sats for elever i grundskolen og 10. klasse (120 kr. pr. kalenderdag) og en væsentligt lavere takst for småbørn og børn i børnehaveklasser (27 kr. pr. kalenderdag).

Et centralt problem med ordningen er, at den medfører betydelige administrative problemer, samt at den indebærer en risiko for overvæltningssituationer i forbindelse med de børn, der har behov for specialundervisning enten i den dyre ende af kommunens egenfinansierede specialundervisning eller under den amtsligt finansierede vidtgående specialundervisning. I betænkning nr. 1123 om amtskommunalt udgiftspres (1987) er peget på behovet for en nyordning.

Udgiften til pensioner til tjenestemænd i folkeskolen og deres efterladte, herunder efterindtægt af pensioner, samt pligtige præmier, afholdes af staten. Det er også undervisningsministeren der fastsætter normeringsreglerne for, hvor mange tjenestemandstillinger der kan oprettes i den kommunale folkeskole.

g. Specielt om private skoler.

I følge lov om friskoler og private grundskoler m.v., § 7, skal oprettelse af en friskole eller privat grundskole anmeldes til skolekommissionen i skolekommunen og til undervisningsministeriet med oplysning om, hvem der skal lede skolen, hvilke klassetrin den skal omfatte, og hvilke lokaler den skal benytte. Undervisningsministeren har fastsat regler for frem-

gangsmåden ved oprettelse af skoler, der ønsker at opnå tilskud i henhold til lov om statsstøtte til visse private skoler. Ministeren har bl.a. bestemt, at initiativtagernes navne, forventede elevtal fordelt på klassetrin, forventet lærertimemeforbrug for de 3 første skoleår, lokalebehov, overslag over udgifter og likviditet m.v. oplyses i forbindelse med anmeldelsen.

Ministeriet kan indkalde anmelderne til drøftelse af det økonomiske grundlag for skolen eller andre ting, der ønskes uddybet.

Tilskud fra staten kan ydes under bl.a. følgende betingelser:

1. Der skal være mindst 28 elever (ved nyoprettede skoler: mindst 12 elever i det første skoleår, og mindst 20 elever i det andet skoleår).
2. Ledere og lærere skal aflønnes efter samme regler som folkeskolens ledere og lærere.
3. Skolepengene må ikke vurderes som urimeligt høje.
4. Skolen skal være en privat, selvejende institution, hvis vedtægtsbestemmelser om skolens styrelse og økonomiske forhold er godkendt af undervisningsministeren.
5. Friskolen/den private grundskole skal kunne give specialundervisning.

Skolekommunen skal yde vederlagsfri skolepsykologisk bistand og kommunen dækker udgifterne til befordring efter folkeskolelovens regler, dog med **maksimumsaf** stande 12/16/17 km efter klassetrin.

Undervisningsministeriet har en dispositionsbevilling til tilsagn om rente- og afdragsfrie statslån til opførelse og køb af bygninger, anskaffelse af inventar m.v. Dispositionsbevillingen er naturligvis begrænset i forhold til ansøgningerne, og bygningerne belånes også med almindelige realkreditlån, ligesom lejemål er almindelige.

Tilsagn om statslån, godkendelse af lån til byggeri/køb af ejendom og lejemål administreres af ministeriet, der prio-

riterer mellem skolerne indbyrdes, herunder mellem nye skoler, der ønskes etableret, og eksisterende skoler, der ønskes udbygget. Lån og godkendelser ydes i faste, begrænsede portioner pr. skole, hvorfor der ikke er tale om fordeling efter foretagne opgørelser over de enkelte skolars arealbehov efter objektive kriterier (m pr. elev eller tilsvarende).

Ordningen giver derfor en forsinkende effekt ved etableringen af nye skoler og ved større udbygninger af bestående, med mindre skolerne for egne midler/gaver kan klare investerings-/lejemålsudgifterne selv.

(i) Statens tilskud til de private skoler og elevernes egne bidrag.

Statens tilskud til friskolerne og de øvrige private grundskoler er lovbundne efter Lov om statsstøtte til visse private skoler. Tilskuddene er fra 1.januar 1988 opdelt i refusionstilskud og rammetilskud, efter indtil da alene at have været refusionstilskud.

Refusionstilskuddene udgør 85 pct. af skolernes udgifter til skatter og afgifter, leje af lokaler og arealer, renter af lån med pant i skolens faste ejendomme samt til godkendte særlige vedligeholdelsesarbejder.

Opnåelse af refusionstilskud er imidlertid som tidligere nævnt betinget af, at udgiften til renter af lån, husleje m.v. er godkendt af ministeren. Der ydes endvidere 100 pct. refusionstilskud til ekstraudgifter til lærertimer og hjælpemidler til undervisning af svært handicappede elever, efter godkendelse af undervisningsministeren.

Rammetilskuddene omfatter alle andre udgifter til skole- og undervisningsvirksomheden end de refusionsdækkede. De ydes efter objektive kriterier, dvs. i princippet uafhængigt af, hvad skolerne faktisk bruger til virksomheden, og skolerne kan spare op af tilskuddene.

Det er anført i lovteksten, at statstilskuddene ydes under forudsætning af, at skolerne har andre indtægter end statstilskuddet, og at tilskuddet anvendes til skole- og undervisningsvirksomhed. Egenindtægtskravet vil være et givet indtægtskrav pr. elev. I bekendtgørelsen af 8. juli 1987 om

statstilskud til visse private skoler er det fastsat til 2.400 kr. pr. elev. Beløbet reguleres svarende til den almindelige pris- og lønudvikling efter Undervisningsministeriets bestemmelse.

Statens gennemsnitlige tilskud pr. elev til privatskolerne var i 1987 20.400 kr. og i 1986 17.800 kr.

På finansloven fastsættes en bevilling til rammetilskud på grundlag af et gennemsnitligt tilskud pr. elev. Bevillingen reguleres for udviklingen i antallet af elever, samt for pris- og lønudvikling. Bevillingen er inden for det enkelte finansår proportional med det faktiske elevtal.

Det gennemsnitlige tilskud pr. elev på finansloven justeres årligt under hensyn til konstaterede ændringer i skoleantal, elevfordeling på klassetrin og lærernes anciennitetssmæssige fordeling.

Rammetilskudsbevillingen fordeles mellem de enkelte skoler efter skolernes beregnede udgiftsbehov ud fra skolens normerede løntimetal og skolens gennemsnitlige skalaløn pr. løntime. Bygningsdrift og undervisningsmaterialer er også omfattet af denne fordelingsnøgle. Det normede løntimetal består af skolens normerede skematimetal med tillæg af skolens reduktionstimer og særligt godkendte timer.

Der er i cirkulæret beregningsformler for opgørelsen af skematimetallet. Der er intervalvist forskellige formler afhængigt af den enkelte skoles antal elever på de forskellige trin. I formlerne indgår folkeskolens vejledende norm for antal lærerskematimer pr. elev på hvert trin og antallet af elever på hvert trin. Skalaen betyder flere lærerskematimer pr. elev, des mindre skolen er. Der er altså ikke i fordelingsgrundlaget den samme proportionalitet mellem antal elever og tilskud som ved beregningen af den samlede rammetilskudsbevilling. Favoriseringen af de små skoler kan tilskynde til, at der i forbindelse med nedlæggelse af folkeskoler oprettes små private skoler.

Antallet af reduktionstimer følger reduktionsordningerne på folkeskoleområdet. De særligt godkendte timer omfatter bl.a. timer til specialundervisning ud over et niveau på 5 pct. af de normale skematimer, reduktionstimer til lærernes

videreuddannelse, timer til undervisning af fremmedsprogede elever, timer til skolebiblioteksarbejde m.v.

Det udbetalte rammetilskud pr. elev må dog højst afvige 3 pct. fra det foregående års rammetilskud pr. elev fremskrevet med pris- og lønudviklingen.

(ii) Kommunernes bidrag til finansieringen.

Det fremgår af fremstillingen ovenfor, at der ikke er noget direkte økonomisk mellemværende mellem kommunerne og de private skoler.

Der er imidlertid hjemmel til, at staten hos de kommuner, hvor privatskolebørnene er hjemmehørende, opkræver et beløb pr. barn svarende til statens gennemsnitsudgift pr. barn. For den enkelte kommune er det altså ligegyldigt, om børnene går i en dyr eller billig privatskole, idet de dyre privatskoler dog øger gennemsnitsudgiften.

Eleven anses for hjemmehørende i den kommune, hvori eleven er tilmeldt folkeregistret. Det kommunale bidrag for elever i friskoler og private grundskoler baseres på udgiftstallene for statens tilskud til disse skoler, idet der dog ses bort fra kostskolernes særlige udgifter. Den således beregnede gennemsnitlige udgift pr. elev er nedsat, således at bidraget for tiden opkræves med 65 pct. af den beregnede gennemsnitsudgift.

Da statens tilskud vil dække ca. 85 pct. af udgifterne, bidrager kommunerne altså med 65 pct. af 85 pct., eller ca. 55 pct. af udgifterne pr. elev.

Kommunerne finansierer direkte over deres budgetter transportudgifterne skole/hjem for privatskoleelever, og privatskolernes træk på kommunernes skolepsykologiske tjeneste.

3.1.1.B. Udgifter og ressourceforbrug på folkeskoleområdet.

a. Udgifts- og ressourceforbrugsudviklingen siden 1980.

Udviklingen i de samlede primærkommunale nettoudgifter til folkeskolevæsen 1980-86 fremgår af tabel 3.2 nedenfor. De

viste tal omfatter såvel udgifterne ved den egentlige almindelige folkeskoleundervisning som de øvrige udgifter på folkeskoleområdet, dvs. i tilknytning til skolepsykolog, specialundervisning, skolebiblioteker, skolefritidsordninger, betaling til private og statslige skoler m.v.

Tabel 3.2. De primærkommunale nettoudgifter til folkeskolevæsen (inklusive private grundskoler m.v.), løbende og faste priser og lønninger (1986).

Mio. kr./ pct.	Løbende priser og lønninger		1986 p/l		Realvæks	
	Drift	Drift og anlæg	Drift	Drift og anlæg	Drift	Drift anlæ
1980	11.614	13.008	17.104	19.157		
1981	12.908	13.907	17.172	18.501	0,4	-3
1982	14.427	15.240	17.213	18.183	0,2	-1
1983	14.936	15.414	16.671	17.204	-3,1	-5
1984	15.287	15.845	16.328	16.924	-2,1	-1
1985	16.021	16.615	16.438	17.047	0,7	0
1986	16.101	16.721	16.101	16.721	-2,1	-1

De samlede reale nettodrifts- og anlægsudgifter til folkeskolevæsen er i perioden 1980-86 - hvor der foreligger regnskabstal - reduceret med godt 2 1/2 mia. kr., svarende til et gennemsnitligt fald på 2 1/4 pct. om året. En del af forklaringen på dette fald skal findes på anlægssiden. For driftsudgifternes vedkommende udgør reduktionen i perioden godt 1 mia. kr. eller 1 pct. om året. For 1987 og 1988 er der budgetteret med en realvækst i drifts- og anlægsudgifterne af størrelsesordenen henholdsvis 2 pct. og 1/2 pct. Ved skønnet over realvæksten i 1988-budgettet er der her og i det følgende foretaget korrektion for virkningen af, at der for folkeskolelærernes vedkommende ydes fuld lønkomensation vedrørende arbejdstidsforkortelsen pr. 1. august 1988. Det er endvidere forudsat i realvækstberegningerne, at kommunerne ved budgetlægningen for 1988 har foretaget en pris- og lønmæssig opretning af udgiftsniveauet i 1987-budgettet med ca. 3 pct.

forud for den egentlige fremskrivning til 1988 pris- og løn-niveau. (7)

Tabel 3.2 viser først og fremmest, at kommunerne i perioden 1980-1986 har tilpasset udgifterne under indtryk af det faldende børnetal. For de samlede drifts- og anlægsudgifter er der tale om et næsten ubrudt - omend ikke jævnt - fald gennem perioden 1980-86. Driftsudgifterne viser et forløb, der mere svarer til udviklingen i de samlede primærkommunale udgifter. Det vil sige en positiv - omend her beskeden - realvækst i periodens første år, efterfulgt af et betydeligt udgiftsfald i 1983 og 1984 og derpå fornyet realvækst. Også her dog afbrudt af et fald i 1986, jf. nærmere nedenfor.

¹ tabel 3.3 er vist udviklingen i nettoudgifterne vedrørende den egentlige folkeskoleundervisning.

Tabel 3.3. De primærkommunale nettoudgifter til folkeskoler (eksklusive private grundskoler) løbende og faste priser og lønninger (1986).

Mio. kr./ pct.	Løbende priser og lønninger		1986 p/l		Realvækst	
	Drift	Drift og anlæg	Drift	Drift og anlæg	Drift	Drift og anlæg
1980	10.293	11.676	15.159	17.195		
1981	11.478	12.458	15.270	16.573	0,7	-3,6
1982	12.825	13.625	15.302	16.257	0,2	-1,9
1983	13.179	13.656	14.709	15.242	-3,9	-6,2
1984	13.478	14.034	14.395	14.989	-2,1	-1,7
1985	14.085	14.673	14.451	15.054	0,4	0,4
1986	14.091	14.705	14.091	14.705	-2,5	-2,3
1987	15.271	.	14.113	.	0,2	

Foreløbigt regnskabstal korrigeret for momsoplægningen fra 1987.

- (7) Baggrunden for p/1-opretning er, at virkningen af 1987-overenskomsterne ikke var indarbejdet i 1987-budgettet. Det anførte skøn over opretningen på ca. 3 pct. svarer til det, der følger ved anvendelse af Kommunernes Landsforenings udmelding til kommunerne i sin budgetvejledning.

Det ovenfor konstaterede udgiftsfald i perioden 1980-86 kan i sin helhed henføres til selve folkeskolen. Målt i pct. er niveauet for de samlede drifts- og anlægsudgifter i 1986 realt 14 pct. mindre end i 1980, hvoraf halvdelen af faldet skyldes en reduktion af anlægsudgifterne. Niveauet for driftsudgifterne er reduceret med ca. 7 pct. Faldet i 1986 er ifølge det foreløbige regnskabsresultat afløst af en stabilisering i 1987 med en budgetteret realvækst.

Antallet af elever i de kommunale folkeskoler er i perioden 1980/81 - 1986/87 faldet med 96.000 - ialt 13 pct. eller i gennemsnit 2,3 pct. om året, jf. tabel 3.4.

Tabel 3.4. Elevbestanden i kommunale og private grundskoler 1980-86.

	Kommunale skoler			Private skoler			I alt	
	Antal skoler	Antal elever	Indeks elever	Antal skoler	Antal elever	Indeks elever	Antal elever	Inde elev
1980/81	1.939	725.269	100	314	57.982	100	783.251	IC
1981/82	1.916	716.578	99	329	60.103	104	776.681	9
1982/83	1.905	696.318	96	351	61.618	106	757.936	9
1983/84	1.896	674.182	93	361	62.962	109	737.144	9
1984/85	1.885	657.734	91	368	64.774	112	722.508	9
1985/86	1.866	642.792	89	379	66.372	114	709.164	9
1986/87	1.854	629.309	87	390	67.075	116	696.384	E

Faldet i elevtallet i de kommunale grundskoler er - som det fremgår af tabel 3.4. - i det væsentlige et resultat af et generelt fald i antallet af skolesøgende børn på ca. 85.000 for perioden som helhed. Faldet i elevtal har dog været lidt større, idet antallet af elever i de private grundskoler er forøget med ca. 9.000 gennem perioden. Andelen af elever i private grundskoler er herigennem steget fra 7½ pct. i 1980/81 til 9½ pct. i 1986/87.

Tabellen viser samtidig, at antallet af kommunale folkeskoler siden 1980/81 er faldet med 90, mens der er kommet 76 flere private skoler.

I tabel 3.5. er realvæksten i driftsudgifterne til de kommunale folkeskoler (på kalenderårsbasis) sat op mod den årlige ændring i skolernes elevbestand (på skoleårsbasis). Det

fremgår af tabellen, at der kun i årene 1983-1984 har været en sammenhængende udvikling i udgifter og elevtal.

Tabel 3.5. Realvækst, ændring i elevbestand, og driftsudgift pr. elev, faste priser og lønninger (1986).

	Realvækst i driftsudgif- ter til fol- keskoler	Ændring i elevbestand i kommunale folkeskoler	Driftsudgif- ter til fol- keskoler pr. elev))	Driftsudgift til folkesko- levæsen pr., 7-16 årige)
	—pct.—			—kr.—
1980			20.704	21.906
1981	0,7	-1,2	21.181	22.256
1982	0,2	-2,8	21.660	22.636
1983	-3,9	-3,2	21.465	22.289
1984	-2,1	-2,4	21.615	22.481
1985	0,4	-2,3	22.223	23.209
1986	-2,5	-2,1	22.154	23.094
1987	0,2			

Beregnet ved konvertering af elevbestanden fra skoleårs- til kalenderårs basis

Eksklusive private skoler

Inklusive private skoler

Det mindre fald i driftsudgifterne end i elevbestanden har været ensbetydende med en stigende enhedsudgift pr. elev, jf. tabel 3.5. I alt er driftsudgifterne pr. elev forøget fra 20.704 kr. i 1980 til 22.154 kr. i 1986. Det svarer til en forøgelse på 7 pct. Siden 1982 har væksten kun været ca. 2 pct. Forøgelsen er ikke sket jævnt, men følger derimod mønstret for det generelle udgiftsforløb. Enhedsudgifterne er således steget med omkring 2½ pct. i både 1981 og i 1982. Herefter følger et fald på godt 1 pct. i 1983 og derpå fornyet - stigende - realvækst frem til 1986, hvor enhedsudgiften som nævnt ligger ca. 2 pct. over 1982-niveauet.

Til sammenligning er i tabel 3.5. tillige vist driftsudgifterne til folkeskolevæsen - der som nævnt bl.a. også omfatter kommunernes betaling til private grundskoler - målt pr. barn i den skolepligtige alder (7-16 årige). Enhedsudgiften pr. elev til det samlede kommunale folkeskolevæsen er i perioden forøget med 5½ pct., dog kun 2 pct. siden 1982.

I tabel 3.6. og 3.7. er vist udviklingen i de primærkommunale udgifter til henholdsvis løn, materialer og fremmede tjenesteydelser for de kommunale folkeskoler.

Tabel 3.6. De primærkommunale lønudgifter til folkeskoler, løbende og faste priser og lønninger (1986).

	Løbende priser og lønninger		1986 p/l		Realvækst lønudgifte pct.
	I alt mio. kr.	pr. elev	I alt mio. kr.	pr. elev	
1980	7.988	10.910	11.362	15.518	
1981	8.922	12.376	11.535	16.000	1,5
1982	10.053	14.230	11.699	16.560	1,4
1983	10.450	15.250	11.429	16.679	-2,3
1984	10.633	15.966	11.225	16.855	-1,8
1985	11.134	17.122	11.368	17.482	1,3
1986	11.440	17.986	11.440	17.986	0,6

Realvæksten i lønudgifterne til folkeskolen følger ligeledes mønstret med realvækst i 1981-82, fald i 1983-84 og derefter fornyet realvækst i 1985 og 1986 samt i budgetterne for 1987 og 1988.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at afspadseringsaftalen fra 1982 indebar visse udgiftsmæssige forskydninger med besparelser i 1983 og 1984 og merudgifter i 1985 og 1986.

Det skal endvidere bemærkes, at forskydninger i ancienniteten for folkeskolelærere i retning af en højere gennemsnitlig anciennitet i sig selv vil give anledning til en realvækst i lønudgifterne. I en undersøgelse foretaget af Det fælleskommunale løndatakontor er det anslået, at forskydningerne i ancienniteten for folkeskolelærere i 1984 har medført en forøgelse af lønudgifterne på 0,67 pct.

Den ovenfor beskrevne udvikling har betydet, at den reale lønudgift pr. elev i de kommunale folkeskoler er forøget med i alt 9 pct. i perioden 1982-86. Antages det, at anciennitetsudviklingen i hele perioden har svaret til udviklingen i 1984, kan realvæksten i lønudgifterne excl. anciennitetsvirkningen opgøres til i alt 5,8 pct. for perioden 1982-86.

Tabel 3.7. De primærkoninuale driftsudgifter til materialer samt tjenesteydelser vedrørende folkeskoler, faste priser og løninger (1986).

	Materialer 1)			Tjenesteydelser 2)		
	I alt mio.kr.	pr.elev kr.	realvækst pct.	I alt mio.kr.	pr.elev kr.	realvækst pct.
1982	892	1.263	.	2.313	3.274	
1983	823	1.201	-7,7	2.172	3.170	-6,1
1984	837	1.257	1,7	2.101	3.155	-3,3
1985	903	1.389	7,9	1.955	3.006	-6,9
1986	722	1.135	-20,0	1.758	2.764	- 10,1

- 1) Materialer omfatter varekøb excl. fødevarer og brændsel (d.v.s. art 2.9) samt anskaffelser (hovedart 3) excl jord og bygninger (art 3.8)
- 2) Tjenesteydelser omfatter tjenesteydelser uden moms (art 4.0, fra 1985), entreprenør- og håndværkerydelser (art 4.5) samt øvrige tjenesteydelser (art 4.9)

Modstykket til den relativt kraftigere udvikling i løn-udgifterne end i de samlede driftsudgifter er som det fremgår af tabel 3.7 et fald i folkeskolernes reale udgifter til materialer og fremmede tjenesteydelser - såvel totalt som pr. elev. Især i 1983 og 1986 er der sket betydelige reduktioner i disse udgifter. For materialeudgifternes vedkommende er faldet i 1986 afløst af en stigning på 8-9 pct. i 1987-budgettet, hvorefter der påny er et fald i 1988-budgettet. For tjenesteydelsernes vedkommende er der indeholdt betydelige fald i såvel 1987- som 1988-budgettet. Forløbet af materiale-udgifterne i årene 1985-87 må formodes at være påvirket af ændringerne i de statslige styringsinstrumenter - specielt tilskudsreduktionen vedrørende udgifter i 1986.

Udviklingen i aktivitetsniveau og ressourceforbrug på folkeskoleområdet belyses ofte ved udviklingen i klassekvotienter, lærerløn timer pr. elev og fordelingen heraf på lærerskematimer, d.v.s. egentlige undervisningstimer, og reduktionstimer, d.v.s. timer, der fragår lærernes samlede undervisningstimetotal som følge af varetagelsen af andre opgaver f.eks. rettetimer, skolebiblioteksfunktion o.lign. Lærerløn timer er således lig med summen af lærerskematimer og reduktionstimer.

Denne udvikling er vist i tabel 3.8, som stammer fra den af Undervisningsministeriet og Budgetdepartementet udarbejdede "Hvidbog om folkeskolen" (opdateret)(8)

Tabel 3.8. Klassekvotienter, lærerløntimer pr. elev samt lærerskematimer og reduktionstimer pr. elev 1981/82 - 1986/87 i de kommunale folkeskoler.

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87
<u>Klassekvotient</u> ¹⁾	18,5	18,3	18,3	18,2	18,2	18,1
	<u>Timer pr. elev pr. uge</u>					
<u>Lærerløntimer</u> ²⁾	2,25	2,27	2,26	2,33	2,40	2,45
heraf:						
<u>Lærerskematimer til:</u>						
Normalundervisning						
1.-10.klasse	1,52	1,53	1,52	1,54	1,57	1,58
Specialundervisning	0,34	0,31	0,30	0,31	0,32	0,32
Anden undervisning		0,03	0,03	0,04	0,04	0,04
<u>Reduktionstimer m.v.</u> ³⁾	0,46	0,47	0,47	0,51	0,54	0,57

Eksklusive ikke fuldt årgangsdelte skoler.

Lærerløntimer og reduktionstimer pr. elev er beregnet ud fra det samlede elevtal, lærerskematimer pr. elev udfra antallet af elever i normalklasseundervisning. som følge heraf adderer lærerskematimer pr. elev og reduktionstimer pr. elev ikke fuldt op til lærerløntimer pr. elev.

Inklusive virkningen af afspadseringsaftalen fra 1983.

Kilde: "Folkeskolen i de enkelte kommuner", Undervisningsministeriet, diverse årgange.

Stigningen i løntimeforbruget kan i et vist omfang tilskrives en øget anvendelse af skemalagte vikartimer og faste vikarer (fremfor løse vikarer), idet disse tæller med i løn-timetallet. Det er dog ikke muligt at beregne, hvor stor en del af stigningen i løntimeforbruget, der kan henføres hertil.

- (8) Hvidbog om folkeskolen, Undervisningsministeriet, Finansministeriet, Budgetdepartementet, 1987. Det skal bemærkes, at tabel 3.8 også inkluderer de amtskommunale observationsskoler.

Klassekvotienten, d.v.s. det gennemsnitlige antal elever pr. klasse, indgår som en central faktor i vurderingen af ressourceforbruget i den kommunale folkeskole. Klassekvotienten for samtlige klassetrin (inklusive børnehaveklasse) er i løbet af perioden fra 1981/82 til 1986/86 faldet fra 18,5 til 18,1, d.v.s. godt 0,1 pr. år. Faldet i klassekvotient varierer noget over de enkelte klassetrin, jf. tabel 3.9 nedenfor.

Tabel 3.9. Klassekvotienter for normalklasser i den kommunale folkeskole 1980/81 - 1986/87.

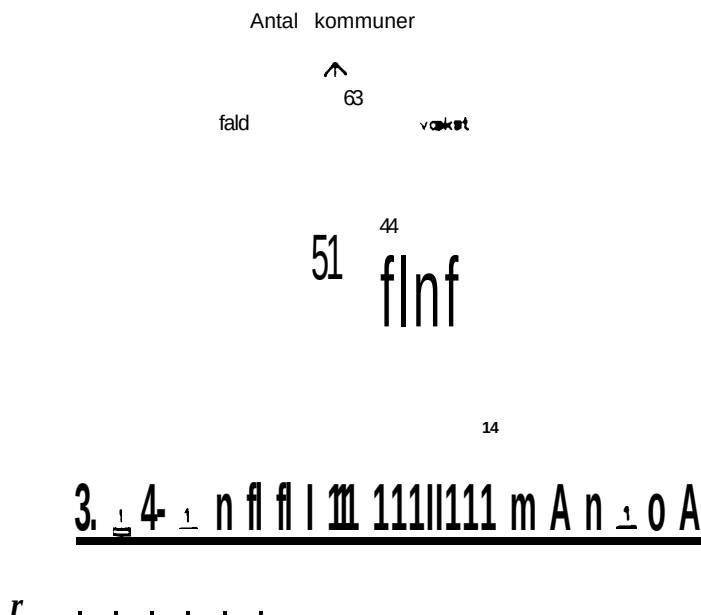
	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	Ændring 1980/81- 1986/87
Børnehavekl.	17,3	17,6	17,0	16,8	16,9	16,8	16,5	-0,8
1.Klasse	18,4	18,6	18,8	18,6	18,3	18,1	17,9	-0,5
2.Klasse	18,7	18,4	18,5	18,7	18,5	18,1	17,9	-0,8
3.Klasse	18,8	18,7	18,4	18,5	18,6	18,4	18,1	-0,7
4.Klasse	18,5	18,7	18,5	18,3	18,3	18,5	18,4	-0,1
5.Klasse	18,5	18,7	18,7	18,7	18,4	18,4	18,6	0,1
6.Klasse	18,8	18,7	18,7	18,9	18,8	18,4	18,6	-0,2
7.Klasse	19,3	18,9	18,6	18,7	18,9	18,8	19,5	-0,2
8.Klasse	19,9	19,4	19,0	19,1	19,0	19,1	19,2	-0,7
9.Klasse	19,1	19,1	18,6	18,1	18,1	17,9	18,2	-0,9
10.Klasse	15,6	16,4	16,4	16,7	16,1	16,3	16,4	0,8
1-10.KL.	18,7	18,6	18,5	18,5	18,4	18,3	18,3	-0,4
BH-10.KL.	18,6	18,5	18,3	18,3	18,2	18,2	18,1	-0,5

Generelt ligger det største fald i de yngste og de ældste klassetrin (bortset fra 10. klasse), men dette billede forrykker sig dog, alt efter hvilket år, der danner udgangspunkt for vurderingen. I 1. klasse er klassekvotienten faldet fra ca. 18,6 til 17,9 siden 1982/83.

Ud over effekten af den faldende klassekvotient i 1. klasse betyder også "udsivningen" fra folkeskolen til specielt

de private skoler en vis faldende klassekvotient på de ældre klassetrin i folkeskolen.(9)

Til uddybning af betydningen af afvandringen til private skoler er i figur 3.0 for hver kommune vist, hvor meget andelen af børn i private skoler ændredes fra 1982 til 1984. For ca. 60 kommuner var der tale om et fald i de private skolars betydning. I ca. 125 kommuner steg andelen over 2 år med mindre end 1 pct. For ca. 90 kommuner var der større afgang.



Figur 3.0, fadring i andelen af kommunerne 7-16 år i 1982 og 1984, som går i privat skole (1982 til 1984).

- (9) Kommunernes Landsforening har i sin analyse af "Udviklingen i folkeskolens ressourceforbrug 1978/79 - 1995/96", februar 1988, beregnet, at der for klassetrinene fra 1. til 7. sker en "udsivning" fra folkeskolen, svarende til, at ialt 2,5 pct. af eleverne i 1. klasseårgang er "forsvundet" ud af folkeskolen ved 7. klassetrin (ca. 1.300-1.400 elever).

Antallet af lærerløntimer pr. elev er ifølge tabel 3.8 forøget fra 2,25 i 1981/82 til 2,45 i 1986/87, hvilket er en stigning på godt 9 pct. over 5 år - 1 3/4 pct. om året i gennemsnit. Tabellen viser imidlertid samtidig, at kun godt en tredjedel af denne stigning har fundet udtryk i en forøget undervisningsaktivitet pr. elev: af stigningen i lærerløntimeforbruget på 0,20 kan kun 0,06 henføres til et stigende antal lærerskematimer pr. elev i normalundervisning og 0,01 i specialundervisning. Den væsentligste del af stigningen skyldes imidlertid en forøgelse af antallet af reduktionstimer pr. elev på 24 pct. i perioden - fra 0,46 i 1981/82 til 0,57 i 1986/87. Andelen af reduktionstimer pr. elev i det samlede lærerløntimeforbrug pr. elev er herigennem forøget fra 19,8 pct. i 1981/82 til 22,7 pct. i 1986/87.

Stigningen i antallet af lærerskematimer pr. elev i normalundervisning kan principielt skyldes følgende faktorer:

en forskydning af elevsammensætningen i retning af flere "ældre" og dermed mere ressourcekrævende elever, lavere klassekvotienter, flere lærerskematimer pr. klasse, enten i form af elevtimer eller deletimer.

Der er i den nævnte periode ikke sket nogen nævneværdig forskydning i elevsammensætningen fordelt på alderstrin. Heller ikke 10.-klassefrekvensen har ændret sig væsentligt. Ifølge analyserne i den ovenfor omtalte "Hvidbog om folkeskolen" kan 1/3 af den samlede stigning i lærerskematimeforbruget pr. elev i normalundervisning i perioden 1981/82 til 1985/86 henføres til flere lærerskematimer pr. klasse og 2/3 til lavere klassekvotienter.

For den enkelte elev i normalundervisning har der været tale om et svagt fald i antallet af skematimer i begyndelsen af perioden. Efter 1983/84 er der imidlertid sket en stigning i antallet af skematimer på 1. - 5. klassetrin, således at det i slutningen af perioden overstiger niveauet fra 1981/82.

Forbruget af lærerskematimer pr. elev til specialundervisning voksede kraftigt i perioden 1978/79 -1981/82, men er herefter stabiliseret, jf. tabel 3.8 ovenfor.

Den væsentligste forklaring på det stigende forbrug af lærerløntimer pr. elev i perioden ligger imidlertid som nævnt i en kraftig forøgelse af antallet af reduktionstimer pr. elev. Reduktionstimer er som tidligere nævnt timer, der fragår lærernes undervisningstimetall som følge af varetagelsen af særlige opgaver. De væsentligste reduktionskategorier er stillingsreduktioner (viceskoleinspektører, skolepsykologer m.v.) og funktionsreduktioner (skolebiblioteksarbejde, lærerrådsarbejde, aldersreduktioner m.v.), jf. tabel 3.10.

Tabel 3.10. Reduktionstimer pr. elev fordelt på kategorier, 1981/82 og 1986/87. Alle kommuner.

<u>Reduktionstimer</u> <u>pr. elev vedr.:¹⁾</u>	1981/82	1986/87	Ændring
Omregningstimer ²⁾ }		{ 0,03 }	
Hjemmeundervisning }	0,05	{ 0,00 }	0,05
ikke kursusdelt }		{ 0,02 }	
retterreduktioner	0,04	0,04	-
stillingsreduktioner ³⁾	0,12	0,13	0,01
funktionsreduktioner ⁴⁾	0,17	0,20	0,03
feriereduktioner	-	0,05	0,05
andet ⁵⁾	0,07	0,04	-0,03
Reduktionstimer pr. elev i alt	0,46	0,52	0,06

Eksklusive virkningen af afspadseringsaftalen fra 1983.

Specialundervisning.

Skoleleder, viceskoleinspektør, skoledirektør, skolepsykolog og konsulentvirksomhed.

Aldersreduktion, sikkerhedsarbejde, skemalægning ved lærere, klasselærer, skolevejledning, skolebibliotek, videreuddannelse, lærerrådsarbejde, skemalagte vikartimer.

Bl.a. faste vikarers rådighedstimer.

Sammenlignes reduktionernes omfang og fordeling i 1981/82 og 1986/87 bemærkes, at særligt de indførte feriereduktioner har medvirket kraftigt til væksten. Herudover er der også vækst i funktionsreduktionerne, der omfatter dels en række aftalebestemte reduktioner såsom klasselærerrådgivning, skolevejleder og aldersreduktion dels skolebiblioteksreduktion og reduktion vedrørende skemalagte vikartimer.

Der er næppe muligt at opgøre på nogen særlig eksakt måde, i hvilket omfang reduktionstimerne er styrbare, men i det følgende skal anføres nogle elementer i en sådan analyse.

Af det samlede reduktionstimetotal andrager ca. 30 pct. videreuddannelse og skemalagte vikartimer, der er helt styrbare for den enkelte kommune. For de skemalagte vikartimer (15 pct.) gælder dog, at en reduktion heri vil føre til en stigning i udgifterne til løse vikarer, der som nævnt ikke indgår i timestatistikken.

Herudover er reduktionen til skolebiblioteksarbejde (ca. 10 pct.) delvist styrbar, idet kommunen dog ifølge lovgivningen er forpligtet til at oprette et skolebibliotek på hver skole, jf. afsnit 3.2.A.3.

Hvad angår rådighedstimer til faste vikarer (ca. 5 pct.) vil en begrænsning forudsætte normeringsændringer.

Uden at påstå, at dette er en eksakt opgørelse kan det altså siges, at ca. 30-45 pct. af reduktionstimerne er styrbare, men at ca. 15 pct. heraf vedrører skemalagte vikartimer, hvor en beskæring vil føre til stigning i udgifterne til løse vikarer.

Lønudgifterne påvirkes også af den måde, hvorpå der ydes kompensation for arbejdstidsnedsættelser. På lærerområdet er arbejdstidsnedsættelsen gennemført ved en nedsættelse af det pligtige timetal i undervisningen, hvilket indebærer, at virkningen af arbejdstidsforkortelserne pr. 1. januar 1987 betyder en stigning i lønudgiften på 2,56 pct. og arbejdstidsforkortelsen pr. 1. august 1988 en stigning på 2,63 pct.

Arbejdstidsnedsættelsen pr. 1. januar 1987 blev gennemført ved lov, mens den fulde kompensation pr. 1. august 1988

blev gennemført ved aftale mellem staten og lærerorganisationerne.

Udvalget har analyseret den geografiske variation i de forskellige størrelser.

I tabel 3.11 er vist den regionale fordeling af klassekvotienter, lærerløntimer, lærerskematimer og reduktionstimer pr. elev i 1985/86(10) .

Tabel 3.11. Klassekvotient, lærerløntimer, lærerskematimer og reduktionstimer pr. elev 1985/86. Regional fordeling.

	Gennem- snitlig klasse- kvotient	Lærer- løntimer pr. elev	Lærer- skema- timer pr. elev	reduktions- timer pr. elev
Københavns Kommune	20,64	2,67	1,56	0,67
Frederiksberg Kommune	18,75	2,75	1,57	0,76
Københavns amt	18,78	2,69	1,54	0,64
Frederiksberg amt	18,26	2,51	1,52	0,54
Roskilde amt	18,40	2,53	1,53	0,53
Vestsjællands amt	17,32	2,46	1,52	0,51
Storstrøms amt	17,35	2,43	1,54	0,49
Bornholms amt	18,18	2,37	1,53	0,47
Fyns amt	17,07	2,35	1,50	0,48
Sønderjyllands amt	17,70	2,25	1,47	0,46
Ribe amt	17,73	2,28	1,50	0,45
Vjele amt	18,00	2,25	1,48	0,46
Ringkøbing amt	17,66	2,15	1,44	0,42
Århus amt	18,69	2,26	1,44	0,46
Viborg amt	17,14	2,23	1,52	0,43
Nordjyllands amt	17,90	2,29	1,49	0,44
Hele landet	18,03	2,38	1,50	0,50

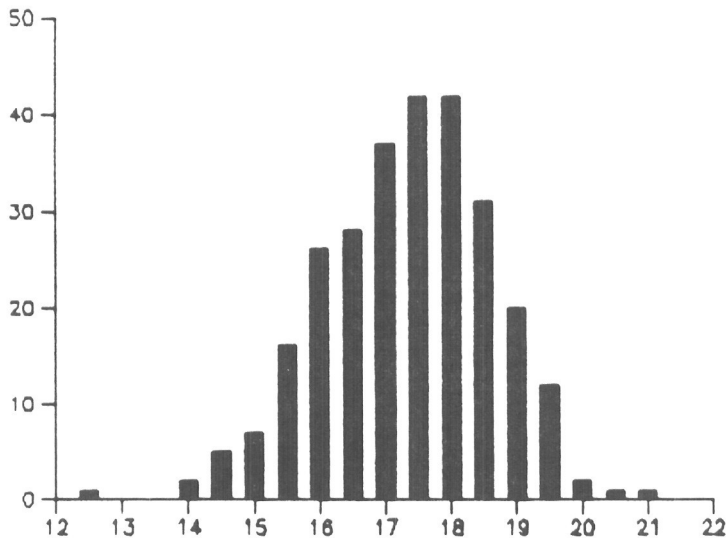
Ann Opgørelsesmetoden afviger på enkelte punkter fra den i tabel 3.8 benyttede, hvilket giver mindre differencer i total-tallene.

(10) Tallene stammer fra Indenrigsministeriets kommunale nøgletal 1987.

Tabellen synes umiddelbart at give indtryk af en ganske betydelig regional spredning i klassekvotienter, som også generelt anses for i det væsentlige styrbare.

For de gennemsnitlige klassekvotienters vedkommende ligger Københavns Kommune endog meget væsentligt over gennemsnittet, det er øjensynligt lettere at fastholde klassestørrelsen i tæt befolkede kommuner. Bortset herfra varierer de gennemsnitlige kvotienter fra 17,07 til 18,78 - en forskel på godt 10 pct. - omkring gennemsnittet på 18,03 pct.

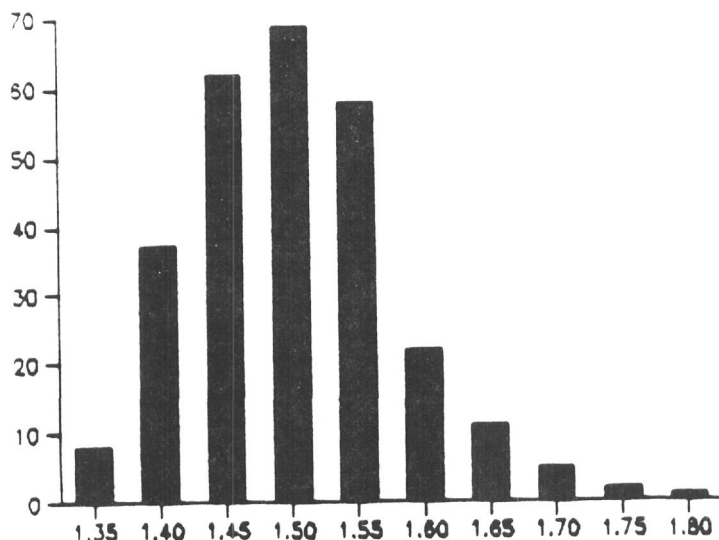
I figur 3.1 nedenfor er vist antalsfordelingen af kommuner i forskellige intervaller for den gennemsnitlige klassekvotient. Klassekvotienten varierer imellem 14 og 21 og det ses, at fordelingen er meget "bred", især fra gennemsnittet på 18 og nedefter.



Figur 3.1. Fordeling af kommuner efter gennemsnitlig klassekvotient.

Antallet af lærerskematimer pr. elev viser en ret jævn regional fordeling. Variationen her går fra 1,44 til 1,57 - en forskel på 9 pct. - omkring et gennemsnit på 1,50. Lovens rammer tillader snarere et maksimum der ligger op imod 50 pct. over det laveste.

Den mindre regionale variation i lærerskematimeforbruget pr. elev kommer også til udtryk, når man ser på de enkelte kommuner, jf. figur 3.2.



Figur 3.2. Fordeling af kommuner efter antal lærerskematimer pr. elev.

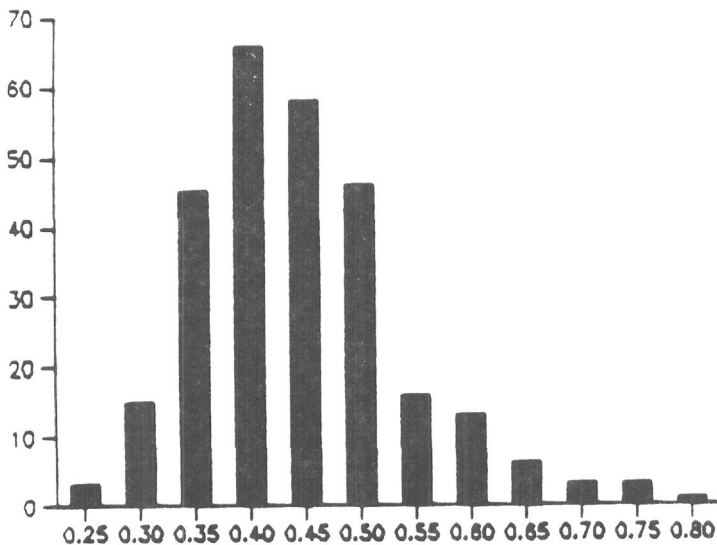
Fordelingen er her i langt højere grad "samlet" i intervallerne omkring gennemsnittet på 1,50.

Variationen er imidlertid større m.h.t. lærerløntimeforbruget pr. elev. Her ligger Frederiksberg kommune som allerede omtalt væsentligt over landsgennemsnittet. Bortses herfra er

der tale om en variation i timetallet pr. elev fra 2,15 til 2,69 - svarende til en forskel på 25 pct.

Halvdelen af denne forskel kan alene henføres til en forskel i antallet af reduktionstimer pr. elev. Bortses igen fra Frederiksberg Kommune er der her tale om en forskel på 60 pct. - fra 0,42 til 0,67. Herudover er en forskel i antallet af specialundervisningstimer med til at forklare forskellen i lærerlønetimeforbrug.

I 'figur 3.3 er vist antalsfordelingen af kommuner i forskellige intervaller for reduktionstimeforbruget pr. elev. Her er der - som på det regionale niveau - tale om en ganske betydelig spredning, udtrykt ved en "bred" fordeling, som er "skæv" i forhold til gennemsnittet på 0,50.



Figur 3.3. Antalsfordeling af kommuner i forskellige Intervaller for reduktionstimeforbruget pr. elev.

Spredningen kan henføres til følgende forhold:

forskelle i anvendelsen af den styrbare del af reduktionstimerne,
 forskelle i vikarordningernes tilrettelæggelse,
 forskellige grader af integration af § 19, stk. 2, elever,
 kommuner med specialundervisningscentre, der modtager elever fra andre kommuner har større specialundervisningsreduktion. De kommuner, der sender eleverne til centret har ingen reduktion,
 kommunale fællesskaber vedrørende skolepsykologrådgivning,
 forskellig aldersfordeling af eleverne,
 forskelle med hensyn til undladelse af kursusdeling.

b. Initiativer fra statens og Kommunernes Landsforenings side med henblik på styring af udgifter og ressourceforbrug.

De centrale økonomistyringssynspunkter har været, at lærerlønetimeforbruget pr. elev skulle holdes konstant også under det faldende elevgrundlag og at fleksibiliteten i uddannelsesbestemmelserne - herunder tilpasning af elevernes timetal baseret på et princip om, at timetallene varieres ud fra de aktuelle elevtal i klasserne - ville kunne sikre et sådant konstant lærerlønetimeforbrug pr. elev.

Undervisningsministeriet og Kommunernes Landsforening har i løbet af perioden udsendt en række cirkulæreskrivelser og ministerbreve om begrænsning af udgifterne til folkeskolen, henholdsvis sektorvejledninger på skoleområdet.

I det første cirkulære af 26. februar 1980 henstilledes det kraftigt, at lærerskematimeforbruget pr. elev søgtes begrænset. Specielt i kommuner, hvor forbruget pr. elev lå over den vejledende gennemsnitsnorm, henstillede man stærkt, at forbruget ikke øgedes i skoleåret 1980/81.

Henstillingen skal ses på baggrund af stigningen i lærerskematimeforbruget pr. elev fra 1,44 i 1977/78 til 1,50 i 1978/79, hvor den vejledende norm udsendt i 1980 var 1,38. Det spiller her ind, at klassekvotienten var 19,1, hvilket er

væsentligt under den vejledende plans 22. Kommunerne blev bl.a. bedt om at se på forbruget af specialundervisning, som havde været kraftigt stigende, jf. ovenfor, og på stigningerne i reduktionstimeforbruget pr. elev.

Cirkulæret fra februar 1981 uddybede henstillingerne fra 1980-cirkulæret. Kommunerne blev heri gjort opmærksomme på, at undervisningsplanen kan gøres fleksibel ved, at der i planen indgår klassekvotientafhængige timetal.

Cirkulæret fra december 1982 indgik som et led i den nye regerings spareplan. Hensigten var, at kommuner, der i skoleåret 1982/83 havde haft forbedringer, skulle nedsætte standarden. Dette niveau skulle herefter for alle kommuner holdes også i kommende skoleår.

Ressourceforbrugstallene stabiliserede sig i 1983/84, men i 1984/85 var der igen udsigt til stigning, selv om 1982-cirkulæret havde påpeget, at opbremsningen skulle holdes også i kommende finansår. Et nyt cirkulære udsendtes derfor i oktober 1985. Det påpegedes heri, at standarden måtte nedsættes til 1981/82-niveauet, ikke bare i 1985/86, men også i de følgende skoleår.

Fra 1987 har vejledningen fået en ny form og nyt indhold. I stedet for et cirkulære er udsendt et "hyrdebrev" direkte fra undervisningsministeren.

Ministeren peger i brevet ikke på - som i de tidligere henstillinger - at reducere timetallet i de små klasser, men på det ønskelige i, at der sigtes mod flere timer pr. elev. Brevet tog dog også en række temaer op, der var indgået i de tidligere henstillinger, bl.a.:

- en stærkere styring af klassekvotienterne,
- konvertering af deletimer til fællestimer
- større hold i valgfagene,
- samlæsning på tværs af klassetrinene.

RSLAG 3.6

Udvalget foreslår, at de nuværende regler om skolenedlæggelser ændres, således:

at der kun skal gælde særlige procedureregler ved nedlæggelse af skoler, der ligger mere end 2,5 km fra den eller de skoler, hvortil den overvejende del af eleverne overflyttes (mod 1,5 km hidtil),
at en nedlæggelse kun kan udskydes til efter et kommunalvalg.

Også andre centrale regler har betydning for den kommunale styring af klassekvotienterne og holdopdelingerne i undervisningen.

Udvalget finder, at de nuværende regler om maksimale klasse- og holdstørrelser virker forældede i relation til praksis og mulighederne for at gennemføre nye og differentierede undervisningsformer. Den særlige børnehaveklassekvotient kan også virke styrende for kvotienten på højere klassetrin.

tSLAG 3.7

Udvalget foreslår derfor, at man i de centrale bestemmelser helt undlader regler om klasse- og holdstørrelser, så der åbnes mulighed for differentierede undervisningsformer.

tSLAG 3.8

Udvalget foreslår endvidere at overlade til lokal vurdering, om klasser bør holdes samlet i grundskoleforløbet.

Folkeskoleloven indeholder endvidere nogle bestemmelser om samlæsning på tværs af klassetrin og om flytning af fag mellem klassetrin på mindre (dvs. årgangsdelte, enkeltsporede) skoler. Reglerne har primært til formål at modvirke de ressourcemæssige konsekvenser af lave klassekvotienter ved disse skoler.

SLAG 3.9

Udvalget foreslår, at bestemmelserne for mindre skoler om samlæsning og flytning af fag kommer til at gælde generelt, for alle skoletyper.

SLAG 3.10

Udvalget foreslår samtidig, at bestemmelsen om, at den omtalte samlæsning skal begrænses til maksimalt 15 pct. af de pågældende klassers timetal ophæves, da den kan virke mod sin hensigt, idet der alternativt (normalt) vil være mulighed for at nedsætte elevernes timetal.

Reglerne om opdeling i grundkursus og udvidet kursus i fagene regning/matematik, engelsk og tysk 8.-10. klassetrin samt fysik/kemi på 9.-10. klassetrin kan ligeledes føre til et større ressourceforbrug i forbindelse med lave klassekvotienter og enkelt- og to-sporede skoler. Flere og flere skoler har forladt delingerne, og udelt undervisning er blevet normalt. Udelt undervisning godkendes kun af Undervisningsministeriet, hvis der er accept i lærerråd, skolenævn og skolekommission. Denne accept forudsætter som regel ekstra ressourcer. Udvalget

FORSLAG 3.11 foreslår, at kommunalbestyrelsen selv efter positiv indstilling fra skolenævnet kan træffe beslutning om udelt undervisning for ét år og én klasse ad gangen som hidtil.

Elevernes timetal (og hermed lærerskematimeforbruget pr. klasse) påvirkes i høj grad af den statslige vejledning. Som omtalt findes der i folkeskoleloven både minimums- og maksimumsgrænser for elevernes skematimetal på forskellige trin.

Maksimumsgrænserne kan begrænse mulighederne for en fleksibel undervisningstilrettelæggelse, herunder mulighederne for at gennemføre en vægtforskydning fra specialundervisning til normalundervisning og mulighederne for at tilbyde flere timer som alternativ til lave klassekvotienter.

FORSLAG 3.12 Udvalget foreslår derfor, at man - i overensstemmelse med de øvrige decentraliseringsforslag - ikke fastlægger maksimale timetal i de centrale regler.

Minimumstimetallene tjener først og fremmest som en sikring af, at ressourcestyringen i forbindelse med manglende styring af klassekvotienter m.v. ikke ensidigt resulterer i alvorlige reduktioner af elevernes undervisningstimer.

Udvalget finder, at de nuværende minimumstal for elevernes timetal som hovedregel på rimelig vis tager hensyn til kommunernes økonomistyringsmuligheder. Men reglen om mindst 20 ugentlige timer ved samordnet indskoling er ude af trit med

minimumstallene for de omfattede klassetrin, og har holdt nogle kommuner tilbage fra at gennemføre ordningen af økonomiske hensyn. Udvalget foreslår derfor, at denne minimumsgrænse justeres nedad, eller at bestemmelsen bortfalder.

ISLAG 3.13

Som det er fremgået af afsnit 3.1.1.B.a, kan afvandringen til private skoler opgøres til ca. 1/10 af det samlede fald i elevtallet. Men figur 3.0. viser at denne effekt for et mindre antal kommuner antager større betydning, og altså kan tænkes at bidrage væsentligt til styringsproblemet med at undgå faldende klassekvotienter.

De nuværende kriterier for fordeling af tilskud til private skoler favoriserer små privatskoler, hvilket kan medvirke til, at nedlæggelse af en folkeskole fører til oprettelse af en lille privatskole. Det virker samtidig urimeligt, at faldende elevtal i en privat skole udløser højere tilskud pr. elev, mens hensigten er at holde udgiften pr. elev i folkeskolen konstant ved faldende elevtal.

ISLAG 3.14

Udvalget foreslår derfor, at de nuværende tilskudsfordelingskriterier søges ændret, således at der ikke sker økonomisk favorisering af små privatskoler i forhold til større privatskoler.

For eksisterende små privatskoler vil en ændring af tilskudsfordelingskriterierne ifølge reglerne i tilskudsloven først fuldt ud slå igennem efter nogle år. Ved oprettelse af nye små privatskoler vil en ændring af fordelingskriterierne umiddelbart få virkning, således at det vil indgå i initiativtagernes beslutningsgrundlag, at man ikke kan regne med højere tilskud, fordi der er tale om en lille skole.

Ændring af fordelingskriterierne generelt hindrer ikke, at der fortsat kan tages særlige hensyn til de tyske mindretalsskoler.

d. Andre forslag vedrørende folkeskolen.

Udvalget finder, at de nuværende regler om den delte forpligtelse mellem kommuner og amtskommuner inden for special-

undervisningen er u hensigtsmæssige. Det er ikke muligt objektivt at definere forskellige grader af handicap til brug for afgørelsen af, om et barn hører under vidtgående specialundervisning og hermed for, hvornår amtskommunerne skal overtage finansieringsforpligtelsen.

I det nuværende system har amtsrådet afgørelsen efter en lang procedure, der foruden børn og forældre involverer den skolepsykologiske rådgivning i kommunen, lærerrådet ved den enkelte skole, kommunalbestyrelsen og amtsskolepsykologen. Det er klart, at dette forløb i forbindelse med de væsentlige økonomiske konsekvenser af afgørelsen, kan føre til et for forældrene uforståeligt "sorteperspil" om de børn, der enten hører til i den dyre ende af kommunernes egen forpligtelse eller under den vidtgående specialundervisning.

Hvis afgørelsen resulterer i, at barnet skal have vidtgående specialundervisning og dermed finansielt hører under amtskommunen, vil undervisningen alligevel i mange tilfælde skulle gennemføres af kommunerne, men inden for rammer, der er besluttet af amtsrådet.

Samtidig er det imidlertid nødvendigt eller ønskeligt at opretholde mellem-kommunale løsninger på en række specialundervisningsopgaver.

Udvalget finder, at den nuværende ordning - både hvad angår afgørelsen af hvor og hvordan et barn skal undervises, og hvad angår det finansielle ansvar - bør laves om. Kommunerne må mere entydigt have det undervisningsmæssige ansvar og hermed ansvaret for ressourceforbruget i specialundervisningen af de børn, der hører hjemme i kommunerne. Forældrene må have væsentlig indflydelse på, hvor børnene skal undervises.

I betænkning nr. 1123 om Amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder er foreslået, at Undervisningsministeriet fremkommer med forslag til en eventuel nyordning.

FORSLAG 3.15

Udvalget foreslår, at det inddrages i overvejelserne, om den vidtgående specialundervisning bør være en ren kommunal opgave, men således at amtskommuner (og andre) fortsat driver en række specialskoler mod betaling fra kommunerne. Det er væsentligt, at forældrene kan tilbydes rimelige valgmulighe-

der, herunder særligt specialiserede skoler, når det drejer sig om børn med vidtgående handicap.

e. Særligt om styrelsesreglerne.

Som det fremgår af beskrivelsen i afsnit 3.1.1.A.d samt af afsnit 1, er styrelsesreglerne for folkeskoleområdet meget detaljerede. Der findes ganske vist (modsat det sociale område) ikke regler, der giver vedkommende udvalg i kommunalbestyrelsen (undervisnings- og kulturudvalget) en selvstændig kompetence.

Men allerede af afsnittet om styrelsesforholdene fremgik, at hele styringsapparatet er baseret på en meget kompliceret beslutningsproces. Reglerne lægger op til, at der planlægges på basis af udkast fra systemets bund. Der er derfor i nogle kommuner ikke tradition for rammestyring fra systemets top, hvor kommunalbestyrelsen sætter rammerne for skolerne, og skolerne inden for deres tildelte bevilling og de gældende regler, herunder kommunens egne bestemmelser, tilpasser skolens hverdag efter de lokale ønsker og behov. Dette skaber ganske særlige problemer med hensyn til økonomiske styringsmuligheder på området.

Der er meget udførlige regler om forskellige organer og disses kompetence under kommunalbestyrelsens niveau. Der skal således oprettes en skolekommission i hver kommune og et skolenævn for hver skole.

Skolenævnet har en række nærmere angivne beføjelser og afgiver derudover indstilling i sager vedrørende skolen. Skolekommissionen har en formel ret til at afgive udtalelse og stille forslag om alle spørgsmål, der vedrører kommunens skole- og undervisningsforhold.

Derudover dannes der et lærerråd og et fælleslærerråd, hvis udgifter afholdes af kommunen.

Lærerrådet har bl.a. til opgave at træffe bestemmelse om, hvorvidt et barn skal henvises til specialundervisning, og at stille forslag til kommunalbestyrelsen om vidtgående specialundervisning eller specialpædagogisk bistand. Fælleslærerrådet har ret til at afgive erklæringer og udtalelser og til at

stille forslag om alle forhold, der vedrører kommunens skolevæsen.

Hertil kommer, at amtsrådet er tillagt en række beføjelser, jf. herom betænkning nr. 1123.

Reguleringen af beslutningsprocessen lokalt er, fremgår det af analysen i afsnit 1.3, langt mere omfattende, end den er for tilsvarende kommunale udgiftsområder, f.eks. miljøområdet, det sociale område eller sygehusområdet. Det ligger i sagens natur, at det på alle områder er nødvendigt for skoleledelsen, kommunalbestyrelsen eller amtsrådet at søge sagkyndig bistand, og at det ligeledes vil være af betydning af inddrage de berørte borgere direkte i overvejelserne. Men de meget omfattende procedureregler indebærer nogle meget uensigtsmæssige bindinger på den enkelte kommunes styring.

Udvalget finder, at den fremtidige styrelsesordning må sikre, at kommunalbestyrelsen kan delegere ansvar af enhver art direkte til de enkelte skoler inden for givne budgetrammer og indenfor de rammer, der udstikkes gennem de statslige regler og kommunens egne udfyldende bestemmelser.

FORSLAG 3.16

Udvalget foreslår i konsekvens af ovenstående, og for at kommunerne kan forenkle hele beslutningssystemet, at bindende regler om skolekommissioner, fælleslærerråd og lærerråd ophæves.

FORSLAG 3.17

Udvalgt skal tilslutte sig betænkning nr. 1123's forslag om, at alle amtskommunale opgaver på folkeskoleområdet bortfalder.

Med de forslag, som udvalget hermed har stillet om styrelsesordningen på folkeskoleområdet, og som følger i afsnittet om områderne under Lov om fritidsundervisning, synes det uhensigtsmæssigt at opretholde en særlig skolestyrelseslov.

FORSLAG 3.18

Udvalget foreslår, at skolestyrelsesloven ophæves, og at de nødvendige styrelsesbestemmelser indarbejdes i de respektive uddannelseslove.

FORSLAG 3.19

I fortsættelse heraf foreslår udvalget, at de særlige procedure- og indholdsmæssige forskrifter vedrørende undervisnings- og skoleplaner ophæves, således at serviceniveauet

på folkeskoleområdet entydigt kan fastsættes i forbindelse med budgetlægningen.

RSLAG 3.20 Udvalget foreslår, at der udformes et nyt ankesystem på skoleområdet.

Ved udformningen af det nye ankesystem kan man (fortsat) basere sig på en hovedregel om, at der kun skal være én ankeinstans. Der vil ved nedlæggelse af amtskommunerne som ankeinstans være brug for en central ankeinstans, dels i de tilfælde, hvor kommunen træffer afgørelse som 1. instans, dels eventuelt i særlige typer af klagesager. Undervisningsministeriet bør undersøge mulighederne for at begrænse omfanget af ministeriets efterprøvelse.

RSLAG 3.21 Udvalget foreslår, at lovens bestemmelser om bestemte stillinger ophæves. Dels er det i strid med almindelige kommunale styrelsesprincipper, at der lovgives som særlige stillinger, og dels forhindrer bestemmelserne, at kommunerne frit kan fastlægge deres forvaltningsstruktur. Eksempelvis er bestemmelserne om ledende skolepsykolog og skoledirektør til hinder for en fri tilrettelæggelse af kommunens administration af det samlede børne- og ungdomsområde.

Bestemmelsen om den ledende skolepsykolog kan desuden være en barriere for en tværsektoriel indsats for børn og unge med problemer.

3.1.2. Fritidsundervisningsområdet

3.1.2.A. Regelsættet på fritidsundervisningsområdet.

Regelsættet for fritidsundervisningsområdet er fastlagt i lov om fritidsundervisning, som indeholder følgende 3 kapitler vedrørende de primærkommunale opgaver på området:

Kap. I Ungdomsskolen

Kap. II Fritidsvirksomhed for børn og unge

Kap. III Fritidsundervisning for voksne

Regelsættet for de 3 opgaveområder er gennemgået i afsnit 3.1.2.A.a-d nedenfor.

a. Ungdomsskolen

Det påhviler kommunen at åbne mulighed for ungdomsskolevirksomhed for unge mellem 14 og 18 år, samt afholde udgifterne i forbindelse hermed. Kommunerne kan selv bestemme, hvorledes tilbudsforpligtelsen skal opfyldes.

De unge har dog efter loven en vis ret til undervisning. Hvis et fagønske ikke kan tilgodeses af kommunens ungdomskoletilbud (bortset fra fritidsvirksomheden, jf. nedenfor) kan unge søge optagelse i den nærmeste ungdomsskole, der tilbyder det pågældende fag. Unge skal endvidere henvises til anden kommune, hvis et tilbudt fag ikke oprettes på grund af et utilstrækkeligt antal tilmeldinger. Hjemstedskommunen skal i begge tilfælde afholde udgifterne.

Lovgivningen om ungdomsskolen indeholder ikke detaljerede bestemmelser om ungdomsskolens indhold, omfang og tilrettelæggelse, men blot generelle bestemmelser om kommunens forpligtelse til at fremsætte tilbud om og etablere forskellige former for ungdomsskolevirksomhed.

Den enkelte kommune formulerer selv sin ungdomsskolepolitik inden for fritidsundervisningslovgivningens rammer, og det er de unge selv, der gennem deres modtagelse af tilbuddet, afgør i hvilket omfang den tilbudte ungdomsskolevirksomhed sættes igang.

Ungdomsskolens opgave er at give frivillig fritidsundervisning for de unge og må ses i forhold til anden fritidsvirksomhed i kommunen. I forhold til folkeskolens almindelige undervisning kan ungdomsskolen være et supplement eller alternativ.

Ungdomsskolevirksomheden kan opdeles i følgende hovedområder:

fritidsundervisning, der etableres i henhold til lov om fritidsundervisning, kapitel I, og omfatter ungdomsorientering, almene ungdomsskolekurser - inden for alle fag og emner, hvori unge ønsker undervisning - prøveforberedende undervisning, erhvervsmæssige introduktionskurser, specialundervisning, og undervisning i færdselsreglerne og kørsel med knallert.

aktiviteter for unge ledige, som supplerer de ovenfor nævnte erhvervsmæssige introduktionskurser og heltidsundervisningen. Udgifterne hertil dækkes af de ressourcer, som kommunerne er forpligtede til at afsætte til bekæmpelse af arbejdsløsheden.

heltidsundervisning, der i henhold til folkeskolens § 33, stk. 3, kan etableres for at opfylde undervisningspligten efter det 7. klassetrin.

fritidsvirksomhed, der i medfør af lov om fritidsundervisning, kapitel I, kan etableres i ungdomsskolen for skolens elever, og som bl.a. kan omfatte ungdomsskoleklubvirksomhed, lejrskoleophold, sportskonkurrence, teater o.s.v.

Ungdomsskolens aktiviteter er i loven reguleret på følgende måde:

Der er en forpligtelse til oprettelse af hold, hvis der har tilmeldt sig mindst 12 elever til et alment fag og til færdselsundervisningen og mindst 10 til et prøveforberedende fag. Kommunen kan godkende oprettelse af undervisning med et lavere deltagerantal.

Kommunen afgør selv holdstørrelser, men Undervisningsministeriet anbefaler, at der (først) oprettes parallelle hold inden for samme fag på samme niveau og med samme tilrettelæggelsesform, hvis holdstørrelsen overstiger multipla af 24.

Der stilles minimumskrav om antallet af timer i et fag. Således skal de almene kurser og knallertundervisningen mindst omfatte 24 timer..

Aflønning af ledere og lærere, herunder medarbejdere i ungdomsskolens fritidsvirksomhed, sker efter centralt fastlagte regler.

I Fritidsundervisningslovens kap. I er anført, at der i ungdomsskolen kan gives specialundervisning for handicappede. Det fremgår endvidere af loven, at der både kan gives under-

visning, der tager sigte på at kompensere for det pågældende handicap (kompenserede specialundervisning), og undervisning, der er tilrettelagt under hensyntagen til deltagernes handicap (hensyntagende specialundervisning).

b. Fritidsvirksomhed for børn og unge

Fritidsundervisningslovens kapitel II indeholder regler om støtte til (i) interessegrupper for børn og unge, (ii) ungdomsklubber og (iii) foreningsvirksomhed for børn og unge under 25 år, samt om (iv) lokaletilskud

(i) Interessegrupper for børn og unge

En interessegruppe for børn og unge samler en gruppe af skolesøgende børn og af unge under 18 år til interessebetonet virksomhed inden for en bestemt emnekreds.

Kommunerne kan godkende oprettelse af interessegrupper, når visse betingelser, der er fastlagt i loven, er opfyldt.

Kommunen er imidlertid ikke forpligtet til at godkende oprettelse af interessegrupper.

Hvis kommunen har godkendt interessegruppen, gælder at staten skal yde tilskud til kommunen på 2/3 af lønudgiften, hvis interessegruppen er oprettet af foreninger eller andre private initiativtagere.

Kommunen har altså mulighed for at styre udgifterne på dette område, dels ved at undlade godkendelse, dels ved at sætte begrænsninger på størrelsen af tilskud til materialer m.v., dog ikke lokaleudgifter, jfr. nedenfor.

(ii) Ungdomsklubber

Ved en ungdomsklub forstås en klub, der samler unge mellem 14 og 18 år til virksomhed og samvær i deres fritid.

Kommunalbestyrelsen kan godkende oprettelse af en klub, når visse betingelser, der er fastlagt i loven, er opfyldt.

Hvis kommunen godkender en ungdomsklub, skal den yde et tilskud på mindst 80 pct. af driftsudgifterne i henhold til et budget, der er godkendt af kommunalbestyrelsen.

Kommunens styringsmulighed omfatter retten til at godkende ungdomsklubben, samt tilskudsprocentens størrelse ud over de 80. Endvidere godkender kommunen det samlede budget.

(iii) Foreningsvirksomhed for børn og unge under 25 år

Foreningsvirksomhed for børn og unge under 25 år støttes ved at offentlige lokaler og udendørsanlæg med fornødent udstyr stilles vederlagsfrit til rådighed, samt at der til foreningernes egne og lejede lokaler ydes tilskud fra kommunen/staten, jf. nedenfor.

(iv) Lokaletilskud

Ifølge fritidsundervisningsloven har kommunalbestyrelsen - efter indstilling fra fritidsnævnet - pligt til

vederlagsfrit at anvise egnede lokaler og udendørs anlæg med fornødent udstyr til fritidsvirksomhed. Hvis anvisningsforpligtelsen ikke kan opfyldes ved, at kommunen anviser egne (eller amtskommunale/statslige) lokaler, men alene ved at der anvises lokaler, tilhørende visse selvejende institutioner, som kommunen lejer, dækker staten 50 pct. af udgifterne,

at yde et tilskud på 75 pct. af driftsudgifterne til lokaler, der ejes eller lejes af foreninger, og anvendes til fritidsvirksomhed (dog maksimalt tilskud 37,50 kr. pr. time). Staten betaler 50 pct. af kommunens tilskud, såfremt lokalerne er privatejede.

Disse forpligtelser gælder i forhold til følgende:

Godkendte interessegrupper for børn og unge: Hvis kommunen har godkendt en interessegruppe, jf. (i), skal den anvise egnede lokaler, hvis den beder om det.

Hvis interessegruppen er oprettet af en forening, og denne anvender egne lokaler eller lejer andre privatejede lokaler til denne virksomhed, skal kommunen yde tilskud på 75 pct. af driftsudgifterne.

Kommunens styringsmulighed beror på retten til at skulle godkende interessegruppen, hvilket kommunen ikke er forpligtet til.

Godkendte ungdomsklubber: Hvis kommunen har godkendt en ungdomsklub, så har kommunen anvisningspligt. Hvis ungdomsklubben anvender egne eller lejede lokaler, yder kommunen tilskud efter reglerne om tilskud til ungdomsklubber, jf. (ii).

Kommunens styringsmulighed beror på retten til at skulle godkende ungdomsklubben, hvilket kommunen ikke er forpligtet til.

Foreningsarbejde for børn og unge; Kommunen skal anvise egnede lokaler og udendørsanlæg, hvis en forening anmoder om dette. Endvidere har kommunen pligt til at yde tilskuddet på 75 pct. af driftsudgifterne til egne eller lejede (private) lokaler.

Kommunen har pligt til at yde støtte, hvis foreningen opfylder betingelserne for at blive godkendt som tilskudsberettigede. Kommunen kan således ikke styre dette.

Der er fastsat begrænsninger i tilskuddets størrelse, idet dette ikke kan ydes til udgifter, der pr. lokale overstiger 50 kr. pr. time, hvori lokalet anvendes til egentlig aktivitet for unge. Denne begrænsning gælder ikke for lejrpladser. Dog kan kommunen nedsætte de tilskudsberettigede udgifter til "det normale lejeniveau for et til formålet passende lokale eller lejrplads". Kommunen har således en mulighed for her at begrænse udgifterne. Kommunen kan imidlertid f.eks. ikke afvise at yde tilskud, selv om kommunen selv kan anvise egnede lokaler, eller hvis en forening præsterer et meget højt aktivitetstimetotal i forhold til antallet af medlemmer.

I praksis yder kommunerne ofte et langt større tilskud, specielt til større idrætsanlæg.

Der er også visse begrænsninger i forhold til rideklubberne.

Udover dette lokaletilskud yder kommunerne en betydelig indirekte støtte til fritidsvirksomhed ved, at kommunale lokaler og udendørsanlæg i henhold til lov om fritidsunder-

visning m.v. skal stilles vederlagsfrit til rådighed for blandt andre idrætsforeninger. Af samme grund er f.eks. gymnastiksale og boldspils-haller i forbindelse med folkeskoler ofte indrettet mere omfattende og dermed mere udgiftskrævende, end det ville være nødvendigt for blot at dække folkeskolens behov. Der findes ikke oplysninger om størrelsen af de ressourcer, der på denne måde ydes til foreningsarbejdet. Antagelig er der tale om betydelige beløb såvel direkte i form af tilsyn, lys, varme og rengøring som indirekte i form af slid.

(v) Kommunale støtteordninger.

Kommunalbestyrelsen kan yde tilskud til fritidsvirksomhed for børn og unge ud over fritidsundervisningslovens regler i kapitel II.

Ofte erstatter disse kommunale støtteordninger, der primært retter sig mod foreningerne (idræts- og børne- og ungdomsforeninger), tilskud i henhold til fritidsundervisningslovens regler om interessegrupper, der af administrative grunde er vanskelige at bruge for foreningerne.

I dag er der særlige støtteordninger i næsten alle kommuner. Reglerne i disse ordninger er vidt forskellige fra kommune til kommune, idet der ikke findes lovgivning eller andre landsdækkende regler.

Ud over disse kommunale støtteordninger giver kommunerne også en betydelig støtte, der går ud over fritidsundervisningslovens regler om lokaletilskud, til drift og anlæg af idrætsanlæg, herunder stadions, idræts- og svømmehaller. Det skønnes, at støtten hertil alene udgør over 1 mia. kr.

c. Fritidsvirksomhed for voksne

Lovens kapitel III om fritidsundervisning for voksne indeholder afsnit om aftenskoler, aftenhøjskoler, studiekredse, foredragsrækker, specialundervisning, erhvervsmæssige kurser og interessegrupper. Specialundervisningsafsnittet, der omfatter den såkaldte hensyntagende specialundervisning, er behandlet særskilt nedenfor.

Blandt de øvrige tilbud afviger kun de erhvervsmæssige kurser i sit sigte og dermed i indholdsstyringen fra den øvrige del, der betegnes den almene fritidsundervisning.

Hovedprincipperne bag styringen og finansieringen af den almene fritidsundervisning for voksne er, at alle aktiviteter efter lovbundne kriterier skal godkendes af kommunalbestyrelsen efter indstilling fra voksenundervisningsnævnet. Initiativtagere i bred almindelighed kan opnå offentlig medfinansiering af fritidsundervisning, idet de regelbestemte godkendelsesbetingelser, ikke giver mulighed for at afslå kurser inden for lovens emnekredse.

Ud over selve godkendelsen er der særlige tilskudsbetingelser der bl.a. omfatter at antallet af deltagere, der påbegynder aktiviteten, normalt skal være mindst 12. Amsrådene kan i tyndt befolkede områder godkende, at deltagerantallet nedsættes til 10.

Når godkendelses- og tilskudsbetingelser er opfyldt, yder staten og kommunen tilskud med hver 1/3 af udgifterne til timebetaling af lærerne efter centralt fastsatte timelønsatser og honorarer/løn til ledere. Resten betales af deltagerne. Deltagerbetalingen kan også omfatte udgifter til planlægning, administration, køb eller leje af undervisningsmateriel, ekskursioner m.v.

Kommunalbestyrelsen skal vederlagsfrit anvise egnede lokaler med udstyr til den godkendte fritidsundervisning.

Kommunen kan yde et ekstraordinært tilskud ved f.eks. at fritage særlige grupper (f.eks. arbejdsløse eller pensionister) helt eller delvist for betaling i henhold til bekendtgørelsens § 55 stk. 2.

Man kan deltage i fritidsundervisning uafhængigt af kommunal bopæl, men kommunen, hvor aktiviteten finansieres, kan opkræve sin udgift i deltagerens bopælskommune. Statens tilskud udbetales som refusion via amtskommunerne.

Selv om fritidsundervisningen for voksne primært omfatter almene og interessebetonede fag, rummer fritidsundervisningsloven også mulighed for finansiering af erhvervsmæssige kur-

ser, defineret som fritidsundervisning med sigte mod et bestemt arbejdsområde. Undtaget er erhvervsuddannelser, der henhører under anden lovgivning.

Finansieringssystemet svarer til det for den almene fritidsundervisning gældende, men godkendelsessystemet er anderledes. Det kræves nemlig, at undervisningen skal være tilrettelagt efter en kursusplan, der er godkendt af undervisningsministeren efter forhandling med de organisationer, der dækker det pågældende område af arbejdsmarkedet.

De erhvervsmæssige kurser har ca. 5.000 deltagere årligt mod omkring 800.000 i den almene fritidsundervisning.

I fritidsundervisningslovens kap III findes endvidere regler om anvisning af lokaler og tilskud til egne og lejede lokaler til fritidsundervisning af voksne. Reglerne svarer til de regler, der gælder for fritidsundervisning for børn og unge, idet det dog er kommunalbestyrelsen, der afgør om der skal ydes lokaletilskud.

Hensyntagende specialundervisning for voksne

Under fritidsundervisningslovens kapitel III om fritidsundervisning for voksne kan kommunalbestyrelsen godkende specialundervisning for voksne. Der forstås herved kurser inden for fritidsundervisningen, der tilbyder voksne handicappede en undervisning, som er tilrettelagt under hensyntagen til deltagernes handicap. Derimod er specialundervisning, der tager sigte på at afhjælpe pågældende handicap (kompenserede specialundervisning) en ren amtskommunal opgave. (jf. afsnit 3.1.1.A.b.)

Specialundervisningen kan tilbydes i de tilrettelæggelsesformer, der iøvrigt er fastlagt i fritidsundervisningen.

Hvis der har meldt sig mindst 5 elever til et kursus, skal dette oprettes.

Det er kommunalbestyrelsen, der godkender specialundervisningen efter indstilling fra voksenundervisningsnævnet, ud fra regelbestemte godkendelsesbetingelser.

Når godkendelses- og tilskudsbetingelser er opfyldt yder staten og kommunen tilskud med hver 50 pct. af udgifterne til honorar til ledere og timebetaling til lærerne. Undervisningen er således gratis for eleverne, bortset fra et indskrivningsgebyr.

Endvidere yder staten et tilskud på 50 pct. af udgiften til fornøden skolepsykologisk rådgivning i forbindelse med en elevs deltagelse i et specialundervisningskursus, mens kommunen udreder den resterende del af udgiften. Der eksisterer dog ikke særlige regler for den skolepsykologiske bistand.

Afgørende for om der kan oprettes specialundervisningshold vil være om de personer, der deltager, er berettiget til at modtage specialundervisning. Der er ikke klare definitioner af hvilke typer handicap, der giver ret til undervisningsdeltagelse. Bekendtgørelsen taler alene om personer med fysisk eller psykisk handicap.

Der foreligger således et afgrænsningsproblem mellem den almindelige fritidsundervisning og den hensyntagende specialundervisning.

Det er amtsrådet, der afgør tvivlsspørgsmål om, hvorvidt en person er berettiget til specialundervisning, på grundlag af en sagkyndig udtalelse om den pågældendes behov for specialundervisning.

Amtsrådet kan endvidere godkende, at der gives undervisning med et lavere deltagerantal end 5, dog mindst 2 deltagere. Godkendelsen skal ske efter ansøgning via kommunen.

d. De styringsmæssige; forhold på fritidsundervisningsområdet.

Reglerne om styring af virksomhed efter lov om fritidsundervisning findes primært i Skolestyrelsesloven. Loven fastlægger hvilke organer, der skal oprettes, samt deres opgaver og kompetance.

Styringssystemet for fritidsundervisningsområdet er på det kommunale niveau opbygget på en sådan måde, at der for hvert delområde eksisterer et særligt organ, der på vegne af kommunalbestyrelsen kan varetage en række administrative

funktioner m.v., og som har adgang til at formulere krav og afgive indstillinger til det overliggende niveau, d.v.s. kommunalbestyrelsen.

Generelt er det kommunalbestyrelsen, der træffer bestemmelse om alle forhold vedrørende virksomhed efter kapitel I-IV i fritidsundervisningsloven, som ikke er henlagt til andre myndigheder.

Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om ungdomsskolevirksomheden, herunder vedtager kommunens ungdomsskoleplan, på grundlag af indstilling fra skolekommissionen, der varetager tilsynet med ungdomsskolen i forbindelse med ungdomsskolenævnet. Kommunalbestyrelsen godkender endvidere interessegrupper for børn og unge, samt ungdomsklubber.

Skolekommissionen skal indhente erklæring fra ungdomsskolenævnet om spørgsmål, der vedrører ungdomsskolevirksomhed. Ungdomsskolenævnet må altså betragtes på linie med skolenævnene for folkeskolerne. Nævnet kan afgive udtalelser og stille forslag til kommunalbestyrelsen om alle spørgsmål vedrørende ungdomsskolevirksomheden.

Ungdomsskolenævnet består af 2 medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer, 2 medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen og 1 medlem valgt af og blandt skolenævnene.

Der nedsættes i kommunen et fritidsnævn, der behandler sager om virksomhed efter fritidslovens kapitel II, bestående af 4 medlemmer af kommunalbestyrelsen og 3 medlemmer valgt på et møde med 2 repræsentanter fra hver af de stedlige børne- og ungdomsforeninger, bestyrelserne for de godkendte ungdomsklubber, de stedlige idrætsforeninger, samt initiativtagerne til de godkendte interessegrupper for børn og unge.

Der nedsættes endvidere et voksenundervisningsnævn, der behandler sager om virksomhed i henhold til fritidslovens kapitel III, bestående af 1 medlem valgt af kommunalbestyrelsen og 4 medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen efter indstilling fra organisationer og stedlige kredse, der driver fritidsvirksomhed for voksne.

Amtsrådet udøver rådgivning, er endelig ankeinstans, og varetager visse godkendelses- og kontrolfunktioner indenfor fritidsundervisningslovens rammer.

3.1.2.B. Udgifter og ressourceforbrug m.v. vedrørende fritidsundervisningsområdet.

Udviklingen i de samlede primærkommunale nettoudgifter på fritidsundervisningsområdet 1980-86 er vist i tabel 3.13.

Tabel 3.13. De primærkommunale nettoudgifter til fritidsundervisning, løbende og faste priser og lønninger (1986).

Mio.kr./ pct.	Løbende priser og lønninger		1986 p/l		Realvækst	
	Drift	Drift og anlæg	Drift	Drift og anlæg	Drift	Drift anlæg
1980	1.076	1.109	1.585	1.633		
1981	1.241	1.272	1.651	1.692	4,2	3,
1982	1.396	1.416	1.666	1.689	0,9	- 0,
1983	1.431	1.445	1.597	1.613	-4,1	-4,
1984	1.525	1.547	1.629	1.652	2,0	2,
1985	1.670	1.698	1.713	1.742	5,1	5,
1986	1.613	1.621	1.613	1.621	-5,8	- 6,

Udgiftsudviklingen på fritidsundervisningsområdet i perioden følger nogenlunde det samme mønster som for det samlede undervisnings- og kulturområde - såvel som de samlede udgifter - med realvækst i periodens første år, et udgiftsfald i midten af perioden og dernæst fornyet realvækst - dog afbrudt i 1986, hvilket som tidligere påpeget nok må ses i sammenhæng med de samlede statslige styringsinstrumenter.

1987-budgettet indeholder en realvækst på knap 7 pct., svarende til faldet i 1986, mens der synes at være tale om en stabilisering i 1988-budgettet, jfr. den tidligere omtalte usikkerhed omkring vurderingen af pris- og lønforudsætningerne her.

Men udgiftsudviklingen er samtidig kendetegnet ved at udsvingene i de enkelte år er meget kraftigere - i såvel opad - som nedadgående regning - for fritidsundervisningsområdet

end for det samlede område. Mest tydeligt kommer dette til udtryk i den seneste del af perioden, hvor realvæksten svinger fra 5 pct. i 1985 til -6 pct. i 1986 og tilbage til en budgetteret realvækst på 7 pct. i 1987. En del af denne udvikling skyldes voksende udgifter til indvandrerundervisning i 1984-85, hvorefter denne opgave blev overført til amtskommunerne i 1986.

Det fremgår af tabel 3.13, at udgiftsniveauet i 1986 svarer nogenlunde til niveauet i 1980 og er 3-4 pct. under 1982-niveauet.

Udviklingen i driftsudgifterne inden for de enkelte dele af fritidsundervisningsområdet er vist i tabel 3.14.

Det skal understreges, at tallene ikke indeholder de udgifter, der er forbundet med at stille lokaler og anlæg til rådighed, hverken de direkte - pedel, lys, varme m.v. - eller de indirekte - kraftigt slid på faglokaler m.v. Der er således antageligt især med almindelig fritidsundervisning forbundet væsentlig større udgifter, end dem der konteres her.

Tabel 3.14. Udviklingen i de primærkonntunale nettodriftsudgifter til forskellige foranstaltninger inden for fritidsundervisningsområdet, faste priser og lønninger (1986).

Mio.kr./pct.	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ungdomsskoler	478	5,8	0,9	-4,7	0,1	1,7	482 -2,6
Interessegrupper for børn og unge	52	-6,7	-1,4	-13,2	1,5	-9,2	37 -1,4
Ungdomsklubber	79	-11,4	-8,1	-6,0	-2,5	3,7	55 -10,0
Lokaler vedr. børn og unge	227	15,9	-1,1	-2,7	3,2	11,5	264 -8,9
Kom.støttefor.	275	0,5	1,0	-2,0	1,2	2,1	269 -5,0
Almen fritidsundervisning	185	7,8	1,5	-6,2	7,2	5,4	199 -7,2
Specialundervisning	49	10,2	-2,3	-2,3	21,4	52,9	61 -21,8
Elevtilskud	121	0,1	0,7	-4,1	-0,6	1,9	111 -6,5
Lokaler vedr. voksne	16	6,2	47,1	-8,0	-4,3	22,7	31 -7,4

Indvandrerundervisningen blev i 1986 overført til amtskommunerne.

Tabellen viser i øvrigt, at den meget ujævne udgiftsudvikling for området som helhed ikke kan tilskrives enkelte foranstaltningstyper inden for fritidsundervisningsområdet, men derimod er et gennemgående træk. Mest ujævn har udgiftsudviklingen inden for lokaler til såvel børn og unge som voksne og inden for den almene fritidsundervisning og specialundervisningen været. Det mest jævne udgiftsforløb findes inden for de kommunale støtteforanstaltninger uden for fritidsloven - idræts- og ungdomsforeninger m.v. - samt tilskud til elever i godkendte folkehøjskoler, landbrugsskoler, husholdningsskoler og efterskoler.

Det største enkelte udgiftsområde inden for fritidsundervisningen er den kommunale ungdomsskole. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med, at der her er tale om en ren kommunal finansiering, hvorimod bl.a. den almene fritidsundervisning er delvist statsligt finansieret. Driftsudgifterne til ungdomsskolevirksomheden udgjorde i 1986 482 mio. kr., hvilket - målt i faste priser og lønninger - nogenlunde svarer til niveauet i 1980. Der er dog i de mellemliggende år sket visse forskydninger i udgifterne, jf. tabel 3.13. For 1987 er der budgetteret med en realvækst i driftsudgifterne på over 2 pct.

Aktivitets- og ressourceudviklingen inden for den kommunale ungdomsskole siden 1981 er belyst i tabel 3.15.

Tabel 3.15. Aktivitets- og ressourceudviklingen i ungdomsskolen 1981/82-1985/86.

	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
Antal skoler	350	343	342	336	332
Antal deltagere	210.177	204.351	198.049	191.795	185.038
<u>II. Fritidsundervisning</u>					
Antal holdelever	349.847	326.553	304.126	307.208	303.007
Antal hold	27.416	25.160	22.964	23.704	23.696
Antal elever pr. hold	12,76	12,98	13,24	12,96	12,79
Antal løntimer	1.758.080	1.468.070	1.285.945	1.321.760	1.328.872
Årligt løntimetal pr. elev	8,36	7,18	6,49	6,89	7,53
<u>III. Heltidsundervisning</u>					
Antal elever	1.864	2.055	ca.2.200	ca.2.200	ca.2.300
Antal løntimer	306.705	-	365.652	362.383	325.133
Årligt løntimetal pr. elev	165	-	ca.166	ca. 164	ca. 144
<u>IV. Fritidsvirksomhed (Klubben)</u>					
Antal løntimer	462.839	435.268	381.437	389.109	410.571
<u>V. Samlet virksomhed</u>					
a. Timetal	2.527.624	2.223.338	2.033.034	2.073.252	2.064.576
b. Beregnet aktivitets-timer	32 mio.	28 mio.	26 mio.	26 mio.	26 mio.
<u>VI.</u>					
Andel 14-18 årige	60,89	59,40	63,25	64,65	63,41

Tabellen viser, at der i løbet af de 5 år fra 1981/82 til 1985/86 er sket et jævnt fald i antallet af elever i ungdoms-

skolen, svarende til i alt 12 pct. eller i gennemsnit 2 1/2 pct. om året. Antallet af holdelever og hold er reduceret nogenlunde tilsvarende for perioden som helhed, men her viser udviklingen et mere ujævnt forløb med betydelige reduktioner i antallet af holdelever og hold frem til 1983/84 og en stigning derefter. Der er således i den sidste del af perioden sket en forøgelse af det antal deltagere, som er tilmeldt flere hold. Såvel antallet af deltagere pr. hold som antallet af holdelever pr. hold har dog efter en stigning i 1982/83 og 1983/84 været faldende i de senere år.

I tabel 3.16 er vist aktivitets- og ressourceudviklingen inden for de øvrige kommunale fritidsundervisningsaktiviteter for børn og unge, dvs. ungdomsklubber, interessegrupper for børn og unge samt lokaler vedrørende børn og unge. Tilsammen beslaglagde disse aktiviteter et beløb på ca. 350 mio. kr. i 1986, hvoraf de 260 mio. kr. vedrørte lokaler.

Tabel 3.16. Aktivitets- og ressourceudvikling vedrørende ungdomsklubber, interessegrupper samt lokaler for børn og unge 1982/83-1985/86.

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
<u>Ungdomsklubber:</u>				
Antal klubber	-	583	577	568
Antal medlemmer	43.463	41.200	40.159	40.051
Antal medarbejdere	-	3.174	3.353	3.246
<u>Interessegrupper:</u>				
Antal grupper	-	19.764	19.237	18.662
Antal deltagere	335.663	311.418	305.791	289.787
Antal instruktører	-	-	9.806	9.384
<u>Lokaler m.v.:</u>				
Antal foreninger	-	7.590	7.050	7.697
Antal aktive medl.	1.646.000	1.593.000	1.659.000	1.635.000

For så vidt angår de kommunale ungdomsklubber og interessegrupperne for børn og unge er der i perioden siden 1982-/83 - hvor der foreligger statistiske oplysninger - sket et vist fald i antallet af klubber/grupper og antallet af medlem-

mer/deltagere. Den generelle udgiftstendens har i denne periode ligeledes været faldende, jf. tabel 3.14.

Udgifterne til lokaler vedrørende børn og unge har som nævnt udvist et meget ujævnt forløb igennem 1980'erne. En tilsvarende udvikling kan findes på aktivitetssiden, hvor tabel 3.16 viser et fald på over 3 pct. i antallet af aktive medlemmer i 1983/84, en tilsvarende stigning i 1984/85 og derpå igen fald i 1985/86.

På voksenområdet foreligger en statistisk belysning af aktivitets- og ressourceudviklingen inden for den almene fritidsundervisning, jf. tabel 3.17.

Tabel 3.17. Aktivitets- og ressourceudvikling vedrørende den almene fritidsundervisning.

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
Antal hold	58.528	60.478	60.271	60.717	61.138	64.146
Antal timer	2.266.296	2.316.730	2.319.041	2.345.599	2.402.786	2.498.331

Tabellen viser en stigning i antallet af hold og timer inden for den almene fritidsundervisning på ca. 10 pct. fra 1981-82 til 1986-87. Aktivitetsudviklingen er i øvrigt relativt stabil og kan ikke forklare det meget svingende udgiftsforløb, der fremgik af tabel 3.13.

Af nedenstående tabel 3.18 ses, at også den hensyntagende specialundervisning har haft et stigende aktivitetsniveau, udtryk ved antallet af hold. Derimod er timetallet mindre i 1986/87 end i 1981/82.

Tabel 3.18. Aktiviteter og ressourceudvikling inden for den hensyntagende specialundervisning.

	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87
Antal hold	8.924	10.376	11.602	13.994	20.156	10.995
Antal timer	578.371	682.426	752.793	926.053	1.395.544	565.765

Den bratte midlertidige stigning i 1984/85 og 1985/86 skyldes indvandrerundervisningen der fra 1. august 1986 er blevet en amtskommunal opgave.

Blandt initiativtagerne inden for fritidsundervisningen for voksne, der udover de ovennævnte to store kategorier også omfatter små grupper som aftenhøjskoler og erhvervsmæssige kurser tegner oplysningsforbundene sig for ca. 60 pct., hvad enten aktiviteten måles i antal hold eller antal timer. Det samlede antal holddeltagere inden for fritidsundervisningen for voksne udgjorde i 1986/87 903.000 personer mod 856.000 personer 1981/82. Aldersfordelingen er relativt jævn. Det er kønsfordelingen derimod ikke, idet kvinderne udgør ca. 2/3 af holddeltagerne.

Antallet af lærere har ligget relativt stabilt på ca. 35.000 i 1980'erne.

3.1.2.C. Styring på fritidsundervisningsområdet.

a. Indledning.

Størsteparten af udgifterne på fritidsundervisningsområdet (i 1986 ca. 1,6 mia. kr. svarende til 8 pct. - når der ses bort fra ikke-registrerede udgifter til lokaler - af de samlede kommunale undervisnings- og kulturudgifter) vedrører børn og unge. Alene ungdomsskolen, der primært henvender sig til de 14-18 årige, står for 1/3 af udgifterne..

Andre tunge udgiftsposter, der primært vedrører børn og unge, er lokaletilskud og ungdomsklubber inden for rammerne af fritidsundervisningslovens kapitel II samt kommunale støtteordninger og udgifter til idrætsanlæg uden for lovens rammer.

Den eneste større udgiftspost, der kun vedrører voksne, er udgifterne til den almene fritidsundervisning for voksne og den hensyntagende specialundervisning for voksne med samlede kommunale udgifter på ca. 250 mill. kr.

Alle udgifterne til børn og unge på fritidsundervisningsområdet er i et vist omfang knyttet til den demografiske udvikling, omend sammenhængen langt fra er så entydig som på folkeskoleområdet.

Dette betyder bl.a., at ungdomsskolen med godt 50 pct. af de 14-18 årige som deltagere i begyndelsen af 1990'erne vil have et stærkt svindende rekrutteringsgrundlag. Generelt har kommunerne allerede nu en meget **stor grad af frihed og dermed**

også mulighed for at foretage den nødvendige udgiftstilpasning til de faldende ungdomsårgange. Det er imidlertid vigtigt at få de hindringer, der eksisterer for fleksible organisationsformer, fjernet.

Vedrørende den almene fritidsundervisning for voksne peger den stigende fritid og ændrede holdninger på en voksende efterspørgsel inden for voksenuddannelserne. Dette understreger behovet for et fleksibelt tilskudssystem og aktivitetsafhængig budgettering.

Udvalget er opmærksomt på, at loven om fritidsundervisning er under overvejelse i et udvalg - folkeoplysningsudvalget - bl.a. på baggrund af forsøg i forbindelse med 10-punktsprogrammet om voksenuddannelser.

Udvalget finder, at et helt nyt finansieringssystem bør overvejes.

RSLAG 3.22

Udvalget foreslår, at folkeoplysningsudvalget anmodes om at fremrykke afgivelsen af betænkning til februar 1989, og at der heri stilles forslag til en finansieringsmodel, hvor der også tages hensyn til kommunernes behov for øgede muligheder for at styre udgiftsudviklingen på området.

b. Styringsmuligheder på ungdomsområdet.

Kommunernes forpligtelse til at sikre fritidsundervisning og -virksomhed for børn og unge omfatter en lang række lovregulerede aktiviteter under Lov om fritidsundervisning m.v. og under bistandsloven, jf. afsnit 3. Desuden støtter kommunerne en lang række aktiviteter som rent kommunale ordninger, og der er en bred berøringsflade i forhold til støtten til idræt.

Generelt set er kommunernes økonomistyringsmuligheder på området i det store og hele gode. Netop fordi virksomheden er så vidtspændende og forskelligt organiseret, findes der kun få bindende støtte- eller bevillingsforpligtelser på området. Det eneste område, hvor kommunerne har en forpligtelse til at yde støtte - principielt uden muligheder for bevillingsstyring/prioritering - vedrører lokaletilskud til foreninger, der organiserer fritidsvirksomhed for børn og unge under 25 år.

Udgiftsudviklingen på området som helhed og specielt de områder, hvor kommunerne har helt eller meget frie økonomi-

styringsmuligheder (ungdomsskolevirksomhed og de kommunale støtteforanstaltninger), tyder på, at fritidsaktiviteterne for børn og unge prioriteres meget højt, og at det netop derfor kan være et område, hvor lovgivningsmæssig sikring af brugerinteresserne forekommer overflødig.

Lovgivningen har tendens til at fastlægge aldersmæssige skel, der ikke altid forekommer naturlige, når man tager udgangspunkt i de aktiviteter, der ønskes gennemført. F.eks. omfatter den lovregulerede klubvirksomhed kun unge under 18 år, skillelinien mellem fritidsundervisning under ungdomsskolen og fritidsundervisningen for voksne går ved 18 år, og lokalstøtten til foreningsaktiviteter standser ved 25 år.

Udvalget er dog opmærksom på, at der i flere andre sammenhænge er gjort forsøg på at nå frem til en mere sammenhængende lovgivning på områderne, herunder i Betænkning nr. 1016 fra 1984, der specielt drejer sig om fritidsvirksomhed for børn og unge (fritidsundervisningslovens kapitel II). Det lykkedes ikke i denne betænkning at nå frem til egentlige forslag. Dansk Ungdoms Fællesråd, Amtsrådsforeningen samt Kommunernes Landsforening og de ministerielle repræsentanter afgav udtalelser hver for sig.

c. Specielt vedrørende ungdomsskolen.

Regelbeskrivelsen i afsnit 3.1.2.A viser, at kommunerne skal åbne mulighed for ungdomsskolevirksomhed samt afholde udgifterne hertil. Der skal oprettes hold i udbudte kurser, hvis mindst 12 har meldt sig i almene fag eller 10 i prøveforberedende fag, og der er fastlagt krav om minimale timetal.

Der skal nedsættes et ungdomsskolenævn, som kan betragtes som en slags parallel til skolenævnene, og skolekommissionen dækker også ungdomsskolevirksomheden.

Der er vigtige grænseflader mellem ungdomsskolevirksomheden og folkeskolen, mellem ungdomsskolens fritidsvirksomhed og anden fritidsvirksomhed for børn og unge, og mellem ungdomsskolens fritidsundervisning og den almene fritidsundervisning for voksne og de almene enkeltfagskurser. Desuden dækker ungdomsskolen uddannelsesbehov for særlige grupper af

unge, der har forladt folkeskolen og ikke er optaget ved en ungdomsuddannelse i øvrigt.

Den fremtidige udvikling i ungdomsskolen må ses i lyset af, at den andel af de 14-18 årige, der deltager i skoleundervisning, er blevet meget høj, og at valgmulighederne inden for de forskellige ungdomsuddannelser og i folkeskolen er betydelige. Tilbud, der primært retter sig mod folkeskoleelever, bør under alle omstændigheder prioriteres i nær sammenhæng med løntimeforbruget til valgfag i folkeskolen.

De eneste centrale regler, der kan vanskeliggøre en styring, er holdoprettelsesreglerne.

RSLAG 3.23

Udvalget foreslår derfor, at holdoprettelsesreglerne vedrørende ungdomsskolevirksomhed bortfalder. Desuden ophæves kommunernes pligt til at betale for elever, der optages på hold i andre kommuner.

Udvalget finder generelt, at reglerne om organisering af ungdomsskolevirksomhed bør have en sådan karakter, at de ikke i sig selv fører frem til institutionalisering af skoler. Kommunerne må stå meget frit, hvad angår organiseringen af den type aktiviteter, der er samlet under betegnelsen ungdomsskolevirksomhed. De nuværende regler tilgodeser i høj grad disse synspunkter, men reglerne om, at ungdomsskoler/ungdomsskolevirksomhed skal have en leder, og at der skal oprettes et ungdomsskolenævn peger i retning af institutionalisering.

ISLAG 3.24

Udvalget foreslår derfor, at folkeoplysningsudvalget anmodes om at fremsætte forslag om, at reglerne vedrørende ungdomsskolevirksomhed baseres på en pligt for kommunerne til at etablere en samlet ungdomsskolevirksomhed, men at kommunerne selv kan vælge organiseringen heraf.

ISLAG 3.25

Udvalget foreslår det obligatoriske krav om et ungdomsskolenævn ophævet og ligeledes kravet om en særskilt leder af virksomheden.

FORSLAG 3.26 I tilknytning hertil foreslås kommunernes pligt til at udarbejde en ungdomsskoleplan og en virksomhedsplan ophævet.

FORSLAG 3.27 Endvidere foreslås, at reglerne for ledernormeringer (ungdomsskoleinspektør/pædagogisk medhjælp) revideres, således at normeringen ikke stiger proportionalt med skolens timetal, som det er tilfældet i dag.

d. Specielt vedrørende styringsmuligheder for lokaletilskud vedrørende børn og unge samt ungdomsklubber og interessegrupper.

Det fremgår af afsnit 3.1.2.A, at kommunalbestyrelsen efter indstilling fra fritidsnævnet, som kommunalbestyrelsen har pligt til at oprette, skal anvise lokaler til fritidsvirksomhed og yde tilskud til lokaler til fritidsvirksomhed for børn og unge. Stalten refunderer 50 pct. af udgifterne.

Derimod beslutter kommunen selv, om den vil yde tilskud til fritidsklubber og interessegrupper for skolesøgende børn under 18 år. Hvis en klub eller gruppe godkendes til tilskud, skal for klubbers vedkommende ydes driftstilskud svarende til mindst 80 pct. af driftsudgifterne ifølge godkendt regnskab og for interessegruppers vedkommende til 2/3 af lønudgiften.

Eksistensen af omfattende økonomisk støtte til fritidsvirksomhed uden for fritidsundervisningslovens regi peger i retning af, at de omtalte detaljerede regler for støtte ikke er nødvendige for at opfylde formålene.

Mange kommuner har da også erstattet interessegruppeordningen med andre typer støtteordninger.

FORSLAG 3.28 Udvalget foreslår, at folkeoplysningsudvalget anmodes om at stille forslag om, hvordan reglerne om tilskud til lokaler kan erstattes af en bredere rammeforpligtelse til at støtte fritidsundervisning for børn og unge kombineret med, at statens medfinansiering af lokaletilskuddet bortfalder.

Kommunerne vil herved få mulighed for generelt at gøre støtten afhængig af aktivitetens omfang, mens de omtalte støtteformer kun er udgiftsafhængige.

Udvalget er opmærksom på, at de nuværende regler om lokaletilskud også betragtes som en sikring mod, at kommunerne ensidigt kan favorisere bestemte foreninger og udelukke andre

fra støtte. Hvis man fra politisk side ønsker at fastholde en sådan beskyttelse, bør rammelovgivningen indeholde en bestemmelse om, at kommunerne skal anvende ensartede kriterier for støtte og støttesatser i forhold til ensartede grupper af initiativtagere.

RSLAG 3.29 Kommunerne bør også selv kunne beslutte, hvordan samarbejdet med organisationer m. fl. skal foregå. Udvalget foreslår derfor den obligatoriske bestemmelse om et fritidsnævn ophævet.

e. Styringsmuligheder vedrørende fritidsundervisning for voksne.

Som det fremgår af afsnit 3.1.2.A.C omfatter fritidsundervisningslovens kapitel 3 en række regler om aftenskoler, studiekredse, foredragsrækker, specialundervisning, erhvervs-mæssige kurser og interessegrupper.

Alle aktiviteter skal, efter faste regler, der ikke leverer kommunalbestyrelsen noget valg, godkendes af kommunalbestyrelsen efter indstilling fra voksenundervisningsnævnet (som kommunalbestyrelsen skal oprette).

Antallet af deltagere skal normalt være mindst 12.

Staten og kommunen betaler hver 1/3 af udgifterne til læreren, resten betales af deltagerne.

Kommunen skal dog anvise gratis lokaler.

Den almindelige fritidsundervisning koster ca. 200 mill. kr. og er vokset med ca. 9 pct. fra 1980 til 1988.

Som lovgrundlaget er udformet, stilles der ikke på nogen af områderne krav om en særlig undervisningsorganisation. Under fritidsundervisningen for voksne kan såvel privatpersoner som oplysningsforbund med flere være initiativtagere.

Men lovgrundlaget understøtter alligevel en organisationsdannelse. Der ydes nemlig kommunalt tilskud til honorar eller løn til ledere af fritidsundervisning afhængigt af aktivitetsomfang, og der kan ydes tilskud til lokaler, som benyttes til godkendt fritidsundervisning. Også selve bestemmelserne om deltagerbetaling kan understøtte organisations-

dannelse. Hertil kommer, at udgifter til administration m.v. kan finansieres via deltagerbetalingen.

Det er muligt også for kommunen selv at udbyde almen fritidsundervisning. Dette fremgår af bemærkningerne til loven. Der må dog ikke ske en favorisering af de kommunale tilbud ved at give særlige tilskud eller lignende, således at der sker en favorisering af de kommunale tilbud.

FORSLAG 3.30 Udvalget foreslår, at folkeoplysningsudvalget anmodes om at fremlægge forslag om, hvordan fritidsundervisningen for voksne i højere grad kan godkendes og støttes med tilskud inden for en økonomisk ramme.

FORSLAG 3.31 Udvalget foreslår endvidere, at folkeoplysningsudvalget anmodes om at fremsætte forslag til retningslinier for kommunerne vedrørende nedlæggelse og sammenlægning af hold med lavt deltagerantal inden for fritidsundervisningen for voksne.

FORSLAG 3.32 Endelig foreslår udvalget, at kommunerne selv træffer beslutning om samarbejdsform med oplysningsforbund med flere, således at de obligatoriske regler om voksenundervisningsnævne ophæves.

I konsekvens af udvalgets forslag 3.16 og 3.19 om bortfald af amtskommunernes opgaver på folkeskoleområdet, herunder **FORSLAG 3.33** som ankeinstans, har udvalget fundet det naturligt at foreslå, at amtskommunernes rolle som ankeinstans inden for fritidsundervisningsområdet ligeledes bortfalder, idet Kulturministeriet indtræder som ankeinstans.

3.2. Det kulturelle område.

Som tidligere omtalt har udvalget koncentreret sin behandling af de primærkommunale opgaver på det kulturelle område om biblioteksvæsenet.

3.2.A. Regelsættet på biblioteksområdet.

3.2.A.I. Folkebiblioteker.

Regelsættet for folkebiblioteksvæsenet er fastlagt i biblioteksloven(11) og de i tilknytning hertil udstedte bekendtgørelser og cirkulærer(12)

Efter biblioteksloven skal enhver kommune, enten alene eller i fælleskab med andre kommuner, opretholde et folkebibliotek med afdelinger for både børn og voksne. Udgifterne afholdes af kommunerne, idet dog udgifterne til den særlige centralbiblioteksvirksomhed afholdes af amtskommunerne.

Folkebiblioteket samarbejder med kommunens skolebiblioteker bl.a. med henblik på gensidig information om anskaffelser af materialer og eventuel koordinering af materialevalget. Kommunalbestyrelsen bestemmer samarbejdets form og nærmere indhold.

Biblioteksloven m.v. indeholder i øvrigt kun få bestemmelser, der forpligter kommunerne til en bestemt indretning af folkebiblioteket.

Folkebibliotekerne skal stille bøger og andet materiale vederlagsfrit til rådighed. Det er en kommunal beslutning om folkebiblioteket skal stille musikbærende og andre ikke-boglige materialer til rådighed.

Ethvert folkebibliotek skal stå til rådighed for enhver person, der har bopæl i Danmark. Denne frie benyttelsesret kan udnyttes ved personligt fremmøde eller gennem bibliotekernes indbyrdes lån. Denne ret hviler på en forudsætning om, at der i enhver kommune er biblioteksbetjening, der opfylder det lokale behov. (Den fri benyttelsesret omfatter dog kun hjemlån af av-materialer m.v., hvis kommunalbestyrelsen har besluttet det).

(11) Bekendtgørelse nr. 384 af 22. august 1985 af lov om folkebiblioteker m.v.

(12) Bekendtgørelse nr. 658 af 14. december 1983 om folkebiblioteker og cirkulære nr. 98 af 11. september 1985 om folkebiblioteksplanlægning.

Det enkelte biblioteks materialesamling skal, under hensyn til virkeområdets karakter omfatte dansk og udenlandsk litteratur, aviser- og tidsskrifter, en samling af opslagsværker og bibliografier samt musikallier. Biblioteket skal hvert år anskaffe en passende del af den danske bogproduktion.

Med hensyn til personaleforholdene for folkebiblioteker er det i loven fastsat:

at der skal være ansat en faguddannet bibliotekar, hvis biblioteksarbejdet udføres af en eller flere heltidsbeskæftigede personer.

at der skal være ansat en heltidsbeskæftiget, faguddannet bibliotekar ved biblioteker i virkeområder med mere end 5.000 indbyggere.

at der ved nybesættelse af en bibliotekslederstilling efter 1. januar 1984 skal ansættes en faguddannet bibliotekar, uanset kommunens indbyggertal, hvis en faguddannet bibliotekar overhovedet søger stillingen.

Kultur- og kommunikationsministeren kan under særlige omstændigheder meddele en tidsbegrænset dispensation fra de 2 førstnævnte krav.

Kommuner, der ikke har en heltidsbeskæftiget faguddannet bibliotekar som leder, kaldes deltidssbibliotekskommuner. Pr. 1. januar 1988 er der ialt 46 deltidssbibliotekskommuner hvoraf de 10 har et folketal på under 5.000 indbyggere.

Kultur- og kommunikationsministeren udsendte den 5. oktober 1984 "Retningslinier for meddelelse af dispensation for deltidssbibliotekskommuner". Det fremgår af Retningslinierne, at dispensation normalt ikke vil blive givet i kommuner med over 9.000 indbyggere, og normalt heller ikke til kommuner med en større samlet bebyggelse på over ca. 2.000-2.500 indbyggere.

Siden 1984 har kun 3 kommuner fået definitivt afslag på ansøgning om dispensation fra kravet om en heltidsbeskæftiget uddannet leder. Der er med Kommunernes Landsforening aftalt en

bloktilskudskompensation på 150.000 kr. (1987-niveau) pr. kommune, der nægtes dispensation.

På finansloven opføres en rådighedssum til folke- og skolebibliotekernes fællesopgaver, fællesopgaver for folkebibliotekerne og fællesopgaver for skolebibliotekerne samt særlige opgaver i de enkelte biblioteker. Rådighedssummen kan anvendes til forsøgsarbejde og udviklingsarbejde. 60 pct. af rådighedssummen fordeles af kulturministeren og 40 pct. af undervisningsministeren. Rådighedssummen udgør i 1988 5,9 mio. kr., hvoraf ca. 3,5 mio. kr. fordeles af kulturministeren og ca. 2,4 mio. kr. af undervisningsministeren.

På finansloven opføres endvidere en dispositionssum til støtte af biblioteker i områder, hvor disse ikke er fuldt udbyggede. Dispositionssummen, som i 1988 udgør 7,7 mio. kr., yder tilskud til kommunerne til delvis dækning af merudgifterne ved f.eks. overgang til heltidsbetjening med faguddannet leder, forbedring af biblioteksbetjening i kommuner med heltidsbetjening og til ophjælpning af skolebiblioteker hvis materialebestand og inventar ligger væsentligt under den almindelige standard.

Tilskuddene ydes af kulturministeren, idet tilskud til skolebiblioteker dog ydes efter forhandling med undervisningsministeren.

3.2.A.2. Centralbiblioteker.

Inden for hvert amt virker et af folkebibliotekerne til lige som centralbibliotek. Centralbiblioteket støtter de lokale biblioteker ved at udlåne eller skaffe materialer, som de pågældende biblioteker ikke selv ejer (den egentlige forpligtelse er dog begrænset til bogligt materiale). Endvidere yder centralbiblioteket råd og biblioteksteknisk bistand i nødvendigt omfang.

Det er kultur- og kommunikationsministeren som, efter forhandling med amtsrådet, afgør hvilket bibliotek, der til lige skal virke som centralbibliotek.

Centralbibliotekets materialesamling skal, under hensyn til områdets karakter, omfatte videregående og speciel dansk

og udenlandsk litteratur, opslagsværker og bibliografier, aviser og tidsskrifter samt ældre litteratur og musikaler.

Det er amtskommunen, der afholder udgifterne til centralbiblioteksvirksomheden. Betalingen sker på grundlag af en overenskomst mellem amtskommunen og centralbibliotekets hjemstedskommune, hvori der fastsættes regler for omfanget af og betalingen for centralbiblioteksvirksomheden.

Centralbiblioteket kan iøvrigt opkræve vederlag fra det enkelte bibliotek for særlig vejledning og biblioteksteknisk bistand.

Amtrådsforeningen og Kommunernes Landsforening har i 1984 udarbejdet et forslag til standardoverenskomst, byggende på folkebiblioteksbekendtgørelsens §§ 17-25.

3.2.A.3. Skolebiblioteker.

Regelsættet for skolebibliotekerne er fastlagt i lov om folkebiblioteker m.v.. og den i tilknytning hertil udstedte bekendtgørelse om skolebiblioteker.(13)

Folkebibliotekslovens kapitel 4 bestemmer, at der ved hver selvstændig folkeskole skal oprettes et skolebibliotek som led i det kommunale skolevæsen og i samarbejde med folkebiblioteket.

Skolenævnet godkender anskaffelse af materialer til skolebiblioteket efter indstilling fra skolens lærerråd.

De nærmere regler fastsættes af undervisnings- og forskningsministeren efter forhandling med de kommunale organisationer og, for så vidt angår samarbejdet med folkebibliotekerne, efter forhandling med kultur- og kommunikationsministeren.

Som nævnt i afsnit 3.2.A.1 opføres på finansloven en rådighedssum til folke- og skolebibliotekernes fællesopgaver, fællesopgaver for folkebiblioteker og fællesopgaver for skolebiblioteker. 40 pct. af rådighedssummen fordeles af undervisningsministeren. Tilskud

(13) Bekendtgørelse nr. 392 af 5. juli 1984 om skolebiblioteker i folkeskolen.

til fællesopgaver for folke- og skolebiblioteker ydes efter forhandling mellem undervisnings- og kulturministeren.

I bekendtgørelsen er fastsat, at bibliotekslokalerne skal svare til skolens behov med hensyn til størrelse, beliggenhed og udstyr. Materialerne skal indbindes eller emballeres, og klassificeres efter samme system, som anvendes af folkebibliotekerne. Ved hjemlån af bøger skal eleverne vejledes og hjemlån skal noteres.

Kommunalbestyrelsen bestemmer reglerne for samarbejde mellem folkebiblioteket og skolebibliotekerne.

Skolebibliotekaren, der udpeges af skolekommissionen efter indstilling fra skolens leder, er ansvarlig over for skolens leder. Den pågældende skal have gennemgået eller forpligte sig til snarest at gennemgå skolebibliotekaruddannelsen på Danmarks Lærershøjskole.

Ministeren for kulturelle anliggender kan efter forhandling med undervisningsministeren yde tilskud af dispositionsbevillingen til støtte af biblioteker i områder, der ikke har fuldt udbygget biblioteksdækning, til delvis dækning af udgifter til udbygning af skolebibliotekers materiale og inventarbestand, hvis disse ligger væsentligt under den almindelige standard.

Et udkast til ny bekendtgørelse om skolebiblioteker i folkeskolen har været til høring i slutningen af 1987.

3.2.B. Udgifter, ressourceforbrug m.v. vedrørende biblioteksvæsenet .

De samlede primærkommunale bruttodrifts- og anlægsudgifter vedrørende biblioteksvæsenet fremgår af tabel 3.19. Anvendelsen af brutto-tal i denne tabel indebærer, at udviklingen i perioden kan vurderes direkte, dvs. uden særlig korrektion for virkningerne af omlægningen af statsrefusionerne til generelle tilskud i 1984. Der er i de følgende tabeller tilføjede vist netto-tal for udviklingen.

Tabel 3.19. Prlmærkommunale bruttodrifts- og anlægsudgifter til biblioteksvæsen, løbende og faste priser og lønninger (1986).

Mio.kr./ pct.	Folkebiblioteker			Skolebiblioteker		
	Løbende priser	1986 p/l	Real- vækst	Løbende priser	1986 p/l	Real væks
1980	1.267	1.866	.	192	283	
1981	1.382	1.838	-1,5	206	274	- 3,
1982	1.530	1.826	-0,7	222	265	- 3,
1983	1.592	1.777	-2,7	230	257	- 3,
1984	1.637	1.748	-1,6	235	251	- 2,
1985	1.741	1.786	2,2	249	256	2,
1986	1.742	1.742	-2,5	248	248	- 3,

Tabellen viser, at de samlede reale udgifter til folkebiblioteker i perioden 1980-86 reduceredes med i alt 6-7 pct. - eller gennemsnitlig 1 pct. om året. Udviklingen i den seneste del af perioden kan være præget af regnskabstekniske forhold, idet faldet i 1986 er afløst af en realvækst på over 5 pct. i 1987-budgettet. Som det fremgår nedenfor vedrører denne realvækst imidlertid alene anlægssiden.

I tabel 3.20 er vist udviklingen i de primærkommunale driftsudgifter til folkebiblioteker 1980-86.

Tabel 3.20. Primærkommunale driftsudgifter til folkebiblioteks-væsen, faste priser og lønninger (1986).

	Bruttoudgifter		Nettoudgifter		Realvæks i netto- driftsud- gifter p
	I alt mio. kr.	Pr. udlån kr.	I alt mio. kr.	Pr. udlån kr.	
1980	1.655	19,44	1.206	14,17	
1981	1.684	18,01	1.255	13,42	4,
1982	1.718	18,19	1.268	13,42	1,
1983	1.690	17,77	1.253	13,18	- 1,
1984	1.670	17,65	1.576	16,66	
1985	1.712	18,09	1.569	16,99	- 0,
1986	1.688	18,28	1.544	16,72	- 1,

Tabellen viser, at den ovenfor beskrevne afdæmpning i udgifterne til folkebibliotekerne i perioden 1980-86 i meget høj grad må henføres til en kraftig nedsættelse af anlægsaktiviteten⁽¹⁴⁾ For driftsudgifternes vedkommende har der været talt om et ujævnt udgiftsforløb - mere lig den generelle primærkommunale udgiftsudvikling - med en positiv realvækst frem til 1983, et fald i 1983-84, som imidlertid - for bruttoudgifternes vedkommende, - helt er "indhentet" i 1985, og derpå igen et fald i 1986. 1987-budgettet svarer for driftsudgifternes vedkommende nogenlunde til 1986, mens der er budgetteret med en udgifts-forøgelse i 1988.

Driftsudgifterne pr. udlån har i den første del af perioden været faldende, men denne tendens synes de seneste år at være vendt til en stigning.

I tabel 3.21 er vist udviklingen i antallet af folkebiblioteker, personale og bogbestand m.v.

Tabel 3.21. Antal folkebiblioteker, ressourcer m.v. 1980-86.

Antal biblioteker			Personale		Bøger		AV-materialer	
	I alt	heraf: deltids- biblioteker	I alt	heraf: bibliote- karer	Bestand 1.000 stk.	Udlån 1.000 stk.	Bestand 1.000 stk.	udlån 1.000 stk.
1980	247	70	5.605	2.069	29.512	78.996	1.629	6.126
1981	247	68	5.785	2.167	30.739	86.568	1.804	6.915
1982	247	65	5.846	2.204	31.857	87.110	1.940	7.359
1983	249	64	5.809	2.207	33.262	87.900	2.056	7.204
1984	249	64	5.801	2.240	33.408	87.344	2.165	7.264
1985	250	60	5.779	2.274	34.122	84.999	2.278	7.337
1986	250	51	5.799	2.287	34.685	84.514	2.389	7.833

Antallet af folkebiblioteker har været omtrent konstant i perioden 1980-86, mens der er sket et gradvist fald i antallet af deltidsbiblioteker. På personalesiden har der været tale om

(14) Anlægsudgifterne reduceredes år for år i perioden 1980-86 til et niveau i 1986 kun svarende til en fjerdedel af 1980-niveauet.

en stigning i det samlede antal fuldtidsbeskæftigede frem til og med 1982 og et mindre fald derefter. For perioden 1980-86 under ét kan beregnes en personaleudvikling svarende til en gennemsnitlig vækst på 0,6 pct. om året, hvilket helt svarer til den gennemsnitlige vækst i driftsudgifterne i perioden. Antallet af bibliotekarer er imidlertid steget gennem hele perioden, hvorved bibliotekarernes personaleandel er forøget fra ca. 37 pct. i 1980 til 39 1/2 pct. i 1986. Bogbestanden er forøget gennem hele perioden med en gennemsnitlig vækst på 2,7 pct. om året. Derimod er antallet af bogudlån - efter en vækst i starten af perioden - stagneret og siden 1983 direkte faldet. Bestanden af AV-materialer er vokset med omkring 6 pct. om året i perioden, mens antallet af udlån er vokset noget mindre - ca. 4. pct. om året.

Udviklingen i de primærkommunale driftsudgifter til skolebiblioteker 1980-86 fremgår af tabel 3.22.

Tabel 3.22. Primærkommunale driftsudgifter til skolebiblioteker, faste priser og lønninger (1986).

	Bruttoudgifter		Nettoudgifter		Realvækst i netto- driftsudgif- ter pct.
	I alt mio. kr.	Pr. udlån kr.	I alt mio. kr.	Pr. udlån kr.	
1980	281	7,50	228	6,09	
1981	274	7,16	222	5,80	-2,6
1982	265	6,89	215	5,59	-3,2
1983	256	6,53	206	5,26	-4,2
1984	251	6,03	246	5,91	(19,4)
1985	255	6,16	253	6,11	2,8
1986	248	6,06	246	6,01	-2,8

realvæksten i 1984 skal ses i sammenhæng med bortfaldet af statsrefusioner i dette år.

Udviklingen i driftsudgifterne følger det samme forløb i perioden som de samlede drifts- og anlægsudgifter til skolebiblioteker med et næsten ubrudt fald i de reale (brutto) udgifter til et niveau i 1986 ca. 12 pct. under 1980-niveauet, svarende til et gennemsnitligt fald på 2 pct. om året. For 1987 og 1988 er der budgetteret med yderligere fald i udgifts-

niveauet. Driftsudgifterne pr. udlån er faldet nogenlunde jævnt gennem perioden med godt 5 pct. om året, men også her synes der dog at være tegn på at udviklingen er vendt til en stigning i den seneste del af perioden, hvor antallet af bogudlån er faldet.

3.2.C. Styringsmulighederne på det kulturelle område, særligt folkebibliotekerne.

Det kulturelle områder kostede i 1986 ca 2,1 mia. kr., svarende til lidt over 3 pct. af de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter og 10 pct. af nettoudgifterne til undervisning og kultur. Heraf udgjorde udgifterne til folkebibliotekerne 1,6 mia. kr. Den efterfølgende diskussion vil alene vedrøre folkebiblioteker, herunder skolebiblioteker.

Det fremgår af afsnit 3.2.A, at hver kommune skal oprette biblioteker omfattende bøger. Derimod kan kommunerne selv bestemme, om de vil udlåne musik. Lån er under alle omstændigheder gratis.

Det fremgår af afsnit 3.2.B, at bruttoudgifterne til folkebiblioteker fra 1980-1986 reduceredes med 6-7 pct. Det meste af faldet må dog tilskrives anlægsudgifterne, idet driftsudgifterne fra 1980 til 1986 er vokset en smule. I 1987/88 synes der at være vækst.

Personaletallet er vokset nogenlunde som driftudgifterne, idet antallet af bibliotekarere dog er øget på de øvrige faggruppers bekostning.

Antallet af bogudlån steg i begyndelsen af perioden, men er siden faldet.

Omkostningen pr. udlån er derfor først faldet fra 1980 til 1984, men er derefter steget, i 1988 formentlig til niveauet fra 1980.

Ved hver selvstændig folkeskole skal der oprettes et skolebibliotek som led i det kommunale skolevæsen og i samarbejde med folkebiblioteket.

For så vidt angår styringsmulighederne er det tankevækkende, om pligten til både at oprette folkebiblioteker og

skolebiblioteker kunne tænkes at føre til overlapninger i nogle tilfælde, især efter regelændringen i 1984, hvor skolebibliotekerne blev pålagt også at anskaffe bøger til fritids-læsning.

FORSLAG 3.34

Reglen om særlige skolebiblioteker foreslås erstattet af en mere almindeligt holdt regel om, at kommunalbestyrelsen skal sørge for skolebiblioteksbetjening af skolerne.

Gennemførelsen af dette forslag har som **forudsætning**:

at spørgsmålet, om skolebiblioteksfunktionen administrativt henhører under skolen eller under biblioteksvæsenet, beror på kommunalbestyrelsens egen **afgørelse**.

at skolebiblioteksfunktionen kan udføres af såvel lærere som bibliotekspersonale, således at kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en enkelt personalekategori varetager både skole- og folkebiblioteksfunktionen.

FORSLAG 3.35

Udvalget skal desuden foreslå ophævelse af reglen om, at der skal oprettes heltidsbiblioteker, idet den virker urimeligt begrænsende for kommunerne, da nødvendigheden af at søge dispensation i praksis lægger et pres på kommunalbestyrelserne.

Opgørelse af pris- og lønudvikling 1980-88 for primærkommuner, specificeret på visse sektorer.

	Vægt	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
<u>Undervisning</u>									
prisudvikling	0,290	12,5	12,3	8,0	6,7	5,8	3,8	(4,6)	.
lønudvikling	0,710	10,0	11,1	6,4	3,6	3,4	2,1	(9,6)	.
Samlet p/l	1,000	10,7	11,5	6,9	4,5	4,1	2,6	(8,2)	(5,2)
<u>Socialvæsen</u>									
<u>sociale institu-</u>									
<u>tioner</u>									
prisudvikling	0,253	12,7	11,1	7,4	7,0	5,0	3,2		
lønudvikling	0,747	9,7	11,3	6,6	4,0	3,7	2,3		
Samlet p/l	1,000	10,5	11,2	6,8	4,8	4,0	2,5	(7,5)	(5,2)
<u>Sociale overførsler</u>									
prisudvikling	1,000	12,6	10,3	6,3	5,9	4,5	3,6	(4,6)	(3,3)
<u>Samlede udgifter</u>									
prisudvikling	0,337	12,6	11,5	8,3	6,7	5,4	3,5	(4,6)	
lønudvikling	0,663	9,7	11,3	6,6	4,0	3,7	2,3	(9,0)	(5,8)
Samlet p/l	1,000	10,7	11,4	7,2	4,9	4,3	2,7	(7,5)	(5,2)

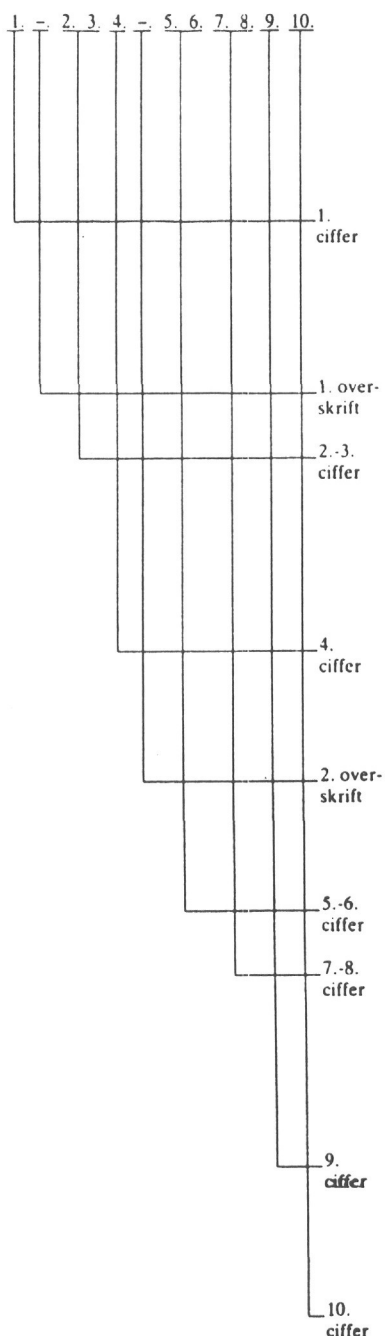
- 1) Lønudviklingen for det sociale institutionsområde er skønnet at svare til den generelle lønudvikling for primærkommunerne.
- 2) Forbrugerprisindekset (excl. husleje).
- 3) Statens centrale skøn over prisudviklingen (forbrugerprisindekset excl. husleje) og lønudviklingen, inklusive virkningen af arbejdstidsforkortelsen pr. 1. januar 1987 (generelt løn-skøn 7,1 pct., tillæg for arbejdstidsforkortelse 1,92 pct.-points, bortset fra undervisningsområdet, hvor tillægget er 2,52 pct.). Denne pris- og lønstigningsprocent er benyttet med deflatering af de foreløbige regnskabstal for 1987. Ved deflatering af 1987-budgettet er brugt den af kommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner forudsatte pris- og lønstigning i budgettet på gennemsnitligt 3,0 pct.
- 4) Primærkommunernes forudsatte pris- og lønudvikling i 1988-budgettet. Forbrugerprisindekset (excl. husleje) er statens centrale skøn.

De primærkommunale driftsudgifter. 1986-regnskab, 1980-regnskab. Løbende priser.

	1936-regnskab		1980-regnskab	
	Nettoudgifter		Nettoudgifter	
	Mio. kr.	Pet.	Mio. kr.	Pet.
Byudvikling, bolig og miljø m.v.	1.105	1,8	1.413	3,6
Forsyningsvirksomhed	2	0,0	357	0,9
Vejvæsen	2.808	4,7	2.194	5,6
Undervisning og kultur	19.732	32,8	13.754	35,4
Sygehusvæsen	-	-	-	-
Social- og sundhedsvæsen	25.458	42,2	14.364	37,0
Administration planlægning m.v.	11.167	18,5	6.796	17,5
Drifts- og anlægsudgifter i alt	60.272	100,0	38.878	100,0

Grundstrukturen i det kommunale budget- og regnskabssystem (jf. figur 1.2.).

Kontonummerets opbygning:



Hovedkonto 0-9 – se afsnit 1.1
Autoriseret

TEKNISK FORVALTNING

- 0. Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger
- 1. Forsyningsvirksomheder, kollektiv trafik, havne m.v.
- 2. Vejevæsen

SERVICEFORVALTNING

- 3. Undervisning og kultur
- 4. Sygehusvæsen
- 5. Social- og sundhedsvæsen

ØKONOMIFORVALTNING

- 6. Administration, planlægning og fællesudgifter
- 7. Renter
- 8. Finansforskydninger og finansiering
- 9. Finansiell status

Hovedfunktion – se afsnit 1.1
Autoriseret

Funktion – se afsnit 1.1
Autoriseret

»Dranst« – se afsnit 1.2
Autoriseret

- Driftskonti: 1
- Statsrefusion: 2
- Anlægskonti: 3
- Renter: 4
- Finansforskydninger: 5
- Afdrag på lån: 6
- Finansiering: 7
- Aktiver: 8
- Passiver: 9

Ejerforhold – se afsnit 1.3

- Autoriseret
- Egne
- Selvejende/private
- Andre offentlige myndigheder

Omkostningssted – se afsnit 1.3
Normalt ikke autoriseret

Gruppering – se afsnit 1.4
Delvist autoriseret

Hovedart – se afsnit 1.5
Autoriseret

- 1. Lønninger
- 2. Varekøb
- 3. Anskaffelser
- 4. Tjenesteydelser m.v.
- 5. Tilskud og overførsler
- 6. Finansudgifter
- 7. Indtægter
- 8. Finansindtægter
- 9. Interne udgifter og indtægter

Art – se afsnit 1.5
Autoriseret

Den tværgående artsoversigt i det kommunale budget- og regnskabssystem (jf. figur 1.3).

Tværgående artsoversigt (budget)

Hele kroner

Tekst	Budget	
	Udgift	Indtægt
1 Lønninger	X	
2 Varekøb	X	
2 Fødevarer		X
3 Brændsel og drivmidler		X
9 Øvrige varekøb		X
3 Anskaffelser	X	
8 Køb af jord og bygninger		X
4 Tjenesteydelser m.v.	X	
0 Tjenesteydelser uden moms		X
5 Entreprenør- og håndværkerydelser		X
6 Betalinger til staten		X
7 Betalinger til andre kommuner/amtskommuner		X
9 Øvrige tjenesteydelser m.v.		X
5 Tilskud og overførsler	X	
1 Tjenestemandspensioner m.v.		X
2 Overførsler til personer		X
9 Øvrige tilskud og overførsler		X
6 Finansudgifter	X	
7 Indtægter		X
1 Egne huslejeindtægter		X
2 Salg af produkter og ydelser		X
5 Indtægter fra dagpengefonden		X
6 Betalinger fra staten		X
7 Betalinger fra andre kommuner/amtskommuner		X
9 Øvrige indtægter		X
8 Finansindtægter		X
9 Interne udgifter og indtægter		
1 Overførte lønninger		X
2 Overførte varekøb		X
3 Overførte anskaffelser		X
4 Overførte tjenesteydelser		X
7 Interne indtægter	—X	
Balance i alt	X	X

Uddrag af betænkning nr. 894: Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. Indenrigsministeriet 1980.

8. Særligt om socialudvalget

8.1. Socialudvalgets særlige kompetence.

Som nævnt i afsnittet om de stående udvalg (afsnit 6) adskiller socialudvalget sig fra de øvrige stående udvalg ved i henhold til sociallovgivningen dels at være lovpligtigt, dels i et vist omfang at være udstyret med en helt selvstændig kompetence. I det omfang socialudvalget handler inden for sin selvstændige kompetence, er udvalget således ikke som de øvrige udvalg i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutning.

Man kan derfor rejse det spørgsmål – som også tidligere er blevet rejst – om socialudvalget med rette bør henregnes til de stående udvalg. Det kunne hævdes, at udvalget burde betragtes som en selvstændig kommission, svarende til de øvrige kommissioner og nævn, der er nedsat i henhold til særlige love og vælges af kommunalbestyrelsen. Sådanne kommissioner, hvorefter der i dag kun er få tilbage, f. eks. skolekommissionen og ligningskommissionen, varetager i henhold til særlovgivningen bestemte opgaver uafhængigt af kommunalbestyrelsen.

Til forskel fra socialudvalget består kommissionerne imidlertid sædvanligvis af medlemmer, der er valgt såvel inden for som uden for kommunalbestyrelsens medlemskreds, og de varetager alene de i den pågældende særlovgivning fastsatte opgaver. Socialudvalget derimod varetager på kommunalbestyrelsens vegne den umiddelbare forvaltning af en række sociale anliggender, blandt andet udbygningsplaner, boligsikring og plejehjem, og udvalget indtager således en central stilling inden for kommunalforvaltningen.

Socialudvalgets særlige stilling har i den kommunale styrelseslov givet sig udslag i, at der flere steder i loven er indeholdt undtagelser for så vidt angår udvalgets udevelse af selvstændige kompetencer i henhold til lovgivningen. Det gælder udvalgsmedlemmernes adgang til at henskyde udvalgets beslutninger til kommunalbestyrelsens afgørelse, kommunalbestyrelsesmedlemmernes ret til at rejse spørgsmål om udvalgenes virksomhed samt, som nævnt, bestemmelsen om, at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. For så vidt angår dets særlige kompetenceområde kan socialudvalget således ej heller af kommunalbestyrelsen pålægges at udsende dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokollen til samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Socialudvalgets dobbelte funktion skaber styrings- og koordinationsmæssige problemer, som det dog i praksis i vidt omfang har været muligt at løse. Tilbage står imidlertid det for kommunalbestyrelsen noget utilfredsstillende, der ligger i, at den blot må bevilge de udgifter, som socialudvalget beslutter at afholde. Socialudvalget har således nok ansvaret for, at de afgørelser, der træffes, er sagligt rigtige, men det økonomiske ansvar hviler på kommunalbestyrelsen, der er uden hertil svarende kompetence og indflydelse.

Det er desuden ikke blot socialudvalget, der giver anledning til styrings- og koordinationsmæssige problemer, men tillige den særlige sociale forvaltning, der i henhold til § 9 i den sociale styrelseslov skal oprettes for de anliggender, som henhører under social-

udvalget. Lovens bestemmelse er ikke begrænset til de anliggender, inden for hvilke socialudvalget udøver en selvstændig kompetence, og dette lovmæssige krav om en samling af alle socialudvalgsanliggender i en særlig administrativ enhed har ikke noget sidestykke i lovgivningen i øvrigt.

På den anden side må det anføres, at socialudvalgets ret til selvstændigt og uafhængigt af kommunalbestyrelsen at træffe afgørelser i det store antal sager vedrørende enkeltpersoner betyder, dels at det er lettere at bevare fortroligheden omkring arbejdet, dels at afgørelserne kan træffes mere smidigt og hurtigt. Det er formentlig disse omstændigheder, der har kunnet begrunde fravigelsen af det grundlæggende princip om, at kompetence og økonomisk ansvar skal være forenet.

Inden for begrænsede områder er det også tillagt amtskommunernes social- og sundhedsudvalg en selvstændig kompetence. Dette er tilfældet med hensyn til en række afgørelser vedrørende ydelser efter sygesikringsloven, og det er ligeledes her det særlige sagsområde med dets krav til fortrolighed, der har kunnet begrunde denne særtilling for udvalget.

Endelig skal det nævnes, at socialudvalget, når det handler inden for sit selvstændige lovbestemte kompetenceområde, ej heller er omfattet af bestemmelsen i styrelseslovens § 61 om annullation af kommunalbestyrelsens beslutninger. Der er imidlertid et særligt socialt ankesystem, således at socialudvalget på denne måde kan siges at være del af et yderligere hierarki. Hermed er de tilsynsmæssige problemer med hensyn til socialudvalgets selvstændige kompetenceudøvelse dog ikke helt løst. På den ene side er det klart, at udvalgets selvstændige afgørelser kun kan indbringes for de sociale ankenemyndigheder. På den anden side er det lige så klart, at klager over de ansatte i socialforvaltningen henhører under borgmesteren og kommunalbestyrelsen, ligesom sådanne spørgsmål vil kunne forelægges tilsynsrådet. Vanskeligere er det at afgøre, hvilken instans der skal træffe afgørelse i sager, hvor der klages over formelle forhold, f.eks. sagsbehandlingen, spørgsmål vedrørende aktindsigt m.v. eller socialudvalgets beslutningsdygtighed, f.eks. påstand om inhabilitet.

Når der i disse tilfælde kan være tvivl om, hvorvidt socialudvalget tilsynsmæssigt henhører under de almindelige tilsynsråd eller de særlige sociale ankeinstanser, skyldes det, at socialudvalget ved behandlingen af sager på kommunalbestyrelsens vegne på sædvanlig måde henhører under det almindelige kommunale tilsyn. Tilsynsrådene er desuden vant til at tage stilling til klager over inhabilitet, procedurefejl m.v., mens de sociale ankenemyndigheder særligt er indrettet på at efterprøve den indholdsmæssige side af afgørelserne. Det er imidlertid også på dette punkt socialudvalgets dobbelte status, der giver anledning til problemer, idet det f.eks. med hensyn til ligningskommissionen er sikkert, at klager over kommissionens afgørelser, herunder også klager vedrørende sagsbehandlingsfejl og lignende, ikke henhører under de kommunale tilsynsmyndigheder.

8.2. Udvalgets overvejelser.

Udvalget har drøftet de styrelsesmæssige og tilsynsmæssige problemer, som det kommunale socialudvalg og det amtskommunale social- og sundhedsudvalgs særlige stilling giver anledning til.

Det er efter udvalgets opfattelse først og fremmest et spørgsmål, om der fortsat er tilstrækkeligt grundlag for at opretholde socialudvalgets og social- og sundhedsudvalgets selvstændige kompetencer. Udvalget har her ved lagt vægt på, at sigtet med de betydelige opgaveoverførsler til kommunalbestyrelser og amtsråd blandt andet har været styrings- og koordinationsmæssigt at få samlet lokale opgaver, og udvalget finder, at dette hensyn på uhensigtsmæssig måde brydes ved socialudvalgets selvstændige status. For så vidt angår kravet om oprettelse af en særlig forvaltning til varetagelse af socialudvalgsanliggender gælder desuden, at dette er et brud på hidtidige principper om, at det tilkommer de kommunale råd selv at træffe afgørelse om indretningen af den kommunale administration, og bestemmelsen bør derfor ophæves.

Udvalget finder endvidere, at det er uheldigt, at det ikke klarere af sociallovgivningen fremgår, i hvilket tilfælde socialudvalget og social- og sundhedsudvalget udøver selvstændige kompetencer.

Endvidere vil udvalget pege på, at socialudvalgets og social- og sundhedsudvalgets dobbelte status giver anledning til problemer i forbindelse med udvalgenes selvstændige kontakt til statslige styrelser (socialstyrelsen, sikringsstyrelsen og sundhedsstyrelsen) uden om kommunalbestyrelsen, respektive amtsrådet. I forhold til borgerne er der desuden de ovenfor nævnte tilsynsmæssige problemer i forbindelse med en splittet klageadgang.

Udvalget må derfor generelt anføre, at socialudvalgets og social- og sundhedsudvalgets selvstændige kompetenceudøvelse rejser betydelige og vanskelige problemer, og den selvstændige kompetenceudøvelse bør derfor være begrænset mest muligt. Udvalget må endvidere lægge vægt på, at den selvstæn-

dige kompetenceudøvelse udtrykkeligt er afgrænset og præciseret i loven.

Udvalget er opmærksom på, at socialudvalgets selvstændighed kan være begrundet i tilfælde, hvor der er skærpede krav til fortrolighed, eller hvor der typisk meget hurtigt skal træffes en afgørelse, men desuagtet må udvalgets særlige status give anledning til betydelige betænkeligheder. Udvalget er dog tillige opmærksom på, at den særlige ordning har rødder langt tilbage i tiden og blandt andet er lagt til grund i socialreformkommissionens betænkninger samt i den sociale struktur, som den i dag er fastlagt ved den sociale styrelseslov af 1970. Udvalget har på denne baggrund ikke ment at burde foreslå ændringer i socialudvalgets selvstændige stilling.

