

FORNYELSE OG EFFEKTIVISERING I DEN KOMMUNALE SEKTOR

*Betænkning fra det af indenrigsministeren
nedsatte udvalg om
fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor*



ex. 2

BETÆNKNING NR. 1268

April 1994

DE KOMMUNALE SERVICEYDELSE

KOMMUNERS OG AMTSKOMMUNERS ADGANG TIL AT UDØVE ERHVERVSVIRKSOMHED

Underudvalgsrapporter

Bilag til Betænkning nr. 1268
April 1994

*Publikationen kan købes hos
boghandleren eller hos*

STATENS INFORMATION

Postboks 1103
1009 København K

Tlf. 33 37 92 28 (9-16)
Fax 33 37 92 99

ISBN 87-601-4263-9

In 00-397

B. Stougaard Jensen, Kbh.

FORORD

Dette bilag til betænkningen fra udvalget om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor indeholder rapporterne fra de to underudvalg, som udvalget nedsatte med henblik på en nærmere belysning af de enkelte elementer i udvalgets kommissorium. Rapporterne er afgivet til udvalget den 18. marts 1994.

Rapporten fra underudvalget om de kommunale serviceydelser er optrykt som *bilag 2*.

Rapporten fra underudvalget om kommuners og amtskommuners adgang til at udøve erhvervsvirksomhed er optrykt som *bilag 3*.

Det bemærkes, at *bilag 1*, der indeholder kommissoriet for udvalget, er optrykt i selve betænkning nr. 1268.

INDHOLDSFORTEGNELSE

RAPPPORT FRA UNDERUDVALGET OM DE KOMMUNALE SERVICEYDELSER	11
0. Indledning	12
0.1. Nedsættelse af underudvalget	12
0.2. Underudvalgets kommissorium	12
0.3. Underudvalgets medlemmer	14
0.4. Underudvalgets arbejde	15
1. Det kommunale selvstyre	17
1.1. De grundlæggende principper i kommunestyret	17
1.2. Kommunalreformen	20
2. Erfaringer og udviklingstræk i kommunestyret	25
2.1. Kommunernes styrelse og administration	26
2.1.1. Den retlige regulering	26
2.1.2. Udviklingstræk og erfaringer	27
2.1.2.1. Styrelsesforhold	27
2.1.2.2. Administrative forhold	29
2.1.2.3. Bevillingsforhold samt budget- og regnskabssystemet	33
2.1.2.4. Revision	37
2.1.3. Udvalgets vurdering	38
2.1.3.1. Registerloven	39
2.1.3.2. Forvaltningsloven	41
2.1.3.3. Takstfastsættelse	42
2.1.3.4. Bevillingsmæssige forhold	43
2.1.3.5. Forvaltningsrevision	45
2.2. Udbud af kommunale opgaver	46
2.2.1. Den retlige regulering	46
2.2.2. Udviklingstræk og erfaringer	46
2.2.3. Udvalgets vurdering	49
2.2.3.1. Forrentning og afskrivning	50
2.2.3.2. Momsudligningsordningen	53
2.3. Brugerindflydelse	54

2.3.1. Den retlige regulering	54
2.3.2. Udviklingstræk og erfaringer.	55
2.3.2.1. Brugerbestyrelser	55
2.3.2.2. Andre former for brugerindflydelse	58
2.3.3. Udvalgets vurdering	60
2.4. Valgfrihed	62
2.4.1. Den retlige regulering	62
2.4.2. Udviklingstræk og erfaringer.	62
2.4.3. Udvalgets vurdering	65
3. Fremtidens kommunestyre	66
3.1. <i>De fremtidige udfordringer for kommunestyret</i>	66
3.1.1. Det lokale demokrati	67
3.1.2. Decentralisering	68
3.1.2.1. Brugerindflydelse	68
3.1.2.2. Effektivisering og udbud	71
3.1.3. Større valgfrihed til borgerne	72
3.1.4. Kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes fremtidige opgaver.	74
3.1.5. Sammenfatning	75
3.2. <i>Udvalgets anbefalinger vedrørende den fremtidige udvikling i kommunestyret</i>	75
3.2.1. Styling af de decentrale institutioner.	76
3.2.2. Information om servicemålsætninger.	76
3.2.3. Information til brugerbestyrelserne	77
3.2.4. Information vedr. udvidede valgmuligheder.	77
3.2.5. Sammenfatning	78
4. Forholdet mellem stat og kommuner.	79
4.1. Regelstyring.	80
4.2. Aftalesystemer.	81
4.3. Dialogsystemer.	82
4.4. Forsøgsvirksomhed.	84
4.5. Information, vejledninger og henstillinger.	85
4.6. Økonomiske incitamenter.	85
4.7. Ældreområdet som et eksempel på dialog og styring mellem staten og kommunerne.	86
4.8. Sammenfatning.	88
5. Information om den kommunale service.	90
5.1 <i>Hvad er serviceinformation?</i>	91
5.1.1. Udformning af serviceinformation	93

5.2. <i>Erfaringer med serviceinformation.</i>	95
5.2.1. <i>De engelske erfaringer med serviceinformation.</i>	97
5.3 <i>Serviceinformation fra kommune til borger.</i>	99
5.4 <i>Sammenlignelig serviceinformation til borgerne og myndighederne.</i>	104
5.4.1. Eksisterende statistik mv. til sammenligning af de kommunale serviceydelser.	105
5.4.2. Vurderingen af de eksisterende informationskilders anvendelse samt af behovet for indsamling af supplerende serviceoplysninger.	109
5.4.2.1. Bedre udnyttelse af den eksisterende statistik.	110
5.4.2.2. Eventuelle barrierer for bedre oplysninger via de eksisterende informationssystemer fjernes.	112
5.4.2.3. De eksisterende oplysninger suppleres med indhentning af nye oplysninger.	112
5.4.2.4. Sammenfatning.	117
Bilag 1. De retlige rammer for kommunernes virksomhed.	118
1.1. <i>Regler for styrelsen af kommuner og amtskommuner.</i>	118
1.2. <i>Bevillingsregler og det kommunale budget- og regnskabssystem.</i>	125
1.2.1 Bevillingsregler for kommunerne.	125
1.2.2 Budget- og regnskabssystemet.	130
1.3. <i>Regler for brugerindflydelse.</i>	134
1.3.1. Brugerindflydelse på undervisningsområdet	135
1.3.2. Brugerindflydelse på det sociale område:	138
1.3.3. Brugerindflydelse på kultur-og fritidsområdet:	141
1.3.4. Andre former for bruger-og borgerindflydelse:	141
1.4. <i>Regler for valgfrihed.</i>	143
1.4.1. Valgfrihed på undervisningsområdet	143
1.4.2. Valgfrihed indenfor sundhedsområdet	144
1.4.3. Valgfrihed på det sociale område:	146
Appendiks A	148
Appendiks B.	149
Appendiks C.	156
Bilag 2. Serviceoplysninger, der kan indgå i kommunernes serviceinformation.	160

RAPPORT FRA UNDERUDVALGET OM KOMMUNERS OG AMTSKOMMUNERS ADGANG TIL AT UDØVE ERHVERVSVIRKSOMHED.	167
1. Indledning	168
<i>/./.</i> Nedsættelse af underudvalget	168
1.2. Underudvalgets kommissorium	168
1.3. Underudvalgets medlemmer	169
1.4. Underudvalgets arbejde - generelt	170
2. Sammenfatning af underudvalgets forslag	172
3. Om udvidelse af kommunernes opgaver på erhvervsområdet	174
3.1. Indledning	174
3.1.1. Udlicitering	174
3.1.2. Øget kommunal interesse for indtægtsdækket virksomhed	176
3.1.3. Præcisering af underudvalgets opgaver	176
3.2. Kort om gældende regler for kommunernes udførelse af opgaver for andre	177
3.3. Gældende vilkår for kommunernes udførelse af erhvervsmæssige opgaver for andre	180
3.4. Kommunal erhvervsvirksomhed i andre lande	183
3.4.1. Kort om gældende ret i Sverige	183
3.4.2. Kort om gældende ret i Norge	185
3.5. Underudvalgets drøftelser af spørgsmålet om udvidelse af kommunernes opgaver	186
3.5.1. Er kommunal erhvervsvirksomhed i overensstemmelse med kommunestyret?	186
3.5.2. Nye opgaver - og i forhold til hvem?	188
3.5.3. Konklusion:	193
3.6. Kommunale tilskud til erhvervsvirksomheder	197
4. Om udvidet adgang for kommunerne til at deltage i aktieselskaber	198
4.1. Indledning	198
4.2. Forskelle mellem aktieselskaber og kommunal forvaltning	199
4.2.1. Baggrund og generelle særpræg	199
4.2.2. Retsgrundlag	200
4.2.3. Selskabsret og forvaltningsret	201
4.3. Kommunal interesse for selskabsdannelser	202
4.4. Drøftelse af fordele og ulemper ved en udvidet adgang for kommuner til at deltage i aktieselskaber	202
4.5. Behov for en særlig kommunal selskabsform?	204

5. Om udvidelse af kommunernes adgang til at udpege medlemmer af bestyrelser for selskaber, foreninger, fonde m.v.	206
5.1. <i>Gældende ret</i>	206
5.2. <i>Forslag om ny lovgivning</i>	207
6. Om udvidelse af kommunernes adgang til at opføre, indrette og drive iværksætterhuse	209
6.1. <i>Gældende ret</i>	209
6.2. <i>Forslag om ny lovgivning</i>	210
7. Om ændring af reglerne for prisfastsættelse af ydelser fra kommunale forsyningsvirksomheder	212

RAPPPORT FRA UNDERUDVALGET OM DE KOMMUNALE SERVICEYDELSER

0. INDLEDNING.

0.1. Nedsættelse af underudvalget.

Indenrigsministeren nedsatte i marts 1993 et udvalg om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor.

Udvalget fik bl.a. til opgave,

- at undersøge erfaringerne med den decentralisering, der har præget den kommunale sektor i de senere år. Samtidig hermed skulle udvalget overveje, om de generelle regelsæt for kommuner og amtskommuner indeholder bestemmelser, der vil kunne udgøre barrierer for de fortsatte fornyelses- og effektiviseringsbestræbelser i den kommunale sektor,
- at vurdere fremtidens kommunestyre, og herunder pege på instrumenter, der kan styrke kommunalbestyrelsens overblik over udførelsen af de kommunale opgaver, samtidig med at opgavevaretagelsen ændres via udbud mv., og samtidig med at der gives brugerne større indflydelse på tilrettelæggelsen af de enkelte servicetilbud,
- at belyse styringsredskaber, der indgår i den statslige styring og påvirkning af den kommunale sektor, og
- at opstille metoder til måling og synliggørelse af de kommunale serviceydelser med det formål at forbedre såvel borgernes muligheder for at vurdere og sammenligne kommunale serviceydelser som de kommunale og statslige myndigheders muligheder for at vurdere serviceydelserne og fastsætte målsætninger for ydelsesniveauet.

Udvalget besluttede på sit første møde den 14. april 1993 at nedsætte 2 underudvalg: underudvalget om de kommunale serviceydelser og underudvalget om kommuners og amtskommuners adgang til at udøve erhvervsvirksomhed.

0.2. Underudvalgets kommissorium.

Underudvalget om de kommunale serviceydelser har haft følgende kommissorium:

" I henhold til kommissoriet for udvalget om fornyelse og effektivisering af den kommunale sektor (hovedudvalget) nedsættes et underudvalg om de

kommunale serviceydelser. Underudvalget består af repræsentanter for de ministerier, der er repræsenteret i hovedudvalget samt de kommunale parter. Herudover vil andre ministerier i fornødent omfang kunne inddrages i underudvalgets arbejde. Indenrigsministeriet varetager formandshvervet i underudvalget.

Udvalgets opgaver.

Udvalget skal - indenfor rammerne af kommissoriet for hovedudvalget - beskæftige sig med følgende emner:

Udvalget skal beskrive den udvikling mod større decentralisering og større brugerindflydelse i den kommunale sektor, der har kendetegnet den kommunale sektor gennem de senere år og som stiller nye krav til kommunalbestyrelser og amtsråd. Der kan bl.a. peges på tendensen til, at kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes opgaver får en mere planlæggende, koordinerende og styrende karakter.

I sammenhæng hermed skal udvalget undersøge, hvilke erfaringer der rundt omkring i kommuner og amtskommuner er blevet gjort med nye styreformer m.v., samt komme med forslag til, hvorledes kommunalbestyrelser og amtsråd bedst kan tilpasse sig de ændrede vilkår i fremtidens kommuner.

Udvalget skal endvidere analysere og vurdere forskellige redskaber, som kommunalbestyrelsen kan benytte i planlægningen og styringen af de kommunale opgaver samt til opfølgning herpå. Som eksempler, der skal indgå i udvalgets arbejde, kan nævnes bevillingsstyring, taxameterstyring og kontraktstyring - herunder udbud af opgaver.

Udvalget skal i sit arbejde hermed tillige vurdere, om der i den eksisterende lovgivning er bestemmelser, der kan udgøre barrierer for den videre udvikling i kommuner og amtskommuner.

I vurderingen af de forskellige styringsredskaber inddrages bl.a. forholdet til de kommunale budget- og regnskabsregler i bred forstand og revisionens opgaver - herunder spørgsmålet om forvaltningsrevision.

I tilknytning til vurderingen af kommunalbestyrelser og amtsråds muligheder for styring af den kommunale opgavevaretagelse skal udvalget undersøge forskellige modeller for den driftsmæssige varetagelse af de kommunale opgaver med henblik på en vurdering af, hvorledes en effektiv målopfyldelse bedst muligt kan gennemføres. Herunder bl.a. hvilke fordele og ulemper, der vil være ved en selvstændiggørelse af de kommunale driftsenheder.

I forbindelse hermed skal udvalget overveje, hvorledes borgerne i størst muligt omfang kan inddrages i - og få indflydelse på - opgavevaretagelsen.

Endelig har udvalget til opgave at komme med forslag til konkrete servicemål for den kommunale virksomhed. Disse servicemål skal være udformet på en sådan måde, at de er egnede til at give et dækkende billede af om-

fanget og kvaliteten af den kommunale service i de enkelte kommuner samt muliggør en opfølgning.

Sigtet hermed skal være at give kommunalbestyrelserne og amtsrådene et effektivt instrument til styring af de enkelte opgaver i en stadig mere decentraliseret kommunal sektor. Samtidig hermed skal borgerne have mulighed for at vurdere og sammenligne kommunale serviceydelser ligesom de statslige myndigheder skal kunne vurdere serviceydelserne og fastsætte målsætninger for ydelsesniveauet.

I tilknytning hertil bør udvalget overveje om det via de regler og procedurer, der gælder for kommunernes og amternes samlede økonomi, vil være muligt at styrke mulighederne for at skabe bedre overensstemmelse mellem kommunalbestyrelsens og de centrale myndigheders målsætninger for den offentlige sektors udvikling og at sikre gennemførelsen af disse mål.

Udvalget skal løbende forelægge sine resultater for hovedudvalget."

0.3. Underudvalgets medlemmer.

Underudvalget har haft følgende medlemmer:

- Kt.chef Ernst Andersen, Socialministeriet
- Fm. Jens Blom-Hansen, Finansministeriet
- Afd.chef Lone Christiansen, Amtsrådsforeningen i Danmark
- Kt.chef Henrik Hjortdal, Finansministeriet
- Kommit. J. Børglum Jensen, Økonomiministeriet
- Afd.chef Thorkil Juul, Indenrigsministeriet (formand)
- Fm. Niels R. Korsby, Undervisningsministeriet
- Kt.chef Emil 1e Maire, Indenrigsministeriet
- Cheføkonom Jan Olsen, Kommunernes Landsforening
- Sekretariatschef Bjørn Thomsen, Frederiksberg Kommune
- Fm. Bjarke Thorsteinsson, Sundhedsministeriet
- Kt.chef Bjarne Winge, Københavns Kommune

Herudover har følgende deltaget i et eller flere af udvalgets møder:

- Kt.chef Anders Andersen, Amtsrådsforeningen i Danmark
- Fm. Jette Jacobsen, Socialministeriet
- Afd.chef Jørgen Lotz, Finansministeriet
- Vicekt.chef Niels Jørgen Nedergaard, Frederiksberg Kommune
- Fm. Michael Flodgaard Nielsen, Økonomiministeriet
- Kt.chef Erling Friis Poulsen, Kommunernes Landsforening
- Fm. Bent Schou, Finansministeriet
- Kt.chef Anna Sønder, Frederiksberg Kommune

Udvalgssekretariatet har bestået af:

- Kt.chef Paul Schiider, Indenrigsministeriet
- Fm. Jesper Steffensen, Indenrigsministeriet
- Fm. Henrik Høigaard, Indenrigsministeriet

0.4. Underudvalgets arbejde.

Underudvalget har afholdt 8 møder i perioden maj 1993 - januar 1994.

Underudvalgets resultater er løbende blevet forelagt for hovedudvalget, der således har haft mulighed for at give tilbagemeldinger til underudvalget om behandlingen af de enkelte emner.

Underudvalget har nu afsluttet sit arbejde med denne afrapportering til hovedudvalget, der omfatter samtlige de emner, som underudvalget har fået til opgave at belyse.

Underudvalgets rapport er struktureret på følgende måde:

I *kapitel 1* gives en kort omtale af grundprincipperne bag det danske kommunestyre og af kommunalreformen i 1970.

Kapitel 2 beskriver herefter udviklingstræk og erfaringer fra de senere års udvikling i kommunestyret. Ligesom underudvalget i dette kapitel har undersøgt, om der i de eksisterende regler for kommunernes virksomhed er bestemmelser, der kan udgøre en barriere for den fortsatte fornyelse og effektivisering i kommuner og amtskommuner og er kommet med forslag til afhjælpning af sådanne barrierer.

Herefter har udvalget i *kapitel 3* vurderet, hvilke udviklingstræk der i særlig grad vil præge udviklingen i kommunestyret i de kommende år samt hvilke krav og udfordringer, dette vil stille til kommunalbestyrelser og amtsråd.

Forholdet mellem stat og kommuner for så vidt angår styrings- og påvirkningsmuligheder er belyst i *kapitel 4*.

I *kapitel 5* er den kommunale informationsindsats belyst. Kapitlet indeholder endvidere udvalgets forslag vedrørende en mere systematisk information til borgerne i de enkelte kommuner og amtskommuner om bl.a. kommunalbestyrelsens/amtsrådets målsætninger for udviklingen på de forskellige kommunale serviceområder, samt udvalgets forslag til bedre sammenlignelig serviceinformation, der kan muliggøre vurderinger af det kommunale serviceniveau på tværs af kommune- og amtsgrænser.

Til afrapporteringen knytter sig 2 *bilag*, der henholdsvis beskriver en række af de centrale regler for den kommunale opgavevaretagelse og indeholder eksempler på oplysninger, der kan indgå i kommunernes information til borgerne om den kommunale service.

København den 18. marts 1994.

Ernst Andersen	Jens Blom-Hansen	Lone Christiansen
Henrik Hjortdal	J. Børglum Jensen	Thorkil Juul (formand)
Niels R. Korsby	Emil 1e Maire	Jan Olsen
Bjørn Thomsen	Bjarke Thorsteinsson	Bjarne Winge
/ Paul Schüder	Henrik Høigaard	Jesper Steffensen

1. DET KOMMUNALE SELVSTYRE.

Kommunestyrets idé kan føres tilbage til 1841. Christian d. VIII ønskede, at "give borgerne en forøget betryggelse for en pålidelig og hensigtsmæssig bestyrelse af de anliggender, der vedkommer det samfund, hvortil de nærmest hører". Kongen mente samtidig, at en ny kommunalforfatning kunne "have en gavnlig indflydelse på at nære iver og rigtig sans for det almindelige vel".

Udgangspunktet for kommunestyret har således været og er fortsat et lokalt fællesskab, hvor man solidarisk har stået sammen om at løse nogle lokale opgaver.

Det kommunale selvstyre i Danmark er fastsat i Grundlovens § 82, hvori det hedder: "Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov", og har som forudsætning, at der overlades de lokale folkevalgte råd en betydelig indflydelse på de forhold, som er af lokal interesse.

De danske kommunalbestyrelser og amtsråd har således en selvstændig beslutningskompetence samt adgang til at udskrive skatter til finansiering af udgifterne ved den kommunale virksomhed. En central forudsætning for denne udlægning af kompetence er, at de lokale råd har et politisk mandat, og således politisk står til ansvar overfor lokalbefolkningen.

I dette kapitel beskrives dels de grundlæggende principper i kommunestyret og dels de forandringer i kommunestyret, som kommunalreformen i 1970 medførte.

/./. De grundlæggende principper i kommunestyret.

Som udgangspunkt er det danske kommunestyre meget vidtgående i sammenligning med kommunestyret i de fleste andre lande. Det gælder både med hensyn til andelen af de samlede offentlige opgaver, der løses af kommunerne, og med hensyn til kommunernes ret til selvstændigt at udskrive skat. I tilknytning hertil skal bemærkes, at de danske kommuner i forhold til de lokale råd i andre lande finansierer en meget stor andel af deres udgifter ved hjælp af egne indtægter.

På den anden side er det kommunale selvstyre naturligvis ikke ubegrænset. Det fungerer "under statens tilsyn", hvilket vil sige, at Folketinget og regeringen har det overordnede ansvar for udviklingen i det danske samfund.

På enkelte områder bestemmer de centrale myndigheder ud fra bl.a. fordelingspolitiske hensyn direkte, hvorledes fordelingen af goder i samfundet skal ske. Dette gælder f.eks. for folkepensionen, der udbetales som en ensartet statsligt fastsat ydelse - uafhængigt af, i hvilken kommune den enkelte folkepensionist har bopæl.

På andre områder kan der ligeledes være ønsker om en sikring af et vist fælles minimumsniveau for de kommunale servicetilbud til borgerne. Det har resulteret i, at der på flere områder i forbindelse med udlægningen af opgaver til kommunerne og amtskommunerne, er blevet fastsat minimumskrav til den kommunale opgavevaretagelse. Sådanne minimumskrav kan bl.a. være nødvendige for at sikre den fornødne sammenhæng i de offentlige tilbud til borgerne. Det gælder f.eks. på undervisningsområdet, hvor folkeskoleundervisningen må have et vist fælles indhold i samtlige kommuner af hensyn til elevernes muligheder for at fortsætte deres uddannelse på amtskommunale eller statslige uddannelsesinstitutioner.

I praksis indebærer fordelingen af de offentlige opgaver mellem staten og de lokale og regionale råd, at kompetencen til at træffe beslutninger i sager, der vedrører lokale spørgsmål typisk er overladt til kommunalbestyrelserne eller amtsrådene. Herved får borgerne lettere ved at deltage i - eller påvirke - beslutningerne i deres eget geografiske område. Det betyder endvidere, at det lokale selvstyre muliggør en meget tæt demokratisk kontrol med de offentlige ydelser, idet alle de opgaver, som har lokal karakter, gøres til genstand for en behandling i de lokale råd. Det kommunale selvstyre er således med til at styrke og udbrede demokratiet.¹

Samtidig er et decentralt offentligt system bedre egnet til at tilgodese borgernes ønsker lokalt end et centralt system med ensartede løsninger for hele landet. Det skyldes flere forhold.

For det første er der ikke en ensartet befolknings- og erhvervsstruktur i Danmark. Det medfører forskelle mellem kommunerne, og dermed også forskelle i behovet for forskellige offentlige ydelser.

For det andet er der forskelle i de lokale ønsker og behov, der kan føre til forskellige prioriteringer af opgaverne. Som et eksempel på dette kan nævnes prioritering mellem skolestruktur og undervisningstimal i folkeskolen, hvor borgerne i de tyndt befolkede landområder typisk har prioriteret bevarelsen af små folkeskoler og dermed lave klassekvotienter højere end et højt undervisningstimal.

¹ For en uddybning af dette og de følgende argumenter for det kommunale selvstyre se f.eks. Jørgen Lotz: "Kommunernes finansiering" 1987 samt "Retfærdighed eller økonomi i den offentlige sektor" 1990.

Kommunestyret medfører således en velfærdsgevinst for borgerne ved at sikre den bedst mulige tilpasning til de lokale ønsker og behov.²

I tilknytning hertil skal det endvidere fremhæves, at netop det forhold, at kommunestyret sikrer en tilpasning af de offentlige tilbud til de lokale behov, er med til at fremme rationelle løsninger og økonomisk ansvarlighed inden for den offentlige sektor. Dette skyldes, at nærheden mellem borgerne og de folkevalgte, giver de folkevalgte kommunalpolitikere de bedste muligheder for at tilpasse den lokale service til de lokale ønsker, under hensyntagen til den lokale villighed til at betale for disse ydelser via kommuneskatten.

Herved opstår der uundgåeligt - inden for de i lovgivningen fastsatte standarder og rammer - forskelle mellem de enkelte kommuner og amtskommuner i prioriteringen af de enkelte serviceydelsers omfang og kvalitet mv. Disse forskelle er i virkeligheden et meget synligt bevis på, at det kommunale selvstyre virker efter hensigten, idet forskelligheden principielt afspejler - og skal afspejle - de forskellige behov og ønsker i lokalsamfundene og dermed kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes evne til at prioritere ud fra de lokale vilkår og ønsker.

De folkevalgte i kommunalbestyrelser og amtsråd har således som deres primære opgave at omsætte lokalbefolkningens ønsker og behov til konkrete beslutninger baseret på en overordnet prioritering af samtlige de kommunale opgaver.

Også rent administrativt indtager kommunestyret i dag en vigtig rolle som det koordinerende bindeled mellem de centrale myndigheder og borgerne. I et komplekst samfund som det danske er der et stort behov for, at de forskellige offentlige reguleringer af samfundet koordineres, der hvor behovet opstår - nemlig i lokalsamfundet. Som eksempel kan nævnes byplanlægningen, der involverer en række områder, der er undergivet offentlig regulering, og hvor kommunalbestyrelsen derfor har en central funktion som koordinator.

Endelig opfylder kommunerne behovet for lokale forvaltningsenheder, der kan løse sager, der er kendetegnet ved at de skal behandles hurtigt og rutinemæssigt samtidig med at de kræver lokalkendskab hos myndigheden eller personlig kontakt med borgeren. Det kan f.eks. være sager vedrørende sociale forhold, skatteforhold, tekniske eller miljømæssige spørgsmål osv. Kommunerne udgør her ofte det samlende og koordinerende led mellem borgeren og de forskellige regelsæt, der regulerer det pågældende område.

Det kan på denne baggrund konstateres, at det kommunale selvstyre i Danmark indtager en helt central position i den offentlige forvaltning. Dette

² For så vidt angår de økonomiske begrundelser for antagelsen om, at det kommunale selvstyre indeholder en velfærdsgevinst for borgerne se f.eks. Jørgen Lotz op.cit.

skyldes, at kommunestyret formår at tilgodese en række forskellige hensyn og interesser. Det gælder - som nævnt ovenfor - først og fremmest hensynet til borgernes deltagelse i den demokratiske proces. Men det gælder også hensynet til at sikre den bedst mulige sammenhæng mellem de offentlige ydelser og de lokale behov og ønsker samt ønsket om at tydeliggøre sammenhængen mellem serviceniveau og skattebetaling.

1.2. Kommunalreformen.

Kommunalreformen i 1970 blev en hovedhjørnesten i det moderne kommunestyre, idet det var i forbindelse hermed, at det danske kommunestyre fik sin nuværende udformning.

Det skete med loven om kommunernes styrelse, der trådte i kraft 1. april 1970. Denne nye styrelseslov var en del af kommunalreformen, der blev gennemført i årene op til 1970.

Kommunalreformen dækkede over 3 sammenhængende reformer:

- * Inddelingsreformen og revisionen af den kommunale styrelseslovgivning.
- * Opgavefordelingsreformen
- Byrdefordelingsreformen

Hovedprincipperne i disse 3 reformer gennemgås nedenfor.³ For en ordens skyld skal det dog i den sammenhæng præciseres, at udvalget ikke har taget stilling til spørgsmålet om den kommunale sektors struktur og opgavefordeling, da dette emne -ifølge udvalgets kommissorium - falder udenfor udvalgets arbejdsområde.

Inddelingsreformen.

Udgangspunktet for hele kommunalreformen og dermed også for inddelingsreformen var at få dannet nogle nye kommuner, der var bæredygtige i forhold til en række serviceopgaver.

For primærkommunerne drejede det sig først og fremmest om driften af folkeskolen. Det blev i den sammenhæng skønnet, at et indbyggertal på omkring 6.000 var nødvendigt for at kunne drive en folkeskole med flere spor og realafdeling.

³ For en samlet og detaljeret gennemgang af den danske kommunalreform se f.eks. det 6 binds værk om kommunalreformen som Carsten Boll, Oluf Ingvarsen, Palle Mikkelsen og Henning Strøm i 1991 udgav på forlaget Kommuneinformation.

For amtskommunernes vedkommende bestod hovedopgaven i sygehusdriften. Det blev skønnet, at et sygehusvæsen, der kunne udføre opgaver på regionalt niveau, skulle have et befolkningsunderlag på 200.000 - 250.000 indbyggere.

Disse hovedopgaver og de skønnede gennemsnitlige indbyggertal for de nye kommuner og amtskommuner skal ses på baggrund af, at Danmark før 1970 var inddelt i 87 købstadskommuner og 1.304 sognekommuner beliggende i 25 amtskommuner.

Sognekommunerne havde generelt et meget beskedent indbyggertal. I 1952 skrev en kontorchef i Indenrigsministeriet herom:⁴

"Af Danmarks 1304 sognekommuner i dag har 440 under 1.000 indbyggere, heraf 88 under 500 og 38 under 300. Kun 178 har over 2.500 indbyggere og heraf kun 65 over 3.500. Godt halvdelen, 686, ligger i gruppen fra 1.000 til 2.500 indbyggere, heraf lidt over halvdelen under 1.500. Sammenligner man med forholdene i udlandet ligger den danske norm for kommunernes størrelse meget lavt, og dette er så meget mere påfaldende, som vi i vort flade, næsten fuldt opdyrkede, ret tæt befolkede land ikke kender de hindringer for skabelse af kommuner af vilkårlig størrelse, som naturen i mange andre lande frembyder."

Sondringen mellem sognekommuner og købstadskommuner stammede i øvrigt fra en tid, hvor der var en mere skarp grænse mellem by og land. Mange steder medførte udviklingen imidlertid, at købstadernes bebyggelser havde bredt sig over grænserne til de tilstødende kommuner.

Hensynet til såvel kommunernes muligheder for at varetage offentlige serviceopgaver som til den by- og erhvervsmæssige udvikling pegede således i retning af behovet for kommunesammenlægninger.

I 1960'erne skete der på denne baggrund en lang række kommunesammenlægninger. Mange af disse sammenlægninger skete på frivillig basis efter aftale mellem de pågældende kommuner. Resten blev gennemført ved lov.

Resultatet blev en reduktion af antallet af kommuner og amtskommuner således, at der i dag er 275 kommuner og 14 amtskommuner.

Hermed opnåede man, at det fornødne befolkningsgrundlag blev tilvejebragt for de enkelte kommuner. I 1991 havde de danske kommuner således mellem 2.500 og 465.000 indbyggere, med et gennemsnittet på 18.700 indbyggere, mens de tilsvarende tal for amtskommunerne lå mellem 46.000 og 602.000 indbyggere med et gennemsnit på 328.300 indbyggere.

⁴ Kontorchef ML Edelberg, Indenrigsministeriet: "Nogle bemærkninger om dansk kommunestyre nu og fremover" i Kommunal Årbog 1952.

Endvidere opnåede man som hovedregel, at ét bysamfund kom til at ligge i én kommune. Hermed fik bysamfundets indbyggere adgang til den samme kommunale service, og beskatningen blev ligeledes den samme indenfor bysamfundet.

Københavns amt blev dog - med et par enkelte undtagelser - ikke omfattet af inddelingsreformen, der heller ikke omfattede Københavns og Frederiksberg kommuner. Dette har resulteret i, at princippet om ét bysamfund - én kommune ikke er blevet fulgt i københavnsområdet. Der har undertiden været peget på, at dette gennem årene har givet anledning en række problemer af social og økonomisk karakter.

Revisionen af den kommunale styrelseslovgivning.

Reglerne for kommunernes styrelse, der tidligere fandtes i to love om henholdsvis købstadkommunernes styrelse og landkommunernes styrelse, blev samlet i én lov, lov om kommunernes styrelse, der trådte i kraft den 1. april 1970. Kommunerne blev i loven ligestillet, og sondringen mellem købstæder og sognekommuner bortfaldt også i styrelsesmæssig henseende.⁵ Styrelsesloven omfatter ligeledes amtskommunerne. Der gennemførtes en adskillelse af den statslige amtsforvaltning og den amtskommunale forvaltning, og en række af amtmandens beføjelser blev herved overført til amtsrådet.

Opgavefordelingsreformen.

Inddelingsreformen indebar, at kommunerne blev store nok til at bære omkostningerne ved en professionel administration, og dermed var grundlaget for en omfattende udlægning af opgaver fra staten til amtskommuner og kommuner etableret.

Det bærende princip i denne opgaveudlægning var nærhedsprincippet. De offentlige opgaver skulle løses så tæt på den enkelte borger som muligt.

Opgavefordelingsreformen var ikke udtryk for en endelig fordeling af de offentlige opgaver mellem staten, amtskommunerne og kommunerne. Siden kommunalreformen er en række opgaver således løbende blevet overført fra staten til amtskommunerne og kommunerne. Som eksempler herpå kan nævnes udlægningen til amtskommunerne af statshospitalerne i 1976, udlægningen til amtskommuner og kommuner af den statslige særforplejning i 1980, udlægningen til amtskommunerne af statsgymnasierne i 1986 og udlægningen til kommunerne af kompetencen til tilkendelse af almindelig førtidspension i 1992.

⁵ For Frederiksberg, Århus, Aalborg og Odense kommuner blev der dog givet mulighed for en særordning af styrelsesforholdene i form af en magistratsordning. Det bemærkes, at der gælder en særlig styrelseslov for Københavns Kommune.

Byrdefordelingsreformen.

Byrdefordelingsreformen indebar en omlægning af finansieringen af de kommunale opgaver. Før reformen blev væsentlige dele af den kommunale opgavevaretagelse finansieret ved, at staten refunderede en vis andel af de kommunale udgifter. Nogle af disse refusionsordninger blev med byrdefordelingsreformen erstattet af generelle statstilskud (bloktilskud). Det drejede sig om de refusioner, der vedrørte de kommunale serviceområder. Refusionerne vedrørende de sociale sikringsydelser blev til gengæld ikke afskaffet. Begrundelsen for at foretage en omlægning fra refusioner til generelle tilskud var, at der skulle skabes en større sammenhæng mellem kommunernes kompetence og økonomiske ansvar. Refusioner svækker denne sammenhæng. Samtidig betød overgangen til generelle tilskud, at kommunerne fik økonomisk mulighed for at prioritere mere frit mellem deres opgaver.

Byrdefordelingsreformen indebar endvidere en styrkelse af den økonomiske udligning mellem kommunerne, så der blev en tættere sammenhæng mellem kommuneskatten og det kommunale serviceniveau.

Samlet medførte disse ændringer i kommunernes finansiering, at kommunerne fik bedre muligheder for at tilrettelægge den kommunale service efter de lokale behov samtidig med, at ændringerne udgjorde det finansielle grundlag for, at varetagelsen af stadig flere opgaver kunne overlades til kommunerne og amtskommunerne.

Herudover har hensynet til neutralitet og samordning mellem forskellige offentlige ydelser spillet en rolle for reformen. *Neutralitetshensynet* refererer til den situation, hvor en myndighed har en vifte af alternative foranstaltninger, som kan bringes i anvendelse. Begrebet bruges om det princip, at en myndighed skal bære lige store andele af udgifterne ved sådanne foranstaltninger, som myndigheden selv vælger eller prioriterer mellem. Som eksempel herpå kan nævnes omlægningerne på det sociale område, der har betydet, at sociale sikringsydelser, såsom kontanthjælp, revalideringsydelse og førtidspension, som hovedregel er omfattet af en statslig 50 pct. refusion.

Samordningshensynet gør sig gældende i situationer, hvor en myndighed kan vælge mellem foranstaltninger, den selv har driftsansvar for, og foranstaltninger, der drives af andre myndigheder. I sådanne tilfælde vil dens valg påvirke presset på den anden myndigheds foranstaltninger, og der opstår da et behov for koordinering af finansieringsreglerne. Dette har bl.a. været tilfældet på det sociale område, hvor der f.eks. for børn og unge er tale om, at indsatsen i forhold til den enkelte dækker et bredt spektrum af tilbud, hvoraf nogle varetages af kommunerne og andre af amtskommunerne. I disse tilfælde er finansieringen af udgifterne derfor delt ligeligt mellem kommunerne og amtskommunerne.

Byrdefordelingsreformen har ligesom opgavefordelingsreformen haft karakter af en løbende proces, hvor finansieringen af stadig flere områder er blevet overført til kommunerne gennem en forhøjelse af de generelle tilskud. Som eksempel herpå kan nævnes reduktionen af den statslige refusion af kommunernes udgifter til førtidspension fra 100 til 50 pct. pr. 1. januar 1992.

Udligningssystemet har ligeledes været genstand for en løbende udvikling. Senest har en arbejdsgruppe under Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg undersøgt spørgsmål om aktivitetsbestemte tilskud, forenkling af tilskudssystemet og statstilskuddets fordeling (betænkning nr. 1250, Indenrigsministeriet maj 1993).

Sammenfatning:

Det kommunale selvstyre blev samlet set styrket med kommunalreformen. Etableringen af 275 kommuner og 14 amtskommuner med det fornødne befolkningsunderlag har muliggjort en omfattende udlægning af opgaver fra staten til amtsråd og kommunalbestyrelser. Denne opgaveudlægning er blevet kombineret med en finansieringsomlægning, der har givet større frihedsgrader og øget ansvar til kommunalbestyrelserne og amtsrådene.

Reformens hovedsigte har således være at styrke nærhedsprincippet og det kommunale selvstyre ved at tildele de lokale og regionale råd større kompetence og mere økonomisk ansvar i forhold til løsningen af de offentlige opgaver.

2. ERFARINGER OG UDVIKLINGSTRÆK I KOMMUNESTYRET.

Med kommunalreformen i 1970 blev der tilvejebragt de styrelses- og finansieringsmæssige forudsætninger for den udlægning af opgaver og kompetence fra stat til kommuner og amtskommuner, der fandt sted i 1970'erne. Målsætningen var gennem denne decentralisering af den offentlige forvaltning at styrke nærhedsprincippet. De enkelte opgaver skulle løses så tæt på borgerne som muligt.

Siden slutningen af 70'erne er decentraliseringen fra staten til kommunerne blevet videreført i en lokal proces med decentralisering af kompetence til de kommunale institutioner. Denne decentralisering inden for den enkelte kommune eller amtskommune er blevet gennemført i sammenhæng med en udvikling af den kommunale organisation og service.

Udviklingen har været begrundet i ønsket om at øge borgernes og brugernes indflydelse på de kommunale serviceydelser samtidig med at nødvendigheden af at føre en stram udgiftspolitik har skabt et behov for at effektivisere og forny den kommunale forvaltning.

Historisk kan fornyelsesprocessen i kommunerne inddeles i følgende faser:

I perioden 1979-1982 blev der sat fokus på rammebudgettering. Herefter blev der i perioden 1982-1985 foretaget en videregående decentraliseringsproces til institutionsniveauet. Denne decentralisering havde oprindeligt et økonomisk udgangspunkt, men også mulighederne for gennem en decentralisering at forøge medarbejdernes motivation samt for at forbedre servicen og brugerindflydelsen blev inddraget. Disse decentraliseringstiltag kom således til at udgøre baggrunden for debatten om serviceudvikling og bedre publikumsbetjening fra midten af 1980'erne (1985-1988). Dette førte frem til revisioner af den kommunale organisation både på det politiske og på det administrative niveau.

I dette kapitel beskrives denne udvikling med hovedvægten lagt på den udvikling, der har fundet sted i de senere år og på de erfaringer, som kommunerne og amtskommunerne har gjort i forbindelse hermed. Endvidere indeholder kapitlet udvalgte vurderinger af udviklingen, herunder af hvilke konkrete forslag til ændringer i rammerne for kommunernes virksomhed, som udviklingen i kommunerne efter udvalgets opfattelse bør give anledning til. Gennemgangen er koncentreret om følgende 4 emner:

- * Kommunernes styrelse og administration
- * Udbud af kommunale opgaver

* Brugerindflydelse

* Valgfrihed

For så vidt angår den retlige regulering af de enkelte områder skal det bemærkes, at der under hvert af de 4 emner er en kort omtale af de gældende regler. En egentlig gennemgang af de retlige rammer for kommunernes virksomhed findes i bilag 1 til denne rapport.

2.1. Kommunernes styrelse og administration.

2.1.1. Den retlige regulering.

Reglerne om det kommunale styre er fastlagt i lov om kommunernes styrelse. Styrelsesloven indeholder ensartede regler for alle primærkommuner og amtskommuner - bortset fra Københavns Kommune, hvis styrelse er reguleret i en særlig lov.

For så vidt angår den politiske organisation i kommunerne er der fra 1. juli 1993 gennemført en ændring af den kommunale styrelseslov, der har resulteret i, at kommuner og amtskommuner i dag har en meget betydelig frihed til at indrette og tilpasse den politiske ledelse og struktur i kommunen/amtskommunen til de lokale ønsker og behov. Med ændringen er der åbnet mulighed for indførelse af det såkaldte "mellemformsstyre" og af det "udvalgsløse styre".

I styrelsesloven er det vedrørende den administrative struktur i kommunerne alene fastsat, at det er kommunalbestyrelsen/amtsrådet, der drager omsorg for indretningen af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale. Styrelsesloven indeholder herudover ingen regler om den kommunale administration, og den enkelte kommunalbestyrelse/amtsråd er således frit stillet med hensyn til indretningen af den kommunale administration.

Vedrørende uddelegering af kompetence fra kommunalbestyrelsen eller amtsrådet til de kommunale institutioner kan kommunalbestyrelsen eller amtsrådet som hovedregel frit beslutte at overlade beføjelser til de enkelte institutioner. Hvis der er tale om delegation til brugerbestyrelser, gælder der dog den begrænsning, at myndighedsudøvelse kun kan delegeres, såfremt der i lovgivningen er udtrykkelig hjemmel hertil.

Styrelsesloven bestemmer endvidere, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen eller amtsrådet. Dette delegationsforbud i bevillingssager er imidlertid ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen ved sin bevillingsafgivelse anvender bevillingsrammer, der overlader kompetence og ansvar for bevillingernes anvendelse til udvalg og/eller videre til de udførende led i de kommunale forvaltninger og institutioner.

Driftsbevillingerne er ét-årige og bortfalder ved regnskabsårets afslutning. Eventuelt uforbrugte beløb vil ikke automatisk blive genbevilget i det følgende år, og der er ikke adgang til at disponere over det kommende budgetårs bevilling. I de enkelte kommuner kan kommunalbestyrelsen og institutionerne dog aftale, at såfremt en institution ikke udnytter samtlige de midler, som er bevilget i det enkelte år, vil disse "opsparede" midler blive genbevilget næste år.

Endelig indeholder styrelsesloven for så vidt angår spørgsmålet om revision alene et krav om, at kommunerne underkastes en finansiell revision. Derimod er det ikke et krav, at der foretages en økonomisk-kritisk revision, såkaldt forvaltningsrevision.

Der henvises i øvrigt til bilag 1, afsnit 1.1 og 1.2.

2.1.2. Udviklingstræk og erfaringer.

2.1.2.1. Styrelsesforhold.

I kommunerne er der siden kommunalreformen gennemført en række ændringer af kommunernes organisation både på det politiske og på det administrative niveau. Først fra midten af 80'erne har der dog været tendenser til et brud med den oprindelige kommunale standardorganisation.

Fra midten af 80'erne har man således set flere og flere eksperimenter, der har brudt med den traditionelle standardorganisation, og da det normalt er naturligt at gennemføre ændringer i den politiske organisation i forbindelse med kommunevalg og nykonstitueringer, så man især efter kommunevalget i 1989 et stort antal ændringer i den politiske organisation. I alt valgte mere end 150 kommuner at ændre på den politiske udvalgsstruktur i forbindelse med konstitueringen pr. 1. januar 1990.

Den helt overvejende tendens var, at man forenkledede strukturen til færre udvalg, bl.a. ud fra et ønske fra kommunalpolitikere om at arbejde mere på tværs af de kommunale opgaveområder.

I alt reducerede 109 kommuner antallet af stående udvalg, jf. tabel 1. De fleste forenklinger er sket inden for det tekniske område, men en større gruppe kommuner har også valgt at samle børne- og ungeområdet under ét udvalg.

Udgangspunktet for ændringerne har ofte været at samle de serviceydelser, som ud fra borgernes synspunkt hænger sammen, under ét udvalg.

I mange kommuner har det endvidere været et politisk ønske at nedtone de folkevalgtes tilknytning til en snæver sektor og i stedet opprioritere rollen som kommunalbestyrelsesmedlem med betoningen af ansvaret for helheden og de tværgående løsninger på tværs af sektorområder.

Hertil kommer, at det i mange kommuner ligeledes har været et ønske tidsmæssigt at aflaste kommunalpolitikere ved at reducere tidsforbruget ved

detailbehandlingen af enkeltsager. Det har således været en generel tendens, at antallet af enkeltsager på udvalgsdagsordenerne er blevet reduceret, og der er også herigennem blevet bedre tidsmæssige muligheder for den tværgående indsats og de mere principielt betonedede beslutninger.

Tabel 1. **Kommuner fordelt efter reduktionen i antallet af udvalg efter kommunalvalget i 1989.**

Reduktion	Antal kommuner	Procent
1	83	76
2	20	19
3	6	5
1-3	109	100

Kilde: Kommunernes Landsforening 1993. Det skal bemærkes, at der endnu ikke er foretaget opgørelser af, hvor mange kommuner der har foretaget ændringer i udvalgsstrukturen i forbindelse med konstitueringen efter kommunalvalget i november 1993.

Amtskommunerne har ligesom kommunerne i de senere år foretaget grundlæggende ændringer i den politiske organisation. Baggrunden for disse ændringer har ligeledes været et behov for at styrke den overordnede politiske prioritering i en tid med øget decentralisering til de enkelte institutioner.

I modsætning til i kommunerne er ændringerne i amtskommunerne imidlertid primært sket i den måde, amtsrådene arbejder på, mens ændringer i udvalgsstrukturen kun er gennemført i mere begrænset omfang.

De væsentligste ændringer i udvalgsstrukturen er sket på sundhedsområdet, hvor 9 amtskommuner har oprettet sundhedsudvalg (omfattende sygehus- og sygesikringsområderne). Herudover kan nævnes følgende andre eksempler på nye udvalgstyper, som hver er oprettet i én amtskommune:

- Erhvervs, beskæftigelses og uddannelsesudvalg.
- Kultur og socialudvalg.
- Skole og socialudvalg.
- Udvalg for børn og unge, uddannelse, beskæftigelse og revalidering.

De hidtil mest gennemgribende ændringer i amtskommunernes politiske organisation er gennemført i Fyns Amtskommune. Økonomiudvalget og de fire hidtidige sektorudvalg er erstattet af et økonomiudvalg, et udviklingsudvalg for sundhedsområdet, et udviklingsudvalg for social og undervis-

ningsområdet, et institutionsudvalg samt et regionsudvalg (primært opgaver på teknik- og miljøområdet).

Det politiske arbejde i amtsrådene har ændret karakter. Ændringerne har - i lighed med udviklingen i kommunerne - navnlig sigtet på at styrke den overordnede politikformulering og mindske sektorismen, at fjerne de mindre sager, herunder den økonomiske detailstyring, fra amtsrådene og at fremme nye arbejdsformer (principdebatter, politiske debatter, formulering af service- og kvalitetsmål) samt at styrke sammenhængen i opgavevaretagelsen over for borgerne og erhvervslivet.

Såvel i Kommunernes Landsforening som i Amtsrådsforeningen forventes det, at der vil ske flere ændringer i de kommende år. Tendensen går tydeligt i retning af, at den politiske organisation i kommunerne og amtskommunerne bliver mindre standardiseret og i større og større udstrækning tager udgangspunkt i lokale ønsker og behov.

Denne udvikling er ikke mindst blevet muliggjort af de lempelser, der er gennemført inden for de senere år i styrelseslovens regler om udvalgsstrukturen. Det er da også kommunernes og amtskommunernes opfattelse, at de nuværende regler i den kommunale styrelseslov ikke umiddelbart udgør nogen barriere for lokale tilpasninger af udvalgsstrukturen.

2.1.2.2. Administrative forhold.

Den udvikling der er beskrevet ovenfor afspejles også i den administrative struktur i både kommunerne og amtskommunerne.

I kommunerne er der sket ændringer både med hensyn til opdelingen i hovedforvaltninger og inden for de forskellige forvaltningsgrene.

Ændringerne er ofte begrundet i ønsket om at reducere bureaukratiet, forbedre servicen og øge anvendelsen af personalet på tværs af opgavetyper.

Der foreligger ingen samlet kvantitativ analyse med data om de seneste års ændringer i kommunernes administrative organisation. Men på trods heraf kan der alligevel peges på forskellige hovedtendenser.

Det drejer sig om sammenlægninger af forvaltninger og opgaveområder, etablering af kvikskranker, straks-ekspeditioner, servicebutikker m.v. og administrativ decentralisering.

Konkret kan det nævnes, at der i en del kommuner er blevet gennemført en hel eller delvis sammenlægning af skoleforvaltningen og socialforvaltningen. Baggrunden herfor har først og fremmest været ønsket om at kunne tilbyde borgerne en sammenhængende service vedrørende f.eks. tilbud til børnefamilier.

En anden markant tendens har været etablering af kvikskranker, servicebutikker m.v. Udviklingen går her i retning af at samle borgerkontakten ét sted på tværs af opgaveområder. På denne måde er forskellige ekspeditioner

blevet integreret, og kommunens service blevet mere overskuelig for borgeren.

Endelig har den administrative decentralisering også ændret på relationerne mellem de folkevalgte politikere, forvaltningerne og institutionerne.

Amtskommunerne har ligesom kommunerne foretaget ændringer i de senere år i den administrative organisation. Herunder bl.a. også gennemført en decentralisering til de enkelte institutioner. Heller ikke for amtskommunerne foreligger der imidlertid data, der kan belyse udviklingen rent kvantitativt.

Baggrunden for ændringerne i amtskommunerne har været et behov for at styrke de tværgående administrative funktioner i forbindelse med decentraliseringen af faglig og økonomisk kompetence til institutionerne.

Formålet med ændringerne har således typisk været at få styrket de tværgående funktioner (personaleudvikling, efteruddannelse, planlægning, økonomistyring) og at få øget fleksibiliteten mellem fagforvaltningerne, så amtskommunernes service fremtræder mere sammenhængende over for borgerne og erhvervslivet samt at opnå et helhedssyn i amtskommunens opgavevaretagelse.

Derfor er der i amtskommunerne også typisk tale om, at de konkrete ændringer har sigtet på at nedbryde de traditionelle sektorskel. Dette er sket gennem omlægninger i fagforvaltningerne og gennem indførelse af direktionsmodeller.

Det er karakteristisk, at decentraliseringen i kommunerne og amtskommunerne generelt har været kendetegnet ved både at være en decentralisering internt i den kommunale administration og udadtil i forhold til de enkelte brugergrupper. Som det fremgår af dette afsnit samt af det følgende afsnit om økonomisk decentralisering er der blevet udviklet en række organisatoriske redskaber og procedurer internt i kommunerne og amtskommunerne til at styre udlægningen af faglig og økonomisk kompetence til de enkelte institutioner. Disse initiativer har i mange tilfælde været en nødvendig forudsætning for den udadrettede decentralisering i forhold til brugere.

De praktiske konsekvenser af decentraliseringen og af kommunernes strukturændringer er i øvrigt blevet belyst i et forskningsprojekt fra Odense Universitet og Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF).

Formålet med dette forskningsprojekt har været at undersøge, hvilke mål kommunerne har formuleret for omstillingen, og dernæst om ændringerne har bidraget til at opfylde disse mål.

Forskningsprojektet viser, at kommunerne især har haft følgende 5 generelle mål for udviklingen:

- * Bedre service og borgeren i centrum.
- * Øget brugerindflydelse og selvforvaltning.

- * Øget effektivitet og forbedret ressourcestyring.
- * Flere helhedsløsninger og nedbrydning af sektor- og faggrænser.
- * Mere medansvar og en bedre arbejdsplads.

Undersøgelsen har især koncentreret sig om at analysere, hvordan ændringer i den politiske struktur, ændringer i forvaltningsstrukturen og decentraliseringen har påvirket opfyldelsen af disse mål.

Konklusionen herpå er kort sagt, at strukturændringerne på det politiske og administrative niveau især har tilgodeset de indadrettede mål, f.eks. vedrørende større effektivitet, flere helhedsløsninger og et større medansvar, mens decentraliseringen især har tilgodeset de udadrettede mål vedrørende bedre service og brugerindflydelse.⁶

Undersøgelsen resultater synes således at bekræfte de beskrevne udviklingstendenser.

Det forventes, at der vil ske flere ændringer i de kommende år i såvel kommunerne som amtskommunerne. Der vil dog fortsat være behov for, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet i de konkrete situationer vurderer, om forudsætningerne for en decentralisering af opgavevaretagelsen er til stede og om dette er den bedste måde at få løst den pågældende opgave på.

Kommunerne og amtskommunerne har generelt ikke mødt barrierer for deres udviklingsønsker i lovgivningen, idet kommunerne og amtskommunerne er meget frit stillet med hensyn til organiseringen af den kommunale forvaltning.

Der er dog undtagelser herfra nemlig visse regler i registerlovgivningen og i forvaltningsloven, der fra kommunal side opfattes som en barriere for den fortsatte udvikling og modernisering af de kommunale forvaltninger.

Fra kommunal og amtskommunal side er der for så vidt angår *registerlovgivningen* eksempelvis blevet peget på,

- at den teknologiske udvikling har medført, at der i dag er helt andre muligheder for databehandling og opbevaring end ved registerlovens vedtagelse i 1978. Dette gælder bl.a. for opbevaringen af tekstdokumenter med personhenførbare oplysninger. Opbevaring af sådanne tekstdokumenter i mere end 1 måned må ifølge registerloven kun ske i et register. I praksis er det imidlertid meget vanskeligt at fastsætte forskrifter for sådanne dokumentarkiver, fordi det er svært at afgrænse anvendelsen af registret.

⁶ Der henvises i øvrigt til selve undersøgelsen, der er publiceret i rapporten "Effekter af strukturændringer i kommuner" AKF 1992. Rapporten er første bind i et større forskningsprojekt fra AKF om decentralisering og omstilling i kommunerne.

Denne regel har derfor resulteret i, at breve og andre tekstdokumenter i mange tilfælde i stedet opbevares som papirudskrifter, hvilket kan vanskeliggøre en effektiv tilrettelæggelse af arbejdsgangene i de kommunale forvaltninger.

- at registerlovgivningens bestemmelser om samkøring af registre og udveksling af oplysninger mellem forvaltninger vanskeliggør udviklingen og driften af servicebutikker, hvor en enkelt medarbejder integrerer sagsbehandling her og nu fra forskellige sagsområder. Som eksempel kan nævnes en integreret kundebetjening på skatte- og socialområdet, hvor der i samme betjening skal trækkes informationer fra forskellige databaser og registre.
- at registerlovens regler om udveksling af oplysninger i øvrigt generelt giver problemer, idet ophævelsen af det sociale udvalgs og ligningskommissionens særlige kompetence f.eks. ikke har medført ændringer i registerlovens videregivelsesbestemmelser. Den kommunale forvaltning betragtes således ikke som en enhedsforvaltning i registerloven, hvilket vanskeliggør samarbejdet mellem de enkelte forvaltninger og institutioner. Det gælder f.eks. for socialforvaltningens muligheder for at indhente skatteoplysninger.
- at landsstatistik på baggrund af indberetninger fra de enkelte kommuner kun i meget begrænsede tilfælde kan bruges til planlægningsformål. Anonymisering med oplysninger om køn og alder har således i ét tilfælde vist sig ikke at være tilstrækkeligt til, at en amtskommune i sin planlægning kunne få tilladelse til at bruge indberetninger vedrørende den Samordnede Tilmelding til bl.a. gymnasierne (SOT).

Det er således erfaringen fra såvel kommunerne som amtskommunerne, at den teknologiske udvikling sammen med den øgede serviceorientering og modernisering af den kommunale administration har skabt et behov for en revision og modernisering af regelsættet i tilknytning til registerloven, så de registerpolitiske hensyn kan blive vurderet i sammenhæng med den informationsteknologiske udvikling og mulighederne for en effektiv servicebetjening af borgerne.

Der er ligeledes fra Kommunernes Landsforenings og Amtsrådsforeningens side udtrykt behov for en ændring af *forvaltningsloven* med hensyn til spørgsmålet om udveksling af oplysninger "mellem dele af forvaltningen". Udviklingen af de nye serviceorganisationer har efter de kommunale parter opfattelse gjort det mere og mere tydeligt, at denne bestemmelse i forvaltningsloven strider mod princippet om den kommunale enhedsforvaltning. Oplødning af grænserne og den direkte integration mellem afdelinger

og forvaltninger ud fra hensynet om bedst mulig publikumsbetjening har gjort bestemmelsens anvendelsesområde mere og mere usikker.

Kommunernes Landsforening har endvidere peget på, at styrelseslovens bestemmelse i § 41a om, at vedtagelse af takster skal ske i kommunalbestyrelsen, konkret har givet anledning til en række fortolkningsproblemer samt mere generelt kan udgøre en barriere for udlægningen af kompetence fra kommunalbestyrelsen til forvaltningen og til de enkelte institutioner.

2.1.2.3. Bevillingsforhold samt budget- og regnskabssystemet.

I såvel *kommunerne* som *amtskommunerne* har det fra begyndelsen af 1980'erne været almindeligt at udstikke økonomiske rammer med prioriteringsfrihed til de politiske udvalg og forvaltningerne.

Kommunerne og amtskommunerne har endvidere fra midten af 1980'erne i stadig stigende omfang anvendt muligheden for at decentralisere økonomisk kompetence til institutionerne, herunder at anvende rammebevillinger og overførselsadgang.

Kommunernes Landsforening har i 1986, 1988 og 1992 gennemført spørgeskemaundersøgelser med henblik på at følge udviklingen i decentraliseringen af økonomisk kompetence. Undersøgelserne dokumenterer en tydelig udvikling i decentraliseringen til institutionsniveauet siden midten af 80'erne.

Tabel 2. Kan institutionerne selvstændigt omplacere beløb indenfor institutionernes budget?			
	Antal kommuner 1986	Antal kommuner 1988	Antal kommuner 1992
Ja	122	175	235
Nej	151	62	7
Total	273	237	242
Hvis ja:			
Alle konti	5	15	49
Alle konti ekskl. løn	33	56	49
Alle konti ekskl. løn og bygningsvedligeholdelse	45	96	53
Andet	39	55	84
Antal kommuner med overførselsadgang			
Opsparingsordning	41	97	226
Låneadgang	-	62	189
Kilde: Kommunernes Landsforening. Oplysningerne stammer fra spørgeskemaundersøgelser i 1986, 1988 og 1992.			

Af tabel 2 ses, at der gennem årene er sket en gradvis udvidelse af området for decentralisering af den økonomiske kompetence til institutionsniveauet. Ligesom antallet af kommuner med **overførselsadgang** mellem budgetårene er steget såvel med hensyn til opsparingsmulighederne som med hensyn til låneadgangen.

Undersøgelsen fra 1992 peger herudover på, at den økonomiske decentralisering i en del kommuner har bidraget til debatten om - og synliggørelse af - de politiske målsætninger for de decentrale områder.

Kommunerne blev endvidere i den pågældende spørgeskemaundersøgelse bedt om at besvare nogle mere specifikke spørgsmål vedrørende resultaterne af deres decentraliseringsinitiativer, jf. tabel 3. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at spørgsmålene i tabellen vedrører såvel decentralisering af faglig som økonomisk kompetence til institutionsniveauet.

Tabel 3. Decentraliseringen har givet anledning til:	
Større økonomisk ansvarsfølelse i institutionerne	80 pct.
Selvstændige initiativer til besparelser decentralt	58 pct.
Opsparing af "overskud"	75 pct.
Bedre samarbejde mellem forvaltning og institutioner	35 pct.
Bedre samarbejde mellem institutionerne og brugerne	19 pct.
Færre tillægsbevillinger	52 pct.
Administrativ forenkling	42 pct.
Ændret arbejdsform i kommunalbestyrelse og i de politiske udvalg	29 pct.
Større involvering af brugerbestyrelser/råd	39 pct.
Kilde: Resultater fra en spørgeskemaundersøgelse foretaget i 1992 af Kommunernes Landsforening. I alt 242 kommuner besvarede spørgeskemaet.	

Af tabel 3 ses, at kommunerne primært har haft gode erfaringer med decentraliseringsinitiativer i forhold til de kommunale driftsenheder og institutioner, hvorimod besvarelserne tyder på, at decentraliseringen kun i mindre grad har medført en øget inddragelse af brugerne og brugerbestyrelserne samt ændringer i kommunalbestyrelsernes og de politiske udvalgs arbejdsform.

Decentraliseringen har i øvrigt også medført et behov for, at kommunikationen internt i kommunen i forbindelse med planlægning og budgetlægning blev styrket. I mange kommuner er dette sket ved, at informationsudvekslingen mellem kommunalbestyrelse, forvaltning og institutionerne om udfyldelse af de rammer og mål, der er formuleret for institutionerne, er blevet lagt i faste rammer - f.eks. i form af drøftelser om virksomhedsberetninger fra de enkelte institutioner.

En tilsvarende undersøgelse foretaget af Amtsrådsforeningen viser, at den samme udvikling har fundet sted i amtskommunerne, jf. nedenstående tabel 4.

Tabel 4. Kan institutionerne selvstændigt omplacere beløb indenfor institutionernes budget?				
	Antal amtskom- muner 1986	Antal amtskom- muner 1988	Antal amtskom- muner 1992	Antal amtskom- muner 1993
Ja	5	8	12	14
Nej	9	6	2	-
Total	14	14	14	14
Hvis ja:				
Alle konti	1	2	7	7
Alle konti ekskl. løn	2	4	3	4
Alle konti ekskl. løn, og bygnings- vedligeholdelse	-	-	-	1
Andet	2	2	2	2
Antal amtskommuner med overførselsadgang				
	1986	1988	1992	1993
Opsparingsordning	1	2	11	13
Låneadgang	-	-	6	10
Kilde: Amdsrådsforeningen i Danmark 1993.				

Af tabel 4 ses, at flere amtskommuner har indført fuld rammestyring på institutionerne, så disse har rammebudgetter, hvor der frit kan overføres mellem de enkelte udgiftsposter. Hovedparten af amtskommunerne har endvidere indført opsparings- og låneordninger, som er reguleret af regelsæt fastlagt af de enkelte amtsråd.

Som et konkret eksempel på anvendelse af bevillingsreglerne kan nævnes sygehusområdet, hvor man gennem de senere år har arbejdet med en udstrakt decentralisering af økonomisk ansvar, ikke alene til de enkelte sygehuse, men også til afdelingerne på de enkelte sygehuse. I sammenhæng hermed er etableret afdelingsledelser, som har fået det økonomiske ansvar for de enkelte afdelinger. Formålet har her været at tilskynde til en mere økonomisk adfærd hos behandlingspersonalet, at sikre en større sammenkædning mellem fagligt og økonomisk ansvar, at sikre den tværgående planlægning og drift på afdelingen og at muliggøre en bedre og mere fleksibel udnyttelse af de samlede personaleressourcer.

Erfaringerne har vist, at decentralisering af det økonomiske ansvar til de enkelte afdelinger på sygehusene forudsætter, at der er etableret og formalise-

ret en entydig afdelingsledelse og at de nødvendige informationssystemer er til stede. Primo 1993 havde 9 amtskommuner i øvrigt formaliseret afdelingsledelse, mens hovedparten af de øvrige planlægger at etablere afdelingsledelser i løbet af 1993.

Kommunernes og amtskommunernes erfaringer med decentraliseringen til institutionsniveauet har gennemgående været positive. Det er dog også fra kommunal side blevet understreget, at det er en forudsætning for et vellykket resultat af decentraliseringer, at forudsætningerne herfor tilvejebringes. Det gælder først og fremmest de administrative forudsætninger i både den kommunale forvaltning og i den pågældende institution. Det er endvidere vigtigt, at ledelsen, medarbejderne og ofte også brugerne er motiverede for at deltage i en decentraliseringsproces, og dermed påtage sig et økonomisk ansvar for driften. Herunder må institutionerne også være parate til at deltage i opfyldelsen af kommunens generelle forpligtelser - f.eks. vedrørende etablering af praktikpladser eller lignende.

I de tilfælde, hvor disse forudsætninger ikke har været tilvejebragt er der eksempler på, at decentraliseringen har haft negative konsekvenser. Det er derfor en generel erfaring blandt kommunerne, at de bedste resultater opnås, når decentraliseringer til institutionsniveauet tilrettelægges som et led i den lokale udviklingsproces.

Kommunernes og amtskommunernes erfaringer med bevillingsreglerne er generelt, at reglerne gennem de senere år er gjort fleksible og anvendelige, således at de ikke i dag udgør en barriere for moderniseringsprocessen.

Navnlig viser erfaringerne, at ændringerne i reglerne om rammebevillinger og nettobevillinger har øget kommunernes styringsmuligheder. Kommunerne og amtskommunerne har også i stadig stigende grad anvendt den uformelle model for overførsel af bevillinger mellem budgetår, jf. bilag 1, og har haft positive erfaringer hermed.

De i bilag 1 omtalte principper bag budget- og regnskabssystemet, vurderes ligeledes at have været hensigtsmæssige til varetagelsen af systemets finansielle, bevillingsmæssige og oplysningsmæssige opgaver.

2.1.2.4. Revision.

Med hensyn til indførelsen af forvaltningsrevision er udviklingen og erfaringerne ens for kommunerne og amtskommunerne.

I flere og flere kommuner og amtskommuner indføres der således i disse år forvaltningsrevision med henblik på at sikre den størst mulige effekt af de økonomiske ressourcer, der anvendes på de forskellige kommunale **opgave-**områder.

Ved forvaltningsrevisionen vurderes, om de kommunale forvaltningsdispositioner er gennemført på en forsvarlig økonomisk måde og i overensstemmelse med de politisk opstillede mål og bevillingsmæssige forudsætninger.

Baggrunden herfor er, at såvel den interne decentralisering af økonomisk ansvar til institutionerne som decentraliseringen af kompetence og økonomisk ansvar til brugerbestyrelserne har øget behovet for, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet skærper opmærksomheden om produktivitet og effektivitet i institutionernes og forvaltningernes **måde** at løse opgaverne på.

Mange kommuner og amtskommuner har derfor gjort forvaltningsrevision til en integreret del af den årlige, almindelige finansielle revision. Forvaltningsrevisionen tjener i denne situation et indikativt formål, idet den peger på områder, der, efter kommunalbestyrelsens beslutning, kan/bør underkastes en nøjere analyse hvis de ovennævnte hensyn til sparsommelighed, produktivitet og effektivitet skal tilgodeses.

Andre kommuner og amtskommuner har anvendt forvaltningsrevisionen til at analysere sammenhængen mellem ressourceanvendelse og målopfyldelse på enkeltområder indenfor den kommunale forvaltning.

En aktuel undersøgelse af omfanget af kommunernes og amtskommunernes brug af forvaltningsrevision viser, at 152 kommuner allerede har gennemført eller indgået aftale om iværksættelse af forvaltningsrevision, medens 91 kommuner overvejer at indføre forvaltningsrevision. Kun 29 kommuner har ifølge undersøgelsen enten ikke overvejet at få udført forvaltningsrevision eller vurderer ikke aktuelt at have behov herfor. På det amtskommunale område er der i dag ni amtskommuner, der har indført forvaltningsrevision eller har truffet beslutning herom.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen vurderer ud fra de hidtil gennemførte projekter, at forvaltningsrevision er et velegnet kontrol- og ledelsesredskab i en decentraliseret organisation - især i relation til selvstyrende institutioner.

Det er endvidere Kommunernes Landsforenings og Amtsrådsforeningens forventning, at den helt overvejende andel af kommunerne og amtskommunerne i løbet af få år vil have indarbejdet forvaltningsrevision som et ledelses- og kontrolredskab.

2.1.3. Udvalgets vurdering.

Udvalget har på baggrund af gennemgangen ovenfor konstateret, at der er sket en meget betydelig omstilling i såvel kommunerne som amtskommunerne. Der er først og fremmest tale om en faglig og økonomisk decentralisering til de kommunale institutioner. Men også med hensyn til den politiske og administrative struktur er der sket en tilsvarende tilpasning, der har haft til formål at styrke det planlæggende og koordinerende arbejde.

Kommunerne og amtskommunerne er kun stødt på få barrierer i lovgivningen i denne udvikling. Dette skyldes ikke mindst, at der løbende gennem **ændringer** af de styrelses- og bevillingsmæssige regler for kommunernes virksomhed er givet kommunerne muligheder for at udvikle kommunestyret.

Der er derfor efter udvalgets opfattelse ikke behov for større ændringer i rammerne for kommunernes og amtskommunernes virksomhed.

Herudover er der konkret på enkelte områder blevet peget på forskellige forhold, hvor ændringer kan overvejes.

2.1.3.1. Registerloven.

Der er fra kommunal side blevet peget på, at registerloven i nogle situationer udgør en barriere for den fortsatte udvikling af integreret sagsbehandling i kommunerne, hvor en medarbejder bl.a. ved hjælp af træk på forskellige registre kan yde borgerne en hurtig og integreret sagsbehandling.

Samtidig er der peget på, at registerlovens regler i dag vanskeliggør en udnyttelse af de muligheder for effektivisering og serviceforbedringer, som den teknologiske udvikling giver. Det gælder bl.a. for kommunikation mellem institutioner, forvaltninger og kommuner, og for brug af elektronisk dokumentlagring, f.eks. ved elektroniske klientjournaler.

Der er efter de kommunale parter opfattelse ingen tvivl om, at registerloven fra 1978 på væsentlig måde har bidraget til at styrke tillidsforholdet mellem borger og forvaltning og skabe offentlighed omkring forvaltningens arbejdsprincipper.

De kommunale parter er dog samtidig af den opfattelse, at de eksisterende regler for sikring af personoplysninger kan gøres betydeligt mere gennemskuelige for både borgerne og de ansatte i offentlige myndigheder. Det skyldes bl.a., at der siden lovens vedtagelse er gennemført meget radikale ændringer i edb-anvendelsen. F.eks. er der i dag en helt anderledes kompleks sammenhæng mellem dataopbevaring og dataanvendelse end på tidspunktet for lovens vedtagelse. Der er endvidere sket en betydelig udvidelse af anvendelsesområderne for edb, der ofte ikke harmonerer med lovens **register**-begreb, som forudsætter, at der er tale om et register i traditionel forstand med veldefinerede felter og på forhånd fastlagt anvendelse.

I takt med den teknologiske udvikling er det endvidere ikke altid muligt at se, om det er registerloven eller forvaltningsloven, der gælder. Det afhænger af, om dokumentet er opbevaret på traditionel vis og derfor underlagt forvaltningsloven, eller om der er tale om en udskrift direkte fra et edb-register. En borger, der modtager en henvendelse fra en offentlig myndighed, kan have svært ved at afgøre, om det er registerlovens eller forvaltningslovens regler, der gælder for sagens behandling og dermed for borgerens adgang til indsigt i myndighedens oplysninger.

Udvalget har drøftet de problemstillinger, som de kommunale parter har peget på vedrørende anvendelsen af registerloven, herunder forskellige eksempler på bestemmelser i registerloven, som efter de kommunale repræsentanters opfattelse - i konkrete situationer - har vanskeliggjort en

hensigtsmæssig og effektiv tilrettelæggelse af den kommunale administration - jf. afsnit 2.1.2.2.

Udvalget har i denne forbindelse hæftet sig ved, at registerlovens procedurereregler kan forekomme unødigt komplicerede og tunge. Dette må blandt andet ses i sammenhæng med, at registerforskrifterne ofte udformes efter en standardforskrift, hvilket kunne tale for, at kravene til registrenes indhold og benyttelse i højere grad blev fastlagt i generelle regler.

Udvalget har endvidere hæftet sig ved, at registerloven, der er fra 1978, tager udgangspunkt i det daværende behov for at opbevare strukturerede oplysninger i klart definerede og afgrænsede registre. Den teknologiske udvikling i den offentlige sektor har imidlertid medført nye behov - og muligheder - vedrørende teknologianvendelsen, idet opbevaring, behandling og videregivelse af alle typer af information i dag kan ske via edb.

I forlængelse heraf har udvalget noteret sig, at en arbejdsgruppe under Teknologinævnet i en rapport fra december 1993 bl.a. konkluderer, at den teknologiske udvikling er løbet fra registerloven, og at Registertilsynets årsberetninger viser, at et betydeligt antal kommuner og amtskommuner har vanskeligt ved at administrere de nugældende registerbestemmelser. Det kan eksempelvis nævnes, at tilsynet måtte afvise 20 pct. af de anmeldelsespligtige offentlige registre i 1992 bl.a. på grund af, at registrene indeholdt oplysninger af så fortrolig karakter, at der skulle fastsættes forskrifter for registret.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at der er grundlag for at tage den eksisterende registerlovgivning op til revision.

Udvalget har i den forbindelse fra Justitsministeriet fået oplyst, at der under Justitsministeriet er igangsat et arbejde vedrørende registerlovgivningen. Dette arbejde knytter sig først og fremmest til spørgsmålet om udformningen og gennemførelsen af et EF-direktiv på registerlovsområdet. Det igangværende arbejdet samt resultatet af overvejelserne i EU om fælles EU-regler på registerområdet vil imidlertid kunne føre til en revision af den danske registerlov.

Udvalget skal på denne baggrund opfordre til, at hensynet til den fortsatte forbedring og effektivisering af den kommunale borgerservice tillægges en betydelig vægt i et sådant kommende reformarbejde på registerlovsområdet med henblik på, at der gennemføres en forenkling af reglerne i registerlovgivningen om oprettelse og anvendelse af kommunale registre, hvorved de fornødne krav til betryggende opbevaring og anvendelse af personoplysninger samtidig tilgodeses.

2.1.3.2. Forvaltningsloven.

Der er endvidere fra kommunal og amtskommunal side blevet peget på, at forvaltningsloven ligesom registerloven kan være en barriere for den fortsatte udvikling af en serviceorienteret sagsbehandling og organisation i kommunerne.

Det drejer sig om spørgsmålet vedrørende udveksling af informationer mellem myndigheder og mellem dele af forvaltningen. Dette spørgsmål reguleres især i forvaltningslovens §§ 28, 29 og 32, og det er i denne sammenhæng særligt § 29 opmærksomheden samler sig om.

Forvaltningslovens § 28 regulerer spørgsmålet om, i hvilket omfang forskellige myndigheder som led i deres indbyrdes samarbejde må udveksle fortrolige oplysninger. Der arbejdes her med en sondring mellem oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold og andre fortrolige oplysninger. Hvad angår de oplysninger, der vedrører rent private forhold, er hovedreglen, at disse ikke må afgives til en anden myndighed, medmindre den, oplysningerne vedrører, giver samtykke. Der er dog enkelte undtagelser, hvorved dette princip brydes. Andre fortrolige oplysninger, og det er f.eks. oplysninger om økonomiske forhold, må frit videregives, hvis der er et sagligt behov for det.

Det er de kommunale parters opfattelse, at der i § 28 er en hensigtsmæssig afvejning af forskellige modstående hensyn. Det gælder på den ene side hensynet til, at en række fortrolige oplysninger ikke udveksles frit mellem myndighederne, uden at den, de vedrører, er klar over det, og på den anden side hensynet til, at fortrolige oplysninger skal kunne udveksles som et led i et samarbejde mellem myndighederne, der er sagligt begrundet.

Det er derimod de kommunale parters opfattelse, at bestemmelsen i § 29 på uhensigtsmæssig og urimelig måde lægger hindringer i vejen for kommunernes sagsbehandling, og at der derfor er grundlag for at ændre denne bestemmelse, der vedrører "sager der rejses ved ansøgning". I disse sager gælder, at en myndighed som hovedregel ikke må indhente oplysninger om rent private forhold hverken fra en anden myndighed eller fra "andre dele af forvaltningen", medmindre den, oplysningerne vedrører, giver samtykke til det.

Det særlige ved § 29 er således, at bestemmelsen ikke kun begrænser indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder, men også opstiller samtykkekrav m.v., når oplysninger om rent private forhold skal indhentes "fra andre dele af forvaltningen". Problemet med dette udtryk er, at det ikke er klart og entydigt, specielt ikke for så vidt angår de kommunale forvaltninger, hvor forholdet yderligere er det, at forvaltningsstrukturen varierer i meget høj grad. Således har bestemmelsen i nogle kommuner et andet anvendelsesområde end i andre kommuner, alt afhængig af, hvorledes den enkelte kommunes forvaltning er struktureret.

I Socialministeriets vejledning af 11. december 1989 om tavshedspligt, videregivelse og indhentelse af fortrolige oplysninger m.v. inden for den sociale lovgivning er det således i afsnit III angivet, at hvis en kommune har etableret en socialforvaltning og en skoleforvaltning, skal en ansøger meddele samtykke til, at skoleforvaltningen indhenter oplysninger fra socialforvaltningen. Har kommunen derimod sammenlagt forvaltningerne i én forvaltningsenhed, er ansøgerens samtykke normalt ikke påkrævet, og det er i den forbindelse uden betydning, om den pågældende forvaltningsenhed er opdelt i en række kontorer eller afdelinger.

Med de senere års organisationsændringer i retning af forvaltningsintegration begrundet i hensyn til bedre service og publikumsbetjening er bestemmelsens anvendelsesområde blevet mere og mere usikkert.

På denne baggrund vil det efter udvalgets opfattelse ikke være forbundet med principielle betænkeligheder, hvis det generelt blev anerkendt, at der ikke i ansøgningssager skal foreligge et samtykke fra ansøgeren som betingelse for indhentelse af oplysninger fra andre dele af kommunalforvaltningen om ansøgerens rent private forhold.

Ud over de vilkårligheder, der i denne henseende er en følge af de forskellige kommunale forvaltningsstrukturer, lægger udvalget herved vægt på, at den kommunale forvaltning er en enhedsforvaltning.

Hertil kommer, at det i forvaltningslovens § 32 generelt er fastsat, at en offentligt ansat ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver. Denne bestemmelse sikrer på den ene side, at der ikke sagligt ubegrundet indhentes og videregives fortrolige oplysninger, og på den anden side at der ikke - som det nu kan være tilfældet efter § 29 - lægges hindringer i vejen for et hensigtsmæssigt samarbejde mellem den kommunale forvaltningspersonale med henblik på løsningen af kommunens opgaver.

Udvalget foreslår derfor, at det i forvaltningslovens § 29, stk. 1, fastslås, at en kommunes forvaltning, uanset dens indretning, betragtes som én forvaltning og ikke som bestående af forskellige forvaltningsdele. En sådan ændring vil ikke få betydning for de tilfælde, hvor den kommunale forvaltning fungerer som sekretariat for organer, der i lovgivningen er tillagt en selvstændig kompetence (f.eks. børn og unge-udvalget, skatteankenævnet m.v.). I sådanne tilfælde vil såvel forvaltningen som organet fortsat blive anset som en selvstændig (anden) forvaltningsmyndighed i forhold til den øvrige kommunale forvaltning for så vidt angår behandlingen af sager, hvor organet har selvstændig kompetence, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 6, og Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 184.

2.1.3.3. Takstfastsættelse.

Indenrigsministeren har den 19. januar 1994 fremsat et forslag til lov om

ændring af de kommunale styrelseslove.⁷ I lovforslaget er der blandt andet foreslået en begrænsning af delegationsforbudet på takstfastsættelsesområdet, jf. bestemmelsen i styrelseslovens § 41 a (og den tilsvarende bestemmelse i den københavnske styrelseslovs § 42 a), således at alene nærmere angivne takster, der i særlig grad må antages at have almenhedens interesse, er omfattet af delegationsforbudet.

En sådan begrænsning vil efter udvalgets opfattelse være rimelig, således at det undgås, at der unødigt lægges hindringer i vejen for en i øvrigt ønskværdig decentralisering.

2.1.3.4. *Bevillingsmæssige forhold.*

Som det fremgår af afsnit 2.1.2.3 har der fundet en væsentligt udvikling sted i reglerne vedrørende bevillingsmæssige forhold. Denne udvikling har muliggjort en betydelig økonomisk decentralisering i kommunerne og amtskommunerne til forvaltninger og institutioner. Det fremgår endvidere, at kommuner og amtskommuner generelt er tilfredse med de eksisterende regler og ikke ser disse som barrierer for den fortsatte udvikling inden for det bevillingsmæssige område.

De ændringer, der er udgangspunkt for denne udvikling, har bl.a. baggrund i en række frikommuneforsøg. Dette gælder f.eks. forsøgene om adgangen til at afgive nettobevillinger og til at afgive rammedriftsbevillinger. Nogle af disse forsøg giver dog mulighed for en bevillingsmæssig praksis, der ligger uden for de eksisterende regler.

På denne baggrund har udvalget fundet anledning til at vurdere, om de regler, der gælder for frikommunerne, med fordel kan udstrækkes til at gælde for samtlige kommuner og amtskommuner.

Det drejer sig nærmere bestemt om forsøg inden for følgende områder:⁸

- * rammeanlægsbevillinger og fravigelse af krav om anlægsregnskab
- * adgang til rammedriftsbevillinger
- * adgang til flerårige bevillinger og adgang til overførsel af bevillinger mellem budgetår

Forsøgene er nærmere beskrevet i bilag 1.

Ændringen af **bevillingsreglerne** i 1990 betød, at der blev skabt muligheder for at afgive rammebevillinger til *anlægsarbejder*, der er af beløbsmæssigt

⁷ Forslaget blev vedtaget af Folketinget den 5. april 1994.

⁸ Der har desuden været foretaget en række frikommuneforsøg med konteringsreglerne i budget- og regnskabssystemet, jf. appendiks C. En række af disse forsøg drøftes i det under Indenrigsministeriet nedsatte Budget- og regnskabsråd.

mindre omfang, er nært beslægtede og som afsluttes inden for det pågældende budgetår eller udgør veldefinerede projekter. I det forudgående betænkningsarbejde⁹ blev det overvejet at hæve bevillingsniveauet yderligere, men det blev afvist af styringsmæssige årsager.

For en yderligere ændring af bevillingsniveauet for anlægsbevillinger kan tale, at bevillingsproceduren hermed ville blive mere smidig og enkel.

Udvalget finder dog ikke grundlag for at ændre de eksisterende regler på området. Udvalget har her - på linie med de betæneligheder, der blev rejst i betænkning 1172 - lagt vægt på at fastholde kommunalbestyrelsens og amtsrådets muligheder for at overskue bevillingerne. Såfremt meget omfattende og forskellige anlægsarbejder med lange og varierende tidsintervaller behandles under ét vil det efter udvalgets vurdering betyde, at den overordnede styring og koordinering af bevillingerne svækkes.

Endvidere har udvalget lagt vægt på, at der med ændringerne i 1990, hvor bevillingsniveauet blev hævet for en række anlægsbevillingstyper, er skabt muligheder for en smidig bevillingsprocedure på området. Kommuner og amtskommuner har hidtil haft positive erfaringer med disse ændringer og adgangen udnyttes i stadig stigende grad.

Med hensyn til det nuværende krav om aflæggelse af *særskilt anlægsregnskab* for projekter over 1 mio. kr, der er fraveget i frikommuneforsøget om anlægsbevillinger, taler erfaringerne med udviklingen på regnskabsområdet, hvor interessen for regnskaberne som informations- og styringsmiddel for kommunalbestyrelserne og amtsrådene er stigende, med indførelse af forvaltningsrevision m.v., jf. afsnit 2.1.3.4, for ikke at ændre de nuværende regler. Udvalget finder således, at særskilte anlægsregnskaber er af væsentlig betydning for kommunalbestyrelsens muligheder for at styre anlægsområdet.

På *driftsområdet* er der med ændringer i reglerne fra og med budget 1990 skabt muligheder for at afgive bevillinger på udvalgsniveau, svarende til frikommuneforsøg på området. Erfaringerne med disse regler har - som omtalt i afsnit 2.1.2.3 - været gode.

Et igangværende frikommuneforsøg (forlænget til udgangen af 1994) indeholder endvidere adgang til at fravige kontoplanens krav om registrering af udgifter og indtægter på områder med rammedriftsbevillinger. Fra 1990 blev reglerne om bevillingsniveauet for driftsbevillinger adskilt fra kontoplanens specifikationer. Der blev som følge heraf skabt muligheder for at sammensætte en bevilling dækkende over en lang række forskellige konti, blot opgaverne lå inden for samme udvalg. Dette forhold - sammenholdt med de meget væsentlige hensyn til varetagelsen af budget- og regnskabssystemets

⁹ Se betænkning nr. 1172 om "Modernisering og forenkling af det kommunale bevillingssystem m.v.", 1989, for en nærmere beskrivelse.

oplysningsmæssige opgave - betyder, at udvalget ikke kan anbefale at ændre reglen om, at der sker fælles og entydig registrering af kommunerne og amtskommunernes udgifter og indtægter.

Baggrunden for frikommuneforsøgene om *flerårige bevillinger* var et ønske om at give de disponerende enheder større incitament til at handle rationelt og langsigtet og samtidig hermed at øge mulighederne for decentralisering.

Udvalget finder ikke grundlag for at ændre reglerne om, at bevillingerne er ét-årige.

Det er udvalgets vurdering, at erfaringerne med de nuværende bevillingsregler, herunder adgang til rammebevillinger og muligheder for etablering af uformelle metoder for overførselsadgang har været gode. Stadig flere kommuner og amtskommuner benytter de muligheder, der er for decentralisering af økonomisk kompetence. Adgangen til rammedriftsbevillinger giver eksempelvis muligheder for at fastlægge en samlet ramme til en forvaltning eller institution, der inden for denne ramme kan foretage omprioriteringer. Herudover er der i mange kommuner opbygget uformelle ordninger om overførselsadgang mellem kommuner/amtskommuner og forvaltninger og institutioner - ordninger, der bygger på tillid mellem bevillingsgiver og bevillingshaver.

Endvidere finder udvalget - på linie med konklusionerne fra betænkning 1172 - at der er en række meget væsentlige betænkeligheder ved indførelse af en ufravigelig regel om *flerårige* bevillinger og lovbestemt overførselsadgang. Udvalget har her lagt særligt vægt på, at en sådan bestemmelse ville afskære kommunalbestyrelsen og amtsrådene fra at omgøre én gang truffne beslutninger og hermed afgørende bryde med deres bevillingskompetence.

2.1.3.5. *Forvaltningsrevision.*

Udvalget har drøftet spørgsmålet om, hvorvidt økonomisk-kritisk revision, såkaldt forvaltningsrevision, bør indføres som en obligatorisk ordning i samtlige kommuner og amtskommuner

Herfor kan tale det forhold, at det generelt må anses for ønskværdigt, at der skabes et bedre grundlag for de enkelte kommunalpolitikere og for vælgerne til kritisk at kunne følge de kommunale beslutninger.

Endvidere kan de mange gode erfaringer, der allerede er indhøstet med hensyn til forvaltningsrevision, tale for, at ordningen indføres obligatorisk, således at kommunalpolitikerne og vælgerne i alle kommuner og amtskommuner kan drage nytte heraf.

Når udvalget alligevel *ikke* finder grundlag for at foreslå en lovfæstelse af forvaltningsrevisionen, skyldes det, at der som nævnt allerede i kommunerne og amtskommunerne er en betydelig udvikling i gang vedrørende indførelse og fastlæggelse af forvaltningsrevision. Denne udvikling på frivilligt grundlag er af betydning, idet der bl.a. herved kan ske en afklaring af, hvilket indhold

en forvaltningsrevision bør have. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det på grund af forskellen i statens og kommunernes organisering kan være vanskeligt i kommunerne at gennemføre en sontring mellem de politiske beslutninger, der principielt ikke skal være omfattet af forvaltningsrevision, og den kommunale forvaltnings gennemførelse heraf.

På denne baggrund finder udvalget ikke, at det vil være hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at foretage en central regulering af forvaltningsrevisionen, idet en regulering vil kunne hæmme den positive udvikling, der er foregået i et samarbejde mellem kommunerne og den kommunale revision.

Udvalget skal til gengæld opfordre til, at samtlige kommuner hurtigst muligt tager initiativ til at indføre forvaltningsrevision, idet det er udvalgets opfattelse, at forvaltningsrevision er et særdeles velegnet og nødvendigt informations- og styringsinstrument for kommunalbestyrelser og amtsråd - ikke mindst set i forhold til den betydelige decentralisering af ansvar og kompetence internt i kommunerne, der har fundet sted i de senere år.

2.2. Udbud af kommunale opgaver.

2.2.1. Den retlige regulering.

Kommunalbestyrelser og amtsråd kan udbyde løsningen af alle kommunale opgaver, medmindre det af lovgivningen følger, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet har pligt til selv at varetage den pågældende opgave.

Almindeligvis kan kommunalbestyrelser og amtsråd således frit vælge mellem at lade en opgave udføre ved egne ansatte eller lade private løse opgaven.

Såfremt kommunalbestyrelsen eller amtsrådet vælger at udbyde en opgave i licitation, er der i en række EU udbudsdirektiver fastsat nærmere regler for udbudsproceduren m.v. Disse udbudsdirektiver omfatter imidlertid kun kommunale udbud, hvor værdien af anskaffelsen overstiger en nærmere angivet værdi.

Der henvises i øvrigt til bilag 1, afsnit 1.1.

2.2.2. Udviklingstræk og erfaringer.

Der er en lang tradition i kommunerne og amtskommunerne for at udbyde anlægsarbejder i licitation blandt private leverandører. Driftsopgaver er derimod i hovedsagen blevet varetaget af de kommunale institutioner selv eller i et vist omfang af selvejende institutioner med driftsoverenskomst, som det f.eks. er tilfældet på det sociale område.

I slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne er der imidlertid, i sammenhæng med bestræbelserne på at effektivisere løsningen af driftsopgaverne, blevet sat øget fokus på de muligheder, der ligger i en mere bevidst anvendelse af udbud.

Udbud er derfor kommet til at spille en stigende rolle i forbindelse med såvel anlægs- som driftsopgaver.

Kommunernes Landsforening gennemførte i 1992 en undersøgelse af kommunernes forventninger vedrørende udbud af kommunale driftsopgaver. Undersøgelsen viste, at over halvdelen af landets kommuner overvejede at udbyde flere kommunale opgaver, og at hovedparten af disse kommuner ville lade kommunens egen afdeling byde med i forbindelse med det øgede antal udbudsopgaver.

Undersøgelsen viste alt i alt, at der i kommunerne er en øget orientering mod udbud som et effektiviseringsinstrument samt en klarere markering af, at det er konkurrencen, der i udbudssituationen er det væsentlige. Det er således ikke ønsket om privatisering, der ligger bag den øgede interesse for udbud, men derimod i højere grad et ønske om løbende at undersøge, hvor opgaverne kan løses bedst og billigst.

Kommunernes Landsforening har endvidere undersøgt holdningen til udlicitering i juni 1993. Resultatet af denne undersøgelse ses i tabel 5.

Tabel 5. Udlicitering.	
	Har kommunen udliciteret opgaver i 1993
Ja	64,5 pct.
Nej	35,5 pct.
<i>Hvis ja, angiv da antallet af opgaver, der har været udbudt på de enkelte områder:</i>	
- Rengøring	11,6 pct.
- Vejvedligeholdelse	30,7 pct.
- Vedligeholdelse af grønne områder	4,1 pct.
- Renovation	15,3 pct.
- Bygningsvedligeholdelse	20,5 pct.
- Andet	46,5 pct.
<i>Har kommunen selv budt?</i>	
Ja	9,8 pct.
Nej	56,7 pct.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse fra Kommunernes Landsforening, der blev besvaret af 215 kommuner. Juni 1993.	

Udviklingen har været den samme i *amtskommunerne*.

Udlicitering har i amtskommunerne traditionelt været anvendt mest på miljø- og vejområdet, men udviklingen er - som på det kommunale område - gået i retning af, at udbud også benyttes i forbindelse med f.eks. køb af edb-ydelser og -udstyr, rengøring, revision, kantinedrift, drift af vaskerier m.v.

På nogle amtskommunale driftsområder kan der allerede fra 1994 forudses en øget anvendelse af udbud. Dette skyldes bl.a. ændrede regler. Fra 1994 skal al buskørsel i de amtskommunale trafikselskaber for eksempel udbydes i licitation som følge af EU's tjenesteydelsesdirektiv. Kørslen er hidtil i vidt omfang blevet udført af private busselskaber, men efter standardkontrakt.

Inden udgangen af 1994 skal alle anlægs-, drifts- og vedligeholdelsesopgaver på vejområdet ligeledes udbydes i licitation som følge af en aftale indgået mellem amtskommunerne og trafikministeren. Aftalen giver i øvrigt amtskommunerne mulighed for selv at byde på de udbudte opgaver. Amtskommunerne udbyder allerede i dag 70-80 pct. af alle vejarbejder i licitation, herunder næsten alle anlægsarbejder.

Også på mere utraditionelle områder er der igangsat udlicitering af opgaver. F.eks. har Vejle Amt gennem flere år, på udvalgte behandlingsområder, udbudt opgaver i licitation blandt amtskommunens egne sygehuse.

For såvel kommunerne som amtskommunerne gælder det, at der ikke er gennemført egentlige undersøgelser af udliciteringsomfanget eller af hvilke typer af opgaver, der primært udbydes.

Det kommunale regnskabssystem indeholder imidlertid oplysninger om, hvor mange tjeneste- og anlægsydelser, der købes hos eksterne leverandører, hvilket kan anvendes som en indikator for udliciteringsomfanget.¹⁰ I nedenstående tabel 6 er tallene for drifts- og anlægsopgaver angivet for såvel amtskommunerne som kommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner i procent af henholdsvis de samlede driftsudgifter og de samlede anlægsudgifter (ekskl. overførsler).

Tabel 6. Den kommunale sektors anvendelse af udlicitering i 1992 i pct.			
	<i>Kommunerne</i>	<i>Amtskommunerne</i>	<i>København og Frederiksberg</i>
Drift	10	7	9
Anlæg	77	77	77
Kilde: Indenrigsministeriet, de kommunale regnskaber 1992.			

¹⁰ Vedrørende beregningen af denne indikator for udliciteringsomfanget og de forbehold, der knytter sig hertil henvises til betænkning nr. 1227 om Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver fra 1991, afsnit 5.2.

Af tabellen ses, at der er meget betydelig forskel på udliciteringsomfanget for henholdsvis drifts- og anlægsopgaver, hvilket dokumenterer at det især er på anlægsområdet, der er tradition for at udbyde opgaver.

Det er erfaringen i kommunerne og amtskommunerne, at der ikke er nogle egentlige barrierer for udlicitering i de gældende regelsæt på området.

Til gengæld varierer de praktiske muligheder for at udlicitere fra område til område, alt afhængigt af opgavernes karakter. Det er f.eks. vanskeligt at udlicitere opgaver på områder såsom omsorg for svært handicappede eller komplicerede operationer på sygehusene. På områder med begrænsede indtjeningsmuligheder og hvor der kræves særlig ekspertise har muligheden for udliciteringen således været begrænset.

I tilknytning til spørgsmålet om udbud af kommunale opgaver er der fra Amtsrådsforeningens side blevet peget på, at den kommunale momsudligningsordning kan virke hindrende for udlicitering af opgaver. Ordningen indebærer, at kommuner og amtskommuner får refunderet momsudgifterne ved køb fra private leverandører gennem momsudligningsordningen, men kommunerne henholdsvis amtskommunerne finansierer selv de udbetalte refusioner under ét. Dette betyder, at den kommunale sektor under ét kan tabe ved udlicitering af opgaver, såfremt besparelsen ved kontrakter, vundet af private virksomheder, er mindre end momsbetalingerne til toldvæsenet.

2.2.3. Udvalgets vurdering.

Udvalget har konstateret, at kommunerne og amtskommunerne i stadig højere grad er blevet opmærksomme på de effektiviseringsmuligheder, der ligger i gennem udbud af egnede kommunale opgaver at sikre sig, at de kommunale opgaver løses bedst og billigst.

Udvalget har i den anledning fundet grundlag for at pege på den positive effekt af, at en øget anvendelse af udbud indebærer en eksplicit formulering af de kvalitets- og resultatmål, som kommunalbestyrelserne og amtsrådene stiller til opgaveløsningen.

En indirekte effekt af en øget anvendelse af udbud kan derfor blive en generelt klarere og mere præcis formulering af politikken bag de valgte opgaveløsninger, uanset om de udføres af kommunen selv eller af udenforstående gennem en kontraktsmæssig aftale.

De gældende regler overlader det på de fleste områder til den enkelte kommunalbestyrelse eller det enkelte amtsråd at beslutte, om en opgave skal løses af kommunen selv eller af eksterne leverandører. Kommunerne og amtskommunerne er således meget frit stillet med hensyn til udbud af opgaver.

Kommunerne og amtskommunerne har da heller ikke peget på nogen barriere for den fortsatte udvikling på området.

På denne baggrund er det udvalgets vurdering, at der ikke generelt er behov for nye lovmæssige eller andre initiativer på dette område.

Udvalget har imidlertid i relation til overvejelserne om udbud fundet anledning til nærmere at undersøge mulighederne for at medtage forrentning og afskrivning i de kommunale budgetter og regnskaber.

2.2.3.1. Forrentning og afskrivning.

I det kommunale budget- og regnskabssystem indgår såvel drifts- som anlægsudgifter med de fulde beløb i de år, hvori udgifterne afholdes.

Forrentning og afskrivning af kommunale anlægsinvesteringer indgår med andre ord ikke i selve budget- og regnskabssystemet. Eller man kan sige det på den måde, at systemet forudsætter 100 pct. straks-afskrivning af alle anlægsinvesteringer.

Den øgede interesse for udbud af kommunale opgaver har i stigende grad sat fokus på beregning af de "egentlige" omkostninger ved den kommunale opgavevaretagelse og skabt behov for at foretage sammenligninger med omkostningerne i private virksomheder.

Også decentraliseringen til institutioner med et stadig bredere kompetenceområde bl.a. i forbindelse med etableringen af selvstændige bestyrelser har skabt interesse for udformningen af egentlige "**virksomheds**"-regnskaber.

Endelig har den økonomiske udvikling generelt medvirket til at øge omkostningsbevidstheden og dermed stimuleret interessen for selve omkostningsbegrebet.

Afskrivning indebærer, at anlægsudgifterne ikke indgår fuldt ud i de år, investeringen foretages, men i stedet afskrives over et antal år. Forrentning indebærer, at årsregnskabet udvides med en beregnet omkostning, som afspejler de alternative omkostninger, som har været forbundet med de foretagne investeringer.

Sammenfattende kan de *hensyn*, som ligger bag interessen for en inddragelse af forrentning og afskrivning i de kommunale budgetter og regnskaber udtrykkes ved ønskerne om:

- * reel omkostningsvurdering, forstået som ressourceforbrug
- * direkte sammenligning med private virksomheders omkostninger
- * etablering af "**virksomheds**"-regnskaber
- * regnskabsmæssig udjævning af udgifterne ved anlægsinvesteringer
- * samlet status/formue-opgørelse inkl. kommunens "produktionsapparat"

Det er efter udvalgets opfattelse meget vigtigt, at disse hensyn kan tilgodeses i det fornødne omfang til de konkrete formål.

Hvordan dette skal ske må imidlertid bero på en afvejning af disse hensyn overfor andre hensyn til kommunernes budgetter og regnskaber.

Udvalget skal først henlede opmærksomheden på, at det nuværende budget- og regnskabssystem ikke i sig selv udgør en barriere for varetagelsen af hensynene bl.a. i forbindelse med udbud. Det sker imidlertid ikke som et automatisk led i systemet.

Vedrørende kommunens *status / formue-opgørelse* er der intet til hinder for, at kommunen i sin årsberetning supplerer budget- og regnskabssystemets oplysninger om den finansielle status med oplysninger om den beregnede værdi af kommunens "produktionsapparat" på de områder, hvor det skønnes muligt og meningsfyldt.

En række oplysninger til brug for *et virksomhedsregnskab, en omkostningskalkule el.lign.* vil kunne hentes direkte via budget- og regnskabssystemet. Men for at få et fuldt billede må de suppleres med omkostningsstørrelser, der i dag må beregnes uden for systemet.

Det gælder således forrentning og afskrivning. Men det gælder også andre omkostningsstørrelser, f.eks. indirekte omkostninger i form af andele af faste anlæg, inventar, generel administration, pensionsforpligtelser for tjenestemænd etc.

Disse opgaver løses derfor i dag af kommunerne ved beregninger i særskilte omkostningsberegningsprogrammer og lignende. Der er såvel fra statens som fra Kommunernes Landsforenings side udarbejdet vejledningmateriale vedrørende omkostningskalkuler o.lign.

En direkte inddragelse af forrentning og afskrivning i budget- og regnskabssystemet vil indebære fordele ved at forenkle varetagelsen af sådanne opgaver. Men den vil, som det fremgår, ikke i sig selv være tilstrækkelig til, at opgaverne kan løses inden for systemets rammer.

En direkte inddragelse af forrentning og afskrivning vil til gengæld efter udvalgets opfattelse rejse nogle problemer i relation til de hensyn, som budget- og regnskabssystemet varetager i dag.

Det nuværende budget- og regnskabssystem er som nærmere omtalt i bilag 1 udformet med henblik på varetagelsen af 3 hovedopgaver:

1. den bevillingsmæssige opgave
2. den finansielle opgave
3. den **oplysningsmæssige** opgave

Varetagelsen af disse hovedopgaver vil også skulle finde sted ved en direkte inddragelse af forrentning og afskrivning til erstatning for den nuværende registrering af anlægsudgifterne, når disse forekommer.

Dette giver imidlertid anledning til nogle særlige problemer.

Straksafskrivningerne i det nuværende system betyder, at *bevillingsafgivelsen* og kontrollen med overholdelsen af bevillingerne er klar og gennemskuelig. Der er ingen usikkerhed om størrelsen af de afholdte udgifter f.eks. i forbindelse med periodisering af udgifterne. En registrering af afholdte udgifter og indtægter betyder således en klar og objektiv registrering. De enkelte bevillingshavere har et klart udtryk for bevillingerne og der er en let adgang til at sammenholde bevillingerne med de beløb, der er anvendt.

Indførelse af forrentning og afskrivning til erstatning heraf rejser et problem i relation til kommunalbestyrelsens og amtsrådets bevillingsafgivelse - og dermed den bevillingsmæssige styring. Det vil nemlig være vanskeligt at forestille sig bevillinger afgivet i form af fiktive størrelser som forrentning og afskrivning. Det ville kræve endog særdeles detaljerede regler for beregningen af disse.

Dette måtte således føre til, at anlægsbevillinger afgives særskilt *uden for* selve budget- og regnskabssystemet, mens forrentning og afskrivning *i* budget- og regnskabssystemet ikke er undergivet bevillinger og kontrollen heraf.

Et tilsvarende problem gør sig gældende i relation til varetagelsen af den *finansielle opgave*.

Hvis forrentning og afskrivning inddrages i budgettet i stedet for de forventede anlægsudgifter i løbet af året, ville der ikke længere være sammenhæng mellem skatteudskrivningen og årets udgifter. Der måtte også derfor nødvendigvis ved budgetvedtagelsen foreligge - og tages stilling til - et særskilt anlægsbudget *uden for* selve budget- og regnskabssystemet.

Den løbende opfølgning på budgetsituationen ville ligeledes skulle ske ved en kombination af oplysninger fra budget- og regnskabssystemet og et særskilt anlægs-budget- og regnskabssystem.

For så vidt angår den *oplysningsmæssige opgave* ville en inddragelse af forrentning og afskrivning i budget- og regnskabssystemet - hvis der ikke fastsættes meget detaljerede regler om afskrivningstid m.v. - kunne indebære en vis vilkårlighed i registreringer i de kommunale budgetter og regnskaber.

Forskellige registreringsmetoder, herunder forskellige periodiseringer, afskrivningsniveauer m.v., kan medføre problemer ved analyser og vurderinger af udgifterne på forskellige områder - og kommunerne og amtskommunerne imellem.

Ovenstående gennemgang peger på, at den konkrete udformning af det kommunale budget- og regnskabssystem i meget vidt omfang beror på et *valg mellem forskellige hensyn*.

Der er grænser for, hvor mange forskelligartede oplysninger et enkelt budget- og regnskabssystem kan rumme. Og derfor er det nødvendigt at bygge systemet op omkring varetagelsen af bestemte funktioner. Mens andre opgaver så må løses uden for selve systemet.

Dette har da også været grundlaget for de overvejelser, der lå til grund for indførelsen af det nuværende system. I det nuværende system ligger en klar prioritering af varetagelsen af de opgaver, der følger af styrelseslovens regler, og af de centrale myndigheders og Folketingets behov for information - til at følge udviklingen og som grundlag for administrationen.

Til gengæld har varetagelsen af en række interne økonomiske opgaver - som "virksomhedsregnskaber", omkostningskalkuler og lignende - måttet løses ved siden af selve budget- og regnskabssystemet.

Dette har dog efter udvalgets opfattelse ikke hidtil givet anledning til egentlige problemer i relation til budget- og regnskabssystemet.

På flere områder er der således opbygget programmer, der automatisk kan overføre oplysninger mellem budget- og regnskabssystemet og omkostningsberegninger, herunder statusopgørelse, forrentning m.v. Et aktuelt eksempel på dette er et program, som er udviklet af Amternes Lægemiddel-registreringskontor I/S i samarbejde med Kommunernes Revisionsafdeling i relation til forslaget om nye regnskabsregler for sygehusapotekerne.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at der også fremover må lægges vægt på, at budget- og regnskabssystemet er udformet med sigte på at kunne løse de grundliggende bevillings-/styringsmæssige og finansielle opgaver.

Behovet for omkostningsberegninger o.lign. bør løses gennem udviklingen af beregningsprogrammer til dette formål. Udvalget skal særligt pege på udviklingen af programmer, der som det omtalte regnskabssystem på sygehusapoteksområdet kan integreres med det autoriserede budget- og regnskabssystem. Frederiksberg Kommune er dog af den opfattelse, at det mest hensigtsmæssige vil være at medtage forrentning og afskrivning i selve budget- og regnskabssystemet.

2.2.3.2 Momsudligningsordningen.

For så vidt angår spørgsmålet om momsudligningsordningens virkninger i forhold til udbud og udlicitering af opgaver, har Amtsrådsforeningen foreslået, at den nuværende momsudligningsordning ændres, idet momsudligningsordningen efter Amtsrådsforeningens opfattelse udgør en barriere for en fortsat udlicitering af amtskommunale opgaver.

Amtsrådsforeningens forslag indebærer,

- at amtskommunernes indbetalinger til momspuljen bortfalder og erstattes af en éngangsnedsettelse af bloktilskuddene, og
- at amtskommunernes udgifter til købsmoms herefter fortsat refunderes efter de nugældende regler.

Dette forslag vil efter Amtsrådsforeningens opfattelse medføre en øget tilskyndelse til udlicitering af opgaver fra amtskommunerne, idet øget privatisering og dermed større momsrefusion ikke længere ledsages af større indbetalinger til momspuljen.

Forslaget vil samtidig betyde en forenkling af momsudligningsordningen for kommuner og amtskommuner, især i budgetsituationen, hvor den nuværende usikkerhed om den endelig momspuljes størrelse vil bortfalde.

Der har ikke i udvalget kunnet opnås enighed om Amtsrådsforeningens forslag.

Fra statslig side er der navnligt blevet peget på, at momsudligningsordningen ikke kan betragtes som en egentlig barriere, idet den enkelte kommune eller amtskommune fuldt ud får dækket sine direkte udgifter til moms i forbindelse med udliciteringer gennem momsudligningsordningen.

Der kan således alene blive tale om en indirekte belastning af den samlede kommunale sektor. I de årlige forhandlinger om kommunernes og amtskommunernes økonomi udlignes dette, hvis det skulle føre til, at kommunerne/amtskommunerne ikke kan afholde uændrede udgifter ved uændret skat. Den kommunale økonomi berøres således ikke af momsudligningsordningen.

Der er derfor ikke efter de statslige repræsentanters opfattelse anledning til at foreslå ændringer i momsudligningsordningen på dette grundlag.

2.3. Brugerindflydelse.

2.3.1. Den retlige regulering.

Der er i lovgivningen fastsat forskellige bestemmelser om dels formaliseret brugerindflydelse gennem valg af brugerbestyrelser for de enkelte institutioner og dels om høringer og generel information til borgerne om kommunalpolitiske spørgsmål og kommunale servicetilbud. Med hensyn til kommunernes informations- og høringsforpligtelser henvises til afsnit 2.3.2.2 og afsnit 5.3.

For så vidt angår den formaliserede brugerindflydelse gennem brugerbestyrelser er der i lovgivningen fastsat bestemmelser om etablering af brugerbestyrelser for flere af de største kommunale serviceområder. Brugerbestyrelsernes sammensætning og kompetence varierer fra område til område.

På undervisningsområdet er der således brugerbestyrelser indenfor folkeskolen, gymnasieskolen og voksenuddannelserne. Mens skolebestyrelserne inden for folkeskolen er sammensat af forældre (flertallet), elever og lærere, er bestyrelserne for gymnasieskolerne og for voksenuddannelserne bredere sammensat. Foruden elever og lærere (samt for gymnasierne - forældre) er amtsrådet og kommunalbestyrelserne samt erhvervslivets organisationer repræsenteret.

Også på det sociale område er der bestemmelser om etablering af brugerbestyrelser. På daginstitutionsområdet er der således fra 1. januar 1993 blevet etableret brugerbestyrelser med forældreflertal i kommunale daginstitutioner samt - hvis forældrene ønsker det - for den kommunale dagpleje. På ældreområdet og på handicapinstitutioner er der ingen pligt til at etablere brugerbestyrelser eller -råd.

På *handicapområdet* skal der dog efter reglerne i den sociale styrelseslov, § 19, nedsættes et rådgivende brugerråd for hvert amt samt for Københavns og Frederiksberg kommuner.

Endelig er der på folkeoplysningsområdet etableret folkeoplysningsudvalg, hvor oplysningsforbund, foreninger og brugere har flertallet.

Herudover gives der i lovgivningen mulighed for, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet kan nedsætte særlige lokaludvalg eller brugerbestyrelser samt på anden vis kan fremme brugerindflydelsen på varetagelsen af de kommunale opgaver.

Der henvises i øvrigt til bilag 1, afsnit 1.3.

2.3.2. Udviklingstræk og erfaringer.

Fra begyndelsen af 1980'erne og frem til i dag er der i kommunerne og amtskommunerne sket en betydelig udvikling med hensyn til at inddrage brugerne i tilrettelæggelsen af de kommunale servicetilbud. Der kan i denne forbindelse sondres mellem to former for brugerindflydelse. For det første den formaliserede indflydelse gennem brugerbestyrelser for de enkelte institutioner og for det andet kommunikationen med den enkelte bruger via høringer, spørgeskemaer eller informationsbrochurer mv.

2.3.2.1. Brugerbestyrelser.

I *kommunerne* har udviklingen med brugerbestyrelser især fundet sted på folkeskoleområdet samt på børne- og ældreområdet.

På folkeskoleområdet er der fra 1. januar 1990 blevet etableret skolebestyrelser til erstatning for de tidligere skolenævn og skolekommissioner. Det har været medvirkende til en stigende decentralisering af beslutninger til den enkelte skole og videre til skolebestyrelserne. Den stigende decentralisering af konkrete detailbeslutninger til de enkelte skoler er i øvrigt i mange kommuner blevet fulgt op af nye kommunikationsformer vedrørende de skolepolitiske målsætninger i kommunen.

På *børnepasningsområdet* er der på baggrund af en ændring i bistandsloven, blevet indført brugerbestyrelser for kommunale vuggestuer og børnehaver samt for den kommunale dagpleje.

På *ældreområdet* arbejder de fleste kommuner med at øge brugerindflydelsen på kommunens ældrepolitik. Der findes mange forskellige former for ældrerråd i kommunerne, og de har vidt forskellige opgaver og kompetencer.

Som eksempler kan nævnes *ældrerråd*, der typisk er et overordnet ældrepolitisk råd i kommunen, *brugerråd*, der repræsenterer brugerne i lokalområdet og endelig *beboerråd*, der er et forum, der varetager brugernes interesse overfor ledelsen på f.eks. et plejecenter.

Omsorgsorganisationernes samråd lavede i 1991 en undersøgelse over formelt godkendte ældrerråd. Det var en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse med en svarprocent over 90. Resultatet af denne undersøgelse var, at 115 kommuner havde et formelt godkendt ældrerråd, mens 33 kommuner havde et ældrerråd under oprettelse.

Ifølge omsorgsorganisationernes samråd har ca. 200 kommuner i 1993 oprettet ældrerråd.

Sammenfattende kan det konstateres, at de institutionelle rammer for brugerindflydelsen i kommunerne har været under kraftig forandring de senere år, og bestyrelserne er f.eks. på børnepasningsområdet stadig i en indkørfase.

Der er derfor endnu ikke gennemført en samlet evaluering af de nye brugerbestyrelser i kommunerne, men der planlægges for øjeblikket flere undersøgelser.

Amtskommunerne har erfaringer med brugerbestyrelser på uddannelsesområdet og på det sociale område.

På *uddannelsesområdet* er der i de senere år indført bestyrelser og centerråd på de almene uddannelsesinstitutioner i amtskommunerne. Bestyrelserne ved de almene ungdomsuddannelser er sammensat af repræsentanter fra amtsrådet, forældre, lærere, elever samt i et vist omfang fra organisationer. Centerrådene ved de almene voksenuddannelser er sammensat af repræsentanter fra amtsrådet, kommuneforeningen, LO, DA, kursister samt lærere.

De hidtidige erfaringer fra bestyrelserne på gymnasie- og HF-området peger på, at det har voldt en del vanskeligheder at få dem til at fungere efter hensigten. Årsagen har bl.a. været manglende forældreinteresse, manglende kontinuitet i arbejdet, da flere af medlemmerne kun deltager i bestyrelserne i 1-2 år og manglende viden fra medlemmerne om de gældende regler på området samt at brugerbestyrelserne i praksis har beskedne muligheder for at træffe selvstændige beslutninger.

Erfaringerne med centerrådene har været positive, hvilket bl.a. hænger sammen med sammensætningen og den større kompetence, som er henlagt til rådene.

På *det sociale område* er der i henhold til lovgivningen nedsat et brugerråd i hvert amt. Brugerrådene er rådgivende for amtsrådene i sociale anliggender, som henhører under de pågældende amtsråd.

Brugerrådene er sammensat af repræsentanter fra De Samvirkende Invalideorganisationer, forældrerepræsentanter samt beboerrepræsentanter.

Erfaringerne fra brugerrådene på det sociale område viser, at rådene fungerer efter hensigten. Det har således vist sig, at brugerrådene i vidt omfang er blevet inddraget i arbejdet med udvikling af tilbuddene og har medvirket konstruktivt i samarbejdet med forvaltningerne.

Set for kommunerne og amtskommunerne under ét har erfaringerne med en stærkere brugerplacering generelt været positive på de fleste områder.

Blandt de positive erfaringer kan det især fremhæves, at etableringen af brugerbestyrelser har givet brugerne en direkte indflydelse på en række spørgsmål vedrørende institutionernes drift.

Kommunerne og amtskommunerne har i denne sammenhæng haft positive erfaringer med, at der således er blevet skabt mere faste rammer for dialogen både mellem brugerne og institutionens ledelse og medarbejdere og mellem brugerne og kommunens politiske og administrative ledelse. Mange kommuner har eksempelvis etableret faste rutiner for møder mellem de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer (i de relevante stående udvalg) og brugerbestyrelserne, typisk repræsenteret ved formændene.

Hertil kommer, at der i mange kommuner i tilknytning til brugerbestyrelsernes opgaver er etableret udviklingsprojekter, således at brugerbestyrelserne får en aktiv rolle i forbindelse med formulering af kvalitets- og servicemål i institutionerne.

Erfaringerne fra de første år med brugerbestyrelser peger imidlertid også på nogle begrænsninger. Det gælder f.eks. spørgsmålet om hvem, der skal være repræsenteret i brugerbestyrelserne. Her er der store forskelle fra område til område.

Det gælder også forholdet mellem interessevaretagelse og helhedssyn. Medlemmerne af brugerbestyrelserne er således valgt til at arbejde for, at det pågældende serviceområde eller institution tilgodeses bedst muligt ressourcemæssigt. Det har i nogle kommuner skærpet debatten mellem på den ene side kommunalbestyrelsens synspunkter vedrørende hensynet til helheden og den tværgående prioritering og på den anden side brugerbestyrelsens interesse i at sikre flest mulige ressourcer til den pågældende institution.

I denne sammenhæng kan der også peges på, at medlemmerne af brugerbestyrelserne på nogle områder har en forbigående tilknytning til institutionen eller det pågældende serviceområde, og derfor ikke finder det naturligt at anlægge mere langsigtede vurderinger af udviklingen på det pågældende område.

Det er således en væsentlig erfaring, at etableringen af brugerbestyrelser skal følges op af tilpasninger i den politiske og administrative ledelse af kommunen, således at der skabes mulighed for et aktivt samspil mellem kommunalbestyrelse/amtsråd og brugerbestyrelserne.

Det er derfor også en gennemgående erfaring i kommunerne og amtskommunerne, at decentralisering af kompetence til brugerbestyrelserne er en pro-

ces, der udvikler sig over tid og stiller store krav til såvel kommunalbestyrelser/amtsråd som de enkelte brugerbestyrelser med hensyn til fastlæggelse af roller og opgaver.

2.3.2.2. Andre former for brugerindflydelse.

Fælles for *kommunerne* og *amtskommunerne* er, at brugerindflydelsen ikke er afgrænset til de institutionelle rammer i form af brugerbestyrelser. Herudover arbejdes der også med kommunikation mellem kommunen og den enkelte borger.

Det drejer sig om generel borgerinddragelse i forbindelse med udvalgte kommunalpolitiske spørgsmål eller udarbejdelse af kommunale planer (kommuneplaner, lokalplaner mv.). Der er her tale om bl.a. afholdelse af borgermøder eller etablering af særlige udvalg eller følgegrupper, hvor borgerne løbende inddrages i de pågældende opgaver.

Herudover har der i de senere år været en betydelig udvikling i kommunikationen mellem myndighederne og borgerne. Den kommunale information udgør et centralt redskab i denne forbindelse. Det gælder både informationen ud til borgerne, og informationen ind til kommunen om borgernes præferencer.

Den *udadvendte* information er i alle kommuner og amtskommuner tilrettelagt i forhold til de forskellige målgrupper, og i takt med en stigende professionalisering af informationsindsatsen er den udadvendte information blevet stadig mere selektiv i forhold til afgrænsede målgrupper.

Stort set alle kommuner og amtskommuner har informationer til brugerne på forskellige områder vedrørende serviceindhold og -omfang, borgernes muligheder for tilbud og det praktiske samspil mellem brugeren og den pågældende serviceleverandør.

Herudover udarbejder mange kommuner og amtskommuner sammenfattende publikationer om kommunens tilbud og service f.eks. i form af årsberetninger, præsentationsmateriale om kommunen, kommuneplaner, etiske - grønne regnskaber, eller på det seneste sammenfatninger om borgernes rettigheder.

Borgerrettigheder er informationer fra kommunalbestyrelsen eller amtsrådet til borgerne, der inden for de enkelte sektorområder skitserer, hvad kommunalbestyrelsens/amtsrådets politik er inden for de pågældende områder. F.eks. hvilke tilbud borgerne kan forvente, hvem der har ret til ydelserne, hvilke målsætninger, der er med hensyn til nedbringelse af ventelister etc.

Herudover kan nævnes den kommunale information til borgerne om ændringer i lokalplaner, kommuneplaner eller lignende. Denne information er reguleret i planlovgivningen, der stiller krav om, at forskellige **offentligheds-** og høringsprocedurer skal følges i forbindelse med ændringer i den fysiske planlægning.

Udviklingen på planområdet har i øvrigt gennem 1980'erne ført til en væsentlig deregulering af lovgivningen vedrørende offentligheds- og høringsprocedurer.

Dereguleringen, der især er kommet til udtryk indenfor planreglerne på sektorområderne, er bl.a. sket på baggrund af konklusionerne fra betænkningen " Planredegørelse 3, Al den planlægning - hvorfor og hvordan?". I denne betænkning blev de hidtidige erfaringer med planreglerne samlet. Betænkningen pegede på, at der burde ske en deregulering af procedurekravene til offentligheds-høringsfaser, idet disse reguleringskrav ikke tog højde for, hvornår og på hvilke områder der var lokalpolitisk interesse for kommunale beslutninger og derfor kun havde en begrænset informationsmæssig effekt.

Der blev i stedet lagt vægt på, at den enkelte kommunalbestyrelse selv vurderede hvornår og på hvilke områder, der er behov for særlige informationsaktiviteter eller medinddragelse af borgergrupper i den kommunalpolitiske beslutningsproces.

Med hensyn til information *ind til kommunen* om brugernes præferencer og behov gennemføres der i de fleste kommuner og amtskommuner med mellemrum spørgeskemaundersøgelser af forskellig karakter.

En aktuel undersøgelse fra Kommunernes Landsforening om bl.a. anvendelse af borger/brugerundersøgelser viser, at i alt 109 kommuner har tilkendegivet, at de i 1992 har gennemført borger/brugerundersøgelser. Af disse var ca. 1/4 brede generelle borgerundersøgelser mens 3/4 blev foretaget på specifikke og afgrænsede serviceområder. Hovedparten af undersøgelserne blev gennemført på dagpasnings- og ældreområdet, mens de øvrige primært blev gennemført på skoleområdet og på det administrative område.

Knap halvdelen af de 215 kommuner, der deltog i undersøgelsen oplyste endvidere, at de planlagde at gennemføre undersøgelser i nær fremtid, jf. nedenstående tabel 7.

Tabel 7. Borger-/brugerundersøgelser.	
	Planlægger at gennemføre borger/bruger-undersøgelser i nærmeste fremtid
Ja	85
Nej	111
Ubesvaret	19
Hvis ja:	
Planlægger generel borgerundersøgelse	14
Planlægger specifik brugerundersøgelse	67
Hvis ja:	
Angiv baggrunden:	
- Overvejelser om ændring af opgaveløsning	43
- Usikkerhed om brugernes behov/efterspørgsel	44
- Led i generel politik	43
- Andet	15
Kilde: Kommunernes Landsforening. Spørgeskemaundersøgelse om friere institutions- og forbrugvalg, udlicitering og anvendelse af borger/brugerundersøgelser fra juni 1993. 215 kommuner har besvaret spørgeskemaet.	

Der findes ikke tilsvarende undersøgelser for amtskommunernes vedkommende.

2.3.3. Udvalgets vurdering.

I gennem de senere år er der blevet etableret brugerbestyrelser på en række områder og brugernes indflydelse er generelt blevet øget. Denne udvikling er endnu så ny, at der ikke er blevet gennemført samlede evalueringer af erfaringerne med de nye brugerbestyrelser.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at der allerede har vist sig at være såvel fordele som ulemper ved brugerbestyrelserne.

Brugerbestyrelserne udgør således et vigtigt forum, hvor brugernes synspunkter kan komme til udtryk. Bestyrelserne er samtidig med til at øge interessen for driften af de pågældende institutioner, idet brugerne får en mere direkte indflydelse.

Sammensætningen af brugerbestyrelserne har imidlertid vist sig at kunne give anledning til problemer, da det i mange tilfælde er vanskeligt at definere, hvem der er brugere af en institution.

Dette problem gør sig især gældende på det amtskommunale område, fordi institutionerne her normalt er meget specialiserede. Det er f.eks. vanskeligt at afgrænse brugerkredsen, hvor ophold på institutionerne typisk er periodiske. Endvidere kan det i enkelte tilfælde på institutioner for personer med meget vidtgående fysiske eller psykiske handicap været vanskeligt at sammensætte bestyrelser, hvor brugerne selv deltager. I praksis er sådanne problemer blevet løst ved, at man på disse institutioner har valgt at lade de handicappede repræsentere ved forældre og invalideorganisationer.

Heller ikke på gymnasie- og HF-området består bestyrelserne udelukkende af brugerne, dvs. eleverne/forældrene. Her deltager bl.a. også repræsentanter fra lokalområdet og arbejdsmarkedets parter m.fl.

Der har herudover for såvel de kommunale som de amtskommunale brugerbestyrelser været problemer med at afgrænse bestyrelsernes kompetence i forhold til kommunalbestyrelse eller amtsråd. En sådan klar afgrænsning er vigtig, da uklarhed herom kan skabe vanskeligheder for samarbejdet. I denne sammenhæng skal det nævnes, at der er stor forskel på, hvor detaljeret de forskellige brugerbestyrelses kompetence er beskrevet i lovgivningen. Ligesom der er stor forskel på, hvor detaljeret områderne er reguleret i lovgivningen og dermed på hvilke muligheder, der er for at finde lokale løsninger.

Endelig har det forhold, at brugerbestyrelserne er valgt til at varetage netop deres områdes interesser i nogle tilfælde givet anledning til konflikter i forhold til kommunalbestyrelse eller amtsråd, der omvendt er valgt til at varetage helhedssynet på den samlede kommunale opgaveløsning.

Det er på denne baggrund udvalgets vurdering, at der på nuværende tidspunkt i højere grad er behov for en analyse af brugerbestyrelsernes kompetence, repræsentativitet og arbejdsvilkår og af de sammenhænge som brugerbestyrelserne indgår i end der er behov for konkrete ændringer i de gældende regler.

Med hensyn til en sådan analyse henvises til afsnit 3.1.2.1, hvor der er nærmere redegjort for udvalgets vurderinger af de fremtidige udviklingsmuligheder for brugerbestyrelserne.

Med hensyn til kommunikationen mellem kommunen/amtskommunen og den enkelte borger om de serviceydelser mv. som tilbydes borgerne, har udvalget konstateret, at kommunerne og amtskommunerne i dag arbejder med en differentieret informationsindsats i forhold til de forskellige brugergrupper.

Med hensyn til den fremtidige udvikling i den kommunale informationsindsats henvises til kapitel 3 samt kapitel 5 om serviceinformation.

2.4. Valgfrihed.

2.4.1. Den retlige regulering.

På nogle områder er borgerne sikret en ret til at vælge mellem flere forskellige tilbud - eventuelt mellem tilbud i forskellige kommuner.

På gymnasieområdet er der som udgangspunkt frit valg mellem gymnasieskolerne. Dette gælder også hvis skolen er beliggende i et andet amt end bopælsamtet.

Det samme gælder på sygehusområdet, hvor der siden 1. januar 1993 har været frit sygehusvalg. Der er dog nærmere regler for valg af behandlingsniveau mv. På sygesikringsområdet er der også sikret den enkelte borger ret til at vælge f.eks. fysioterapeut eller praktiserende læge. Retten til frit at vælge praktiserende læge for gruppe 1. patienter er dog i praksis begrænset af bl.a. reglen om, at der kun kan vælges mellem læger inden for en radius af 10 km. fra ens bopæl.

Endelig er der på det sociale område en begrænset ret til optagelse i plejehjem og anvisning af ældreegnede boliger i en anden kommune, såfremt der foreligger særlige forhold. For eksempel at den ældre har nære pårørende i den anden kommune.

Tilsvarende er der fra 1. september 1993 indført regler om valgfrihed til ophold i bofællesskaber efter bistanndslovens § 68 i en anden kommune end den aktuelle opholdskommune.

Herudover har den enkelte kommune eller amtskommune imidlertid mulighed for - eventuelt i samarbejde med nabokommuner/-amtskommuner - selv at etablere valgfrihed mellem forskellige institutioner og tilbud.

Der henvises i øvrigt til bilag 1, afsnit 1.4.

2.4.2. Udviklingstræk og erfaringer.

Kommunerne har især arbejdet med friere valgmuligheder inden for ældreområdet, folkeskoleområdet, børnepasningsområdet og aktiveringsområdet.

På *ældreområdet* er der normalt tale om en meget bred vifte af serviceydelser, så der bliver mulighed for at sammensætte et konkret servicetilbud, der passer til den pågældendes behov. Det gælder valg mellem forskellige boligtyper, herunder valg mellem plejehjem og eget hjem, og det gælder endvidere valg mellem forskellige omsorgstilbud. Ved udbetaling af pension i stedet for lønpenge til beboerne på stadig flere af landets plejehjem er der samtidig opnået større frihed for beboerne til selv at vælge den forplejning og den service, de har behov for.

På *folkeskoleområdet* er der i mange kommuner valgmulighed mellem kommunens skoler. Der er endvidere mange eksempler på aftaler mellem kommuner om valg af folkeskoler på tværs af kommunegrænser. Det frie valg

er dog begrænset af, at det skal ske inden for de overordnede økonomiske rammer, der er lagt af kommunalbestyrelsen, og at det endvidere skal ske inden for rammerne af de skolepolitiske mål, som kommunalbestyrelsen har formuleret.

Også på *daginstitutionsområdet* er der i mange kommuner valgmuligheder, men på dette felt har der i de senere år været betydelige ventelister, som har begrænset valgmulighederne.

I *aktiveringsindsatsen* på beskæftigelsesområdet forsøger kommunerne på den ene side at opstille tilbud, der passer til borgernes ønsker og behov, og på den anden side ved vejledning at motivere de ledige til uddannelse. Også på dette område er der eksempler på samarbejder mellem kommuner og mellem kommuner, amtskommuner og uddannelsesinstitutioner med henblik på at give større valgfrihed på tværs af kommunegrænser, og dermed forøge chancerne for, at borgerne kan finde det tilbud, der passer dem.

Kommunernes Landsforening har i den tidligere omtalte spørgeskemaundersøgelse fra juni 1993 spurgt, om der i kommunerne er indført friere institutions- og forbrugsvalg. Hertil svarede 167 kommuner eller knap 80 pct. af de deltagende kommuner bekræftende. Det er især på folkeskoleområdet, børnepasningsområdet og ældreområdet, at der arbejdes med friere valg. Blandt de i alt 213 kommuner fremhæver 137 kommuner et friere valg i folkeskolen, 108 kommuner et friere valg på børnepasningsområdet og 100 kommuner et friere valg på ældreområdet mellem eget hjem og plejehjem. Endvidere tilkendegiver 1/3 af kommunerne, at der er aktuelle planer om at indføre et friere institutions- og forbrugsvalg.

I kommunerne er det generelt erfaringen, at på de områder, hvor det er politisk, økonomisk og praktisk gennemførligt, understøtter et friere valg kommunernes effektiviseringsindsats og øger samtidig tilfredsheden hos borgerne.

Omvendt er der fra kommunal side peget på, at det friere valg vil kunne medføre ekstra udgifter, hvis det fører til en vis overkapacitet.

Endvidere er der blevet peget på, at de øgede valgmuligheder typisk sker indenfor serviceområder, hvor der er tale om gratisydelse eller om en meget begrænset brugerbetaling. Der er med andre ord ingen prismekanismer, der i dag regulerer det frie valg, og derfor er kommunernes visitation fortsat den centrale styringsmetode i forbindelse med den konkrete tildeling af serviceydelser.

Indenfor disse rammer viser kommunernes erfaringer imidlertid, at der er mange muligheder for udvikling af friere valgmulighed for borgerne.

Amtskommunerne har hovedsageligt erfaringer med valgfrihed på sygehusområdet, gymnasieområdet og praksisområdet.

På *sygehusområdet* indførte amtskommunerne frit sygehusvalg den 1. oktober 1992 for den såkaldte basissygehusbehandling, som omfatter ca. 90 pct.

af alle indlæggelser. Senere er sygehusloven blevet ændret, så det frie sygehusvalg i dag er udvidet til også at omfatte den højtspecialiserede behandling.

Amtskommunerne havde også før 1. oktober 1992 erfaringer med frit sygehusvalg, men på regional basis. Der var således frit sygehusvalg mellem Vestsjællands, Storstrøms og Roskilde amtskommuner og mellem Viborg, Nordjyllands og Århus amtskommuner. Endvidere var der i mindre omfang frit valg i hovedstadsområdet.

Muligheden for frit valg på landsplan har dog kun eksisteret i godt et år, og der er kun indhøstet nogle foreløbige erfaringer med ordningen. En undersøgelse, foretaget af Amtsrådsforeningen, baseret på de første 5 måneder med frit valg, viser, at omkring 2 procent af patienterne (ekskl. hovedstadsområdet) har benyttet sig af det frie valg, at frit-valgspatienterne primært vælger sygehus i en naboamtskommune og at det er de kirurgiske, ortopædkirurgiske og gynækologiske obstetriske afdelinger, der modtager hovedparten af frit valgs-patienterne.

Amtsrådsforeningen forventer, at andelen af frit valgs-patienter vil vokse, når ordningen bliver mere indarbejdet og kendt.

Samtidig vurderes det, at en større andel af frit valgs-patienter vil søge til de større og mere specialiserede sygehuse, og dermed mindske patientgrundlaget for de små og mindre specialiserede sygehuse.

På *gymnasieområdet* har amtskommunerne i praksis frit gymnasievalg. Eleverne angiver ved ansøgning om optagelse i gymnasiet et primært og et sekundært ønske. Der kan ansøges om optagelse både inden for og uden for egen amtskommune. Omkring 95 procent af alle ansøgerne får opfyldt deres primære eller sekundære ønske.

Det vurderes dog at give problemer, såfremt der indføres et helt frit gymnasievalg, hvor også de sidste 5 procent får opfyldt deres primære ønske. I øvrigt søger frit valgs-elever som regel gymnasierne i de større byer, hvilket kan vanskeliggøre opretholdelsen af et decentralt uddannelsessystem med lige muligheder for alle unge, uanset hvor de bor.

På *praksisområdet* har der gennem mange år været adgang til frit at vælge praktiserende læge. Som udgangspunkt gælder retten til valg af læge inden for en 10 km-grænse, og der kan skiftes læge mod betaling.

Der foreligger ikke statistiske oplysninger om hyppigheden af lægeskift, men det er opfattelsen i Sygesikringens forhandlingsudvalg, at reglerne om valg af læge og lægeskift fungerer tilfredsstillende, og at lægeskift overvejende finder sted i forbindelse med flytning og lignende.

Det er generelt amtskommunernes erfaring at indførelse af valgfrihed er et vigtigt led i en forbedret service over for borgere. Indførelsen af valgfrihed har dog vist sig ikke at være uproblematisk, idet det kan vanskeliggøre opretholdelsen af et decentralt serviceapparat.

2.4.3. Udvalgets vurdering.

Udvalget kan konstatere, at der gennem lovgivningen allerede i dag på flere af de store - hovedsagligt amtskommunale - områder - er sikret borgerne valgmuligheder. Det gælder på gymnasieområdet, sygehusområdet og praksisområdet samt for visse sociale ydelser.

Endvidere er der f.eks. på folkeskoleområdet undervisningspligt, men ikke skolepligt. Forældrene kan således frit vælge at placere deres børn i andre skoler end folkeskolen.

Endelig er der på mange områder mulighed for, at kommuner og amtskommuner på frivilligt grundlag kan øge borgernes valgmuligheder. Dette kan også ske på tværs af kommunegrænser efter aftale mellem de pågældende kommunalbestyrelser eller amtsråd.

Gennemgangen ovenfor har også vist, at der er en udvikling i gang, hvor mange kommuner rent faktisk benytter sig af mulighederne for på frivillig basis at øge borgernes valgmuligheder med hensyn til de kommunale serviceydelser.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke for indenværende er grundlag for at fremsætte forslag om ved lov at sikre indførelse af valgfrihed på nye områder. I stedet bør den udvikling der er i gang i kommunerne og amtskommunerne have lov at fortsætte, således at kommunerne selv kan tilrettelægge det friere valg.

På områder, hvor der er en meget detaljeret lovregulering, kan lovændringer dog være nødvendige for at sikre, at der lokalt kan tilrettelægges et friere valg. Som eksempel herpå kan nævnes, at der, som opfølgning på bistandslovens regler om udbetaling af pension i stedet for lommepenge til plejehjemsbeboere, er gennemført en ændring af bistandsloven (Lov nr. 1132/1993).

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke udviklingsperspektiver, der fremover tegner sig vedrørende borgerne valgmuligheder henvises til udvalgets overvejelser i afsnit 3.1.3 om fremtidens kommunestyre.

3. FREMTIDENS KOMMUNESTYRE.

I dette kapitel beskrives de fremtidige udfordringer for kommunestyret, sådan som udvalget ser dem. Endvidere indeholder kapitlet udvalgets anbefalinger af, hvorledes udviklingen i kommunerne kan styrkes, så kommunerne får de bedste forudsætninger for at møde udfordringerne.

3.1. De fremtidige udfordringer for kommunestyret.

I kapitel 2 er de udviklingstræk og erfaringer, der har præget de senere års ændringer i kommunestyret blevet beskrevet. Denne beskrivelse har vist, at kommunerne og amtskommunerne har gennemgået en markant udvikling i det seneste tiår. Denne udvikling har været præget af følgende hovedtendenser:

- * Nye arbejdsformer i kommunalbestyrelser og amtsråd med større vægt på debatten om overordnede mål og mindre vægt på enkeltstatsbehandling.
- * Nye organisationsformer, der kan reducere sektorgrænser og styrke kommunens service i den direkte brugerkontakt.
- * Økonomisk effektivisering, bl.a. gennem nye økonomiske styringsmetoder og gennem udbud af egnede opgaver.
- * Decentralisering af kompetence ud i den kommunale organisation bl.a. til institutionsniveauet.
- * Stærkere placering af brugerinteresser, f.eks. ved etablering af direkte brugerbestyrelser på institutioner og flere valgmuligheder mellem de offentlige serviceydelser.

Kommunerne og amtskommunerne har herigennem i betydeligt omfang tilpasset deres opgavevaretagelse til den samfundsmæssige udvikling og de krav, som de er blevet stillet overfor. Det drejer sig på den ene side om behovet for at udvide de kommunale og amtskommunale servicetilbud, uden at disse udvidelser fører til forhøjelser af kommuneskatten og på den anden side ønsket om i højere grad at få inddraget brugerne i tilrettelæggelsen af de kommunale serviceydelser samt at sikre borgerne en fleksibel og god service.

Det er udvalgets forventning, at en række centrale temaer i den igangværende udvikling også vil komme til at præge udviklingen i kommunestyret inden for den nærmeste årrække. Der drejer sig om:

- * Det lokale demokrati.
- * Decentralisering.
- * Brugerindflydelse.
- * Udbud af opgaver.
- * Valgfrihed.
- * Kommunalbestyrelsernes/amtsrådenes opgaver.

I de følgende afsnit vil udvalget på baggrund af denne udvikling vurdere, hvilke udfordringer og krav til kommunestyret, der fremover vil gøre sig gældende for kommunerne og amtskommunerne.

3.1.1. Det lokale demokrati.

Den udvikling i det danske kommunestyre der er beskrevet ovenfor i kapitel 2, har fundet sted på baggrund af kommunalreformens principper og de traditioner, der er for kommunestyre i Danmark. Det er principper, som der er bred enighed om i samfundet.

I dag fremstår det danske kommunestyre som det mest decentrale i Europa, når man måler den andel af de offentlige opgaver som forvaltes gennem kommunerne og samtidig ser på det finansieringsansvar, som kommunerne har for de decentraliserede opgaver.

Det er udvalgets opfattelse, at man både set i forhold til den danske udvikling siden kommunalreformen i 1970 og set i forhold til den internationale udvikling skal fastholde det generelle princip om, at de offentlige opgaver skal løses så tæt på borgerne som muligt.

Den lokale medbestemmelse er en central del af det demokratiske system i Danmark, og det er f.eks. karakteristisk, at Danmark i forhold til internationale sammenligninger har en af de højeste deltagelsesfrekvenser ved lokale valg.

Det er i tilknytning hertil endvidere udvalgets opfattelse, at målsætningen om, at beslutningskompetence og økonomisk ansvar skal følges ad, bør fastholdes. Begrundelsen er, at der herved opnås den bedst mulige afvejning mellem på den ene side ønskerne til den offentlige service og på den anden side finansieringen af udgifterne.

Efter udvalgets opfattelse er sammenhængen mellem finansieringsansvar og prioritering på tværs af opgaveområder ét af de vigtigste kendetegn ved det danske kommunestyre.

Kommunestyret bør derfor udvikles ved at styrke kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes muligheder for at varetage de nødvendige tværgående prioriteringer og helhedsbetragtninger i takt med den fortsatte decentralisering til institutions- og brugerniveauet.

Det er således væsentligt for udviklingen i det lokale demokrati, at den enkelte borger direkte inddrages i løsningen af så mange opgaver som muligt, samtidig med at der sker en styrkelse af de lokale folkevalgtes muligheder for at styre og koordinere processen. Herigennem vil der efter udvalgets opfattelse kunne opnås en styrkelse og fornyelse af det lokale demokrati, uden at hensynet til helheden og til de ressourcetsvage samfundsgrupper sættes over styr.

3.1.2. Decentralisering.

Udviklingen i de senere år er gået i retning af en stadig mere decentral opgaveløsning inden for den kommunale forvaltning og i forhold til institutionerne. Denne decentralisering vil efter udvalgets opfattelse fortsætte i de kommende år af begge de to spor, der hidtil har tegnet sig.

Det drejer sig for det første om den decentralisering, der styrker brugernes indflydelse på kommunernes opgaveløsning først og fremmest i forbindelse med udlægning af kompetence og ansvar til brugerbestyrelserne.

For det andet drejer det sig om decentralisering som en proces, der giver mulighed for en stadig mere effektiv udnyttelse af de kommunale ressourcer.

3.1.2.1. Brugerindflydelse.

Udviklingen mod øget brugerindflydelse gennem etablering af brugerbestyrelser for de kommunale institutioner mv. er en central tendens i udviklingen.

Hvor langt denne udvikling i dag er nået varierer fra område til område, men på stort set alle kommunale serviceområde går udviklingen i retning af øget brugerindflydelse. Dette sker primært gennem etablering af brugerbestyrelser for de enkelte institutioner.

Det er udvalgets opfattelse, at dette generelt er en rigtig udvikling, der vil sikre den bedst mulige opfyldelse af brugernes behov og ønsker.

De foreløbige erfaringer peger imidlertid - jf. afsnit 2.3.3 - på, at der er et behov for en generel vurdering af udviklingen. Herunder af, hvilke forudsætninger der skal være til stede for at kunne etablere brugerbestyrelser med et positivt resultat, og af hvilke konsekvenser indførelsen af brugerbestyrelser har.

For det første er der spørgsmålet om, hvem der skal være repræsenteret i en brugerbestyrelse. Her viser det sig, at der er stor forskel fra område til område. På nogle områder, som f.eks. folkeskoleområdet og dagpasningsområdet, er der tale om egentlige forældrebestyrelser, mens der på gymnasieområdet og for de almene voksenuddannelser er tale om bredt sammensatte bestyrelser med repræsentation af bl.a. lokale politikere og arbejdsmarkedet parter. Endelig er f.eks. De Samvirkende Invalideorganisationer

repræsenteret i brugerbestyrelser på døgninstitutioner for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap.

Denne forskellighed kan ses som et udtryk for, at begrebet "bruger" benyttes på forskellige måder på de enkelte områder. Generelt kan der sondres mellem tre typer af brugergrupper: De faktiske brugere, der benytter institutionen, de sekundære brugere, der f.eks. aftager de elever, der uddannes på institutionen og endelig de interesseorganisationer, der som led i deres interessevaretagelse beskæftiger sig med det pågældende område.

Da udviklingen går i retning af at overlade løsningen af stadig flere opgaver til brugerbestyrelserne, får *sammensætningen* af disse bestyrelser en særlig betydning. Udvalget finder, at brugerbestyrelserne generelt bør være så repræsentative som muligt i forhold til institutionens faktiske brugere.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at det bør tilstræbes, at det er de faktiske brugere af en institution, der er repræsenteret i brugerbestyrelserne.

I de situationer, hvor det ikke er praktisk muligt, at det er de faktiske brugere, der er repræsenteret, bør brugerne være repræsenteret af personer, som de er direkte i forbindelse med, hvilket vil sige forældre eller andre pårørende.

Udvalget finder det til gengæld mindre hensigtsmæssigt, at interesseorganisationer repræsenteres i brugerbestyrelserne, hvis dette medfører, at den nære forbindelse mellem de faktiske brugere af institutionen og brugerbestyrelsen herved svækkes. En sådan repræsentation vil endvidere kunne være i strid med de grundlæggende principper bag etableringen af brugerbestyrelserne om at øge de direkte brugeres indflydelse på den konkrete opgaveløsning, samtidig med at der skabes et formaliseret lokalt forum for kommunikationen af borgernes ønsker og behov til kommunalbestyrelse/amtsråd.

Udvalget er imidlertid opmærksom på, at det - uanset brugerbestyrelsernes sammensætning - ikke kan sikres, at alle brugeres interesser bliver varetaget af brugerbestyrelserne. Specielt udsatte er de ressourcetsvage personer, der ikke evner at udnytte de muligheder for indflydelse, som brugerbestyrelserne giver. Men herudover kan der også være eksempler på, at brugerbestyrelser i nogle situationer giver et billede af institutionens ønsker og behov, der ikke er dækkende.

Det er i denne sammenhæng væsentligt at pege på, at kommunalbestyrelser og amtsråd i sådanne situationer har et særligt ansvar for at anlægge og fastholde et helhedssyn på den lokale opgavevaretagelse.

I den sammenhæng skal det endvidere nævnes, at dannelsen af brugerbestyrelser har skabt en ny platform for artikulering af de enkelte brugergrupperes særlige ønsker og behov. En naturlig konsekvens heraf er, at borgerne får en mere direkte og konkret indflydelse på de enkelte serviceydelser.

Dermed indebærer decentraliseringen imidlertid også, at borgere med særlige ønsker eller afgrænsede interessegrupper får større indflydelse i beslut-

ningsprocesserne, end man hidtil har kendt til. Presset fra forskellige brugergrupper for at få deres interesseområde specielt tilgodeset må derfor forventes at vokse fremover. Ligesom det kan forventes, at dette også vil føre til et skærpet mediebillede i henseende til den lokale debat om fordelingen af de økonomiske ressourcer.

Hermed øges betydningen af, at kommunalbestyrelserne og amtsrådene formår at sikre det fornødne helhedssyn i kommunens opgavevaretagelse, og herigennem også varetage de svages interesser.

For det *andet* er der spørgsmålet om, hvilket råderum som lovgivningen giver den enkelte brugerbestyrelse. På nogle områder, som f.eks. folkeskoleområdet, er der meget vide rammer for hvilken kompetence, der kan tillægges den enkelte skolebestyrelse, mens der på andre områder er snævre grænser herfor.

Det er udvalgets opfattelse, at det er en forudsætning for, at en brugerbestyrelse kan fungere hensigtsmæssigt, at lovgivningen på det pågældende område er udformet på en sådan måde, at der kan tillægges brugerbestyrelsen en reel beslutningskompetence. Hvis overordnede hensyn taler for, at der på et givet opgaveområde kun kan tillægges en brugerbestyrelse en meget snæver kompetence er det udvalgets opfattelse, at man **lovgivningsmæssigt** snarere bør undlade etablering af brugerbestyrelser på det pågældende område.

Endelig for det *tredje* er der spørgsmålet om afgrænsningen af brugerbestyrelsernes kompetence i forhold til kommunalbestyrelser eller amtsråd.

Med hensyn til dette spørgsmål har de foreløbige erfaringer med brugerbestyrelser vist, at det er meget vigtigt, at der er klare spilleregler mellem kommunalbestyrelsen/amtsrådet og brugerbestyrelsen, således at brugerbestyrelserne fra starten er klar over, hvilken kompetence de selv har, og hvilke spørgsmål, der afgøres af kommunalbestyrelsen eller amtsrådet.

Det er udvalgets opfattelse, at en beskrivelse af brugerbestyrelsens opgaver og ansvar samt en løbende kommunikation mellem kommunalbestyrelsen/amtsrådet og brugerbestyrelsen om udviklingen på området vil lette samarbejdet mellem kommunalbestyrelse og brugerbestyrelserne og øge brugerbestyrelsernes motivation. Denne beskrivelse af kompetencefordelingen vil efter udvalgets opfattelse mest hensigtsmæssigt kunne finde sted i den enkelte kommune i et samspil mellem kommunalbestyrelsen eller amtsrådet på den ene side og brugerne på den anden.

Sådanne klarere retningslinier for samarbejdet med brugerbestyrelserne vil formentligt også kunne medvirke til at fjerne eller reducere den utilfredshed og usikkerhed omkring kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, som flere brugerbestyrelser giver udtryk for.

Alt i alt bør der i den videre udvikling af kommunestyret på dette område skelnes mellem den funktion brugerbestyrelserne har, som repræsentanter for brugerne ved de enkelte kommunale institutioner og den funktion kommu-

nalbestyrelser og amtsråd har som ansvarlige for den overordnede og tværgående prioritering af de kommunale opgaver.

Brugerbestyrelserne og kommunalbestyrelserne/amtsrådene varetager således hver deres funktioner. Brugerbestyrelserne kan imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke betragtes løsrevet fra den lokale sammenhæng, som de indgår i og de rammer for brugerbestyrelsernes arbejde, der afstikkes af kommunalbestyrelserne og amtsrådene.

Omvendt er brugerbestyrelserne - som repræsentanter for brugerne - vigtige dialogpartnere for de kommunale myndigheder, idet kommunikationen mellem kommunalbestyrelse/amtsråd og brugerbestyrelserne kan bidrage til en løbende tilpasning af de kommunale serviceydelser til befolkningens behov og ønsker og dermed til en fortsat kvalitetsudvikling i kommunerne.

3.1.2.2. Effektivisering og udbud.

Parallelt med udviklingen i retning af større brugerindflydelse sker der også en decentralisering internt i kommunerne. De enkelte institutioner og driftsenheder får øget kompetence til selvstændigt at løse de opgaver, der er inden for deres områder.

Endvidere anvendes udbud i stigende omfang og i en række tilfælde deltager kommunen selv i udbudet.

Denne udvikling har flere konsekvenser. For det første vil udviklingen medføre en klarere arbejdsdeling inden for den kommunale organisation mellem dem, der udstikker de fælles mål og rammer, og dem, der udfører den daglige administration.

I forbindelse med udbud vil det endvidere være nødvendigt, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet klart formulerer de krav til kvaliteten og indholdet, som en tilbudsgiver skal kunne opfylde. Denne proces er i sig selv væsentlig, idet den "tvinger" kommunalbestyrelsen eller amtsrådet til at være opmærksom på behovet for at drøfte og fastlægge resultatkravene på de enkelte områder.

Endelig vil udviklingen pege i retning af en mere forretningsmæssig drift af de kommunale opgaver. Det gælder også med hensyn til opgaver, som kommunalbestyrelsen eller amtsrådet ikke finder egnede til udbud, idet der på disse områder kan opstilles interne resultatkrav til driftsenhederne.

Udvalget forventer på denne baggrund, at man på visse opgaveområder i stigende grad vil udvikle en såkaldt "bestiller-leverandørmodel". I denne organisationsmodel udvikles en tydeligere afgrænsning mellem på den ene side kommunens overordnede politiske og administrative ledelse og på den anden side de udførende produktionsenheder.

Opgaven for den overordnede ledelse består i at udstikke målene og prioritere mellem de enkelte udgiftsområder, mens selve opgaveløsningen varetages

ges ved, at bestyrelsen indgår kontrakter med de kommunale driftsenheder eller med private leverandører om udførelse af ydelsen til en given pris.

Hensigten med denne model er at fremme effektiviseringen af den kommunale virksomhed mest muligt ved at tydeliggøre de politiske valg og prioriteringer og ved at tilstræbe en virksomhedsøkonomisk adfærd i de enkelte driftsenheder. På denne baggrund ser udvalget en mulighed for, at kontraktstyring kan blive et mere udbredt styringsredskab i kommunerne.

3.1.3. Større valgfrihed til borgerne.

I tilknytning til udviklingen omkring den interne decentralisering i kommunerne skal udvalget også pege på udviklingen med øget valgfrihed for den enkelte borger.

Borgernes valgmuligheder varierer i dag fra område til område. På nogle områder er der et meget frit valg, det gælder f.eks. valg af sygehus og gymnasium, mens der på andre områder ikke er valgmuligheder for den enkelte, det gælder f.eks. den kommunale hjemmehjælp.

Udvalget har ikke set det som sin opgave at komme med konkrete forslag til områder, hvor valgfriheden fremover kan forøges.

Udvalget skal i stedet pege på, at en konsekvens af udviklingen i retning af en decentralisering af de enkelte kommunale driftsenheder og institutioner kan blive indførelse af øget valgfrihed for borgerne, idet institutionerne kommer til at fungere på mere konkurrenceprægede vilkår.

Udvalget vil endvidere pege på nogle problemstillinger, der må indgå i eventuelle overvejelser om indførelse af friere valg.

For det første gælder det spørgsmålet om formålet med indførelsen af valgfrihed.

Det primære formål med indførelse af valgfrihed er hensynet til den enkelte borger. Dette hensyn ligger f.eks. til grund for de ældres mulighed for at flytte til et plejehjem i en anden kommune for at komme tættere på deres pårørende eller bo på et plejehjem, der drives i overensstemmelse med deres religiøse tro. Men også hensynet til de borgere, der føler sig dårligt behandlet af den institution, de er tilknyttet, peger i retning af størst mulig valgfrihed.

Ønsket om at skærpe indsatsen for større kvalitet i serviceydelserne kan også være en grund til at indføre friere valg til de kommunale serviceydelser. Herved udvikles der et konkurrenceforhold mellem forskellige offentlige institutioner, der leverer de samme ydelser, om at imødekomme brugerønskerne og dokumentere resultater i form af et højt antal brugere. En sådan konkurrencesituation kan medvirke til at fremme effektiviseringen i kommunerne og amtskommunerne, og dermed indeholde en gevinst ikke alene for den enkelte bruger, men også for kommunen som helhed.

Mulighederne for at udvide borgernes adgang til at vælge mellem forskellige udbydere af den samme offentlige serviceydelse varierer imidlertid fra område til område.

På nogle områder vil den grundlæggende karakter af de offentlige serviceydelser kunne sætte grænser for det frie valg. Der kan både være tale om styringsmæssige og økonomiske begrænsninger.

Med hensyn til de styringsmæssige konsekvenser, er kommunerne og amtskommunerne på nogle områder i den situation, at de varetager en række hensyn, som kan stride mod hinanden. Det kan betyde, at kommunen må udelukke nogle valgmuligheder for at tilgodese andre hensyn og mål. Det kan f.eks. være behovet for at sikre en hensigtsmæssig geografisk dækning inden for kommunen eller amtet af den pågældende ydelse. I forbindelse med udbud af opgaver på områder, hvor der er valgfrihed for brugerne, kan det frie valg vanskeliggøre sikringen af et tilstrækkeligt antalsmæssigt grundlag for kontraktindgåelsen. Det skyldes, at valgfriheden indebærer, at brugerne ikke er tvunget til at benytte et bestemt tilbud/institution.

For så vidt angår de økonomiske konsekvenser er der peget på, at der kan være tale om, at det friere valg medfører ekstra udgifter, hvis det på nogle områder fører til en vis overkapacitet. Omvendt kan det friere valg også medføre en økonomisk gevinst gennem effektivisering - jf. ovenfor.

Der kan endvidere peges på, at der normalt ikke er nogen prismekanisme til at regulere det frie valg, idet der typisk er tale om gratis-ydelser eller kun meget begrænset brugerbetaling. Det indebærer, at visitationen formentligt fortsat vil være en grundlæggende styringsmekanisme ved tildeling af offentlige ydelser, og heri kan der ligge nogle begrænsninger for det frie valg.

Endelig er der spørgsmålet om sammenhængen mellem skattebetalingen og det kommunale serviceniveau. Ved at begrænse borgernes friere valg til den enkelte kommune kan denne sammenhæng umiddelbart fastholdes. Hvis valgfriheden kombineres med en form for brugerbetaling vil det dog være muligt at opretholde forbindelsen mellem borgerens skattebetaling og den service, som vedkommende modtager - selv om det friere valg ikke begrænses til den enkelte kommune.

Herved opstår også spørgsmålet om mellemkommunale betalinger i forbindelse med brugere, der vælger et servicetilbud i en anden kommune end bopælskommunen. Sådanne betalinger må typisk baseres på en konkret aftale, idet en betaling ud fra gennemsnitsomkostninger, som inkluderer ejendomsudgifter m.v., kan føre til, at det bliver tiltrækkende for en kommune at tilbyde service til udenbys borgere. Modsat vil betaling ud fra marginalomkostningerne betyde, at det bliver en fordel at tilskynde borgerne til at søge udenbys service.

Det er udvalgets opfattelse, at der inden for de rammer, der er skitseret ovenfor, vil ske en forøgelse af borgernes valgmuligheder i de kommende år.

Udvalget anbefaler, at kommunerne inden for rammerne af de politiske målsætninger og inden for de givne økonomiske rammer tager initiativ til at styrke valgmulighederne. Som et mindstemål bør valgmulighederne styrkes inden for kommunegrænserne. Mange steder i landet er der dog aftaler mellem kommunerne om valgmuligheder på tværs af kommunegrænserne, og udvalget anbefaler, at kommunerne i videst mulig omfang indgår i sådanne frivillige aftaler, som også fastlægger størrelsen af den mellemkommunale betaling.

3.1.4. Kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes fremtidige opgaver.

Fælles for såvel den interne som for den brugervendte decentralisering er, at de begge stiller skærpede krav til kommunalbestyrelser og amtsråds evner til at varetage helhedshensynet i den kommunale virksomhed, samtidig med at detailstyringen overlades til de enkelte brugerbestyrelser eller driftsenheder.

Kommunalbestyrelserne og amtsrådene er de eneste lokale instanser, der kan varetage dette helhedssyn og det er derfor i de lokale råd, at koordineringen og planlægningen af den kommunale opgavevaretagelse skal finde sted.

Det forhold, at kommunalbestyrelserne og amtsrådene repræsenterer samtlige borgere i de enkelte kommuner og amter, gør imidlertid også de lokale råd velegnede til at løse denne opgave, der består i at afveje ønskerne fra de mange forskellige sektorområder, så det sikres, at den samlede drift bliver økonomisk forsvarlig, og at der er et kvalificeret og varieret tilbud til alle borgere, der har brug for hjælp fra det offentlige, samt at der tages et særligt hensyn til samfundets svageste.

Behovet for dette helhedssyn skal ikke mindst ses i sammenhæng med det forhold, at borgerne gennem et livsforløb vil være brugere af skiftende servicetilbud. Som brugere har de til enhver tid en særlig interesse i, at der tilføres ressourcer til de områder, de benytter. Eleverne i skolerne ønsker flere bøger og mindre klassestørrelser. De syge borgere ønsker korte ventetider til behandling, og de ældre flere hjemmehjælpstimer.

Helhedshensynet gælder således ved prioriteringen af indsatsen mellem de forskellige opgaver og befolkningsgrupper. Men det gælder i lige så høj grad i forholdet mellem dem, der f.eks. har opnået institutionstilbud, og som derfor kan formulere sig gennem en brugerbestyrelse og dem, der står på venteliste til tilbud, og derfor ikke har denne indflydelsesmulighed.

For at de lokale råd skal kunne varetage disse koordinerende og planlæggende opgaver, der ganske vist ikke er nye, men som får stadig større betydning, er det nødvendigt, at der også sker en fortsat udvikling af de politiske funktioner i kommunalbestyrelserne og amtsrådene.

Behovet herfor afspejler sig allerede i de gennemførte ændringer i de lokale råds arbejdsform. Der er således generelt sket en opprioritering af de tværgående og helhedsorienterede politiske drøftelser i kommunalbestyrelsen

eller amtsrådet, hvilket indebærer, at kommunalbestyrelsen tillægges mere vægt i forhold til udvalgene. Dette illustreres bl.a. i en mere forenklet politisk udvalgsstruktur.

3.1.5. Sammenfatning.

Udviklingen i kommunestyret som følge af decentraliseringen til bruger- og institutionsniveauet betyder, at kommunalbestyrelserne og amtsrådene kommer til at stå overfor nye opgaver og udfordringer.

Det drejer sig - som nævnt - om de koordinerende og planlæggende funktioner, der skal sikre, at de enkelte kommuner på trods af decentraliseringen fortsat udgør en sammenhængende enhed med en fælles prioritering af de kommunale opgaver, samt med sikring af borgernes ligebehandling og de svage gruppers rettigheder.

Decentralisering og øget brugerindflydelse betyder således ikke, at brugerbestyrelser og institutioner får øget kompetence på bekostning af kommunalbestyrelserne og amtsrådene, men derimod at der bliver tale om en ny arbejdsdeling mellem brugerne, repræsenteret ved brugerbestyrelserne, på den ene side og kommunalbestyrelserne og amtsrådene på den anden side.

3.2. Udvalgets anbefalinger vedrørende den fremtidige udvikling i kommunestyret.

Udvalget skal på baggrund af det ovenstående i kapitel 2 anbefale, at den udvikling, der i dag er i fuld gang i kommunerne og amtskommunerne understøttes og videreføres.

Som nævnt i afsnit 3.1. finder udvalget, at især ændringerne i kommunestyret og i kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes arbejdsopgaver som følge af decentraliseringen til institutionsniveauet samt udviklingen mod øget brugerindflydelse og øget valgfrihed vil være udviklingstendenser, der også i de kommende år vil kendetegne kommunestyret.

Denne udvikling og de overvejelser som udvalget har gjort sig i den anledning peger i retning af et behov for en forøget informationsindsats i kommunerne og amtskommunerne.

Udvalget skal i denne sammenhæng pege på følgende indsatsområder:

- * Styring af de decentrale institutioner.
- * Information om servicemålsætninger.
- * Information til brugerbestyrelserne.
- * Information vedr. udvidede valgmuligheder.

I det følgende beskrives de enkelte indsatsområder nærmere.

3.2.1. Styring af de decentrale institutioner.

Decentraliseringen til institutionsniveauet vil blive videreført. Styringen af en sådan stadig mere decentral opgaveløsning forudsætter, at kommunens politiske og administrative ledelse og institutionerne styrker indsatsen både ved formulering af de overordnede mål og i beskrivelsen af institutionernes resultater.

I kommunerne og amtskommunerne arbejdes der allerede i dag med denne problemstilling. I forbindelse med decentraliseringen af faglig og økonomisk kompetence til institutionerne indgår bl.a. opstilling af service- og kvalitetsmål derfor som et vigtigt styringsredskab.

Udviklingen af sådanne service- og kvalitetsmål foregår såvel i de enkelte kommuner og amtskommuner som i samarbejder mellem disse indbyrdes og f.eks. ressortministerier eller uddannelses- og forskningsinstitutioner m.v. Ikke mindst under stramme økonomiske vilkår - og bl.a. som bidrag til prioriteringen - er der brug for at udvikle effektivitet og kvalitet i forhold til serviceydelserne og at tilpasse deres indhold bedst muligt til brugernes behov. Udvalget anbefaler, at denne udvikling styrkes, bl.a. ved at inddrage brugerne mest muligt deri.

I nogle kommuner og amtskommuner benyttes sådanne styringsredskaber i decentraliseringsaftaler eller kontrakter med institutionerne, og der formuleres mål for servicen, der kan danne grundlag for en resultatopfølgning.

Udvalget anbefaler, at kommunalbestyrelserne og amtsrådene anvender mulighederne for styring af de decentrale institutioner ved hjælp af kvalitets- og servicemål mest muligt, og at disse mål videreudvikles med henblik herpå.

3.2.2. Information om servicemålsætninger.

Allerede i dag arbejder mange kommuner og amtskommuner med information til borgerne om den service og de muligheder, som kommunen eller amtskommunen kan tilbyde borgerne.

Som eksempel kan nævnes information fra de enkelte serviceproducenter f.eks. daginstitutioner, skoler m.v., som overfor deres borgere præsenterer informationer om de kvalitetsmål og principper, som man arbejder efter i den pågældende institution eller afdeling.

Men også for den enkelte kommune og amtskommune som helhed arbejdes der med denne type information.

Sådanne udmeldinger af målsætninger og politikker til borgerne skaber klarhed omkring prioriteringen og udgør derfor en forudsætning for en løbende dialog mellem borgerne og lokalpolitikere om kommunens prioriteringer. Borgerne vil herudover have mulighed for hvert fjerde år ved valget at

konfrontere kommunalbestyrelsen eller amtsrådet med de afgivne løfter, hvilket vil give udmeldingerne en forpligtende karakter.

Det er udvalgets opfattelse, at information af denne type kan medvirke til at synliggøre kommunernes og amtskommunernes prioritering og indsats på de forskellige serviceområder, og dermed vil kunne styrke og kvalificere den lokale debat.

Det er i den sammenhæng væsentligt at understrege, at information om servicemålsætninger naturligvis skal være koordineret, således at oplysningerne bliver entydige - uanset om det er kommunen eller den enkelte institution, der er afsenderen. Denne koordination kan alene varetages af kommunalbestyrelsen eller af amtsrådet, da det er her den samlede prioritering af de kommunale opgaver foregår.

3.2.3. Information til brugerbestyrelserne.

I forhold til brugerbestyrelserne er det udvalgets opfattelse - som nævnt ovenfor under 3.1.2.1 - at der er et betydeligt behov for, at kommunalbestyrelserne og amtsrådene indgår i dialog med de enkelte brugerbestyrelser om, hvilke rammer der er for brugerbestyrelsernes arbejde.

Herved vil den usikkerhed, der i nogle tilfælde hersker om, hvilken kompetence en brugerbestyrelse har i forhold til kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, kunne reduceres.

Endvidere vil der efter udvalgets opfattelse være behov for en løbende information til brugerbestyrelserne om kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes arbejde og prioriteringer. Heri kan bl.a. indgå oplysninger om kvalitets- og resultatmål, som de kommunale råd finder anvendelige som mindstemål for den lokale serviceproduktion, og efterfølgende om resultaterne af kvalitetsvurdering og revision heraf.

Gennem en sådan dialog vil brugerbestyrelserne kunne få et bedre indblik i kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes arbejdsvilkår og i de finansielle rammer for den kommunale serviceproduktion.

Herved vil der også kunne opnås en bedre forståelse i brugerbestyrelserne for de økonomiske rammer mv., der afsættes til den enkelte institution.

3.2.4. Information vedr. udvidede valgmuligheder.

Endelig skal udvalget pege på, at en grundig information til borgerne om de enkelte institutioners karakteristika og resultater er en væsentlig forudsætning for, at et friere valg mellem forskellige udbydere af offentlige ydelser kan få et reelt indhold..

Sådan information må nødvendigvis primært indeholde oplysninger om den pågældende institutions varetagelse af sine kernefunktioner. Det er i den sammenhæng vigtigt at undgå, at informationen udvikler sig til alene at bestå i reklamepræget markedsføring af den pågældende institution.

For at sikre, at informationen har et relevant og oplysende indhold, kan der bl.a. peges på muligheden for i det materiale, der udleveres til borgerne, at oplyse om institutionernes opfyldelse af de aktivitets- og kvalitetsmål, som kommunalbestyrelsen eller amtsrådet har sat for institutionens virksomhed.

3.2.5. Sammenfatning.

Det er på dette grundlag udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes åbenhed om deres prioriteringer og om de mål og rammer, som de sætter for kommunens virksomhed er helt central i fremtidens kommunestyre.

Det gælder såvel i forhold til styringen af målopfyldelsen i de enkelte institutioner som i forhold til borgerne og de forskellige brugergrupper.

Udvalget skal derfor anbefale, at den igangværende informationsvirksomhed i kommunerne og amtskommunerne styrkes på alle de 4 ovenfor nævnte områder, og at der sker en fortsat udvikling af de enkelte redskaber til løsning af denne informationsopgave.

4. FORHOLDET MELLEM STAT OG KOMMUNER.

Forholdet mellem staten og kommunerne har siden kommunalreformen været præget af en overordnet målsætning om decentralisering af egnede opgaver fra stat til kommuner og amtskommuner. Det har således påvirket arbejdsdelingen mellem staten og kommunerne, at kommunerne gennem en række reformer siden 1970 har fået et stadigt større ansvar for løsningen af de offentlige opgaver samt for finansieringen heraf.

Begrundelserne for denne udvikling er beskrevet i kapitel 1, herunder først og fremmest at decentraliseringen giver en velfærds- og effektivitetsgevinst, idet løsninger i den enkelte kommune kan tilrettelægges ud fra lokale forudsætninger og dermed variere i forhold til behovene i de enkelte kommuner.

Den gennemførte decentralisering af offentlige opgaver og finansieringen heraf har imidlertid ikke medført, at dialogen mellem staten og kommunerne er svækket, eller at staten har overladt opgavevaretagelsen til kommunerne uden muligheder for at påvirke løsningerne i forhold til overordnede mål.

I takt med den øgede decentralisering er der tværtimod udviklet en række forskellige metoder til at sikre den nødvendige kommunikation mellem staten og kommunerne om løsningen af de offentlige opgaver.

Set fra statslig side er det væsentligt, at den samlede kommunale aktivitet udvikler sig inden for rammerne af de overordnede mål, som regeringen og Folketinget fastlægger.

Set fra kommunal side er der omvendt et behov for at indgå i en dialog med regeringen og Folketinget om udformningen af den konkrete lovgivning og statens overordnede mål, idet den praktiske administration af de centrale myndigheders beslutninger på en række af de store udgiftsområder varetages af kommunerne og amtskommunerne.

Endvidere har målsætningen om at knytte kompetence og økonomisk ansvar sammen betydet, at forholdet mellem staten og kommunerne har været karakteriseret af et ønske om at udvikle påvirknings- og styringsmetoder, der bevarer et råderum for den enkelte kommune.

Det har siden kommunalreformen medført, at der som supplement til regelstyringen og lovgivningen er udviklet en bred vifte af samspilsmetoder mellem staten og kommunerne. Det gælder først og fremmest traditionen for aftaler mellem regeringen og de kommunale parter, men der kan herudover nævnes en række redskaber som f.eks. gensidige informationssystemer, udarbejdelse af vejledninger og henstillinger, samarbejde om plansystemer på

tværs af myndighedsniveauer, anvendelse af økonomiske incitamenter, gensidig inspiration via forsøgsvirksomhed m.v.

I de følgende afsnit vil disse forskellige påvirknings- og styringsmuligheder blive nærmere omtalt, og til illustration af variationen i de redskaber, der anvendes i kommunikationen mellem staten og kommunerne, vil der herefter være en kort gennemgang af udviklingen på ældreområdet.

Derimod indeholder afsnittene ingen vurderinger af, hvilke styringsredskaber der generelt bør anvendes, idet svaret på dette spørgsmål efter udvalgets opfattelse altid vil afhænge af den konkrete situation.

4.1. Regelstyring.

Ved regelstyring fastsættes bindende regler for den kommunale opgavevaretagelse, og der sikres hermed en ensartethed i løsningen af de kommunale serviceopgaver på tværs af kommunegrænserne.

I tilknytning hertil skal det bemærkes, at der på f.eks. undervisningsområdet, hvor folkeskoleundervisningen varetages af kommunerne, gymnasieundervisningen af amtskommunerne og de videregående uddannelser af staten, er et særligt behov for, at der er et rimeligt ensartet niveau i alle kommuner, idet forskelle ville kunne vanskeliggøre den enkelte elevs videre forløb i undervisningssystemet.

Regelfastsættelsen sikrer endvidere en høj grad af retssikkerhed for den enkelte, idet de personer, der opfylder de i lovgivningen angivne betingelser, får et retskrav på den omhandlede ydelse.

Regelstyring forekommer på alle områder, herunder også i vidustrækning på informationsområdet - enten i form af specificerede regler om indsendelse af oplysninger til staten, f.eks. budget- og regnskabsoplysninger, jf. bilag 1, afsnit 1.2.2, eller i form af mere overordnede rammer for informationsudveksling og planlægning.

Anvendelsen af regelstyringen er inden for hovedparten af de kommunale serviceområder præget af, at det alene er de overordnede principper for det pågældende område, der fastsættes i selve lovgivningen, mens udfyldelsen af de vedtagne rammer søges gennemført ved hjælp af andre styringsredskaber - jf. nedenfor. Som eksempler herpå kan nævnes børnepasningsområdet og den kommunale hjemmehjælp, hvor lovgivningen alene pålægger kommunerne at tilbyde borgerne disse serviceydelser på nogle nærmere angivne betingelser, mens selve indholdet af ydelserne ikke er reguleret i lovgivningen.

De kommunale parter er typisk via høringsprocedurer og obligatoriske drøftelser af de kommunaløkonomiske konsekvenser inddraget i det **lovforberedende** arbejde, således at de kommunale synspunkter er kendte, når reglerne gennemføres.

Regelfastsættelse medfører i øvrigt ikke altid indførelse af bindende regler for kommuner og amtskommuner, men kan bl.a. også skabe et råderum for den enkelte kommunalbestyrelse - f.eks. ved en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen *kan* yde tilskud, får *mulighed for* at engagere sig i nye aktiviteter el.lign. Selv om sådanne regler ikke er bindende, vil de på denne måde komme til at indgå i kommunernes/amtskommunernes samlede prioritering.

4.2. Aftalesystemer.

Aftalesystemet er det traditionelle alternativ til regelstyring. Der indgås aftaler mellem de centrale myndigheder og de kommunale parter på næsten alle områder. I det følgende skal der dog alene peges på et centralt eksempel på brugen af aftalesystemet - de kommunaløkonomiske aftaler.

Der har i gennem mange år været tradition for, at regeringen og de kommunale parter hvert år drøfter udviklingen i den kommunale økonomi i det kommende år. Oftest har disse forhandlinger resulteret i en aftale om henholdsvis kommunernes og amtskommunernes samlede økonomi.

Aftalerne udtrykker en enighed mellem regeringen og de kommunale parter politiske ledelse om at søge nærmere angivne mål for den samlede kommunale henholdsvis amtskommunale sektor opnået. I de første år efter kommunalreformen vedrørte aftalerne især kommunernes servfinansieringsgrad på anlægsområdet, men fra og med aftalen for 1980 kom aftalerne til at vedrøre kommunernes samlede økonomi. I starten af 1980'erne handlede det især om det samlede udgiftsniveau, mens det i de senere år har drejet sig om det kommunale skatteniveau.

Aftalerne har således karakter af fælles henstillinger om, at der for samtlige kommuner eller amtskommuner under ét søges opnået et bestemt resultat. Aftalerne er med andre ord ikke bindende for den enkelte kommune eller amtskommune, men indebærer derimod et råderum for den enkelte kommune, der muliggør lokale strukturtilpasninger - f.eks. lokale forskelle i befolknings- og erhvervsudviklingen.

De kommunaløkonomiske aftaler har herudover i gennem en årrække omfattet forskellige konkrete udgiftspolitiske forhold.

Denne praksis startede i forbindelse med 3 udvalgsarbejder under Indenrigsministeriet: "Amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder" (bet. nr. 1123, december 1987), "Kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder" (bet. nr. 1143, september 1988) og "De kommunale opgavers fordeling og finansiering" (bet. nr. 1168, maj 1989). Forslagene i de 3 betænkninger vedrørte en lang række initiativer, som kunne støtte kommunerne i deres udgiftspolitik, bl.a. gennem fjernelse af styringsmæssige barrierer. Forslagene indgik for en stor dels vedkommende i kommuneforhandlingerne, og de årlige

aftaler om den kommunale økonomi kom på denne **måde** til at indeholde gensidige forpligtelser til at støtte gennemførelsen af initiativer.

Siden har kommuneaftalerne hvert år omfattet initiativer vedrørende den kommunale opgavevaretagelse, som parterne gensidigt har forpligtet sig til at støtte og søge gennemført. Mens der som nævnt tidligere især var tale om initiativer til fjernelse af styringsmæssige barrierer i kommunerne, har initiativerne i de seneste års aftaler især haft baggrund i et statsligt ønske om at påvirke udgiftsprioriteringen i kommuner og amtskommuner i overensstemmelse med regeringens politik og de af Folketinget truffne beslutninger. Dette har således ført til, at der i aftalerne har indgået initiativer til styrkelse af indsatsen på udvalgte kommunale opgavefelter - f.eks. børn, ældre, syge, udstødte og sindslidende.

Det er generelt en afgørende betingelse for succesen af aftaler, at begge parter aktivt arbejder for at de aftalte målsætninger nås, idet aftalesystemerne ellers bliver indholdsløse.

Hertil knytter sig også spørgsmålet om foranstaltninger i tilfælde af, at aftalerne ikke overholdes af de kommunale parter. Sådanne foranstaltninger vil kunne have til formål dels at genoprette det ikke-overholdte aftaleforhold, dels at sanktionere den manglende aftaleoverholdelse. Egentlige sanktioner for "aftalebrud" burde efter aftalesystemets natur være kollektive. Da aftalen er indgået af kommunerne under ét kan ingen enkelte kommuner/amtskommuner udpeges som "aftalebrydere". På trods heraf har der dog været tale om, at sanktionerne har været individuelt udformet. Man har trods aftalesystemets hele indhold ikke ønsket at "ramme" kommuner og amtskommuner, der har kunnet anføre, at de *individuelt* har fulgt henstillingerne i aftalen.

4.3. *Dialogsystemer.*

I tilknytning til aftalesystemer skal også nævnes dialogsystemer, hvor de centrale myndigheder og de kommunale parter inden for nogle fastlagte rammer drøfter udviklingen på de enkelte sektorområder. Dialogsystemerne har deres udgangspunkt i opgavefordelingen på de store serviceområder, hvor ansvaret for planlægning og udvikling typisk ligger hos kommunalbestyrelser og amtsråd, mens de statslige rammer angår selve informationsudvekslingen og dermed grundlaget dels for dialog, dels for at Folketinget og den ansvarlige minister kan følge udviklingen.

Som eksempel kan især peges på det sociale område, hvor Socialministeriet via Det sociale Informations- og Analysesystem ved begyndelsen af den kommunale valgperiode udmelder de oplysninger, man allerede centralt har i de skemaer, kommunalbestyrelser og amtsråd bruger ved indmelding af oplysninger pr. følgende 1. november. De kommunale råd er i denne forbindelse

pålagt hvert andet år at indberette deres målsætninger på de enkelte områder. Oplysningerne sammenfattes og bearbejdes i en rullende dialog som beskrevet i afsnit 5.4.1.

Der kan ligeledes peges på sundhedsområdet, hvor der fra 1. januar 1994 også gælder særlige regler om planlægning og samarbejde samt om udarbejdelse og indsendelse af redegørelser og planer. Hovedformålet hermed er at fremme sammenhængen i såvel behandlingen af den enkelte patient som i tilrettelæggelsen og prioriteringen af den samlede indsats på sundhedsområdet gennem en styrket dialog mellem de forskellige instanser på området.

I sammenhæng med dialogsystemerne har der i sektorplanlægningen været en række eksempler på såkaldt "temaplanlægning".

Formålet med en temaplanlægning er at koncentrere planlægningsarbejdet i så mange kommuner som muligt om et særligt udvalgt emne, som man ønsker at sætte særlig fokus på. Det kan skyldes, at det pågældende område har høj prioritet i regeringens arbejde, eller at man fra kommunal side har ønsket en opprioritering af emnet.

Temaplanlægningen har den fordel, at der skabes en særlig politisk opmærksomhed i mange kommuner på samme tidspunkt.

Der har været en række eksempler på temaplanlægning, hvor der fra centralt hold udarbejdes et indledende inspirationsmateriale, som kommunerne viderebearbejder i deres planlægning. Der skabes på denne måde et grundlag for en bredere debat om fremtidige løsninger, og temaplanlægningen bidrager på denne måde til en erfaringsudveksling mellem kommunerne indbyrdes og mellem kommunerne og staten.

Temaplanlægningen har dermed fungeret som et gensidigt dialog- og styringsinstrument mellem staten og kommunerne - f.eks. i forbindelse med formidling af nye udviklingstendenser på de enkelte serviceområder.

De nuværende dialogsystemer samt temaplanlægningen skal ses på baggrund af den udvikling, der har fundet sted siden 1970'erne.

Plansystemerne blev således bl.a. etableret med sigte på, at de centrale myndigheder fortsat havde en betydelig godkendelseskompetence i forhold til den kommunale indsats indenfor de serviceområder, der blev udlagt efter kommunalreformen. I takt med, at den kommunale opgavevaretagelse er blevet stadig mere indkørt, er formålet med plansystemerne blevet ændret, så hovedvægten i dag ligger på den gensidige dialog om udviklingen på de enkelte sektorområder. Denne forskel kommer således konkret til udtryk ved, at der i de nuværende dialogsystemer m.v. ikke indgår bestemmelser om særlige godkendelsesprocedurer eller lignende.

4.4. Forsøgsvirksomhed.

Udviklingen inden for de enkelte serviceområder kan også påvirkes gennem iværksættelse af forsøg, hvor en eller flere kommuner får mulighed for at administrere efter regler, der afviger fra de almindeligt gældende. Påvirkningsmuligheden i forbindelse med forsøgsvirksomhed ligger først og fremmest i "det gode eksempls magt".

Som eksempel på et generelt forsøgsprojekt skal først og fremmest nævnes frikommuneforsøget, der gav 30 kommuner og 6 amtskommuner adgang til at gennemføre forsøg inden for hele det kommunale område. Frikommuneprojektet er nu under afvikling, men erstattes på stadig flere områder af brede forsøgshjemler i speciallovgivningen. Det er eksempelvis sket i bistandsloven, planloven og folkeskoleloven.

Interessen for at fremme fornyelse af forvaltning, arbejdsmetoder og opgaveløsninger også ved at afsætte særlige midler til forsøgsvirksomhed kommer til udtryk i, at en del kommuner og amtskommuner har etableret egne udviklingspuljer og lignende. Hertil kommer, at der på en række områder har været gennemført en omfattende statsfinansieret forsøgsvirksomhed i form af flere forskellige forsøgsprogrammer, hvor staten har tilvejebragt forsøgspuljer til støtte for nye og alternative løsninger på forskellige **opgave-**områder. Det gælder f.eks. det sociale område, folkeskoleområdet og kulturområdet. Der har været tale om forsøgsstøtte til initiativtagere både inden for og uden for den offentlige sektor.

Både for de kommunale og amtskommunale udviklingspuljer og for de statslige puljer har det bl.a. været et formål at støtte nye og alternative løsninger med henblik på at vurdere, om man kan gå nye veje. Inden for socialpolitikken har en del programmer f.eks. drejet sig om at udvide samspillet mellem kommunen og frivillige foreninger, og 66 kommuner har således allerede ansat personale med koordinerende og udviklingsprægede opgaver i forhold til den frivillige indsats. Både kommuner og private initiativtagere har i øvrigt taget tilbuddet om statslige tilskud op, og der er udformet beskrivelser af flere tusinde forsøg.

Der er hermed skabt mulighed for at gennemføre forsøg, som ellers ikke ville have fået tilført kommunale ressourcer. Der er endvidere skabt mulighed for at støtte særlige initiativtagere både i den offentlige og private sektor.

De forskellige forsøgsordninger har været medvirkende til at give nyt indhold til f.eks. den socialpolitiske og undervisningspolitiske debat. Når evalueringerne af de mange forsøg er afsluttet vil forsøgene endvidere kunne danne grundlag for statens og kommunernes vurderinger af mulighederne for at løse de offentlige serviceopgaver på nye måder.

For at opnå en sådan effekt af forsøgsordningerne er det imidlertid en forudsætning, at forsøgsstøtten målrettes mod områder, hvor man efterfølgen-

de kan evaluere de nye initiativer i forhold til eksisterende løsninger. Det er herved forsøgsprogrammerne kan blive nyskabende i forhold til den offentlige sektors traditionelle løsninger.

4.5. Information, vejledninger og henstillinger.

Både temaplanlægning og forsøgsprogrammerne har givet anledning til en omfattende informations- og vejledningsvirksomhed. De enkelte ministerier og de kommunale organisationer har afsat mange ressourcer til at sammenfatte erfaringer fra kommunale forsøg med henblik på at formidle resultaterne og iværksætte debat.

De statslige vejledninger og information, herunder f.eks. også offentliggørelse af nøgletal for kommunernes virksomhed, har haft en betydelig indflydelse på udviklingen i kommunernes opgaveløsninger. Vejlednings- og informationsindsatsen bygger i mange tilfælde på en gensidig dialog mellem staten og kommunerne - f.eks. om inddragelse af kommunale erfaringer.

I forlængelse af vejledninger har de centrale myndigheder i en række tilfælde formuleret egentlige henstillinger - eventuelt støttet af de kommunale parter. Som eksempler kan nævnes opfordringer fra Socialministeriet til kommunerne om at samarbejde ved plejehjemsophold og opfordringer fra Undervisningsministeriet til at begrænse ressourceforbruget i folkeskolen.

De centrale myndigheder har dog ingen garanti for, at den ønskede effekt opnås gennem henstillinger, vejledninger eller lignende. Det er derfor vigtigt, at sådanne styringsredskaber anvendes i situationer, hvor der er en fælles forståelse af de pågældende opgavers karakter og af de nødvendige initiativer. Hvis dette er tilfældet, kan henstillinger og vejledninger have en betydelig effekt, da der etableres et aktivt samspil om løsningen af opgaverne.

4.6. Økonomiske incitamenter.

På områder, hvor der i lovgivningen er givet kommunerne et selvstændigt råderum, kan kommunernes adfærd påvirkes ved hjælp af økonomiske incitamenter.

Sådanne incitamenter kan udformes på mange måder. En mulighed er at yde statslige tilskud, der er aktivitetsafhængige, til løsning af bestemte opgaver. Herved gives en økonomisk tilskyndelse til en bestemt udgiftsmæssig prioritering i den kommunale sektor.

Der er i de seneste år etableret en række statslige tilskudspuljer, der er målrettet mod særlige indsatsområder, og som bl.a. kommuner og amtskommuner - efter ansøgning - kan få støtte fra. Sådanne puljer bidrager til at ska-

be opmærksomhed om områder, der er kommunale ansvarsområder, men hvor staten ønsker at medvirke til styrkelse af indsatsen.

En anden mulighed er at yde en vis statslig refusion af de enkelte kommuners merudgifter som følge af aktivitetsudvidelser på områder, hvor de centrale myndigheder ønsker, at kommunerne yder en særlig indsats.

Der ligger i sådanne refusionsordninger en opfordring til kommunerne og amtskommunerne om at øge indsatsen på de udvalgte områder, men der er ingen forpligtelse.

Der er ingen tvivl om, at incitamentet med refusionsordninger umiddelbart ansporer kommunerne til en aktivitetsudvidelse, fordi kommunens egen udgift sænkes. I det omfang aktivitetsudvidelsen kan gennemføres ved alternative - og muligvis mere effektive - foranstaltninger i kommunerne, er der dog samtidig en risiko for, at dette styringsinstrument kan anspore til "kassetænkning". Kommunerne vil nemlig i deres beslutning om valg mellem alternative ydelser være tilskyndet til at vælge den eventuelt mindre effektive men tilskudsberettigende ordning.

Som eksempler på forskellige områder, hvor økonomiske incitamenter bliver anvendt kan nævnes børne- og ældreområdet, hvor der er etableret en midlertidig refusionsordning for kommuner, der øger aktiviteten på disse områder. Fælles for disse ordninger er, at de har til formål at tilskynde den enkelte kommune til at handle i overensstemmelse med de centrale myndigheds ønsker til udviklingen.

Spørgsmålet om styring via tilskud, herunder aktivitetsafhængige tilskud, er i øvrigt nærmere behandlet i kapitel 4 i Indenrigsministeriets betænkning nr. 1250/93 om aktivitetsbestemte tilskud, forenkling af udligningssystemet og statstilskuddets fordeling.

4.7. Ældreområdet som et eksempel på dialog og styring mellem staten og kommunerne.

Den sociale service for ældre er ét af de opgaveområder, hvor der er anvendt flest forskellige redskaber i dialogen mellem staten og kommunerne.

Den retlige regulering indgår naturligvis som et styringsredskab på ældreområdet, idet lovgivningen fastlægger en række minimumskrav og rettigheder i forhold til den offentlige service.

Herudover har både kommunerne og staten imidlertid anvendt en lang række andre styrings- og påvirkningsredskaber, som først og fremmest har sigtet mod at præge den socialpolitiske debat og sprede erfaringer fra konkrete løsninger og forsøg.

Baggrunden herfor er først og fremmest, at ældrepolitikken ikke sigter mod at gennemføre standardløsninger på standardbehov. De ældres behov

varierer fra person til person, og det er derfor sigtet at have en meget bred vifte af serviceydelser at vælge i mellem, når den konkrete løsning skal iværksættes.

Lovgivningen udgør naturligvis et centralt styringsredskab på ældreområdet, først og fremmest i form af minimumskrav og rettigheder. De praktiske løsninger har imidlertid været præget af mange andre forhold.

Ældrekommissionen er et eksempel på et *fælles udredningsarbejde*, som i mange år kom til at præge grundholdningerne på ældreområdet, både i regeringens politik, blandt Folketingets partier og i praktisk kommunalpolitik. Målsætningerne fra Ældrekommissionen blev bl.a. styrende for en omlægning i ældrepolitikken bort fra institutionsbaserede løsninger og i stedet over mod omsorgstilbud rettet mod de ældre i eget hjem.

Ældrekommissionens målsætninger fik en meget styrende virkning i den praktiske socialpolitik i kommunerne, fordi den i en årrække var med til at præge holdningerne blandt beslutningstagere både centralt og i hele landet.

Den socialpolitiske udvikling på ældreområdet har endvidere været stærkt præget af den *forsøgsvirksomhed*, der gennem en årrække er etableret både på kommunalt og statsligt initiativ. Erfaringsudveksling og formidling vedrørende resultaterne af sådanne forsøg åbner nye veje i ældrepolitikken og bliver dermed styrende for nye tendenser.

Socialministeriets *temaplanlægning* har medvirket til at sætte fokus på særlige indsatsområder i ældrepolitikken, og temaplanlægningen har været en anledning for dialog mellem staten og kommunerne. Mange kommuner har således anvendt denne temaplanlægning til at informere de centrale myndigheder om erfaringer og udviklingsbehov i forbindelse med konkrete løsninger.

Der er også en række eksempler på, at Socialministeriet og de kommunale organisationer enten hver for sig eller i samarbejde har udarbejdet *vejledninger* og andet *informationsmateriale* som har haft en betydelig indflydelse på udformningen af kommunernes politik. Også den løbende dialog via Det Sociale Informations- og Analysesystem, herunder behandlingen i de årlige Sociale Tendenser, har spillet en rolle.

Hertil kommer egentlige *henstillinger* fra Socialministeriet, hvor kommunerne mere direkte er blevet opfordret til at iværksætte konkrete løsninger på enkeltområder.

På ældreområdet er der endvidere ved en række lejligheder indgået *aftaler* mellem regeringen og de kommunale parter om indsatsen. Som et eksempel herpå kan nævnes, at der i kommuneaftalen af 11. juni 1991 mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi blev gennemført en forøgelse af primærkommunernes bloktilskud med 250 mio. kr. til en forstærkelse af indsatsen på ældreområdet i overensstemmelse med Folketingets dagsorden af 25. april 1991 om foranstaltninger over for ældre og handicappede.

Aftalen sigtede mod, at det samlede kommunale serviceniveau blev styrket svarende til en merindsats på 250 mio. kr. Det blev imidlertid overladt til kommunerne at gennemføre prioriteringen af denne indsats ud fra en vurdering af, at det nærmere behov varierede både mellem kommunerne og mellem de forskellige servicetilbud på ældreområdet.

Den efterfølgende opgørelse af kommunernes indsats på ældreområdet viste, at kommunerne under ét i perioden 1991 - 1993 havde levet op til aftalen. Dette resultat dækkede imidlertid over, at nogle kommuner havde forøget ressourceforbruget med mere end deres andel af 250 mio. kr., mens andre kommuner havde forøget ressourceforbruget med mindre end deres andel af beløbet. Endelig var der også kommuner, der i perioden havde reduceret ressourceforbruget. Eksemplet illustrerer således smidigheden i aftalesystemet, der giver den enkelte kommune et råderum for lokale fravigelser - f.eks. på grund af faldende befolkningstal - i forhold til det, der er aftalt for kommunerne under ét.¹¹

Der er endelig også eksempler på, at staten har anvendt *økonomiske incitamenter* for at styrke kommunernes indsats, senest i forbindelse med den refusionsordning, der er iværksat for 1994 og 1995, hvor kommunerne kan få en vis refusion af deres udgifter i forbindelse med en øget indsats på børne- og ældreområdet.

De mange forskellige styrings- og dialogformer på ældreområdet illustrerer, at der på de kommunale serviceområder er tale om meget komplekse opgaver, hvor behovene varierer fra kommune til kommune og fra person til person, og hvor løsningerne derfor også må variere.

4.8. Sammenfatning.

Det er udvalgets opfattelse, at samspillet mellem staten og kommunerne til stadighed vil være reguleret gennem en meget bred vifte af styrings- og dialogmetoder. En række forhold vil være fastlagt gennem lovgivning og regler, men der vil samtidig eksistere andre styrings- og påvirkningsmetoder, såsom aftaler, henstillinger, vejledninger, forsøgsvirksomhed m.v., som kan bringes i anvendelse med sigte på at påvirke den kommunale opgaveløsning.

Erfaringerne fra de senere år viser, at der i en række konkrete situationer er blevet anvendt andre styringsmetoder end regelstyring.

¹¹ Der henvises til Indenrigsministeriets undersøgelse af udviklingen i de budgetterede **nettodriftsudgifter** på ældreområdet fra budget 1992 til budget 1993 i Den kommunale Økonomi - Budget 1993, Indenrigsministeriet januar 1993.

Det skyldes, at udviklingen er gået i retning af mere differentierede tilbud, der i stadig højere grad søger at tage udgangspunkt i den enkeltes individuelle behov, hvilket bl.a. kan ses i sammenhæng med, at de forskellige brugergrupper har fået større indflydelse på udformningen af de enkelte servicetilbud.

Erfaringerne med de alternative styringsmetoder har generelt været gode, og har vist, at det i mange tilfælde er muligt at kombinere en given målopfyldelse for den kommunale sektor under ét med et lokalt råderum for den enkelte kommune.

Det skal dog understreges, at sådanne styreformer ikke indeholder nogen garantier for, at alle kommuner lever op til forventningerne, idet det netop er hensigten, at der skal være et spillerum for den enkelte kommune eller amtskommune.

Anvendelsen af de forskellige styrings- og påvirkningsformer bør derfor efter udvalgets opfattelse først og fremmest vurderes i lyset af den konkrete situation. Herunder specielt hvor store forskelle der kan accepteres i opgaveløsningen på det pågældende område.

Udvalget har derfor ikke fundet det hensigtsmæssigt at anbefale brugen af nogle styringsredskaber frem for andre, men ønsker i stedet at pege på, at der netop ikke er et bestemt styringsredskab, der altid bør benyttes - dertil er de forskellige områder og opgaver for forskellige. Valget af styringsredskab må derfor i hver enkelt tilfælde vurderes i relation til de målsætninger, der er for løsningen af den pågældende opgave.

5. INFORMATION OM DEN KOMMUNALE SERVICE.

Udvalget har bl.a. haft til opgave at komme med forslag vedrørende en forbedret information om de kommunale serviceydelser. I kommissoriet er opgaven beskrevet således:

"Udvalget har til opgave at komme med forslag til konkrete servicemål for den kommunale virksomhed. Disse servicemål skal være udformet på en sådan måde, at de er egnede til at give et dækkende billede af omfanget og kvaliteten af den kommunale service i de enkelte kommuner samt muliggøre en opfølgning.

Sigtet hermed skal være at give kommunalbestyrelserne og amtsrådene et effektivt instrument til styring af de enkelte opgaver i en stadig mere decentraliseret kommunal sektor. Samtidig hermed skal borgerne have mulighed for at vurdere og sammenligne kommunale serviceydelser ligesom de statslige myndigheder skal kunne vurdere serviceydelserne og fastsætte målsætninger for ydelsesniveauet".

Behovet for udarbejdelse af sådanne servicemål skal netop ses på baggrund af den udvikling, der gennem de senere år er sket i den kommunale sektor i retning af øget decentralisering til institutions- og brugerniveauet.

Brugerne og de ansatte i de kommunale driftsenheder har fået større indflydelse på - og ansvar for - den daglige drift af de kommunale servicetilbud. Denne udvikling er nærmere beskrevet i kapitel 2 i denne rapport.

Det er udvalgets opfattelse, at decentraliseringen vil fortsætte i de kommende år. I kapitel 3 har udvalget på denne baggrund anbefalet, at der sikres en høj grad af åbenhed om kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes prioriteringer og om de mål og rammer, der sættes for kommunens virksomhed.

Dette indebærer efter udvalgets opfattelse, at der over en bred front vil være behov for en styrket informationsindsats i den kommunale sektor.

Ifølge udvalgets kommissorium skal udvalget specielt beskæftige sig med 3 typer af information. Det drejer sig for det *første* om information til borgerne, der gør det muligt at vurdere og sammenligne de kommunale serviceydelser. For det *andet* om information om de enkelte institutioners virksomhed, der kan give kommunalbestyrelserne og amtsrådene et **effektivt** instrument til styring af de enkelte opgaver i en stadig mere decentraliseret kommunal sektor. Endelig for det *tredje* om information til de statslige myndigheder, der gør det muligt for regering og Folketing at vurdere de kommunale serviceydelser og at fastsætte målsætninger for ydelsesniveauet.

På baggrund af en beskrivelse af serviceinformation og af de forskellige informationsstrømme og -former er i afsnit 5.3 skitseret, hvorledes en forbedret information til borgerne om de kommunale serviceydelser kan tilrettelægges. Ligesom sammenhængen mellem denne type information og kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes styring af de enkelte institutioner er behandlet i dette kapitel. I afsnit 5.4 behandles herefter behovet for sammenlignelig information på tværs af kommunegrænserne, og herunder bl.a. de centrale myndigheders behov for sådan information.

Specielt for så vidt angår information til borgerne om servicekvalitet m.v. fra de kommunale institutioner skal det bemærkes, at dette emne er blevet gjort til genstand for en særskilt behandling i en arbejdsgruppe under Finansministeriet om oplysning om offentlig servicekvalitet til borgerne. Arbejdsgruppen har haft til opgave at undersøge mulighederne for at forbedre informationen til borgerne om offentlige institutioners servicekvalitet.

Arbejdsgruppens forslag vedrørende de kommunale institutioners informationsvirksomhed har indgået i udvalgets overvejelser om serviceinformation på institutionsniveau.

5./ Hvad er serviceinformation?

Finansministeriets arbejdsgruppe har i sin rapport foretaget en nærmere beskrivelse og begrebsfastlæggelse af den offentlige informationsvirksomhed og herunder specielt af offentlig serviceinformation.

Udvalget har på denne baggrund ikke fundet grundlag for at foretage en mere begrebslig beskrivelse af den offentlige information, idet man har taget udgangspunkt i det begrebsapparat, som Finansministeriets arbejdsgruppe har opstillet.

Med dette udgangspunkt kan kommunal serviceinformation defineres og afgrænses på følgende måde:

Information om kommunal service, der udarbejdes på en kommunal myndigheds, virksomheds eller institutions initiativ, og som er rettet til en bredere modtagerkreds af borgere eller virksomheder. Der er tale om information, der hovedsageligt formidles skriftligt eller via moderne informationsteknologi.¹²

¹² For en nærmere diskussion af begrebet offentlig information og af de forskellige informationstyper, kan der som nævnt henvises til rapporten fra Finansministeriets arbejdsgruppe om oplysning om offentlig servicekvalitet til borgerne (1994) samt til betænkning nr. 1117/87 om offentlig information.

I forhold til udvalgets opgave med at synliggøre omfanget, indholdet og kvaliteten af de kommunale serviceydelser, har udvalget fundet det vigtigt at skelne mellem forskellige målgrupper for den kommunale serviceinformation. Udvalget har således foretaget en opdeling af kommunal serviceinformation i tre forskellige kategorier efter de forskellige behov, som informationen tilsigter at dække:

For det *første* drejer det sig om information mellem kommunen og borgerne i den pågældende kommune. Denne information har til formål at oplyse borgerne om de servicetilbud, der er i den enkelte kommune og om de målsætninger, som kommunalbestyrelsen har opstillet for den kommunale service.

Serviceinformation af denne type kan dels bestå i en *generel* information til *borgerne* om kommunalbestyrelsens eller amtsrådets målsætninger for den kommunale service det kommende år. Dette kan f.eks. ske i form af en budgetredegørelse til borgerne eller som et "Citizen's Charter". I sådanne oversigter vil der typisk være tale om såvel præcise serviceoplysninger om f.eks. sagsbehandlingstider eller pladsgarantiordninger som om mere brede målsætninger for udviklingen i kommunen.

Herudover består denne informationstype imidlertid også af mere *specifik* information til borgerne om de enkelte kommunale servicetilbud. Denne information - i form af pjecer, brochurer eller lignende - retter sig mod borgerne særlige behov som *brugere* af den kommunale service - f.eks. for oplysninger om valg af folkeskole. Hvilke skoler kan der vælges imellem, hvor mange børn er der på de enkelte skoler, hvilke særlige tilbud har de enkelte skoler osv.

I tilknytning hertil drejer det sig for det *andet* om informationen mellem kommunens politiske ledelse og de kommunale *institutioner og brugerbestyrelser*. Denne form for information vedrører de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen har sat for de enkelte institutioners virke. Herunder f.eks. også præcise krav til serviceniveauet, ventetider eller lignende.

Informationen til institutionerne kan også indgå i kommunens information til - og dialog med - brugerbestyrelserne om rammerne for brugerbestyrelsernes arbejde samt for samspillet med kommunalbestyrelsen. Denne form af serviceinformation har derfor en naturlig sammenhæng med kommunens information til borgerne.

For det *tredje* drejer det sig om sammenlignelig information på tværs af kommunegrænserne om de kommunale serviceydelsers omfang og indhold.

Formålet med denne type information er at give borgerne, kommunalpolitikere, de centrale myndigheder og Folketinget mulighed for at vurdere og - især - *sammenligne* de forskellige kommuners ressourceforbrug og serviceniveau.

For *borgerne* har sådanne sammenligninger konkret betydning i flyttesituationer, men også mere generel betydning når borgeren ønsker at vurdere den service, som hans eller hendes nuværende kommune yder. Hertil kommer, at indførelsen af valgfrihed mellem forskellige institutioner - f.eks. på sygehusområdet - også giver et behov for sammenligninger på tværs af kommunegrænser.

Kommunalpolitikere har især på baggrund af den betydelige decentralisering af opgaveløsningen i de enkelte kommuner og amtskommuner behov for information om den konkrete serviceproduktion i deres kommune og for at kunne sammenligne denne med andre kommuners resultater.

Sammenlignelig serviceinformation er også af betydning for *de centrale myndigheder og Folketinget*, idet information om den kommunale opgavevaretagelse er nødvendig for at kunne følge og vurdere udviklingen i kommunerne og dermed foretage en overordnet vurdering af de offentlige opgaver, herunder bl.a. af variationen fra kommune til kommune.

I praksis vil der naturligvis ofte være tale om, at kommunal serviceinformation til én modtagergruppe også vil være aktuel i andre sammenhænge.

Der vil imidlertid samtidig være en række tilfælde, hvor kravene til den kommunale information vil være forskellige alt efter, hvilken modtagergruppe den primært retter sig imod.

Information til brug for sammenligninger på tværs af kommunegrænserne vil således stille krav om ensartede opgørelsesmetoder, ofte i form af gennemsnitstal som gennemsnitlig klassekvotient, gennemsnitlig ventetid til en kommunal serviceforanstaltning eller lignende. Mens information, der sigter mod den enkelte borger som bruger af den pågældende serviceforanstaltning, snarere vil skulle beskrive de enkelte servicetilbud og angive de konkrete ventetider, der knytter sig til dem.

Nedenfor er først omtalt nogle krav der generelt må stilles til udformningen af serviceinformation. Dernæst er i afsnit 5.3 - 5.4 nærmere redegjort for udvalgets overvejelser om de enkelte kategorier af information.

5.1.1. Udformning af serviceinformation.

Som udgangspunkt kan der opstilles nogle generelle ideale krav til udformningen af serviceinformation - selv om det er klart, at samtlige krav ikke altid vil kunne opfyldes, og at kravene i øvrigt skal tilpasses **formålet**.

- * Serviceinformation skal være udformet på en sådan **måde**, at den kan beskrive såvel omfanget som indholdet og kvaliteten af den kommunale service.
- * Serviceinformation skal være enkel og let forståelig, så den kan medvirke til at synliggøre de kommunale serviceydelsers omfang, indhold og kvali-

tet, og dermed give borgerne mulighed for at vurdere og sammenligne ydelserne.

- * Serviceinformation skal så vidt muligt være operationel, objektiv og enkel at opgøre. Der skal endvidere være mulighed for, at kommunalbestyrelserne/amtsrådene og de centrale myndigheder kan følge op på, om besluttede mål er blevet realiseret.
- * Serviceinformation skal være så aktuel som muligt. Dette er især vigtigt i relation til den brugerorienterede information. Med hensyn til information til brug for sammenligninger af den kommunale service er kravet til aktualitet noget mindre, hvilket i øvrigt ofte vil være nødvendigt, da indsamlingsprocedurer i sig selv tager tid.

Serviceinformation består af en række forskellige oplysninger om den kommunale service, der tilsammen sigter mod at give en dækkende beskrivelse af den kommunale services omfang, indhold og kvalitet. De 3 begreber benyttes i denne sammenhæng til at beskrive følgende elementer i den kommunale serviceproduktion:

Omfang benyttes til at beskrive antallet af pladser, personale, brugere osv. ved de enkelte kommunale servicetilbud.

Indhold bruges til at beskrive de elementer, der indgår i den kommunale service. Hvad tilbyder hjemmehjælpen f.eks. - personlig pleje, rengøring, indkøb, vask osv.

Endelig bruges begrebet *kvalitet* til at beskrive resultatet af den kommunale indsats, er den konkrete opgave blevet løst, lever den op til brugernes berettigede forventninger, og er brugerne tilfredse med den serviceydelse, som de har modtaget.

Til beskrivelsen af de kommunale serviceydelsers *omfang* er traditionelt anvendt økonomiske nøgletal, der f.eks. belyser den økonomiske indsats på et serviceområde eller angiver udgiftsniveauet for de enkelte kommunale ydelser. Sådanne økonomiske nøgletal er ofte suppleret med tal for ressourceforbruget, f.eks. udtrykt ved personaleforbruget. Der er her tale om tal, der beskriver *input-siden* af den kommunale serviceproduktion.

En sådan anvendelse af oplysninger om udgifter og ressourceforbrug til beskrivelse af serviceydelsers omfang må imidlertid ske med en betydelig forsigtighed. Det skyldes, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem udgifter/ressourceforbrug og serviceniveau. Et højt udgiftsniveau eller personaleforbrug kan således godt være forbundet med et lavt serviceniveau, hvis effektiviteten er lav. Tilsvarende kan et lavt udgiftsniveau eller personaleforbrug godt være forbundet med et højt serviceniveau, hvis effektiviteten er høj.

På denne baggrund må det konstateres, at der er behov for oplysninger, der mere direkte kan beskrive *output-siden* i den kommunale serviceproduk-

tion. En sådan beskrivelse kan for så vidt angår serviceproduktionens *omfang* f.eks. omfatte mål for antallet af pladser, brugere, leveringshyppighed og åbningstider samt for vente- og svartider.

Det er generelt vanskeligere at beskrive *indholdet og kvaliteten* af de kommunale serviceydelser. Beskrivelsen af disse elementer i den kommunale service må derfor ofte ske ved hjælp af oplysninger om sikkerhed og præcision i leveringen samt om hvilke delelementer, som ydelsen skal indeholde.

Sådanne oplysninger kan kombineres med undersøgelser af brugernes tilfredshed med de kommunale serviceydelser. Det fremgår af afsnit 2.3.2.2, at sådanne undersøgelser i de senere år er blevet meget udbredt i kommunerne. I den sammenhæng kan der også henvises til Finansministeriets undersøgelse af "Borgernes syn på den offentlige sektor", december 1993. I denne publikation redegøres nærmere for tilrettelæggelsen af borgerundersøgelser, ligesom resultaterne af den konkrete undersøgelse, der bl.a. omfatter de store kommunale serviceområder, er behandlet.

Det er generelt altid vigtigt, at oplysningerne udformes, så de er umiddelbart forståelige og anvendelige for den målgruppe, de henvender sig til.

De forskellige typer af oplysninger kan sammenfattende rubriceres på følgende måde:

Input	Output
* Oplysninger om økonomi og udgifter	* Oplysninger om antal pladser, leveringshyppighed, åbningstider, ventetid mv.
* Oplysninger om ressourceforbrug	* Takster og priser
	* Præcision og leveringssikkerhed
	* Serviceydelsens indhold
	* Brugerens tilfredshed

De anførte eksempler på serviceinformation illustrerer, at det ideelt set vil være nødvendigt at anvende en række meget forskellige oplysninger i beskrivelsen af output-siden af den kommunale serviceproduktion.

5.2. *Erfaringer med serviceinformation.*

Som det fremgår af gennemgangen i kapitel 2 af udviklingen i den kommunale sektor gennem de senere år samt af rapporten fra den omtalte arbejdsgruppe under Finansministeriet, er der i de senere år sket en betydelig udvikling i den kommunale informationsvirksomhed i Danmark. Denne ud-

vikling er først og fremmest et resultat af en proces, der er udsprunget i de enkelte kommuner og amtskommuner. Det betyder, at udviklingen naturligt er blevet meget præget af de lokale behov og forudsætninger for en kommunal informationsindsats.

Situationen i dag kan derfor karakteriseres ved, at de enkelte kommuner og amtskommuner befinder sig på forskellige udviklingstrin, hvor nogle har bevæget sig langt i retning af en meget grundig information over for borgerne, mens andre fortsat benytter en mere traditionel budgetorientering, sådan som den kommunale styrelseslov foreskriver.

Udvalget har til brug for sin vurdering af den kommunale informationsindsats i Danmark fundet det relevant at undersøge udenlandske erfaringer med informationsmodeller.

Udvalget har i den anledning navnlig valgt at se nærmere på det engelske Citizen's Charter projekt. Det skyldes, at dette projekt er meget omtalt, og ofte benyttes som et eksempel på information fra offentlige myndigheder til borgere/brugere om rettigheder og kvalitet. Projektet har udgangspunkt i nogle engelske kommuners arbejde med kvalitetssikring og serviceinformation, men er siden gjort til et nationalt projekt for hele den offentlige sektor - såvel det statslige som kommunale niveau.

Det engelske Citizen's Charter projekt vil på denne baggrund i det følgende blive nærmere beskrevet, idet udvalget dog er opmærksomt på, at der er meget forskellige udgangspunkter for serviceinformation i Danmark og England, og at det derfor er nødvendigt at være forsigtig med direkte sammenligninger mellem Danmark og England.

Det skal især fremhæves, at England set i forhold til Danmark ikke hidtil har haft en særlig udbygget statistik til belysning af den kommunale opgavevaretagelse. En række af de oplysninger, der nu søges tilvejebragt, som led i Citizen's Charter projektet, svarer således til oplysninger, som allerede findes tilgængelige i Danmark, og som i en længere årrække har været indsamlet systematisk.

Udgangspunktet for iværksættelsen af det nationale projekt vedrørende kommunal serviceinformation er således forskelligt fra det danske, idet man i England stort set har skullet starte "helt fra grunden". I særdeleshed har der i England manglet sammenlignelige oplysninger på kommuneniveau, der omfattede samtlige kommuner.

5.2.1. De engelske erfaringer med serviceinformation.

Citizen's Charter på lokalt niveau.

Ideen bag Citizen's Charter blev oprindeligt udviklet i City of York, som en lokal strategi, der skulle øge borgernes deltagelse i den lokalpolitiske beslutningsproces og forbedre den kommunale service. Andre engelske kommuner har siden taget denne ide op. Det gælder f.eks. Braintree District Council.

Erfaringerne vedrørende serviceinformation fra disse 2 kommuner, som udvalget har indhentet oplysninger fra, er, at serviceinformation ikke kan ses løsrevet fra kommunens øvrige opgaver, men derimod er en integreret del af den kommunale virksomhed.

Fælles for de to kommuner er således, at de har etableret en tæt sammenhæng mellem de serviceoplysninger og målsætninger, der udmeldes til borgerne, og de interne målsætninger for de enkelte driftsenheders arbejde.

City of York udsender en gang om året et Citizen's Charter til samtlige borgere. I dette charter oplyser kommunen om sine målsætninger for året samt følger op på målsætningerne fra sidste år. Herudover indeholder kommunens charter også mere konkrete mål for den kommunale virksomhed. Charteret suppleres med en mængde anden information.

Informationen til borgerne er i Braintree District Council tilrettelagt på lignende måde:

Kommunen udsender således hvert år en oversigt til kommunens borgere om "generelle borgerrettigheder" i kommunen. Som supplement hertil har kommunen udarbejdet 15 pjecer om mere specifikke "borgerrettigheder" på de forskellige sektorområder. Herudover udgiver kommunen også en informationsavis og andre lignende informationsaktiviteter.

Charterne i de to kommuner indeholder primært mere generelle målsætninger for den kommunale virksomhed og kan derfor alene anvendes til oplysning af den enkelte kommunes borgere om forhold i den pågældende kommune.

Citizen's Charter på nationalt niveau.

I 1991 blev Citizen's Charter projektet lanceret på nationalt plan af den konservative regering under premierminister John Major. Det skete som led i et bredt moderniseringsprogram for den offentlige sektor.

Formålet med Citizen's Charter er generelt at forbedre kvaliteten af den samlede offentlige service - på såvel det statslige som det kommunale område - og at fastsætte nogle fundamentale rettigheder for borgerne på de enkelte serviceområder - uanset hvilken kommune, de bor i. Charterideen hviler på følgende principper:

- * Fastlæggelse og offentliggørelse af standarder og resultater

- * Fuld information og åbenhed
- * Valgfrihed og hjælpsomhed
- * Hurtig afhjælpning af fejl og problemer
- * Serviceydelserne skal være bedst og billigst ("Value for money")

Disse generelle principper er konkretiseret gennem specifikke charters inden for de enkelte områder.

De nationale charters repræsenterer principper for serviceleverancen og en række minimums-kvalitetsstandarder, som uddybes/konkretiseres (på relevante områder) af regionale og lokale charters (f.eks. arbejdsformidlingskontorer, hospitaler og skoler).

Charters formidles til borgere/brugere i form af pjecer, videoer, plakater og lignende. F.eks. har London Underground opsat plakater på stationerne, der viser de seneste 4 ugers resultater på udvalgte målepunkter. Der er endvidere blevet etableret en særlig telefonlinie - Charterline - hvor borgerne har mulighed for selv at indhente information om offentlig service - når de har brug for den.

Tilrettelæggelsen af arbejdet med serviceoplysninger på nationalt niveau.

Citizen's Charter har affødt en række konkrete lovinitiativer til gennemførelse af målsætningerne i chartret. Et af disse initiativer vedrører information til borgerne om de kommunale serviceydelser.

Det drejer sig om en ændring af den kommunale styrelseslov i marts 1992, hvormed der er blevet tilvejebragt hjemmel - svarende til hjemlen i den danske styrelseslov - til, at staten kan indsamle og offentliggøre en række oplysninger og nøgletal om de kommunale serviceoplysninger, som kommunerne er forpligtet til at indrapportere.

Formålet hermed er at øge gennemskueligheden i den kommunale sektor og at give borgerne en mulighed for at sammenligne deres kommunes ydelser med de øvrige kommuners.

Initiativet er hermed en del af gennemførelsen af de punkter i Citizen's Charter, der omhandler fastlæggelse og offentliggørelse af standarder og resultater samt information og åbenhed.

Der er til brug for sammenligninger af serviceniveauet i de enkelte kommuner udarbejdet en række nøgletal og serviceoplysninger, som de engelske kommuner i forbindelse med regnskabsaflæggelsen skal indrapportere til de centrale myndigheder, hvorfra de offentliggøres.

Det engelske informationsindsamlingssystem vil først være rigtigt indkørt i løbet af ca. 3 år. De foreløbige erfaringer med brugen af det engelske indsamlingssystem tyder dog på, at arbejdet med at indsamle oplysninger er meget

kompleks og tidskrævende. Det har derfor været nødvendigt at reducere antallet af standardiserede serviceoplysninger i forhold til de oprindelige planer.

De foreløbige erfaringer tyder endvidere på, at det centrale indsamlingssystem ikke har erstattet den kommunale informationsindsats. Der kan således tales om, at borgerne modtager serviceinformation fra såvel staten som de enkelte kommuner om de kommunale serviceydelser. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med, at det nationale informationssystem opererer med oplysninger baseret på regnskabstal, hvilket medfører et efterløb på flere år i den nationale serviceinformation.

Endelig er der som tidligere nævnt tale om, at en række af de indsamlede oplysninger svarer til oplysninger om den kommunale økonomi og ressourceanvendelse, som de centrale myndigheder i Danmark allerede råder over. Herudover har man dog også forsøgt at udvikle egentlige mål for output. Dette arbejde er endnu ikke afsluttet, men baserer sig på brugen af indikatorer for kvalitet og effektivitet.

5.3 Serviceinformation fra kommune til borger.

Den kommunale styrelseslov indeholder i dag regler om, at kommunerne skal offentliggøre en kort redegørelse for indholdet af årsbudgettet og budgetoverslagene i den lokale presse eller udsende den til samtlige borgere.

Styrelsesloven indeholder endvidere en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen har pligt til at tilvejebringe og meddele vedkommende minister de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold i kommunen.

Herudover indeholder speciallovgivningen på visse områder regler om information til borgerne og de centrale myndigheder. Dette gælder eksempelvis inden for planlovgivningen.

Kommunernes informationsforpligtelser vedrører således hovedsagelig information til borgerne om regelændringer og rettigheder i forhold til kommunalbestyrelsernes varetagelse af myndighedsopgaver. Herudover er der imidlertid etableret en velfungerende praksis vedrørende kommunernes og amtskommunernes indsendelse af statistik og budget- og regnskabsoplysninger til de centrale myndigheder. Herunder f.eks. også om ressourceforbrug og antal af institutionspladser.

Der er derimod ikke herudover fastsat fælles retningslinier for den kommunale serviceinformation i Danmark. Størstedelen af den kommunale serviceinformation over for borgerne foregår derfor på frivillig basis.

Denne praksis har som allerede nævnt betydet, at udviklingen indenfor den kommunale information i dag er karakteriseret ved, at informationsinitiativerne varierer fra kommune til kommune både for så vidt angår omfang og form. Dette skyldes naturligvis først og fremmest, at den kommunale infor-

mationsvirksomhed på grund af frivillighedsprincippet har udviklet sig på baggrund af de lokale holdninger til borgerinformation samt de ønsker og behov, der har været i kommunerne.

Det er derfor heller ikke muligt at udarbejde en egentlig samlet beskrivelse af den kommunale informationsindsats.¹³ I stedet er der nedenfor peget på forskellige eksempler på kommunal information.

Flere kommuner og amtskommuner har udarbejdet egentlige borgerrettigheder, som enten kan omfatte hele kommunens/amtskommunens virksomhed eller kan være garantier vedrørende afgrænsede ydelser. Rettighederne omfatter både lovgivningsmæssige krav til omfang og indhold af de enkelte ydelser og lokalt fastsatte standarder.

Rettigheder, som udmeldes til borgerne, kan f.eks. være retningslinier for serviceindhold i hjemmehjælpen, svarfrister ved henvendelser til kommunen om ydelser, pladsgaranti for børnepasning m.v.

På det amtskommunale område er der udarbejdet flere landsdækkende informationskampagner, der beskriver rettigheder inden for sundhedssektoren: Frit sygehusvalg, rejsesygesikring, vagtlægeordningen m.v.

På alle sektorområder er det normalt, at kommuner og amtskommuner informerer om de servicetilbud, man har. Det gælder f.eks. på uddannelsesområdet, hvor der udarbejdes et omfattende informationsmateriale, målrettet mod bestemte uddannelsesgrupper. For eksempel udgiver flere amtskommuner årligt en samlet beskrivelse af tilbuddene vedrørende ungdomsuddannelser.

Amtskommunernes vejledning om ungdomsuddannelser er et eksempel på informationsmateriale, der skal støtte brugerne i en valgsituation, og som derfor skal give et dækkende overblik over valgmuligheder og konsekvenser. Tilsvarende udgiver kommunerne f.eks. pjecer, der beskriver dagtilbuddene til børn i kommunen, og som kan bruges ved valg af ydelse (f.eks. dagpleje eller vuggestue).

En række kommuner og amtskommuner har arbejdet med etiske regnskaber på kommune- eller institutionsniveau. I det etiske regnskab inddrages brugerne direkte i opstillingen af serviceinformation og -mål, ligesom de kritiske områder for målopfyldelse udpeges af brugerne og kommunen/institutionen i fællesskab. Der er eksempler på etiske regnskaber for forvaltninger, gymnasier og sygehuse.

¹³ Dette er også for så vidt angår information fra de kommunale institutioner blevet konstateret af Finansministeriets arbejdsgruppe om oplysning om servicekvalitet til borgerne. Arbejdsgruppens rapport indeholder i øvrigt en række konkrete eksempler på, hvordan kommuner og kommunale institutioner informerer borgere og brugere om de serviceydelser, der stilles til rådighed.

Endelig informerer kommuner og amtskommuner i overensstemmelse med den kommunale styrelseslovs regler om de vedtagne budgetter. Dette sker enten som husstandsomdelte pjecer eller som annoncer i lokalaviserne. Denne information kan være kombineret med mere generel, praktisk rettet information om åbningstider, nye tilbud til borgerne m.m.

Det er udvalgets opfattelse, at der allerede i dag generelt ydes en betydelig informationsindsats i mange kommuner og amtskommuner. Udvalget har derfor også fundet det rigtigst at tage udgangspunkt for sine overvejelser i den allerede igangværende informationsvirksomhed.

Udvalget har dog samtidig fundet, at det er vigtigt at sikre et vist fælles niveau for den kommunale informationsvirksomhed i de enkelte kommuner og amtskommuner. For at sikre en sådan mere systematisk og fyldestgørende orientering af borgerne i alle kommuner og amtskommuner om de kommunale serviceydelser og om målsætningerne på de enkelte opgaveområder er der behov for en vis systematisering af informationsindsatsen fremover.

Udvalget har på den anden side ønsket så vidt det var muligt, at respektere kommunernes forskellighed, således at der fortsat er mulighed for lokalt at beslutte, hvorledes serviceinformationen skal tilrettelægges.

Dette har ført udvalget frem til følgende overvejelser omkring forbedring af informationen mellem kommune og borgere:

Som det fremgår af afsnit 5.1. kan der sondres mellem to slags informationer fra kommuner og amtskommuner til borgerne. For det første drejer det sig om den information, der retter sig mod samtlige borgere i kommunen og som har til formål at orientere om kommunalbestyrelsens eller amtsrådets målsætninger for udviklingen på de kommunale serviceområder. For det andet om konkrete oplysninger om de enkelte servicetilbud, som borgerne har brug for, når de som brugere f.eks. skal vælge skole eller daginstitution til deres børn.

Disse to typer information, der begge er vigtige for borgerne i den enkelte kommune, er behandlet hver for sig i det følgende:

Den generelle serviceinformation.

For så vidt angår den generelle information om kommunens målsætninger og tilbud finder udvalget, at denne type information er væsentlig for borgerenes mulighed for at deltage aktivt i den kommunalpolitiske debat om kommunens serviceniveau og om prioriteringen mellem de enkelte servicetilbud. Information herom er således en nødvendighed for, at borgerne kan vurdere de kommunale serviceydelser i forhold til bl.a. kommuneskattens størrelse og de målsætninger, som de folkevalgte kommunalpolitikere melder ud.

Det er udvalgets opfattelse, at borgerne i samtlige kommuner og amtskommuner bør have krav på i en rimelig let tilgængelig form at kunne få en

samlet oversigt over, hvilke rammer og målsætninger, som kommunalbestyrelser og amtsråd har sat for kommunens virksomhed.

For at sikre dette anbefaler udvalget, at der i tilknytning til styrelseslovens regler om kommunernes oplysningspligt vedrørende de kommunale budgetter indføres en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet skal redegøre for målsætninger for udviklingen på de kommunale serviceområder i de kommende år, herunder oplyse om indholdet og omfanget af de serviceydelser, som vil blive tilbudt borgerne.

Dette kan ske som et led i orienteringen om budgettet. Men der vil også kunne være tale om en selvstændig redegørelse over for borgerne.

Udvalget har i denne sammenhæng overvejet, hvorledes en sådan bestemmelse mest hensigtsmæssigt kan udformes for at tilgodese de formål, der er nævnt ovenfor.

Hensynet til at sikre borgerne en dækkende information kunne umiddelbart tale for, at der fastsættes nærmere regler for udformningen og indholdet af denne information. Hermed ville borgerne dels få et krav på bestemte oplysninger om den kommunale service og dels have sikkerhed for, hvordan informationen bliver formidlet til dem.

Et sådant regelsæt for den kommunale information ville således tilgodese ønsket om at sikre en systematisk orientering af borgerne i alle kommuner og amtskommuner om de kommunale serviceydelser.

Derimod taler hensynet til kommunernes forskellighed imod et sådant centralt regelsæt. Indholdet i informationsopgaven varierer både i forhold til de opgaver, der aktuelt er i centrum og i forhold til den lokalpolitiske debat. Et centralt regelsæt vil ikke have mulighed for at tage hensyn til sådanne forskellige forhold i de enkelte kommuner.

Hermed kan der opstå en risiko for, at regelsættet enten bliver så generelt, at det reelt er indholdsløst eller så detaljeret, at det vil være vanskeligt at administrere såvel på lokalt som centralt niveau.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at der ikke bør fastsættes nærmere regler om indholdet og den nærmere udformning af informationen, og dermed om hvordan kommunalbestyrelsen eller amtsrådet skal opfylde informationsforpligtelsen.

Udvalget finder således ikke, at der er grundlag for at standardisere denne serviceinformation, i det omfang den kommunale informationsforpligtelse alene retter sig mod borgerne i den enkelte kommune.

Udvalget skal dog samtidig pege på, at det for at tilgodese formålet med informationen - må sikres, at denne udformes på en måde, der gør det muligt at følge op på oplysningerne og målsætningerne. Dette kan ske i forbindelse med regnskabsaflæggelsen eller i forbindelse med et følgende års information om målsætninger m.v. Af en sådan opfølgning vil fremgå, hvilke resultater

der er opnået i forhold til de målsætninger, som kommunalbestyrelsen eller amtsrådet selv har sat sig i forbindelse med vedtagelsen af budgettet.

Den specifikke serviceinformation.

Med hensyn til den konkrete information fra kommune til borger om de enkelte servicetilbud finder udvalget, at der allerede i dag ydes en betydelig indsats i kommunerne og amtskommunerne med henblik på, at borgerne, når de står foran at skulle benytte et bestemt servicetilbud, kan få en detaljeret information om netop det for dem relevante område. Herunder en orientering om alle de praktiske oplysninger mv., der knytter sig til den enkelte serviceydelse.

Udvalget finder derfor ikke, at der for denne type information er behov for fastsættelse af fælles standarder eller obligatoriske udmeldinger til borgerne.

Udvalget skal dog anbefale, at det henstilles til kommunerne, at de gennem en fortsat udvikling af den kommunale informationsindsats tilsigter at tilgodese borgernes behov for specifik information om de konkrete kommunale servicetilbud. Målsætningen bør være, at der tilvejebringes det fornødne niveau i informationsindsatsen i samtlige kommuner og amtskommuner.

I tilknytning hertil skal udvalget bl.a. pege på de muligheder, der ligger i en målretning af serviceinformationen mod de relevante målgrupper for de enkelte servicetilbud. Som eksempel kan nævnes information til alle borgere, der fylder 67 år, om folkepensionen og de tilbud kommunen har til pensionister.

Det skal i øvrigt bemærkes, at udvalgets anbefalinger er i harmoni med de forslag, der fremgår af rapporten fra Finansministeriets arbejdsgruppe om oplysning om servicekvalitet til borgerne.

Gennemførelse af forslagene.

Forslagene ovenfor lægger op til en meget stor frihed for den enkelte kommune til selv at tilrettelægge sin informationsindsats. Udvalget har derfor fundet det nødvendigt at overveje, hvordan denne informationsindsats bedst muligt kan understøttes og stimuleres.

Det er udvalgets opfattelse, at der for så vidt angår udformningen af den kommunale information kan være behov for en vejledningsindsats over for kommunerne om, hvorledes rammerne for en sådan information kan udformes og om hvilke elementer, der kan indgå i den. Det vil også kunne være et sigte hermed at opnå et vist fælles grundlag for indsatsen i de enkelte kommuner og amtskommuner.

Udvalget har ikke set det som sin opgave at udarbejde en vejledning til kommunerne og amtskommunerne. Udvalget skal i stedet opfordre til, at Indenrigsministeriet i forbindelse med den anbefalede fastsættelse af en generel

informationsforpligtelse tager initiativ til at igangsætte et samarbejde med de berørte sektorministerier og de kommunale parter omkring en sådan vejledningsindsats. Udvalget har dog fundet anledning til i bilag 2 - for nogle udvalgte serviceområder - at vise en oversigt over nogle forskellige oplysninger, der vil kunne indgå i en serviceinformation til borgerne. Det skal for en ordens skyld understreges, at der alene er tale om oversigter, der kan tjene til inspiration for det videre arbejde.

Med hensyn til den specifikke serviceinformation om de enkelte servicetilbud er det ikke udvalgets opfattelse, at der grundlæggende er behov for en egentlig vejledningsindsats fra centralt hold. På dette område er der snarere behov for, at der i kommunalt regi udarbejdes sammenfatninger over igangværende kommunale udviklingsprojekter. Kommunernes Landsforening og Amsrådsforeningen har iværksat en sådan erfaringsindsamling med henblik på at bidrage til en styrket ideformidling mellem kommunerne.

Det skal i øvrigt bemærkes, at der i rapporten fra Finansministeriets arbejdsgruppe om oplysning om servicekvalitet til borgerne er peget på muligheden for at gennemføre forskellige udviklingsprojekter.

Udvalget skal endvidere pege på muligheden for at se den kommunale informationsindsats i forhold til borgerne i sammenhæng med kommunalbestyrelsens information til - og dialog med - de enkelte driftsenheder og institutioner om de mål, der er sat for deres virksomhed i det kommende år.

De serviceinformationer m.v., som kommunalbestyrelsen bl.a. udmelder til borgerne i forbindelse med vedtagelsen af budgetterne, har en tæt og naturlig sammenhæng med de mål, som kommunalbestyrelsen sætter for den kommunale forvaltnings virksomhed.

Hermed får serviceinformationen et dobbelt sigte, idet den på samme tid er en orientering til borgerne om, hvad de kan forvente af kommunen i det kommende år, og et led i kommunalbestyrelsen ledelse af den kommunale virksomhed.

Dette er efter udvalgets opfattelse vigtigt at understrege, idet den kommunale informationsindsats hermed ikke nødvendigvis bliver en selvstændig, fritstående aktivitet, men derimod kan blive en integreret del af driften af den kommunale virksomhed.

5.4 Sammenlignelig serviceinformation til borgerne og myndighederne.

I afsnit 5.3 er peget på en model, der på en gang skal sikre en systematisk information til borgerne om de kommunale serviceydelser og en mulighed for den enkelte kommune til at vælge den form og det indhold, der svarer til de lokale forhold.

Denne model sikrer imidlertid ikke i alle situationer borgerne den fornødne information om de kommunale serviceydelser. I en række tilfælde vil borgerne have behov for at kunne sammenligne forholdene i forskellige kommuner. Det gælder generelt hvis borgeren ønsker at vurdere sin bopælskommunes service- og skatteniveau i forhold til andre kommuners, og det gælder mere konkret på områder, hvor der er valgmuligheder på tværs af kommunegrænserne eller i situationer, hvor borgeren skal vælge ny bopælskommune.

Som det fremgår af afsnit 5.1. har kommunalpolitikere, de centrale myndigheder og Folketinget også behov for oplysninger om ressourceforbrug og serviceniveau i de enkelte kommuner for at kunne vurdere den kommunale opgaveløsning.

En forudsætning herfor er sammenlignelige oplysninger. Udvalget har derfor set det som sin opgave at overveje, i hvilket omfang behovet for sådanne sammenlignelige oplysninger på kommuneniveau allerede er tilgodeset i dag, og hvordan der kan tilvejebringes yderligere oplysninger til dækning af mangler i det eksisterende informationsmateriale.

5.4.1. Eksisterende statistik mv. til sammenligning af de kommunale serviceydelser.

På mange af de kommunale serviceområder indsamles der allerede i dag et meget betydeligt statistisk informationsmateriale, der for samtlige kommuner og amtskommuner belyser den kommunale virksomhed. Det drejer sig først og fremmest om oplysninger om den kommunale økonomi samt om den kommunale ressourceanvendelse, dvs. input-siden af den kommunale serviceproduktion. Men der findes også oplysninger om output-siden. Det gælder især dokumentation for omfanget af de kommunale servicetilbud - f.eks. antallet af pladser i kommunale ordninger, antallet af brugere eller modtagere af ydelser m.v. Derimod foreligger der kun i meget få tilfælde oplysninger om serviceydelsers indhold og kvalitet.

Oplysningerne stammer fra mange forskellige kilder. Det skal understreges, at det i det følgende kun er nogle af de mest centrale kilder til belysning af kommunale servicetilbud, der beskrives, idet en samlet beskrivelse ligger uden for rammerne for dette udvalgsarbejde.

De centrale informationskilder.

Som eksempler på centrale informationskilder kan nævnes følgende:

- * *De kommunale budgetter og regnskaber.* Disse oplysninger, der indsendes til Indenrigsministeriet og Danmarks Statistik, omfatter en opgørelse af samtlige indtægter og udgifter i kommuner og amtskommuner, opdelt efter den autoriserede kontoplan.

- * *Den sociale ressourcetælling.* Danmarks Statistik foretager en gang årlig en opgørelse af de enkelte kommuners og amtskommuners ressourceanvendelse på det sociale område. Herunder bl.a. af udbuddet af ydelser, af personale- og pladsforbrug, samt over modtagere af hjemmehjælp, hjælpemidler m.m.
- * *"Bistandsstatistik".* De kommunale social- og sundhedsforvaltninger foretager årligt via træk på edb-registrer en personrelateret indberetning (ydel sesregistrant) til Danmarks Statistik. Herigennem indsamles bl.a. oplysninger om antallet af personer med udbetalte ydelser efter bistandsloven (§ 37 m.v.). Herudover foretager Danmarks Statistik bl.a. en indsamling af oplysninger via fælleskommunale edb-systemer, f.eks. om antallet af familier, der får udbetalt boligsikring og boligydelse. Oplysningerne findes på kommuneniveau.
- * *Det sociale Informations- og Analysesystem.* Socialministeriet indhenter - i den kommunale valgperiodes 1. og 3. år - via dette system oplysninger om udviklingen og om kommunalbestyrelses og amtsråds målsætninger på forskellige sociale områder (børn, voksne, ældre). Systemet er en ramme for informationsudveksling og dialog, herunder for fælles temaplanlægning, analyseprogrammer, kommunepaneller m.v.
- * *Landspatientregistret.* Den mest centrale kilde i sygestatistikken er Sundhedsstyrelsens Landspatientregister (LPR). Det indeholder oplysninger om alle de heldøgnpatienter, der er blevet udskrevet fra hospitalerne. Det forventes, at LPR i de kommende år bl.a. vil blive udbygget med opgørelser over aktiviteterne for ambulante behandlinger m.v. Oplysningerne lindes på sygehusniveau og kan aggregeres til amtskommunalt niveau.
- * *Statistik fra Sygesikringens Forhandlingsudvalg.* Statistik om aktiviteten og udgifterne inden for sygesikringen udgives af Sygesikringens Forhandlingsudvalg i en årlig sygesikringsstatistik. Dette materiale indeholder oplysninger om de praktiserende læger, speciallæger, medicin og tandlæger mv. Oplysningerne aggregeres på amtskommunalt niveau.
- * *Indberetninger fra Skoleårets Planlægning.* Indenfor grundskoleområdet (folkeskolen og private grundskoler) ekskl. efterskoler m.v. indsamler Undervisningsministeriet ved hjælp af indberetningsskemaer fra Skoleårets Planlægning en række oplysninger på institutionsniveau vedrørende skoler, elever og ressourceanvendelse, herunder antallet af undervisningstimer fordelt på art, reduktioner og over-/undertimer m.v. Oplysningerne findes for hver skole og aggregeres til kommuneniveau.

- * *Gymnasieafdelingens indberetningsAdministration (GIA)*. På gymnasieområdet (heri inkluderet de to-årige hf-forløb) indsamles via GIA-systemet en omfattende statistik vedrørende elev- og læreraktiviteter, herunder timeforbrug pr. lærer, klassekvotienter, fordelingen af lærernes arbejdstid på undervisning, opgaveretning, reduktioner m.v., skolestørrelse (antal klasser på skole), udbudte hold m.v. Oplysningerne lindes for hver skole og aggregeres til amtskommuneniveau.

Offentliggørelse af disse informationer.

En stor del af de indsamlede oplysninger om den kommunale serviceproduktion offentliggøres i forskellige sammenhænge. Der er imidlertid forskel på, i hvilken form oplysningerne publiceres.

I forhold til udvalgets arbejde er det af særlig interesse, i hvilket omfang oplysningerne publiceres i en bearbejdet form, der muliggør sammenligninger og vurderinger af oplysningerne på kommune- eller amtskommuneniveau.

De oplysninger, der indhentes gennem de ovenfor nævnte systemer, offentliggøres bl.a. på kommune- eller amtskommuneniveau i de neden for nævnte publikationer:

- * Oplysninger om de kommunale budgetter og regnskaber publiceres bl.a. i Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal, der udsendes en gang om året. Nøgletalspublikationen indeholder oplysninger om befolknings-sammensætningen i kommunerne, om den kommunale økonomi og om de store kommunale udgiftsområder; daginstitutioner, undervisning og kultur, ældreområdet og det øvrige sociale område samt for amtskommunerne sundhedsområdet.

Endvidere udgiver Amtsrådsforeningen årligt publikationen "Amternes økonomi", der indeholder budgettal for de enkelte amtskommuner samt 4 statistiske foldere med nøgletal fra amtskommunerne på de amtskommunale opgaveområder.

Endelig udgiver Kommunernes Landsforening ligeledes årligt "Kommunalstatistisk årbog", der beskriver den kommunale økonomi og ressourceanvendelse.

- * De oplysninger som Danmarks Statistik indsamler offentliggøres på kommuneniveau i Social Statistik. Heri findes bl.a. oplysninger fra den sociale ressourcetælling om antal pladser i børnehaver, aldersintegrerede institutioner m.v., antal pladser i plejehjem og daghjem, antal døgnklinter, antal ældreboliger og beskyttede boliger og antal pladser i daginstitutioner for børn med vidtgående handicap. Ligesom der findes oplysninger om bl.a. antallet af personer med udbetalte ydelser efter bistandsloven og antallet af familier, der får udbetalt boligsikring og boligydelse.

- * Oplysninger indhentet via Det sociale Informations- og Analysesystem offentliggøres i Sociale Tendenser, dels som hovedtendenser og dels som nøgletal på kommunebasis. Oplysningerne indgår desuden bl.a. i temamateriale og i øvrigt i Socialministeriets dialog og udveksling af oplysninger på de sociale områder med de kommunale myndigheder.
- * På sundhedsområdet publiceres oplysninger om aktivitets- og udgiftsniveauet i Sundhedsministeriets publikation med månedsstatistik for sygehusvæsenet, der indeholder oplysninger om aktiviteten og ventetiderne opdelt på de enkelte amtskommuner samt i Sundhedsministeriets nøgletal på sundhedsområdet, hvor den enkelte kommunes nøgletal umiddelbart kan sammenlignes med forskellige gennemsnit. Nøgletalspublikationen indeholder endvidere oplysninger om de enkelte sygehuses aktivitet.
- * Oplysninger vedrørende folkeskolen offentliggøres på kommuneniveau i "Folkeskolen i de enkelte kommuner", mens oplysninger om gymnasiet og HF på amtskommuneniveau publiceres en gang om året som Gymnasieafdelingens Nøgletal.

Anvendelsen af disse informationer.

Som det fremgår er hovedparten af de indsamlede oplysninger tilgængelige for offentligheden. Det er en generel erfaring, at der gennem de senere år har været en stigende interesse for sådanne sammenlignelige nøgletal.

De enkelte kommuner er meget opmærksomme på, hvordan de på centrale nøgletal er placeret i forhold til de kommuner, som de normalt sammenligner sig med. Nøgletal er således blevet et velbenyttet redskab til at stille spørgsmål til såvel den kommunale økonomi og ressourceanvendelse som til serviceomfang og - kvalitet. Det gælder, uanset om den pågældende kommune er placeret godt eller dårligt i forhold til sammenligningskommunerne, at nøgletallene kan starte en debat i kommunalbestyrelsen eller bredere ud i kommunen. Der er etableret mange cirkelsamarbejder, hvor grupper af ensartede kommuner udvikler og arbejder med sammenlignelige nøgletal.

Der har endvidere i de senere år været en stigende interesse for nøgletal hos de enkelte borgere og interesseorganisationer. Disse brugere af nøgletal er hovedsagelig interesseret i at undersøge, hvordan de enkelte kommuner prioriterer på de forskellige serviceområder. Nøgletal indgår således i disse gruppers argumentation for at få tilført flest mulige ressourcer til deres interesseområder. Herudover benyttes nøgletal i stigende omfang af dagspressen - og ikke mindst lokalpressen - til beskrivelse af de enkelte kommuners udgifts- og serviceniveau.

Desuden indgår nøgletaloplysningerne i de centrale myndigheders og Folketingets overordnede vurderinger af det kommunale udgifts- og serviceniveau og herunder af forskelle i kommunernes indsats på de enkelte områder.

Herudover kan det også nævnes, at interessen for sammenlignelige oplysninger har medført en række private initiativer på området. Det gælder såvel generelle nøgletalssystemer (ECO-systemet) som sektorspecifikke indsamlinger af oplysninger (interesseorganisationer, dagblade m.fl.). Disse private initiativer er med til understrege interessen - og behovet - for sammenlignelige oplysninger om serviceniveauet i de enkelte kommuner.

5.4.2. Vurderingen af de eksisterende informationskilders anvendelse samt af behovet for indsamling af supplerende serviceoplysninger.

På baggrund af gennemgangen af den eksisterende statistik, jf. afsnit 5.4.1., har udvalget for det første konstateret, at der allerede i dag foreligger en meget betydelig datamængde, der er **kommune-/amtskommunespecifik**, og som derfor vil kunne danne grundlag for sammenlignende oversigter og analyser m.v.

De foreliggende data er i mange tilfælde økonomi- og ressourceorienterede - input-siden - men der findes dog også i betydeligt omfang data, der belyser output-siden i form af data vedrørende omfanget af de kommunale serviceydelser. Det gælder f.eks. antallet af pladser, antallet af brugere og dækningsgrader m.v. Til gengæld må det konstateres, at der kun foreligger meget få data til belysning af serviceydelsers indhold og kvalitet.

For det andet har udvalget konstateret, at der i betydeligt omfang sker en offentliggørelse af det foreliggende datamateriale. Den måde oplysningerne offentliggøres på er imidlertid af meget forskellig karakter.

Der kan umiddelbart skelnes mellem 3 forskellige måder:

- * *Statistikoversigter*, hvor oplysningerne repræsenteres relativt uformidlet, og hvor hovedvægten ligger på at formidle statistiske oplysninger til videre bearbejdning og anvendelse. Som eksempler herpå kan peges på nogle af Danmarks Statistiks publikationer.
- *Sektorspecifikke rapporter*, hvor flere forskellige oplysninger vedrørende forholdene inden for en enkelt sektor er samlet for hver enkelt kommune/amtskommune. Som eksempler herpå kan nævnes Socialministeriets publikation "Sociale Tendenser" og Sundhedsministeriets nøgletal.
- *Tværgående oversigter over kommunernes virksomhed*, hvor der for hver enkelt kommune/amtskommune præsenteres en række oplysninger vedrørende de forskellige opgaveområder, og hvor oplysningerne for den en-

kelte kommune er sat i forhold til forskellige gennemsnit. Som eksempel herpå kan nævnes Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke er behov eller grundlag for at opbygge nye, større informationsindsamlingsystemer.

Det må imidlertid samtidig konstateres, at *tilgængeligheden* for de forskellige brugergrupper afhænger meget af, i hvilken form de enkelte oplysninger offentliggøres.

Derfor bør interessen efter udvalgets opfattelse samle sig om at forbedre og udbygge den nuværende rapportering af sammenlignelige kommune/amtskommunespecifikke oplysninger med særligt henblik på at opnå en større tilgængelighed for alle brugergrupper.

Det gælder dels den sektorspecifikke rapportering, men også den mere tværgående formidling af oplysninger om den kommunale virksomhed, som f.eks. kommer til udtryk i Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

Efter udvalgets opfattelse vil denne *udbygning og forbedring* skulle omfatte 3 hovedelementer. Det drejer sig om at udnytte den eksisterende statistik bedre, om at fjerne eventuelle barrierer for bedre oplysninger via de eksisterende statistiksystemer og om at supplere de eksisterende oplysninger med indhentning af nye oplysninger på de områder, hvor der er et særligt behov herfor.

Der er nærmere redegjort for disse 3 hovedelementer i de følgende afsnit.

5.4.2.1. *Bedre udnyttelse af den eksisterende statistik.*

Udvalget skal for det første pege på muligheden af at udnytte de eksisterende oplysninger bedre, og herunder at gøre oplysningerne lettere tilgængelige for borgerne.

Det kan bl.a. ske ved at udbygge de eksisterende nøgletalspublikationer. Det drejer sig både om de sektorspecifikke publikationer såsom Socialministeriets publikation "Sociale Tendenser" og Sundhedsministeriets nøgletal og om de tværgående publikationer såsom Indenrigsministeriets nøgletalspublikation.

I sådanne publikationer får interesserede en let tilgængelig adgang til at sammenligne de enkelte kommuners og amtskommuners indsats på de forskellige serviceområder.

Indholdet af de forskellige publikationer kan imidlertid i nogle tilfælde forbedres gennem en bedre udnyttelse og sammenstilling af de eksisterende oplysninger.

Som eksempel herpå kan nævnes, at der i Indenrigsministeriets kommunale nøgletal findes oplysninger om hver enkelt kommunes indsats på ældreområdet. Beskrivelsen omfatter bl.a. oplysninger om:

- * Ældreudgifter ekskl. ældreboliger pr. 65 år og derover.

- * Boligydelse til ældre pr. 65 år og derover.
- * Plejehjemspladser pr. 100 65 år og derover.
- * Ældreboliger pr. 100 65 år og derover.

Socialministeriets publikation "Sociale Tendenser" indeholder også oplysninger om ældreområdet. Det drejer sig bl.a. om:

- * Antal modtagere af varig hjemmehjælp pr. 1.000 ældre.
- * Forventet antal ældre på plejehjem pr. 1.000 ældre i kommunen.
- * Forventet antal ældre pr. 1.000 i kommunen, der bor i ældreegnede boliger.

Publikationen "Social Statistik" fra Danmarks Statistik indeholder på ældreområdet bl.a. oplysninger om:

- * Antal døgnklienter på plejehjem.
- * Antal beboere i ældreboliger.
- * Antal dagcentre beregnet til særligt omsorgsarbejde (§ .74-78).

Eksemplet viser, at det ved at kombinere oplysningerne vedrørende ældre i de 3 nævnte publikationer vil være muligt at give en væsentlig mere fyldestgørende og lettere tilgængelig beskrivelse af kommunernes indsats på ældreområdet.

Det samme gør sig efter udvalgets opfattelse gældende på en række andre områder såsom *undervisningsområdet* og *biblioteksområdet*. På biblioteksområdet er der f.eks. i Indenrigsministeriets kommunale nøgletal alene oplysninger om kommunernes biblioteksudgifter pr. indbygger. Oplysninger om f.eks. antal udlån pr. indbygger, antal årligt indkøbte nye udgivelser pr. indbygger og om den samlede ugentlige åbningstid indsamles derimod af Statens Bibliotekstjeneste. En kombination af disse forskellige oplysninger vil kunne give et mere dækkende billede af biblioteksområdet.

Udvalget skal på denne baggrund anbefale, at de eksisterende statistiske oplysninger fremover udnyttes bedre, og herunder især at tilgængeligheden af oplysningerne forbedres, f.eks. gennem mere tværgående oversigter, der muliggør sammenligninger mellem kommunernes/amtskommunernes indsats inden for en sektor eller mere generelt inden for alle de større, kommunale opgavefelter.

Konkret skal udvalget foreslå, at dette bl.a. sker gennem en udbygning af Indenrigsministeriets kommunale nøgletal, og at de enkelte sektorministerier tilsvarende overvejer mulighederne for at udbygge deres sektorspecifikke oversigter.

5.4.2.2. Eventuelle barrierer for bedre oplysninger via de eksisterende informationssystemer fjernes.

Udvalget finder for det andet, at der er behov for nærmere at overveje om den eksisterende statistik og informationsindsamling kan forbedres gennem justeringer i de nuværende informationsindsamlingssystemer.

Der tænkes her specielt på behovet for at undersøge, om der er barrierer i disse systemer, der forhindrer en optimal udnyttelse.

Erfaringerne viser generelt, at det er mest hensigtsmæssigt, at oplysninger indsamles via generelle informationsindsamlingssystemer fremfor via særlige foranstaltninger - såsom ad hoc udsendelser af spørgeskemaer eller nye indberetningsrutiner. Indsamling via de eksisterende systemer giver den enkleste proces set fra såvel afgivers som modtagers side.

Samtidig er det dog vigtigt at fremhæve hensynet til fortsat at have smidige og relativt enkle informationsindsamlingssystemer. Dette taler efter udvalgets opfattelse for, at der alene foretages ændringer i de nuværende systemer i tilfælde, hvor en ændring tilsigter at dække et varigt informationsbehov.

Som omtalt i det følgende afsnit kan der tillige opstå behov for oplysninger, der mere kortvarigt har høj politisk prioritet. Sådanne behov kan mest praktisk dækkes gennem særlige spørgeskemaundersøgelser og lignende.

Som et konkret eksempel på mulighederne for at forbedre de eksisterende systemer kan nævnes, at Undervisningsministeriet under udvalgsarbejdet har peget på, at den eksisterende statistik på folkeskole- og gymnasieområdet vil kunne gøres mere fyldestgørende gennem visse specificeringer af udgifterne i det kommunale budget- og regnskabssystem. Sundhedsministeriet har ligeledes peget på, at der gennem visse præciseringer af reglerne heri vil kunne ske en forbedring af sammenligningerne på sygehusniveau i ministeriets nøgletalspublikation.

Udvalget anbefaler, at de enkelte sektorministerier sammen med de kommunale parter på deres respektive områder undersøger, om justeringer i de nuværende informationssystemer kan forbedre grundlaget for sammenligninger mellem kommunernes/amtskommunernes indsats på de kommunale serviceområder. Det vil formentligt mest praktisk kunne ske sammen med de drøftelser mellem de enkelte sektorministerier og de kommunale parter, som foreslås i det følgende afsnit.

5.4.2.3. De eksisterende oplysninger suppleres med indhentning af nye oplysninger.

De eksisterende oplysninger er som tidligere nævnt især orienteret mod input-siden, økonomi og ressourcer, og er for så vidt angår output-siden stort set alene rettet mod omfanget af de kommunale serviceydelser - forstået som antallet af pladser, brugere osv.

Med henblik på at tilvejebringe en bredere og mere dækkende beskrivelse af den kommunale serviceproduktion vil der derfor efter udvalgets opfattelse for det tredje være behov for indhentning af supplerende oplysninger, der på kommuneniveau mere direkte kan belyse resultaterne af den kommunale serviceproduktion, og herunder bidrage til at beskrive andre aspekter af de kommunale serviceydelser - såsom ventetider.

Sådanne oplysninger vil formentlig kun i et vist omfang kunne inkorporeres i de eksisterende indberetningssystemer.

Oplysninger kan imidlertid heller ikke umiddelbart tilvejebringes gennem den model til en systematisering af den kommunale informationsindsats over for borgerne som udvalget har peget på i afsnit 5.3. En forudsætning herfor ville være, at både indholdet og udformningen af den kommunale information blev standardiseret og gjort obligatorisk.

Udvalget har ikke fundet, at en sådan standardisering er hensigtsmæssig, idet der herved ikke ville kunne tages hensyn til de lokale forhold, ligesom en standardisering ville forekomme unødvendig stiv og bureaukratisk i forhold til den enkelte kommune.

Som et alternativ hertil har udvalget fundet det mere hensigtsmæssigt at pege på muligheden for, ved siden af oplysningerne i de eksisterende indberetningssystemer, at indhente et mindre antal nye oplysninger, så der herigenom opnås et mere dækkende billede af den kommunale indsats på de relevante serviceområder.

Der er i denne sammenhæng grund til at være opmærksom på, at valget og den nærmere præcisering af de oplysninger, der indhentes, og den måde de anvendes og offentliggøres på, kan påvirke prioriteringen mellem opgaver og løsningsmuligheder i kommunerne. Dette forhold kan efter udvalgets opfattelse tilgodeses ved, at oplysningerne indgår i grupper af oplysninger, der kan give et sammenhængende og balanceret billede af den enkelte kommunes indsats og de stedlige forudsætninger på de relevante serviceområder.

Det er nødvendigt, at det er obligatorisk for samtlige kommuner og amtskommuner at indberette disse oplysninger til de centrale myndigheder. Det betyder, at det af hensyn til indrapporteringen og den videre brug af oplysningerne er vigtigt, at oplysningerne er målelige, kvantificerbare og rimeligt entydige, således at de kan danne grundlag for egentlige sammenligninger.

Dette stiller naturligvis krav til den mere detaljerede udformning af disse oplysninger. Krav som det vil kræve et nøjere analysearbejde at udmønte netop i relation til måling af kommunale serviceydelser.

Udvalget har derfor ikke fundet det muligt at fremkomme med forslag til den præcise fastlæggelse af de nye oplysninger om den kommunale serviceproduktion.

Dette arbejde bør efter udvalgets opfattelse ske i et tæt samarbejde mellem de respektive sektorministerier og de kommunale parter. Udvalget skal foreslå, at Indenrigsministeriet tager initiativ til, at dette arbejde igangsættes.

Udvalget har i stedet valgt at pege på, hvilke områder af den kommunale serviceproduktion og hvilke konkrete elementer heri, som umiddelbart bør indgå i arbejdet med nye oplysninger.

Da indsamlingen af nye supplerende oplysninger om den kommunale service altid vil have en tæt sammenhæng med de politiske prioriteringer, er det udvalgets opfattelse, at der med jævne mellemrum vil være behov for at tage de enkelte oplysninger op til vurdering og eventuel revision.

Udvalget har dog samtidig fundet det vigtigt at understrege, at det af hensyn til mulighederne for at følge udviklingen på de enkelte områder vil være nødvendigt at operere med en fast kerne af oplysninger, der ikke er genstand for en jævnlig udskiftning. Herudover kan der imidlertid løbende medtages oplysninger om områder, der mere kortvarigt har høj politisk prioritet. Beslutninger herom vil bl.a. kunne træffes i forbindelse med de årlige kommunaløkonomiske forhandlinger mellem regeringen og de kommunale parter.

Udvalget har nedenfor overvejet 6 områder, hvor det efter udvalgets opfattelse vil være særligt nærliggende at søge informationen om - og rapporteringen af - den kommunale serviceproduktion udbygget. Det drejer sig om børnepasning, ældreområdet, aktivering af kontanthjælpsmodtagere, indsatsen for sindslidende, affaldsbortskaffelse og sundhedsområdet.

Når udvalget særlig har fundet anledning til at behandle disse 6 områder skyldes det først og fremmest, at der er tale om centrale og udgiftstunge serviceområder, der har høj politisk prioritet. Borgerne, kommunalpolitikerne, de centrale myndigheder og Folketinget har derfor i særlig høj grad brug for sammenlignelige og mere dækkende oplysninger på disse områder - opgjort for hver enkelt kommune/amtskommune.

Nedenfor er angivet hvilke typer af oplysninger, der efter udvalgets opfattelse umiddelbart bør indgå i informationsudbygningen på de 6 nævnte områder.

Pasningstilbud til børn.

Her er interessen især koncentreret om mulighederne for at få pasningstilbud til børn. Der er i dag ingen officielle opgørelser over ventetider og garantiordninger i de enkelte kommuner. Der er derfor umiddelbart behov for, at der tilvejebringes sammenlignelige oplysninger herom fra samtlige kommuner.

Dette forslag omfatter følgende oplysninger:

- * Pasningsgaranti, dvs. om forældrene kan regne med, at der er plads til barnet fra en angiven alder og i bestemte foranstaltninger.
- * Ventetid, regnet fra det tidspunkt hvorfra forældrene ønsker en plads (alder- og typeopdelt).
- * Garantiordninger, dvs. sikkerhed for at få en plads igen i forbindelse med udmeldelse af barnet i en periode.
- * Mulighed for deltidspads, hvis familiens behov kan dækkes med mindre end en fuldtidsplads.

Ældreområdet.

På ældreområdet finder udvalget ligeledes, at der i dag er et udækket behov for flere oplysninger om resultaterne af den kommunale indsats. Der foreligger således ikke oplysninger om ventetiden på at få en ældreregnet bolig eller en plejebolig, ligesom der mangler oplysninger om kommunernes døgnberedskab, herunder for de svageste ældre. Det foreslås derfor, at der indsamles sådanne oplysninger fra samtlige kommuner.

Dette forslag omfatter følgende oplysninger:

- * Ventetid for ældre til en egnet bolig og til tilbud om pleje og omsorg.
- * Plejeboliger med intensiv pleje og omsorg i plejehjem eller i anden bolig.
- * Døgnpladser særligt indrettet for senil demente eller sindslidende ældre.
- * Omfang og indhold af det kommunale døgnberedskab for pleje og omsorg ("døgnplejeordning"¹¹).

For så vidt angår hjemmehjælpsområdet er udvalget klar over, at der vil være betydelige vanskeligheder forbundet med at indsamle sammenlignelige oplysninger om indholdet og kvaliteten af den kommunale hjemmehjælps ydelser. Udvalget skal imidlertid pege på muligheden af, at den igangværende arbejdsgruppe i Socialministeriet om rettigheder og klageadgang i forbindelse med den kommunale hjemmehjælp kan resultere i forslag, der eventuelt kan give anledning til fastsættelse og indhentning af oplysninger om servicen på hjemmehjælpsområdet.

Aktivering af kontanthjælpsmodtagere.

Aktivering af kontanthjælpsmodtagere er en kommunal opgave, der påkalder sig stor politisk interesse. Som følge heraf har området undergået en del ændringer i de senere år. Kommunerne har således fået pligt til at give - og kontanthjælpsmodtagerne en ret til at få - tilbud om aktivering. Der er

brug for at kunne belyse, i hvilket omfang kommunerne giver aktiveringstilbud ud over lovens mindstekrav.

Dette forslag omfatter følgende oplysninger:

- * Tilbyder kommunen aktivering tidligere end loven fastsætter, for henholdsvis de 18-24 årige og for de 25 årige og derover.
- * Tilbyder kommunen aktivering i videre omfang (ugentlig arbejdstid/varighed), end loven fastsætter.

Tilbud til sindslidende.

Den samlede indsats for psykisk syge er organiseret i en række sektorer og delsektorer: sengeafdelinger på sygehuse, distriktpsykiatrien, sociale omsorgs- og støttetilbud samt undervisning.

Det er imidlertid afgørende for vurderingen af indsatsen i et lokalt område, at de forskellige foranstaltninger ikke betragtes isoleret, men som en helhed. Enhver vurdering af indsatsen for mennesker med sindslidelser må gå på tværs af sektorerne, også fordi der på nogle områder ikke er faste grænser for, hvor en bestemt aktivitet skal organiseres, og fordi tiltag på et område påvirker behovet på et andet.

Der er derfor behov for, at der tilvejebringes oplysninger om den samlede indsats på området.

Dette forslag omfatter følgende oplysninger:

- * Aktiviteten på det ambulante behandlingsområde.
- * Omfang og indhold af botilbud til sindslidende.
- * Omfang og indhold af kontakt- og aktivitetsmuligheder for sindslidende.

Affaldsbortskaffelse.

På affaldsbortskaffelsesområdet savnes der efter udvalgets opfattelse i dag generelt kommuneopdelte oplysninger om den kommunale indsats. De eksisterende oplysninger stammer især fra de kommunale budgetter og regnskaber og vedrører således hovedsagelig udgifter og økonomi. Oplysninger om affaldsbortskaffelse indgår da p.t. heller ikke i de tværgående publikationer. Der er derfor et behov for flere oplysninger herom, som bl.a. kan indgå i en rapportering i de tværgående publikationer.

Udvalget skal derfor foreslå, at der bl.a. tilvejebringes oplysninger om, hvordan affaldet bortskaffes og om prisen for den enkelte husstand. Det skal i øvrigt bemærkes, at basismaterialet vedrørende flere af disse oplysninger udmeldes til kommunerne via Miljøministeriets ISAG-system.

Dette forslag omfatter følgende oplysninger:

- * Hvordan bortskaffes affaldet (genanvendelse, forbrænding, losseplads).
- * Har kommunen kildesortering, og af hvilke fraktioner.
- * Hvad koster affaldsbortskaffelse for den enkelte husstand.

Sundhedsområdet.

Det centrale emne på dette område er ventetiden til operationer m.v. Som et resultat af arbejdet i Sundhedsministeriets ventetidsudvalg er der nu skabt mulighed for, at der løbende kan offentliggøres en månedlig statistik for aktiviteten i sygehusvæsenet, der viser hvor mange patienter, der i den seneste måned har været indlagt, og hvor længe de har ventet. Oplysningerne er angivet for samtlige amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner.

På denne baggrund ser udvalget ingen grund til i denne fase at fremkomme med forslag til indhentning af yderligere oplysninger på sundhedsområdet.

Udvalget skal dog anbefale, at Sundhedsministeriet overvejer at medtage de nye ventetidsoplysninger m.v. i ministeriets nøgletalspublikation, således at oplysningerne kan indgå i en bredere sammenhæng.

5.4.2.4. Sammenfatning.

Udvalget skal på baggrund af gennemgangen i afsnit 5.4.2 foreslå,

- at der sker en bedre udnyttelse af den eksisterende statistik med det formål at øge dens tilgængelighed,
- at eventuelle barrierer for en bedre udnyttelse af de eksisterende oplysninger fjernes gennem justeringer i informationsindsamlingssystemerne,
- at Indenrigsministeriet tager initiativ til et samarbejde mellem de relevante ressortministerier og de kommunale parter om hurtigst muligt at få fastlagt tilstrækkeligt entydige definitioner af de enkelte ovenfor omtalte oplysninger med henblik på indhentning af sammenlignelige oplysninger fra samtlige kommuner/amtskommuner, og
- at såvel eksisterende som nye oplysninger om den kommunale serviceproduktion i større udstrækning offentliggøres såvel sektorvis som i tværgående publikationer, herunder Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal, som foreslås udbygget.

BILAG 1. DE RETLIGE RAMMER FOR KOMMUNERNES VIRKSOMHED.

I dette bilag gennemgås de kommunale styrelses- og bevillingsregler, regler for brugerflydelse og endelig regler om borgernes ret til at vælge mellem forskellige servicetilbud.

/./. Regler for styrelsen af kommuner og amtskommuner.

Reglerne om det kommunale styre er fastlagt i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 526 af 22. juni 1993 med senere ændringer). Styrelsesloven indeholder ensartede regler for alle primærkommuner og amtskommuner - bortset fra Københavns Kommune, hvis styrelse er reguleret i en særlig lov (lovbekendtgørelse nr. 527 af 22. juni 1993 med senere ændring). Den kommunale styrelseslovgivning indeholder regler om de styrende organer - kommunalbestyrelse/amtsråd, udvalgene og borgmesteren.

De enkelte kommunalbestyrelser og amtsråd skal vedtage en styrelsesvedtægt, som bl.a. fastsætter regler for antallet af udvalg og disses opgaver.

Kommunalbestyrelsens medlemstal skal være ulige og mindst 9 og højst 31. Det samme gælder for amtsrådets medlemstal. Mindstekravet til medlemstallet blev forhøjet fra 5 til 7 ved en lovændring i 1989. Baggrunden for forhøjelsen var, at det samtidig blev fastsat i loven, at udvalgsmedlemstal ikke må overstige halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal. Mindstekravet er senere ved lov nr. 259 af 6. maj 1993 blevet forhøjet til 9 i sammenhæng med indførelsen af nye styreformer, herunder et udvalgsløst styre. Kun én kommune har et medlemstal på 9.

I Københavns Kommune benævnes kommunalbestyrelsen borgerrepræsentationen. Medlemstallet, der fastsættes i styrelsesvedtægten, udgør 55 medlemmer.

I styrelseslovens § 2 er det fastsat, at kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Det er herved fastslået, at ledelsen af og ansvaret for hele den kommunale organisation ligger hos kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan kræve en hvilken som helst sag forelagt (bortset fra sociale sager vedrørende enkeltpersoners forhold) til behandling og afgørelse.

Styrelsesloven henlægger udtrykkeligt og ufravigeligt en række kompetencer som led i den styrende virksomhed til kommunalbestyrelsen, f.eks. vedtagelsen af årsbudgettet og årsregnskabet, vedtagelsen af tillægsbevillinger og

anlægsbevillinger, vedtagelsen af takster, vedtagelsen af låneoptagelser og påtageiser af garantiforpligtelser m.v., jf. §§ 38, 40, 41, 41 a og 45.

For de kommunale opgaver i øvrigt er det forudsat, at de varetages i en funktionsdeling mellem kommunalbestyrelsen, de øvrige kommunalpolitiske organer og administrationen.

De stående udvalg forestår den umiddelbare varetagelse af opgaverne samt forberedelsen af kommunalbestyrelsens behandling, jf. §§ 17 og 21. Tidligere skulle der efter lovgivningen nedsættes flere stående udvalg, herunder et socialudvalg. I slutningen af 1980'erne var der imidlertid i kommunerne opstået et ønske om at ændre styrelsesordningen med henblik på at reducere antallet af stående udvalg. Baggrunden herfor var bl.a. en forventning om, at der i udvalg med større sagsområder ville ske en mere tværgående behandling af opgaverne. Færre udvalg ville også kunne forenkle den administrative sagsbehandling og reducere koordinationsproblemerne. På denne baggrund blev der ved lovændringer i 1989 skabt hjemmel til, at der alene kunne nedsættes ét stående udvalg, idet kravet om nedsættelse af et socialudvalg samtidig blev ophævet.

Økonomiudvalget har en særlig stilling og udøver et tværgående tilsyn ved at have indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige administrationsområder, jf. § 18. Økonomiudvalget forestår eller samordner tillige al planlægning inden for kommunen, ligesom udvalget er personaleudvalg. Ved lov nr. 259 af 6. maj 1993 er der tillige tilvejebragt hjemmel for en overladelse af andre opgaver til økonomiudvalget. Baggrunden herfor var, at der med begrænsningen af antallet af stående udvalg var opstået et større behov for at kunne henlægge drifts- og forvaltningsmæssige opgaver til økonomiudvalget.

Borgmesterens væsentligste funktion er, bortset fra formandskabet i kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget, den daglige ledelse af den kommunale administration, jf. §§ 30 og 31.

Den kommunale administration er ikke tillagt opgaver eller kompetencer direkte i styrelseslovens bestemmelser, men i praksis træffes langt størstedelen af de kommunale beslutninger af administrationen.

Når kommunalbestyrelsen varetager en opgave, sker det i overensstemmelse med den funktionsdeling, der er fastlagt i den kommunale styrelseslov. Der kan siges at være tale om en intern fordeling af den kompetence, som tilkommer og hviler på kommunalbestyrelsen. Heraf følger tillige, at der ikke opstår spørgsmål om delegation i det omfang, den angivne funktionsdeling eller arbejdsgang følges i forbindelse med udførelsen af de kommunale opgaver.

Ud over de stående udvalg kan der nedsættes særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. De

særlige udvalg kan have medlemmer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen. Udvalgene kan nedsættes når som helst i valgperiodens løb.

I styrelseslovens § 17, stk. 6, er det fastsat, at kommunalbestyrelsen drager omsorg for indretning af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale. Med bestemmelsen er det markeret, at administrationen er et led i styrelsessystemet med kommunalbestyrelsen som overordnet organ. Styrelsesloven indeholder ikke i øvrigt regler om den kommunale administration, og den enkelte kommunalbestyrelse kan således frit indrette administrationen i overensstemmelse med lokale ønsker og behov.

Borgmesterens udøvelse af den daglige ledelse af kommunens administration sker under ansvar over for kommunalbestyrelsen, der gennem vedtagelse af kompetencefordelingsplaner og stillingsbeskrivelser kan fastlægge fordelingen af kompetence og graden af delegation inden for den kommunale forvaltning. Ved fastlæggelse af bestemmelser om delegation til forvaltningen er kommunalbestyrelsen som udgangspunkt frit stillet. Kommunalbestyrelsen vil kunne træffe beslutning om delegation i alle tilfælde, hvor dette ikke er udelukket direkte eller forudsætningsvis i lovgivningen.

Styrelseslovens § 64 giver mulighed for at kommunalbestyrelserne i Frederiksberg, Odense, Aalborg og Århus kan træffe bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat. Bestemmelsen forudsætter, at den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender varetages af magistraten eller de enkelte magistratsmedlemmer, som vælges ved forholdstalsvalg. Kommunalbestyrelserne i Odense, Aalborg og Århus har udnyttet denne mulighed.

Fra 1. juli 1993 er der gennemført en ændring af den kommunale styrelseslov, der giver kommuner og amtskommuner endnu større frihed til at indrette og tilpasse den politiske ledelse og struktur i (amts)kommunen til lokale ønsker og behov.

I frikommuneloven er der i dag hjemmel til at iværksætte forsøg med forskellige kommunale styreformer. Da frikommuneloven imidlertid ophører den 31. december 1993, er det ved ændringen i den kommunale styrelseslov sikret, at kommunerne også i fremtiden kan anvende styreformer, der styrker den overordnede politiske ledelse af de kommunale opgaver.

Lovændringen indeholder 2 nye styreformer, der har det til fælles, at de styrker den overordnede politiske ledelse af de kommunale opgaver.

Kommunalbestyrelsen kan således efter styrelseslovens § 65 træffe bestemmelse om, at økonomiudvalget skal bestå af borgmesteren og de stående udvalgs formænd (samt eventuelt yderligere medlemmer). Denne styreform benævnes ofte "mellemdomsstyre", fordi den består af træk fra det almindelige udvalgsstyre og fra magistratsstyre.

Ved "mellemformsstyre" er udvalgsformændene sammen med borgmesteren - og eventuelt et yderligere antal kommunalbestyrelsesmedlemmer - medlemmer af økonomiudvalget. De pågældende vælges ved forholdstalsvalg. Herved styrkes økonomiudvalget som det planlæggende og koordinerende organ, og det muliggøres, at der i højere grad kan varetages tværgående helhedshensyn ved prioriteringen af kommunens ressourcer. En inddragelse af udvalgsformændene i økonomiudvalget vil tillige forbedre de informationsmæssige kanaler mellem økonomiudvalg og de stående udvalg.

Ved lovændringen har kommunalbestyrelsen endvidere mulighed for at bestemme, at der ikke skal oprettes udvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning, jf. styrelseslovens § 65 a. Der vil således kunne indføres et såkaldt "udvalgsløst styre" (bortset fra et stående udvalg, der skal træffe afgørelse om sociale ydelser m.v. til enkeltpersoner og et eventuelt havneudvalg). I øvrigt skal der i kommuner med udvalgsløst styre - ligesom i alle andre kommuner - nedsættes de kommissioner, nævn og råd m.v., der er fastsat i sektorlovgivningen, f.eks. beredskabskommissioner, børne- og ungdomsudvalg, folkeoplysningsudvalg m.v. Opgaverne vedrørende udarbejdelse af budgetforslag og aflæggelse af regnskab, der i udvalgskommuner varetages af økonomiudvalget, er ved det "udvalgsløse styre" tillagt borgmesteren.

Det forventes, at denne styreform - i modsætning til "mellemformsstyret" - særligt vil kunne anvendes i mindre kommuner, hvor omfanget af de kommunale opgaver og sagsmængden er mere begrænset.

Endelig kan kommuner og amtskommuner med indenrigsministerens godkendelse træffe bestemmelse i kommunens styrelsesvedtægt om andre styreformer. F.eks. vil en kommunalbestyrelse kunne ansøge om godkendelse af nedsættelse af et forretningsudvalg, som det eneste udvalg, og som derfor varetager hele den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, der ellers er henlagt til økonomiudvalget og de stående udvalg.

Med kravet om indenrigsministerens godkendelse af andre styreformer - en godkendelse, der gælder for én valgperiode - sikres det, at der tages hensyn til mindretal i kommunalbestyrelsen. Indenrigsministeren er samtidig bemyndiget til at fastsætte regler for sådanne andre styreformer, herunder nødvendige eller ønskelige fravigelser af styrelseslovens regler.

Forholdet kommunalbestyrelse - institutioner

Kommunalbestyrelsen er som nævnt det generelt kompetente organ i alle kommunens anliggender. I den kommunale styrelseslov er der imidlertid forudsat en arbejds- og funktionsdeling, således at de forvaltende og administrerende opgaver varetages af udvalgene. I styrelsesloven (§ 21, stk. 1) er det således fastsat, at "udvalgene bestyrer de anliggender, der er underlagt dem, inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de regler m.v., der

er udstedt af kommunalbestyrelsen". I kommunens styrelsesvedtægt er udvalgenes forvaltningsområder fastlagt.

Bestyrelsen af kommunens forskellige institutioner er henlagt til de stående udvalg. Efter den af Indenrigsministeriet udarbejdede normalstyrelsesvedtægt henhører institutioner inden for det undervisningsmæssige og kulturelle område, herunder samarbejdet med private og selvejende institutioner, under undervisnings- og kulturudvalget. Tilsvarende varetager socialudvalget opgaver vedrørende kommunens sociale institutioner og private og selvejende institutioner, som kommunalbestyrelsen har indgået overenskomst med til opfyldelse af forpligtelserne efter bistandsloven. De øvrige institutioner, fritidsanlæg m.v. henhører under det tekniske udvalg.

I praksis har kommunalbestyrelsen eller udvalgene dog henlagt beføjelserne i forbindelse med den daglige institutionsdrift til administrationen og i vidt omfang til de enkelte kommunale institutioner. Ved denne uddelegering af kompetence og økonomisk ansvar til institutionerne er der gennemført en decentralisering og selvforvaltning, således at de enkelte institutioner selv træffer bestemmelse om anvendelse af de afsatte ressourcer og om institutionernes forhold i øvrigt.

I mange tilfælde er decentraliseringen kombineret med en udstrakt brugerindflydelse, hvorved der kan opnås en bedre udnyttelse af de givne ressourcer og en bedre sikring af, at institutionerne drives i overensstemmelse med brugernes ønsker og behov.

Medmindre andet er fastsat i lovgivningen, er der ikke nogen begrænsninger i kommunalbestyrelsens (og udvalgenes) adgang til at overlade beføjelser til de enkelte institutioner. Hvis der er tale om delegation til brugerbestyrelser, gælder der dog den begrænsning, at myndighedsudøvelse kun kan delegeres, såfremt der i lovgivningen er udtrykkelig hjemmel hertil.

Den enkelte institution og en eventuel brugerbestyrelse kan således få overladt en faglig selvforvaltning og dermed selv træffe bestemmelse vedrørende institutionens ydelser, herunder deres indhold og omfang. Dog kan det ikke overlades til en brugerbestyrelse at træffe beslutning om, hvem der skal have ydelserne stillet til rådighed. Afgørelsen heraf er en myndighedsudøvelse, der skal varetages af et personale, der er underlagt kommunalbestyrelsens (udvalgenes) instruktionsbeføjelse.

Institutionen kan også udøve en økonomisk selvforvaltning og selv træffe beslutning om anvendelsen og prioriteringen af de ressourcer, der er afsat til den pågældende institution. Beslutninger om brugerbetaling eller takstfastsættelse i øvrigt skal dog altid træffes af kommunalbestyrelsen selv, jf. § 41 a i den kommunale styrelseslov. Det er således ikke kun brugerbestyrelser, der er afskåret fra denne myndighedsudøvelse.

På det løn- og personalemæssige område er adgangen til delegation til den enkelte institution begrænset af gældende overenskomster og aftaler m.v.

Overenskomster og aftaler for kommunalt personale indgås af de kommunale organisationers lønudvalg (og Københavns og Frederiksberg Kommuner) og godkendes af Kommunernes Lønningsnævn. Lønningsnævnet har til opgave at godkende løn- og ansættelsesvilkår for personale i kommunal tjeneste. Sager forelægges lønningsnævnet af de kommunale lønudvalg. Lønningsnævnet kan ikke tage initiativ til at ændre løn- og ansættelsesvilkår.

Med denne væsentlige begrænsning vedrørende overenskomst- og aftaleområdet er der imidlertid ikke i øvrigt noget til hinder for at overlade personalemæssige beføjelser til den enkelte institution, herunder til en brugerbestyrelse. Dette gælder også ansættelse og afskedigelse af medarbejdere, medmindre andet er fastsat i lovgivningen.

Kommunerne kan normalt selv vælge, om de vil oprette en kommunal institution eller i stedet indgå en aftale med en privat eller selvejende institution om udførelse af den pågældende servicevirksomhed for kommunen. Da kommunalbestyrelsen gennem overenskomsten med den private eller selvejende institution kan - og i et vist omfang også skal - sikre sig en betydelig indflydelse på driften, vil der i praksis ikke være den store forskel på kommunale institutioner og private/selvejende institutioner, som kommunen har driftsoverenskomst med. Sådanne private/selvejende institutioner, der er undergivet en intensiv offentlig regulering og tilsyn, henregnes da også til den offentlige forvaltning for så vidt angår reglerne i offentligheds- og forvaltningsloven. For de brugere, der benytter institutionerne, vil det ofte heller ikke være kendeligt, om der er tale om en egentlig kommunal institution eller en privat/selvejende institution med overenskomst med kommunen.

Retligt (kompetence- og ansvarsmæssigt) har det dog en betydning, om en institution er kommunal eller privat/selvejende, idet kommunalbestyrelsens beføjelser i sidstnævnte tilfælde beror på overenskomsten. Når bortses fra udpegelse af institutionslederen, vil de personalemæssige beføjelser således normalt tilkomme den private/selvejende institution.

Ud over gennem overenskomsten vil kommunalbestyrelsen typisk have indflydelse på driften af en selvejende institution gennem repræsentation i bestyrelsen. Det antages, at der tilkommer kommunalbestyrelsen en almindelig instruktionsbeføjelse over for dens repræsentanter i bestyrelsen, medmindre andet er fastsat i vedtægter m.v. Da en selvejende institution er et selvstændigt og uafhængigt retssubjekt, vil hele bestyrelsen eller dennes flertal dog ikke kunne være underkastet instruktionsbeføjelse fra kommunalbestyrelsen.

Selvejende institutioner, med hvilke en kommune har indgået aftale til opfyldelse af kommunens forpligtelser efter bistandsloven, er ikke omfattet af fondslovgivningen. Det samme gælder selvejende institutioner, hvis drift overvejende dækkes af kommunale midler, og som er undergivet tilsyn af det offentlige, såfremt det i institutionens vedtægter er fastsat, at det offentlige

træffer bestemmelse om anvendelse af institutionens midler i tilfælde af dens opløsning.

Udbud af kommunale opgaver

Kommunalbestyrelser og amtsråd kan udbyde alle kommunale opgaver, medmindre det af lovgivningen følger, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet har pligt til selv at varetage den pågældende opgave.

Almindeligvis kan kommunalbestyrelser og amtsråd således frit vælge mellem at lade en opgave udføre ved egne ansatte eller lade private løse opgaven. Som eksempel på lovbestemmelser, der indeholder krav om, at opgaven skal udføres ved kommunalt ansat personale, kan nævnes lov om sundhedsplejerskeordninger.

Endvidere er der i en række EF-direktiver regler om udbud ved annoncering i EF-Tidende vedrørende offentlige anskaffelser, såfremt værdien af anskaffelsen overstiger en nærmere angivet værdi. Således skal kommunale bygge- og anlægsarbejder udbydes i offentlig licitation i hele EU-området, når arbejdets værdi udgør mere end 5 mio. ecu (ca. 40 mio. kr.). Ved indkøb af varer skal der ske EU-udbud, når værdien af det købte, lejede eller leasede, overstiger 200.000 ecu (ca. 1,6 mio. kr.). Tilsvarende gælder et krav om offentligt udbud af tjenesteydelser ved en værdi på 200.000 ecu (ca. 1,6 mio. kr.). Endelig skal kommunale forsyningsvirksomheder inden for vand- og energiforsyning udbyde bygge- og anlægsarbejder over 5 mio. ecu (ca. 40 mio. kr.) samt varekøb og tjenesteydelser over 400.000 ecu (ca. 3,2 mio. kr.) i EF-Tidende.

Der gælder ikke, bortset fra EU's licitationsregler, noget almindeligt krav om afholdelse af licitation i forbindelse med kommunale anlægsarbejder.

Hvilken udbudsform, en kommune eller amtskommune vælger, afhænger af den enkelte opgave. Ved udbud kan f.eks. vælges:

Offentligt udbud, hvor der gennem annoncering mv. indkaldes tilbud fra alle, der ønsker at afgive tilbud.

Begrænset udbud, hvor kommunen ved annoncering mv. indhenter tilkendegivelser fra mulige leverandører om, hvorvidt de er interesserede i at afgive tilbud. Kommunen kan dog blandt de interesserede mulige leverandører selv vælge, hvem den vil opfordre til at afgive tilbud.

Udbud efter forhandling, hvor kommunen henvender sig direkte til leverandører efter eget valg og forhandler kontraktsvilkårene med en eller flere af disse.

Der henvises vedrørende udbud til Indenrigsministeriets vejledning af 20. februar 1992: Udlicitering - en orientering til kommuner om udbud af opgaver.

1.2. Bevillingsregler og det kommunale budget- og regnskabssystem.

Bevillingsreglerne og reglerne om det kommunale budget- og regnskabssystem fremgår dels af den kommunale styrelseslov, dels af en række bekendtgørelser, herunder navnlig "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner".¹⁴

1.2.1 Bevillingsregler for kommunerne.

Det fremgår af styrelseslovens § 40, stk. 2, at bevillingsmyndigheden på det kommunale område er hos kommunalbestyrelsen.¹⁵ Af samme paragraf fremgår det endvidere, at foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, ikke må iværksættes før kommunalbestyrelsen har afgivet den fornødne bevilling enten i forbindelse med årsbudgettets vedtagelse eller ved meddelelse af en tillægsbevilling. I styrelsesloven er der som udgangspunkt et klart delegationsforbud i bevillingssager. Det er alene kommunalbestyrelsen, som kan afgive bevillinger og bevillingssager skal altid være optaget på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde.

Ifølge et nyt stk. 4 i § 40 i styrelsesloven kan kommunalbestyrelsen dog bemyndige økonomiudvalget til at meddele tillægsbevillinger. Denne mulighed gælder dog kun for *overførsler* mellem drifts- og anlægsbevillinger.¹⁶ Den indførte regel svarer til frikommuneforsøg fra Sønderjyllands Amtsråd samt Ebeltoft og Tinglev kommuner, og er indført med henblik på en administrativ forenkling i disse sager.

Bevillingsafgivelsen er et af kommunalbestyrelsens vigtigste styringsredskaber. Reglerne om bevillinger skal sikre, at der skabes klare rammer for den økonomiske kompetence og det økonomiske ansvar. Bevillingerne angiver størrelsen af det spillerum, der er overladt til udvalgene, forvaltningerne og institutionerne, når der i årets løb skal foretages dispositioner på kommunens vegne.

Delegationsforbuddet i bevillingssager er ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen ved sin bevillingsafgivelse anvender bevillingsrammer, der overla-

¹⁴ For en mere uddybende fremstilling af de kommunale bevillingsregler kan henvises til "Modernisering og forenkling af de kommunale bevillingssystem m.v.", Betænkning fra den af indenrigsministeren nedsatte arbejdsgruppe vedrørende de budget- og regnskabsmæssige regler for kommuner og amtskommuner, juni 1989, Statens Informationstjeneste. Reglerne er dog ændret på en række områder, jf. nedenfor. Endvidere henvises til Preben Espersen, Emil 1e Maire og Niels Preisler, Lov om kommunernes styrelse, Normalforretningsorden med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991, s. 167 fif.

¹⁵ I det følgende afsnit omfatter "kommunalbestyrelsen" ligeledes amtsrådet.

¹⁶ Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse, Lov nr. 259 af 6. maj 1993.

der kompetence og ansvar for bevillingernes anvendelse til udvalg og/eller videre til de udførende led i de kommunale forvaltninger og institutioner.

Det fremgår af reglerne i budget- og regnskabssystemet, at det om hver enkelt bevilling skal fastsættes, hvilket udvalg (eller hvilken administrative enhed) bevillingen er afgivet til, hvilket område eller hvilke aktiviteter bevillingen omfatter, afgrænset ud fra kontoplanen,¹⁷ hvilket beløb bevillingen lyder på og hvilke forbehold og betingelser, der evt. gælder for bevillingens udnyttelse.

Af styrelseslovens § 40 fremgår det endvidere, at bevillingerne fastsættes i forbindelse med vedtagelsen af kommunens budget eller gennem kommunalbestyrelsens vedtagelse af tillægsbevillinger. Disse tillægsbevillinger skal altid være *forudgående* og skal rumme en angivelse af, hvorledes den bevilgende udgift finansieres.¹⁸

Med hensyn til kommunalbestyrelsens styringsmuligheder i relation til administrationen og institutionerne har bevillingsreglerne navnlig betydning inden for tre områder:

- bevillingsniveauet
- brutto/nettobevillinger
- bevillingsperioden og overførselsadgang

Bevillingsniveauet.

Som nævnt ovenfor kan kommunalbestyrelsen afgive bevillingsrammer til udvalg, administration, institutioner m.v. Reglerne om bevillingsniveauet er fastsat i "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner". Der er tale om mindstekrav og reglerne er forskellige for drifts-, anlægs- og finansielle poster.

Mindstekravet til specifikationsgraden af *driftsbevillinger* er - som led i en udvidelse af kommunalbestyrelsens styringsmuligheder - hævet flere gange siden budget- og regnskabsreformen i 1977. Det centralt fastsatte mindstekrav til bevillingsniveauet har fra 1977-1989 været defineret i forhold til kontoplanen. Fra 1977 var mindstekravet fastsat til kontoplanens funktionsniveau, senere (1986) blev det hævet til hovedfunktionsniveau, jf. *appendiks A og B*. Fra og med budget 1990 blev der på baggrund af forslag i betænkning 1172 indført adgang til at afgive driftsbevillinger • på udvalgsniveau. Herefter kan kommunalbestyrelsen vælge at afgive en samlet rammebevilling til f.eks. so-

¹⁷ Jf. *appendiks A*.

¹⁸ En undtagelse fra denne regel er vedrørende lovbundne og kalkulatoriske beløb, jf. Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, kap. 6.1, afsnit 2.

cialudvalget, der således får **dispositionskompetencen** og ansvaret for den meddelte bevilling. Mindstekravet er således ikke længere defineret ud fra kontoplanens struktur. Efter ændringer i styrelsesloven fra og med 1. juli 1993 kan kommunalbestyrelsen endvidere bemyndige økonomiudvalget til at meddele tillægsbevillinger i tilfælde, hvor beløb fra en drifts- eller anlægsbevilling ønskes overført til en anden drifts- eller anlægsbevilling. Kommunalbestyrelsen kan dog fortsat vælge at specificere bevillingerne yderligere, herunder fastsætte forskellige bevillingsniveauer fra område til område.

Baggrunden for denne udvikling i retning af en reduktion af kravene til specificationsniveauet har været et ønske om at øge mulighederne for at decentralisere økonomisk kompetence og at fremme mulighederne for en mere tværgående prioritering af opgaverne. Man ville endvidere skabe en mere smidig bevillingsprocedure. Endelig har man tilstræbt at tilpasse bevillingsreglerne til de mere fleksible udvalgsstrukturer i kommunerne, som har kendetegnet kommunerne de senere år. Den seneste ændring svarer til et **frikommuneforsøg** i Esbjerg Kommune.

For **anlægsposternes** vedkommende indeholder budgettet ikke den egentlige bevillingsmæssige stillingtagen. Frem til budget 1990 krævede en bevilling af udgifter/indtægter til anlægsarbejder en særskilt stillingtagen til det enkelte anlægsarbejde. Dette kunne ske på ethvert tidspunkt i budgetåret. For at anlægsarbejdet kunne igangsættes, krævedes der imidlertid herudover, at der var afsat et rådighedsbeløb til anlægsarbejdet i budgettet. Kommunalbestyrelsen kunne tillade forskydninger mellem rådighedsbeløb indenfor samme hovedfunktion.

På baggrund af forslag i betænkning 1172 blev der fra og med budget 1990 indført adgang til at afgive rammebevillinger til anlægsarbejder, der er af beløbsmæssigt mindre omfang, er nært beslægtede og enten alle afsluttes inden for det pågældende budgetår eller udgør veldefinerede projekter. Alle tre betingelser skal være opfyldt.¹⁹ Samtidig blev mindstekravet til kommunalbestyrelsens stillingtagen for rådighedsbeløb hævet til udvalgsniveauet med henblik på at smidiggøre bevillingsproceduren. Denne ændring svarer i en vis udstrækning til et frikommuneforsøg i Esbjerg Kommune, jf. appendiks C. I betænkning 1172 blev det overvejet at hæve bevillingsniveauet yderligere. Konklusionen var dog, at en samlet bevillingsmæssig stillingtagen til forskellige anlægsarbejder ville medføre farer for forringelser af kommunalbestyrelsens styringsmuligheder. Der blev peget på, at anlægsarbejder ofte er veldefinerede projekter, der strækker sig over flere år, og at en bevillings-

¹⁹ De nye regler svarer i stor udstrækning til frikommuneforsøg i Esbjerg, Næstved og Ringsted kommuner.

mæssig sammenlægning af forskellige projekter ville mindske overskueligheden. Forslaget blev derfor ikke givet støtte.

Vedrørende de *finansielle* poster skal kommunalbestyrelsen ifølge de nuværende regler som minimum tage bevillingsmæssig stilling til alle renteindtægterne under ét, alle renteudgifterne under ét, alle afdrag på lån under ét, alle optagne lån under ét, tilskud og udligning under ét og skatter under ét. Ændringen blev foretaget ud fra et ønske om at forenkle og smidiggøre systemet - dog uden at komme i modstrid med de centralt fastsatte krav om kommunernes låntagning, udnyttelse af kassekreditter m.v.

Før budget 1990 var specificationsniveauet betydeligt mere detaljeret.²⁰

Bevillingsniveauet for samtlige poster er således hævet væsentligt fra og med budget 1990. Baggrunden for disse ændringer har været et ønske om at opnå en smidigere bevillingsprocedure og at øge kommunalbestyrelsens muligheder for at gennemføre økonomisk decentralisering ved at give kommunalbestyrelsen muligheder for at kunne koncentrere sig om de overordnede økonomiske linier. Sigtet har altså generelt været at øge kommunalbestyrelsens økonomiske styringsmuligheder.

Brutto/ nettobevillinger.

En bruttobevilling vil sige, at der til kommunale foranstaltninger, som både indebærer udgifter og indtægter, gives såvel en udgiftsbevilling som en indtægtsbevilling.

En nettobevilling vil derimod sige, at kommunalbestyrelsen alene tager stilling til størrelsen af nettoudgifterne, dvs. udgifter fratrukket indtægter. Ved nettobevillinger vil bevillingshaveren således kunne anvende eventuelle indtægter, der ligger ud over det budgetterede, til en forøgelse af udgifterne inden for samme bevillingsområde uden på forhånd at skulle indhente en tillægsbevilling fra kommunalbestyrelsen.

I 1986 blev reglerne ændret så det blev muligt for kommunalbestyrelsen at anvende nettobevillinger inden for visse nært afgrænsede områder, f.eks. vedrørende indtægtsdækket virksomhed og forsyningsvirksomhed. På øvrige områder var der fortsat krav om bruttobevillinger. Fra og med budget 1990 blev der - som foreslået i betænkning 1172 - indført en generel adgang til at benytte nettobevillinger vedrørende drift og *anlægsvirksomheden* samt statsrefusioner. Bevillinger vedrørende de finansielle poster skal fortsat afgives som bruttobevillinger.

Ændringen blev indført for at styrke kommunalbestyrelsens styringsredskaber i en udvikling mod større decentralisering af den økonomiske kompetence og hvor brugerbetaling på en række områder udgjorde et vigtigt ele-

²⁰ Også her bygger de nuværende regler på forslag fra betænkning 1172.

ment i kommunernes finansiering. Hensigten med ændringen var at fremme mulighederne for at udbrede decentraliseringen indholdsmæssigt og at give den decentrale myndighed større handlemuligheder inden for de fastsatte økonomiske rammer. Reglen om, at udgifter og indtægter skal registreres særskilt i budgettet og i regnskabet, jf. afsnit 1.2.2, blev dog opretholdt.

Bevillingsperioden og overførselsadgang mellem budgetår.

Ifølge de gældende regler er driftsbevillinger ét-årige og bortfalder ved regnskabsårets afslutning. Eventuelt uforbrugte beløb vil ikke automatisk blive genbevilget i det følgende år, og der er ikke adgang til at disponere over det kommende budgetårs bevilling.

I betænkning 1172 blev overvejet en ændring af denne regel. Baggrunden herfor var en fremført kritik af, at den ét-årige bevillingsperiode ikke gav de fornødne incitamenters til at spare op og til at foretage en langsigtet planlægning.

Man overvejede derfor, dels at indføre flerårige budgetter, dels at indføre "rullende" flerårige budgetter for at løse problemet omkring overgangen mellem to budgetperioder, hvor der ville være de samme problemer, som der var mellem to budgetår. I frikommuneforsøg i Næstved, Holmegaard og Ringsted kommuner havde man indført adgang til flerårige bevillinger på visse områder.

I betænkning 1172 opgav man dog tanken om flerårige bevillinger. Baggrunden var, at det for det første ville medføre, at en kommunalbestyrelse kunne disponere langt ind i næste valgperiode. For det andet ville der ikke længere være overensstemmelse mellem bevillingsperiode og skatteudskrivningsperiode. For det tredje ville flerårige budgetter medføre større usikkerhed både omkring selve budgettet og omkring forløbet i det enkelte år. Endelig fandt man, at det ville begrænse kommunalbestyrelsens handlemuligheder, bl.a. i relation til statslige reguleringer, rammer m.v.

Man overvejede derfor i stedet for at indføre ufravigelige regler om, at en bevillingshaver, som havde uforbrugte bevillinger, skulle kunne anvende disse i følgende budgetår. I Struer, Holmegaard og Hadsund kommuner var der igangsat forsøg, der gav økonomiudvalget mulighed for at foretage overførsler til det kommende år. Denne mulighed fandt dog ikke støtte i betænkningen, idet det ville betyde, at man hermed afskar kommunalbestyrelsen fra at omgøre én gang truffne beslutninger. Dette ville være et brud på styrelseslovens bestemmelser om kommunalbestyrelsens kompetence, herunder bevillingskompetence. Endvidere ville kommunalbestyrelsen trods den ufravigelige regel om overførsel stadig have mulighed for at inddrage uforbrugte bevillinger ved at foretage en tilsvarende nedskæring i næste års bevilling.

Endelig overvejede man at indføre en bestemmelse i styrelsesloven, som giver kommunalbestyrelsen adgang til i forbindelse med budgetbehandlingen

at definere bevillinger som "overførselsbevillinger". Uforbrugte dele af disse "overførselsbevillinger" skulle herefter uden videre kunne anvendes i følgende budgetår. En sådan situation ville betyde, at kommunalbestyrelsen skulle vedtage en tillægsbevilling, hvis den besluttede, at anvendelsen ikke skulle finde sted. Denne model blev opgivet, idet den alligevel ikke ville sikre bevillingshaveren en overførselsadgang, og idet den ikke løste problemet omkring lånemuligheder af næste års bevilling.

Der blev under udvalgsarbejdet sat spørgsmålstegn ved behovet for formelle bestemmelser om overførselsadgang. At få en ordning til at fungere blev betragtet som et spørgsmål om tillid mellem kommunalbestyrelsen og bevillingshaveren. Såfremt de nødvendige tillidsforhold eksisterede mellem kommunalbestyrelsen og bevillingshaveren, kunne bevillingshaveren disponere ud fra tilkendegivelser fra kommunalbestyrelsens side om at ville give tillægsbevillinger. Der ville således kunne etableres forskellige uformelle ordninger.

Endvidere blev peget på muligheden for at afgive rammebevillinger. Dette ville væsentligt nedsætte behovet for overførsler af beløb mellem budgetår.

I det nuværende budget- og regnskabssystemet er redegjort for disse muligheder.

1.2.2 Budget- og regnskabssystemet.

Med hjemmel i styrelseslovens §§ 46 og 54 har Indenrigsministeriet udarbejdet et budget- og regnskabssystem, indeholdende regler, procedurer og vejledninger omkring kommunernes budgetter og regnskaber.

Det nuværende system - "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner" -, som er fælles for alle kommuner og amtskommuner, blev etableret ved budget- og regnskabsreformen i 1977.

Siden 1977 er der løbende foretaget en række ændringer, f.eks. vedrørende bevillingsreglerne, jf. afsnit 1.2.1, og i kontoplaner og konteringsregler. Systemets hovedstruktur og grundprincipper er dog ikke ændret.

Formålet med budget- og regnskabssystemet.

Budget- og regnskabssystemet varetager såvel kommunale som statslige hensyn. Systemet er med udgangspunkt i styrelsesloven udformet med henblik på varetagelsen af tre hovedopgaver:

1. Den *finansielle* opgave.
2. Den *bevillingsmæssige* opgave.
3. Den *oplysningsmæssige* opgave.

Ad 1: Ifølge styrelsesloven bestemmer årsbudgettet den bindende regel for det næste års kommunale skatteudskrivning. Systemet skal sikre, at der sker en generel vurdering og prioritering af de kommunale behov for udgifter set i

forhold til mulighederne for indtægter. Det er således et krav, at samtlige udgifter og samtlige indtægter skal balancere.

Ad 2: De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved budgetvedtagelsen har taget bevillingsmæssig stilling, bestemmer den bindende regel for næste års kommunale forvaltning. Bevillingerne i budgettet angiver således størrelsen af det spillerum, der er overladt til udvalg, forvaltninger og institutioner, når de i årets løb skal foretage økonomiske dispositioner på kommunens vegne. Ingen udgifter i kommunen kan afholdes uden, at kommunalbestyrelsen har meddelt en forudgående bevilling, jf. afsnit 1.2.1. Bevillingsreglerne er hermed et vigtigt styreinstrument for kommunalbestyrelsen i relation til forvaltningen og institutionerne.

Ad 3: Ved hjælp af kommunens budgetter og regnskaber kan kommunens borgere, kommunen og staten indhente en række oplysninger om den kommunale økonomi og aktivitet.

De fælles obligatoriske konteringsregler muliggør, at der kan foretages opgørelse af det samlede ressourceforbrug inden for en række områder, og at der kan foretages sammenligninger mellem kommuner. Dette er bl.a. en væsentlig forudsætning for tilskuds- og udligningssystemet, refusionsopgørelser på det sociale område, for det udvidede totalbalanceprincip og for budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne.

De standardiserede oplysninger benyttes ligeledes til en lang række statistiske formål, herunder nationalregnskabet og pris- og lønopgørelser, samt til brug for forskellig lovgivning, f.eks. finansloven.

I udviklingen af systemet har man tilstået på samme tid at varetage statens overordnede statistikbehov og kommunernes behov for et hensigtsmæssigt økonomisk styringsredskab. Der er som omtalt i appendiks B foretaget en række tilpasninger og forenklinger i budget- og regnskabssystemet. Udviklingen i retning af økonomisk decentralisering og fleksible organisations- og forvaltningsstrukturer i kommunerne har været væsentlige årsager til forenklinger i de obligatoriske specifikationer.

Principperne bag budget- og regnskabssystemet og systemets opbygning.

Det nuværende budget- og regnskabssystem er baseret på en række grundlæggende principper.

For det *første* er systemet, herunder budgetprocedurer, konteringsregler m.v., *fælles* for alle kommuner og amtskommuner. Alle kommuners udgifter og indtægter er opdelt efter en række fælles principper, f.eks. typen af aktiviteten, ejerforhold, opgaver i relation til lovgivningen m.v., som tilsammen udtrykkes i et 10 cifret - kontoplanssystem, jf. *appendiks B*. Dette muliggør sammenligninger mellem kommuner og udtræk af økonomiske data for kommunerne under ét.

For det *andet* omfatter systemet *alle* kommunens *udgifter og indtægter* i et givent år, herunder drifts-, anlægs- og kapitalposter.

For det tredje er systemet opbygget omkring en *ét-årig* budget- og regnskabsperiode suppleret med budgetoverslag for den kommende tre-årige periode.

For det fjerde bygger systemet på et såkaldt "*centralisationsprincip*". Dette betyder, at samtlige indtægter finansierer samtlige udgifter, og at der ikke er tale om øremærkede indtægter.

For det femte bygger systemet på "*bruttoposteringsprincippet*", hvilket vil sige, at samtlige udgifter og indtægter skal specificeres hver for sig i budgettet og i regnskabet. Dette princip gælder også på områder, hvor der er adgang til nettobevillinger.

Endelig bygger systemet på et princip om *registrering af konstaterbare og objektive forhold*. Systemet indeholder således ikke beregnede omkostninger, f.eks. beregnede forrentninger og afskrivninger. Alle anlægsudgifter registreres straks i det år, hvori de afholdes. Eventuelle beregninger til brug for takstkalculationer eller afskrivninger må foretages uden for systemet.

Budgetfrister, regnskabsaflæggelse og revision.

Systemet indeholder udover konteringsregler og bevillingsregler en række regler om budgetproceduren og regnskabsaflæggelsen.

Ifølge styrelsesloven skal økonomiudvalgets forslag til *årsbudget* og budgetoverslag undergives to behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst tre ugers mellemrum, og andenbehandlingen må senest foregå den 15. oktober året forud for budgetåret.²¹ Indtil 1. juli 1991 var fristen for vedtagelsen af årsbudgettet 1. oktober. I betænkning 1172 blev det overvejet at udskyde fristen yderligere. Formålet med en udskydelse skulle være, at kommunalbestyrelsens informationsgrundlag, herunder oplysninger om beskatningsgrundlag m.v., blev styrket for hermed at fremme sikkerheden i budgettets poster. Forslaget blev dog afvist af hensyn til de tekniske problemer, det ville skabe i forbindelse med udskrivningen af skattekort.

Vedrørende *regnskabet* skal dette posteringsmæssigt være afsluttet senest den 1. april året efter det pågældende regnskabsår. Denne frist blev på baggrund af forslag i betænkning 1172 fremrykket fra 1. juli med henblik på i højere grad at kunne benytte regnskabet i den politiske prioriteringsproces i kommunerne omkring budgettet. Der er fastsat en række regler om indsendelse af regnskabsoversigter til de centrale myndigheder. Senest den 20. august afgives årsregnskabet til revisionen og senest den 15. november afgiver

²¹ Der er indført frikommuneforsøg i Tranekær, Kjellerup, Brande og Egtved kommuner med udskydelse af dele af budgetvedtagelsen.

revisionen beretning om årsregnskabet til kommunalbestyrelsen. Det endelige regnskab indsendes herefter til tilsynsmyndigheden med revisionsberetningen og kommunens afgørelser i relation hertil. Det endelige regnskab er tilgængeligt for kommunens borgere.

Efter styrelseslovens § 42, stk. 1, skal enhver (amts)kommune have en sagkyndig revision. Revisionen skal godkendes af tilsynsmyndigheden. (Efter § 43, stk. 1, i den københavnske styrelseslov varetages revisionen dog af kommunens revisionsdirektorat). Afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens godkendelse.

Efter styrelseslovens § 42, stk. 2, skal revisionen omfatte alle under kommunalbestyrelsen henhørende regnskabsområder. Revisionens formål er at efterprøve, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere påhviler det efter § 42, stk. 3, revisionen regelmæssigt at foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og de i forbindelse hermed etablerede kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve, om disse er betryggende.

Loven indeholder alene et krav om, at kommunerne underkastes en finansiel revision. Derimod er det ikke et krav, at der foretages en økonomisk-kritisk revision, såkaldt forvaltningsrevision.

Revisionen vil i et vist omfang skulle vurdere det juridiske, økonomiske eller faktiske grundlag for kommunale beslutninger og påpege fejl heri. Revisionen skal også efter omstændighederne fremdrage utilsigtede følger af kommunale dispositioner, uanset om disse konstituerer en ulovlighed eller ej. Derimod skal revisionen ikke efter loven anlægge økonomisk-kritiske synspunkter over for kommunalbestyrelsens lovlige beslutninger. Der er dog intet til hinder for, at kommunalbestyrelsen beslutter, at revisionen skal udøve en sådan kontrol.

Styrelseslovens § 42 suppleres af §§ 4-7 i bekendtgørelse nr. 316 af 21. juni 1984 om kommunernes budget- og regnskabssystem, revision m.v. I henhold til § 4, stk. 3, fastsætter kommunalbestyrelsen de nærmere regler om revisionen i et revisionsregulativ.

Revisionen skal også omfatte regnskaber for private eller selvejende institutioner, såfremt kommunen varetager kasse- eller regnskabsfunktionen for disse. Tilsagn om økonomisk støtte til institutioner eller foreninger vil kunne gøres betinget af, at institutionens eller foreningens regnskab underkastes kommunens revision, eller at kommunens revisor får adgang til at gennemgå regnskaber, revisionsberetninger mv. med henblik på at påse, at institutionen eller foreningen er underkastet betryggende revision.

§ 43 i den københavnske styrelseslov indeholder regler svarende til § 42 i den kommunale styrelseslov. I kommunens **revisionsvedtægt** er det endvidere fastsat, at der skal foretages økonomisk- kritisk revision.

1.3. Regler for **brugerindflydelse**.

Udviklingen i det danske samfund har siden kommunalreformen været kendetegnet ved, at de offentlige opgaver søges løst så nær ved borgerne som muligt ("nærhedsprincippet"). Hertil er der gennem de senere år blevet **føj** et ønske om i højere grad at inddrage borgerne i tilrettelæggelsen og driften af de offentlige ydelser ("selvforvaltningsprincippet").

Brugerindflydelse indebærer, at decentraliseringen og uddelegeringen af kompetence og ansvar ikke blot finder sted fra de centrale til de decentrale led i den kommunale forvaltning, men at kompetencen til at træffe beslutninger overlades direkte til de private brugere af den kommunale institution m.v.

Det er således en forudsætning for reel brugerindflydelse og selvforvaltning, at kommunalbestyrelsen respekterer, at der i videre omfang bliver tale om lokalt prægede løsninger og dermed også en større forskellighed i udbudet af kommunale servicetilbud. Kommunalbestyrelsens indflydelse på administrationen af et område, der er overladt til selvforvaltning hos en gruppe borgere, bør ske gennem fastsættelse af overordnede mål og rammer for **opgave**-varetagelsen.

Omvendt betyder brugerindflydelse og selvforvaltning i offentlige institutioner ikke, at opgaverne overlades til løsning i privat regi. Forskellen mellem en kommunal institution med en udpræget grad af brugerstyring og selvforvaltning og en privat institution eller gruppe af private borgere, der modtager offentligt tilskud til løsning af en "offentlig" opgave, vil dog ofte være af mere formel end reel karakter.

De mest markante eksempler på indførelse af brugerindflydelse har været etableringen af brugerbestyrelser inden for en række kommunale institutions-typer. At det især er på dette område, at selvforvaltningsprincippet har fundet anvendelse må ses i sammenhæng med, at der på dette område er tale om rimeligt velafgrænsede og stabile brugergrupper.

Nedenfor beskrives de forskellige regelfastsatte muligheder for brugerindflydelse område for område. Endvidere gennemgås mulighederne for på ulovbestemt grundlag at inddrage borgerne i forvaltningen af kommunale opgaver.

1.3.1. Brugerindflydelse på undervisningsområdet.

Folkeskolen:

På folkeskoleområdet er der fra 1. januar 1990 blevet etableret skolebestyrelser til erstatning for de tidligere skolenævn og skolekommissioner.

Skolebestyrelserne har 9 eller 11 medlemmer, hvoraf henholdsvis 5 eller 7 medlemmer vælges af og blandt forældrekrædsen ved den pågældende skole. De øvrige 4 medlemmer vælges af og blandt skolens medarbejdere (2 medlemmer) og skolens elever (2 medlemmer). Forældrene udgør således altid flertallet i skolebestyrelserne, og det er alene forældrerepræsentanterne, som efter loven har stemmeret. Kommunalbestyrelsen kan dog beslutte, at de øvrige medlemmer også skal have stemmeret.

For forældrerepræsentanterne er opstilling, indvælgelse i og deltagelse i skolebestyrelsesmøder et borgerligt ombud. Dette gælder dog kun for personer, der er bosiddende i kommunen.

Skolebestyrelsen udøver sin virksomhed inden for de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen fastsætter, og fører i øvrigt tilsyn med skolens virksomhed.

Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for skolevæsenet og træffer beslutning om:

- bevillinger og økonomiske rammer for de enkelte skoler,
- ansættelse og afskedigelse af ledere og lærere. I ansættelsessager skal skolebestyrelsen høres,
- skolestrukturen, antallet af skoler og den enkelte skoles omfang med hensyn til klassetrin, specialundervisning, fritidsundervisning og skolefritidsordninger. Skolebestyrelsen skal høres,
- rammer for undervisningens ordning, herunder elevernes timetal, specialundervisning og klassedannelsen.

Kommunalbestyrelsen kan dog delegere alle sine beføjelser til skolebestyrelsen med undtagelse af arbejdsgiver- og bevillingskompetencen.

Skolebestyrelsen fastsætter herefter *principper* for skolens virksomhed, herunder om:

- undervisningens ordning, elevernes timetal på hvert klassetrin, udbud af valgfag, specialundervisning på skolen og elevernes placering i klasser,
- samarbejdet mellem skole og hjem,
- underretning af hjemmene om elevernes udbytte af undervisningen,
- arbejdets fordeling mellem lærerne,

- fællesarrangementer for eleverne i skoletiden, lejrskoleophold, udsendelse i praktik m.v.

Herudover *godkender* skolebestyrelsen skolens budget inden for de økonomiske rammer, der er fastlagt af kommunalbestyrelsen, *udarbejder forslag* til kommunalbestyrelsen om skolens læseplaner, og afgiver indstilling til kommunalbestyrelsen om undladelse af kursusdeling (8. og 9. klassetrin) samt om forsøgs- og udviklingsarbejde (dispensationssagerne).

Skolebestyrelsens faktiske kompetence og ansvarsområde i forhold til kommunalbestyrelsen afhænger således i høj grad af, hvilke opgaver de enkelte kommunalbestyrelser konkret beslutter at lade skolebestyrelserne varetage.

Overfor skolelederen er skolebestyrelsens kompetence afgrænset ved, at skolens leder har den administrative og pædagogiske ledelse af skolen som ansvarlig over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen for skolens virksomhed. Skolelederne leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever. Skolelederen udmønter skolebestyrelsens principper i konkret handling.

Gymnasieskolen og HF:

På gymnasieområdet er der fra 1. januar 1991 blevet indført bestyrelser **til** erstatning for de i henhold til skolestyrelsesloven etablerede skoleråd.

Bestyrelserne består af repræsentanter for amtsrådet, kommunalbestyrelserne i oplandet, forældre samt skolens elever og personale og kan herudover have medlemmer repræsenterende andre grupper og organisationer efter lokalt behov. I praksis omfatter bestyrelsen ofte repræsentanter for lokale erhvervsvirksomheder og lokale videregående uddannelsesinstitutioner.

De udefra kommende medlemmer skal udgøre flertallet i bestyrelsen i forhold til de indefra kommende (personale og elever). Rektor er tilforordnet bestyrelsen, men ikke medlem.

Amtsrådet træffer beslutning om:

- bevillinger,
- ansættelse af rektor samt ansættelse og afskedigelse af lærere og andet personale,
- specialundervisning,
- elevernes afholdelse af udgifter til undervisningsmidler og
- skolens maksimale antal klasser og mindste antal elever.

Amtsrådet kan overlade flere af disse opgaver til bestyrelsen. Dette gælder dog ikke for bevillings- og arbejdsgiverkompetencen. Ligesom amtsrådet ikke kan delegere de opgaver, der i loven er tillagt rektor, til bestyrelsen.

Bestyrelsens kompetence vedrører:

- fastlæggelse af det maksimale elevtal i klasserne,
- skolens fagudbud, ferieplan, ordensregler,
- løsning af sociale opgaver i tilknytning til skolen,
- medvirken til byggesager og forslag til bygningsforbedring,
- budget inden for den af amtsrådet fastlagte ramme.

Bestyrelsens afgørelser kan indankes for amtsrådet.

Endelig har rektor for en gymnasieskole den pædagogiske ledelse af undervisningen og eksamen med ansvar over for Undervisningsministeriet, der har det overordnede ansvar for og fører tilsyn med undervisning og eksamen. Rektor leder og fordeler arbejdet mellem de ansatte og træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever. Rektor har samtidig den daglige ledelse af skolens virksomhed med ansvar over for amtsrådet, der er skoleejer og stiller bygninger til rådighed.

Ud over repræsentation i bestyrelsen har eleverne også andre muligheder for indflydelse. For eksempel er der på gymnasierne oprettet elevråd valgt af og blandt eleverne. Elevrådet er rådgivende over for rektor, og afgiver udtalelser herunder i generelle sager om elevernes forhold.

Bestemmelserne er i ovenstående kun beskrevet på gymnasieområdet, men gælder tilsvarende på studenterkurser og for HF.

Brugerindflydelse på voksenuddannelsescentrene:

Med loven om almen voksenuddannelse (AVU) er repræsentantskaber og kursusnavn fra 1. august 1989 blevet erstattet af centerråd.

Dette centerråd består af 6 medlemmer. Heraf er 1 medlem udpeget af amtsrådet, 1 medlem udpeget af kommunalbestyrelserne i centrets dækningsområde, 1 repræsentant af henholdsvis fagbevægelsen og arbejdsgiverne i centrets dækningsområde, 1 repræsentant valgt af og blandt kursisterne ved centret og 1 repræsentant valgt af og blandt de lærere, der underviser ved HF.

Forstanderen deltager i centerrådets møder uden stemmeret.

Centerrådet udpeger selv sin formand og fastsætter sin forretningsorden. For deltagelse i centerrådets møder kan der ydes medlemmerne diæter og befordringsgodtgørelse i overensstemmelse med reglerne i § 16 i lov om kommunernes styrelse.

Amtsrådet træffer beslutning om:

- oprettelse og nedlæggelse af voksenuddannelsescentre
- samarbejde med andre uddannelsesinstitutioner

- budgetrammer for de enkelte centre
- ansættelse af forstandere og lærere

Desuden foretager amtsrådet den overordnede prioritering og samlede godkendelse af undervisningstilbuddet og har det overordnede ansvar for, at befolkningen informeres om undervisningstilbuddet. Endelig har amtsrådet tilsynet med undervisningen inden for den almene voksenuddannelse.

Centerrådet udøver sin virksomhed inden for de overordnede økonomiske og uddannelsespolitiske rammer, som amtsrådet har afstukket. Centerrådet:

- træffer beslutning om centrets budget inden for de fastlagte økonomiske rammer
- træffer beslutning om fagtilbuddet til AVU
- fastsætter timetallet i de enkelte AVU-fag
- afgiver indstilling til amtsrådet om forslag til lokalt fastlagte læseplaner for AVU og om forsøgs- og udviklingsansøgninger
- varetager informationen om centrets uddannelsestilbud
- afgiver udtalelse til amtsrådet om ansættelse og afskedigelse af lærere og andet personale ved centret
- afgiver indstilling til amtsrådet om samarbejde med andre uddannelsesinstitutioner
- varetager efter amtsrådets nærmere bestemmelse andre opgaver i relation til centret

Det bemærkes, at centerrådets kompetence er væsentlig mindre på HF-området end på AVU-området. F.eks. fastsættes fagtilbuddet for HF af forstanderen - jf. afsnittet ovenfor om gymnasie- og HF-området.

1.3.2. Brugerindflydelse på det sociale område:

Forbrugerråd:

Ifølge Socialministeriets cirkulære om bistandslovens almindelige bestemmelser kan kommunalbestyrelsen etablere forbrugerråd, der kan medvirke i spørgsmål af mere generel eller principiel karakter vedrørende den social lovgivning. Det er Socialministeriets erfaring, at der i langt de fleste kommuner er sociale forbrugerråd, og at de bidrager til en meget væsentlig del af det lokale, sociale arbejde.

Forældrebestyrelser:

Den 1. januar 1993 trådte bistandslovens nye regler om forældrebestyrelser i kommunale daginstitutioner og kommunal dagpleje for børn i kraft. Herefter fastlægger kommunalbestyrelsen mål og rammer, inden for hvilke forældrebestyrelserne udøver deres virksomhed. Men det er fortsat kommunalbestyrelsen, som har det overordnede ansvar for kommunens dagtilbud.

Ved hver kommunal daginstitution oprettes en forældrebestyrelse med et flertal af valgte forældre. I bestyrelsen skal der vælges 2 repræsentanter af og blandt medarbejderne i institutionen. Kommunalbestyrelsen beslutter selv, hvor mange medlemmer der skal være i hver bestyrelse. Der bør være minimum 3 og maksimum 7 forældrevalgte medlemmer af bestyrelsen.

Forældrebestyrelsernes kompetence er:

- at fastlægge retningslinier for daginstitutionens virksomhed (pædagogiske principper)
- at fastlægge retningslinierne for anvendelsen af en økonomisk ramme (pose penge)
- at foretage indstilling til kommunalbestyrelsen ved ansættelse af personale.

Forældrebestyrelserne kan tillægges yderligere kompetence efter delegation fra kommunalbestyrelsen, f.eks. dispositionsfrihed over en samlet rammebevilling.

I den kommunale dagpleje kan der ligeledes indføres bestyrelser og kommunerne skal indføre dem, hvis et flertal af forældre inden for dagplejen anmoder om det.

Generelt er der på dagtilbudsområdet tale om, at forældrebestyrelserne er en ret til indflydelse for forældrene, som kommunerne har en pligt til at opfylde. Det er således ikke noget borgerligt ombud at sidde i en forældrebestyrelse.

Ældreområdet:

På ældreområdet er der ikke fra centralt hold fastsat bindende eller vejledende generelle regler om ældres indflydelse, men kommunalbestyrelserne inddrager i et vist omfang borgerne i udformningen af kommunernes ældrepolitik, f.eks. gennem oprettelse af ældreråd, som det er sket i ca. 160 kommuner.

Kommunernes Landsforening har i 1993 udsendt "En pjece om brugerindflydelse og ældreråd", hvis formål er at skabe yderligere debat om brugerindflydelse og giver ideer til, hvordan brugerindflydelse kan organiseres og igangsættes.

For plejehjemsbeboere er der dog fastsat vejledende regler om beboerråd i Socialstyrelsens vejledning om nogle tilbud til ældre, førtidspensionister med flere efter bistandslovens § 60 og §§ 74-86. Formålet er at skabe et formelt forum for samarbejde mellem beboere og plejehjemmets ledelse.

Kompetence og opgaver for beboerrådene fastlægges af kommunalbestyrelsen. Vedtægterne for beboerrådene bør indeholde bestemmelser om antal medlemmer, valgprocedure og -periode, mødestruktur, arbejdsområde og kompetence. Beboerrådene kan have indflydelse på:

- retningslinier for plejehjemmets arbejde,
- plejehjemmets budgetforslag, administrationen af de enkelte konti,
- kostplaner, daglig drift,
- personaleansættelser.

Herudover har Socialministeriet en ældrekonsulentordning, hvorigennem der modtages "meldinger fra marken" og reaktioner på virkningen af centrale initiativer som lovændringer m.v.

Handicapområdet:

Servicen for mennesker med handicap er inde i en gennemgribende omstillingsproces, hvor der arbejdes med stærkere brugerindflydelse og motive- ring til initiativ og eget ansvar. Der arbejdes gennem projekter, ved undervis- ning og rådgivning med at udvikle og formidle modeller og metoder vedrø- rende brugerindflydelse.

Ifølge Socialministeriets cirkulære om institutioner under amtskommuner- ne for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap bør der opret- tes beboerråd med henblik på dels at aktivere beboerne, dels at skabe et sam- arbejde mellem beboerne og institutionen.

Socialstyrelsen har i cirkulæreskrivelse om beboerråd og beboermøder ved døgninstitutioner for voksne med vidtgående fysisk og psykisk handicap og særlige plejehjem udsendt vejledende regler for beboerråd. Beboerrådet vælges af og blandt beboerne på institutionen for 1 år ad gangen. Beboerrådet skal normalt have 5 og mindst 3 medlemmer. Beboerrådet har medindflydelse på bl.a.:

- retningslinier for institutionens omsorgsmæssige og socialpædagogiske ar- bejde,
- budgetforslag og administration af konti til beklædning, befordring og di- verse aktiviteter.

Herudover behandles i samarbejde med beboerrådet retningslinier for udarbejdelse af kostplaner, personaleansættelser, tilsynets udøvelse og andre sociale aktiviteter.

§ 105-området:

På § 105-institutioner (forsorgshjem, herberger m.v.) er beboerne berettiget til at organisere sig og vælge deres repræsentanter. De valgte repræsentanter kan være kontaktleddet mellem beboerne og ledelsen.

1.3.3. Brugerindflydelse på kultur- og fritidsområdet:

Inden for kultur- og fritidsundervisningsområdet er der også etableret ordninger med brugerindflydelse. Efter lov om folkeoplysning skal kommunalbestyrelsen nedsætte et folkeoplysningsudvalg med mellem 9 og 15 medlemmer, bestående af et flertal, som udgør en bredt sammensat repræsentation fra oplysningsforbund, formidlere af undervisning, studiekredse og foredragsvirksomhed for voksne, foreninger samt fritids- og ungdomsklubber samt et mindretal valgt af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer. Folkeoplysningsudvalget afgiver forslag til kommunalbestyrelsen om størrelsen af tilskud til folkeoplysningsområdet og træffer afgørelse om fordeling af tilskud, herunder lokaletilskud.

På biblioteksområdet har der siden 1983 været gjort forsøg med formaliseret brugerindflydelse i 3 kommuner på Fyn. Forsøgets formål har været at få afprøvet og få erfaringer med forskellige former for brugerindflydelse i form af brugerråd m.v.

Blandt andet på denne baggrund har det været overvejet at indføre bestemmelser om brugernævn i biblioteksloven, men da mange kommuner allerede i dag udvikler og planlægger biblioteksvirksomheden i samarbejde med brugerne, er det ikke fundet hensigtsmæssigt i lovgivningen at fastsætte rammer for et sådant samarbejde.

1.3.4. Andre former for bruger- og borgerindflydelse:

Udover de nævnte muligheder for at etablere brugerstyrelser giver § 17, stk. 4, i den kommunale styrelseslov en generel adgang for kommunalbestyrelsen til at nedsætte særlige udvalg, lokaludvalg eller brugerbestyrelser. Disse § 17, stk. 4 udvalg kan enten være rådgivende eller tillægges en beslutningsret ved delegation fra kommunalbestyrelsen.

Efter § 2 i den kommunale styrelseslov kræver henlæggelse af en selvstændig beslutningskompetence, uafhængig af kommunalbestyrelsen, derimod særlig lovhjemmel. En sådan hjemmel har været optaget i **frikommune**-loven, hvorefter der kan nedsættes lokale udvalg med selvstændig beslutningskompetence. Disse udvalg nedsættes af kommunalbestyrelsen.

I Herlev Kommune er der nedsat to lokaludvalg, som hver omfatter et skoledistrikt. I Ejby Kommune er der nedsat 4 lokaludvalg, som hver omfatter et skoledistrikt eller et sogn. Lokaludvalgene varetager eller deltager i forvaltningen af nærmere angivne kommunale opgaver inden for det tekniske område og arealanvendelsesområdet, det kulturelle området og det sociale område.

På baggrund af frikommuneprojektets ophør den 31. december 1993 blev der efter anmodning fra Herlev Kommune ved lov nr. 895 af 30. november 1993 om forlængelse af visse frikommuneforsøg skabt hjemmel for, at kommunens forsøg med lokaludvalg kunne videreføres indtil den 1. august 1994.

Indenrigsministeren har endvidere den 19. januar 1994 fremsat et forslag til lov om ændring af de kommunale styrelseslove (Lokaludvalg m.v.), hvori der er foreslået tilvejebragt en hjemmel til at nedsætte lokaludvalg med selvstændig beslutningskompetence.

Ud over de lovregulerede former for brugerindflydelse har en af Indenrigsministeriet nedsat arbejdsgruppe i en rapport: "Øget brugerindflydelse på det kommunale område" fra juni 1989 peget på mulighederne for brugerstyring og selvforvaltning af idrætsanlæg, medborgerhuse, biblioteker, lystbådehavne, parkanlæg m.v., jf. herved det ovenfor i afsnit 1.1 anførte om forholdet mellem kommunalbestyrelsen og institutionerne.

Selvforvaltningsprincippet vil på disse områder indebære, at brugerne af anlægget m.v. overlades "en pose penge"/en rammebevilling og herefter bliver beføjret til selv at bestemme, hvorledes ressourcerne skal anvendes og hvordan den daglige drift af anlæg m.v. skal tilrettelægges.

Der må derfor sikres, at opgavevaretagelsen fortsat finder sted på en forvarlig og lovlig måde, selv om den er overladt til selvforvaltning hos en kreds af private brugere. Ved etableringen af brugerorganet må det påses, at dette får en så repræsentativ sammensætning som muligt. De opgaver og beføjelser, der overlades ved delegation, må også være klart fastlagt.

Når et privat organ overlades beføjelser vedrørende varetagelsen af en offentlig opgave, må udgangspunktet være, at det er omfattet af de procedureregler og retsgrundsætninger, der gælder for offentlige myndigheders virksomhed, bl.a. retsgrundsætningen om en ligelig behandling af borgerne.

Når en kommunalbestyrelse overlader økonomisk kompetence til et privat brugerorgan, må organet ligeledes overholde de budget- og regnskabsregler, der gælder for den kommunale virksomhed. I mange tilfælde vil det dog fortsat være kommunen, der forestår regnskabsføringen, uanset at beslutningsretten er overladt til brugerorganet.

Kommunalbestyrelsen har fortsat ansvaret for administrationen af området, selv om udførelsen er overladt til brugerorganet. Kommunalbestyrelsen må derfor også, bl.a. ved at få forelagt regnskaber for brugerorganet,

sikre sig en indsigt i dets virksomhed og mulighed for at påse, at opgaverne løses og ressourcerne anvendes som forudsat af kommunalbestyrelsen.

Herudover kan nævnes muligheden for at yde tilskud til beboergrupper, forældregrupper eller andre interessegrupper, der varetager kommunale opgaver. Grundsætningen om, at kommunale midler ikke uden lovhjemmel må anvendes til ydelser til enkelte borgere, er således ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen i sådanne tilfælde kan yde tilskud til disse gruppers arbejde, selv om der er tale om interessegrupper. Ydelse af tilskud må dog ske i overensstemmelse med almindelige regler og retningslinier. Hertil hører, at det skal være muligt at kontrollere, at støtten tildeles efter saglige kriterier og under ligelig behandling, og at midlerne benyttes til det formål, hvortil de er bestemt. I de her nævnte tilfælde er der således ikke tale om delegation eller overladelse af beføjelser vedrørende kommunale anlæg, men om tilskud til borgeraktiviteter vedrørende kommunale anliggender.

1.4. Regler for valgfrihed.

I forbindelse med kommunernes udbud af serviceydelser opstår spørgsmålet om, borgerne har ret til at vælge mellem flere forskellige tilbud eller om borgerne skal benytte det tilbud, som kommunen anviser til.

Spørgsmålet om valgfrihed knytter sig således dels til om borgeren har mulighed for at vælge mellem et privat og et offentligt tilbud og dels om der kan vælges mellem flere forskellige offentlige tilbud.

Generelt er der ikke på nogen områder pligt til at benytte et offentlig servicetilbud. På nogle områder er muligheden for at vælge mellem offentlige og private tilbud dog ikke særlig stor, idet der kun er ganske få eller slet ingen private tilbud. Som eksempel herpå kan nævnes sygehusvæsenet, hvor antallet af private hospitaler er ret begrænset. Omvendt er der på skoleområdet et stort antal private skoler - som alternativ til folkeskolen.

Valgfriheden mellem kommunale servicetilbud varierer fra område til område. Nedenfor er de regler, der gælder for borgernes mulighed for at vælge mellem forskellige kommunale servicetilbud, nærmere beskrevet område for område.

1.4.1. Valgfrihed på undervisningsområdet.

Folkeskolen:

I henhold til folkeskoleloven har borgeren i dag ret til at få sit barn undervist inden for skoledistriktet, som kan omfatte en eller flere skoler. Forældrene har desuden krav på at få deres barn optaget i en skole uden for deres skoledistrikt, hvis den ønskede skole erklærer sig villig til at optage bar-

net, og hvis det kan ske inden for kommunalbestyrelsens overordnede økonomiske retningslinier.

Forældrene har ikke krav på skolevalg på tværs af kommunegrænser, men folkeskoleloven forudsætter, at kommunerne er fleksible i deres praksis. Valgfriheden er dog meget forskellig fra kommune til kommune. Nogle kommuner har indgået aftaler med hinanden om mulighed for frit skolevalg, mens andre kommuner ikke optager børn fra en anden kommune og ikke ønsker at dække udgifterne til børn optaget på en skole i en anden kommune.

Gymnasiet:

Der er ifølge lov om gymnasieskoler m.v. frit valg af gymnasie, også hvis skolen er beliggende i et andet amt end bopælsamtet. Bopælsamtskommunen er forpligtet til at betale, hvis eleverne vælger skolen i et andet amt. Undervisningsamtskommunen skal optage egnede elever, hvis der er plads.

Amtskommunerne fastlægger skolernes kapacitet, og skolerne skal optage egnede elever på deres 1. prioritet, hvis der er plads. Et fordelingsudvalg, bestående af rektorerne i amtet og repræsentanter for amtsrådet, fordeler eleverne, hvis der ikke er plads på den første valgte skole. Eleverne skal i sådanne tilfælde så vidt muligt optages på deres sekundære ønske.

1.4.2. Valgfrihed indenfor sundhedsområdet.

Sygehusvæsenet.

Med ændring af lov om sygehusvæsenet og lov om offentlig sygesikring m.v., som trådte i kraft den 1. januar 1993, er der indført frit sygehusvalg i Danmark.

Det frie sygehusvalg omfatter behandling på alle offentlige sygehuse og fødeklinikker i Danmark, samt 9 private behandlingssteder, som samarbejder med det offentlige sygehusvæsen.

Den enkelte patient har således mulighed for at vælge mellem sygehusafdelinger, der behandler almindeligt forekommende sygdomme, såkaldt basis-sygehusbehandling, og mellem sygehusafdelinger, der varetager behandling på lands- og landsdelsniveau, herunder Rigshospitalet.

Det er en betingelse for at kunne vælge, at den pågældende af en læge er henvist til behandling på et sygehus. Ønske om behandling på et bestemt sygehus skal således rettes til den henvisende læge, der rådgiver patienten om valg af sygehus. For at kunne vælge en sygehusafdeling uden for bopælsamtet, der varetager behandling på lands- eller landsdelsniveau, er det endvidere en betingelse, at patienten lider af en sygdom, som efter en lægelig vurdering nødvendiggør, at den pågældende bliver behandlet på en lands- eller landsdelsafdeling.

Ved behandling forstås alle former for sygehusydelser, som en patient modtager under ophold på et sygehus, herunder også undersøgelse og genoptræning, og hvad enten ydelserne præsteres under indlæggelse eller ambulant.

Adgangen til at vælge sygehus omfatter derimod ikke tilfælde, hvor en patient i forbindelse med en ulykke eller et pludselig opstået sygdomstilfælde indlægges akut *uden* forudgående lægehenvi-
sning.

Adgangen til at vælge sygehus uden for bopælsamtet indebærer ikke en pligt for den valgte sygehusafdeling til under alle omstændigheder at modtage patienten til behandling. En sygehusafdeling kan således i visse tilfælde afvise fritvalgspatienter fra andre amter. Ved beslutningen herom kan f.eks. indgå en vurdering af afdelingens kapacitet, herunder hensynet til patienter fra afdelingens sædvanlige optageområde, samt patienter, der skal modtages i henhold til indgåede aftaler med andre amter.

For så vidt angår befordringsgodtgørelse i forbindelse med det frie sygehusvalg gælder, at det enkelte amt alene er forpligtet til at afholde befordringsudgifter svarende til afstanden til det behandlingssted, hvor behandlingen ville have fundet sted efter amtets sædvanlige visitationspraksis, såfremt patienten vælger behandling på et andet sygehus end dette. Befordringsudgifter herudover må afholdes af patienten. Amtets betaling kan ikke overstige patientens faktiske befordringsudgifter.

Loven begrænser i øvrigt ikke amternes muligheder for efter gældende regler at give borgerne frit valg til alle institutioner.

Primær sundhedsektor.

Lægehjælp hos alment praktiserende læge samt speciallægehjælp:

Borgerne kan vælge mellem to sygesikringsformer - gruppe 1 og gruppe 2. De to grupper adskiller sig fra hinanden med hensyn til hvilke rettigheder, man har i forbindelse med almen lægehjælp og speciallægehjælp. Valget har ingen betydning i forbindelse med sygesikringens øvrige ydelser (tandlægehjælp, tilskud til lægemidler, fysioterapi, brilletilskud til børn, kiropratisk behandling m.v.).

I gruppe 1 skal man vælge en alment praktiserende læge (familielæge), som har praksis inden for en afstand på 10 km. Nyt lægeskift kan tidligst foretages ½ år efter forrige skift.

Valget af sygesikringsform gælder for et år ad gangen.

Borgere, som har valgt *sygesikringsgruppe 1*, har ret til gratis lægehjælp hos den alment praktiserende læge, som de har valgt.

Gruppe 1-sikrede har ret til gratis speciallægehjælp, når der foreligger en henvisning fra deres alment praktiserende læge. Den henviste patient kan

vælge mellem samtlige speciallæger inden for det pågældende speciale, som har overenskomst med Sygesikringens Forhandlingsudvalg.

Borgere, som har valgt *sygesikringsgruppe* 2, modtager tilskud til lægehjælp og speciallægehjælp. De har ret til fra gang til gang at vælge hvilken alment praktiserende læge og hvilken speciallæge, de vil konsultere.

Tilskuddet til gruppe 2-sikrede til speciallægehjælp er uafhængigt af om, der foreligger henvisning fra en alment praktiserende læge eller ikke.

Fysioterapi:

Sygesikringen yder tilskud til fysioterapi, når der foreligger en lægehenvielse. Den henviste patient kan frit vælge mellem fysioterapeuter, som har overenskomster med Sygesikringens Forhandlingsudvalg.

Kiropraktisk behandling:

Sygesikringen yder tilskud til kiropraktisk behandling. Den enkelte borger kan frit vælge mellem kiropraktikere, som er godkendt af Dansk Kiropraktor Råd.

Tandpleje:

Sygesikringen yder tilskud til tandlægehjælp. Den enkelte borger kan frit vælge mellem tandlæger, som har overenskomst med Sygesikringens Forhandlingsudvalg.

Der gælder særlige regler for den kommunale tandpleje, der omfatter unge under 18 år, jf. lov om tandpleje m.v.

De to ældste årgange - de 16-17 årige - har ret til at vælge mellem kommunal tandklinik og privat praktiserende tandlæge. Begge dele er gratis.

For de øvrige årgange er det den enkelte kommunalbestyrelses ansvar og opgave at tilrettelægge det kommunale tandplejetilbud.

Andet:

Kvinder har i forbindelse med graviditet ret til et antal forebyggende helbredsundersøgelser af en læge. Disse undersøgelser er gratis. Kvinden kan selv vælge, hvilken læge der skal foretage undersøgelserne.

Børn under den undervisningspligtige alder har ret til et antal forebyggende helbredsundersøgelser af en læge. Disse undersøgelser er gratis. Barnets forældre kan selv vælge, hvilken læge der skal foretage undersøgelserne.

1.4.3. Valgfrihed på det sociale område:

Dagtilbud til børn:

Det er kommunalbestyrelsens ansvar at tilrettelægge dagtilbudsstrukturen samt at fordele de pladser, der er rådighed over. Forældre har således ikke efter bistandsloven nogen ret til selv at vælge, hvilken type dagtilbud eller hvilket konkret dagtilbud, de får plads i.

I dagtilbudscirkulæret er det imidlertid angivet, at kommunen ved anvisning af plads bør tage hensyn til forældrenes ønsker. Det er indtrykket, at kommunerne i høj grad tager hensyn hertil, men ventelister kan lægge hindringer i vejen.

Ældreområdet:

På ældreområdet giver bistandslovens § 56 en begrænset valgfrihed med hensyn til muligheden for at yde tilskud til privat antaget hushjælp i tilfælde, hvor kommunen ikke kan stille hjemmehjælp til rådighed. Det er kommunens vurdering af mulighederne for at stille hjemmehjælp til rådighed, som er afgørende for, om denne bestemmelse bruges frem for at yde hjemmehjælp via det kommunale hjemmehjælperkorps.

Derudover er der i bistandslovens § 83 en vis begrænset ret til optagelse i plejehjem og ældreegnede boliger i en anden kommune. Det er fortsat den enkelte kommune, der beslutter optagelse i plejehjem eller anviser ældreegnet bolig.

Når der foreligger ganske særlige forhold sikres ældre og handicappede dog ret til optagelse i plejehjem eller anvisning af en ældreegnet bolig i en anden kommune end den oprindelige opholdskommune. Følgende forhold giver ret til at flytte:

- Ansøgeren har så nærtstående boende i en anden kommune, at det er afgørende for den pågældende at bevare den tætte kontakt. Ved nærtstående forstås børn, søskende, ægtefælle, samlever og andre med nær tilknytning til ansøgeren. Der kan således ikke stilles krav om egentligt slægtskabsforhold.
- Ansøgeren ønsker af religiøse grunde at blive optaget i et plejehjem, som ligger i en anden kommune.
- Ansøgeren er omfattet af lov om erstatning til besættelsestidens ofre og ønsker ophold i en bolig beregnet for denne gruppe.

Andre muligheder:

Efter bistandslovens § 138 b er der mulighed for kommunerne til at gennemføre forsøg, som også omfatter serviceydelserne. Eventuelle forsøg skal godkendes af socialministeren og bestemmelsen forudsætter, at det er kommunerne, der indsender ansøgning.

APPENDIKS A.

Bevillingsniveauet for driftsbevillinger.

Nedenfor er gennem et eksempel inden for social- og sundhedsområdet vist udviklingen i reglerne om bevillingsniveauet for driftsbevillinger. Fra og med *budget 1990* kan der gives en samlet driftsbevilling på udvalgsniveau. Kommunalbestyrelsen skal som *minimum* tage bevillingsmæssig stilling til specifikationerne over linierne.

Fra og med 1. juli 1993 kan *økonomiudvalget* bemyndiges til at foretage omplaceringer mellem drifts- og anlægsbevillinger.

Socialudvalget

Fra budget 1990

5. Social- og sundhedsvæsen (hovedkonto)

Dagpleje og daginstitutioner for børn (hovedfunktion)

1986-1989

13. Børnehaver (Funktion)

1. Drift (Dranst)

1977-1985(incl.)

Ejerforhold

XX (omkostningssted)

92 (forældrebetaling)

7.2 (salg af produkter og ydelser)

APPENDIKS B.

Opbygningen af budget- og regnskabssystemet.

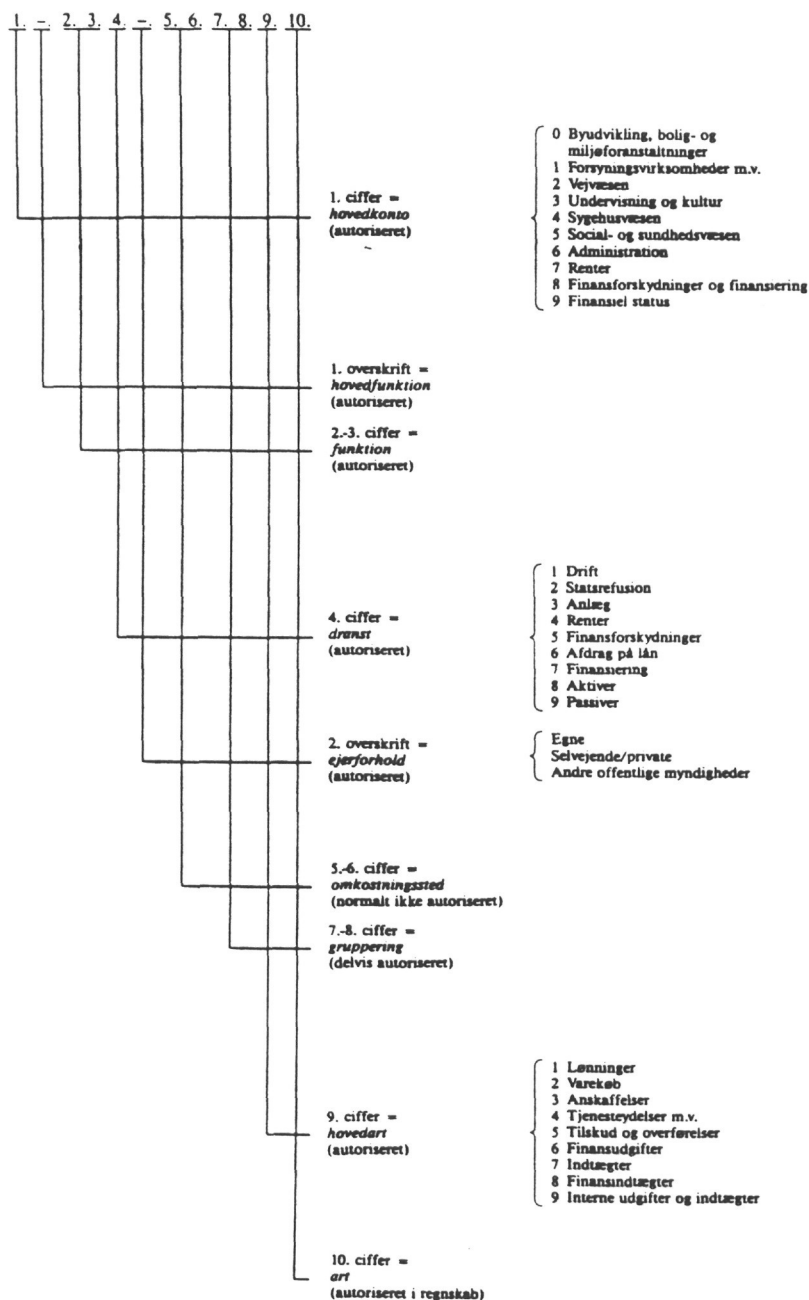
Budget- og regnskabssystemet består af en fælles kontoplan og tilhørende konteringsregler for de kommunale udgifter og indtægter i budgettet og i regnskabet samt en række procedureregler for budgetbehandling og for regnskabsaflæggelse.

Nedenfor er givet en kort beskrivelse af opdelingsprincipperne i kontoplanen.

Alle kommunens udgifter og indtægter specificeres og kategoriseres efter et 10 cifret system med to overskrifter, jf. *figur 1*.

Figur 1.

Kontonummerets opbygning:



I første ciffer opdeles udgifter og indtægter i hovedkonti, hvor hovedkontiene 0-6 vedrører kommunens drift- og anlægsvirksomhed, mens 7-9 vedrører de finansielle forhold.

Herefter samles typer af udgifter og indtægter i overskrifter, der afgrænser en række beslægtede områder, f.eks. *dagpleje og daginstitutioner for børn*.

I andet og tredje ciffer foretages en opdeling efter formål i "funktioner", f.eks. folkeskoler og sygehuse, mens der i fjerde ciffer sker en opdeling efter typen af udgifter og indtægter, f.eks. drift, anlæg osv. (dranst).

I den anden overskrift opdeles udgifter og indtægter efter ejerforhold på områder, hvor der er tale om ejerforhold, der ikke er kommunale. Der registreres på tre ejerforhold - egne, selvejende/private og andre offentlige myndigheder.

I 5. og 6. ciffer opdeles udgifter og indtægter på omkostningssteder. Denne opdeling er kun obligatorisk vedrørende sygehuse og på enkelte vejområder.

I 7. og 8. ciffer opdeles udgifter og indtægter i grupperinger. Disse grupperinger benyttes til en yderligere opdeling af funktionerne på områder, som har stor statslig eller kommunal interesse. Opdelingen foretages ofte på bestemte typer af aktiviteter eller paragraffer i lovgivningen. Antallet af grupperinger blev væsentligt reduceret fra 1991 som følge af udmøntningen af forslag i betænkning 1172.

Endelig foretages der i 9. og 10. ciffer en opdeling efter typen af udgifter og indtægter i hovedarter og arter. *Figur 2* giver en oversigt over de autoriserede hovedarter og arter. Hovedarterne er autoriseret i budgettet, mens der i regnskabet specificeres på såvel hovedarter som arter. Artsregistreringen benyttes f.eks. til opgørelse af det kommunale ressourceforbrug på forskellige sektorer, til pris og lønopsøgelser, til momsudligningsordningen og til forskellige tilskudsordninger, herunder til opgørelse af budgetgarantien. Antallet af autoriserede arter er reduceret flere gange siden 1977 - først i 1982, hvor antallet blev reduceret fra 58 til 25 - senere i 1991, hvor antallet af arter i regnskabet blev reduceret til 24,²² og hvor der i budgettet kun skulle specificeres på 9 hovedarter.

Forenklingen vedrørende grupperings- og artsniveauet blev foretaget på baggrund af overvejelser i betænkning 1172. Ændringerne er blevet foretaget ud fra en afvejning af hensynet til, at budget- og regnskabssystemet på den ene side skal opfylde statens informationsbehov på området, og på den anden side i en situation med decentralisering af økonomisk kompetence skal udgøre et smidigt økonomisk styringsredskab i kommunerne.

²² Forenklingen var betydelig, idet en række arter afløste registreringer via grupperingsniveauet.

Der har været foretaget en række frikommuneforsøg vedrørende forenkling af specifikationerne, jf. appendiks C.

Figur 2

Den autoriserede artsinddeling er følgende:

HOVEDARTER	ARTER
1 Lønninger	
2 Varekøb	
	2.2 Fødevarer
	2.3 Brændsel og drivmidler
	2.9 Øvrige varekøb
3 Anskaffelser	
4 Tjenesteydelser m.v.	3.8 Køb af jord og bygninger
	4.0 Tjenesteydelser uden moms
	4.5 Entreprenør- og håndværkerydelser
	4.6 Betalinger til staten
	4.7 Betalinger til kommuner
	4.8 Betalinger til amtskommuner
	4.9 Øvrige tjenesteydelser m.v.
5 Tilskud og overførsler	5.1 Tjenestemandspensioner m.v.
	5.2 Overførsler til personer
	5.9 Øvrige tilskud og overførsler
6 Finansudgifter	
7 Indtægter	7.1 Egne huslejeindtægter
	7.2 Salg af produkter og ydelser
	7.6 Betalinger fra staten
	7.7 Betalinger fra kommuner
	7.8 Betalinger fra amtskommuner
	7.9 Øvrige indtægter
8 Finansindtægter	
9 Interne udgifter og indtægter	9.1 Overførte lønninger
	9.2 Overførte varekøb
	9.3 Overførte anskaffelser
	9.4 Overførte tjenesteydelser
	9.7 Interne indtægter

De nævnte specifikationer er udformet som mindstekrav. Kommunerne kan vælge at specificere udgifterne og indtægterne yderligere, blot der foretages en summering til de autoriserede konti.

I *figur 3* er der vist et eksempel på specifikationerne i kontoplanen for daginstitutionsområdet frem til grupperingsniveauet.

Figur 3.

DAGPLEJE OG DAGINSTITUTIONER FOR BØRN

5.10 Fælles formål

1 Drift

- 01 Fripladser i formidlet dagpleje
- 02 Fripladser i vuggestuer
- 03 Fripladser i børnehaver
- 04 Fripladser i integrerede institutioner
- 05 Fripladser i fritidshjem
- 06 Fripladser i legesteder, klubber m.v.
- 09 Fripladser i private pasningsordninger
- 11 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i formidlet dagpleje
- 12 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i vuggestuer
- 13 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i børnehaver
- 14 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i integrerede institutioner
- 15 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i fritidshjem
- 16 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i **legesteder**, klubber m.v.
- 17 Søskenrabat
- 18 Tilskud til privat børnepasning
- 19 Tilskud til forældre på børnepasningsorlov

2 Statsrefusion

- 06 Refusion af udgifterne på funktionerne 5.10-5.19 vedrørende flygtninge med 100 pct. refusion
- 07 Refusion af udgifterne på funktionerne 5.10-5.19 vedrørende flygtninge med 75 pct. refusion

5.11 Dagpleje

1 Dnft

- 01 Løn til dagplejere
- 02 Etableringshjælp (§ 64)
- 92 Forældrebetaling inkl. tilskud

5.12 Vuggestuer

1 Dnft

- 92 Forældrebetaling inkl. tilskud

5.13 Børnehaver

1 Dnft

- 92 Forældrebetaling inkl. tilskud

APPENDIKS C.

Oversigt over frikommuneforsøg på området.

Inden for budget- og regnskabsområdet er der godkendt i alt 32 frikommuneforsøg med meget forskelligt indhold.

Nogle af disse forsøg har allerede inspireret til ændringer i lovgivningen. Det gælder f.eks. for forsøg, hvor kompetencen til at meddele tillægsbevillinger i forbindelse med omplaceringer inden for budgettet overføres til økonomiudvalget, forsøg vedrørende adgangen til at yde nettobevillinger og forsøg med kontoændringer på ældreområdet. Det skal dog bemærkes, at en række forsøg på trods af dette er videreført, fordi der har været mindre afvigelser mellem forsøget og de nye generelle regler.

Herudover gælder det for nogle forsøg, at vurderingen af forsøgene er blevet afsluttet inden færdiggørelsen af denne rapport, idet en stillingtagen til forsøgene ikke har kunnet afvente udvalgsarbejdet. Det gælder forsøg med forenkling af kontoplanen og ændring af fristen for budgetvedtagelsen samt forsøg med fravigelse af kravet om forelæggelse og indsendelse af delberetninger i tilfælde, hvor revisionen ikke har bemærkninger.

Tilbage er en række forsøg inden for 4 hovedområder. Disse forsøg - og erfaringerne med dem - er beskrevet nedenfor.

a) Adgang til at afgive rammeanlægsbevillinger og fravigelse af krav om anlægsregnskab for arbejder over 1 mio. kr..

Ved disse forsøg er der blevet skabt adgang til, at kommunalbestyrelsen kan afgive rammeanlægsbevillinger til særlige opgaveområder - såsom bygge- modning og energibesparende foranstaltninger. Kommunalbestyrelsen kan endvidere bemyndige økonomiudvalget eller et stående udvalg til at disponere inden for den givne rammebevilling. Rammebevillingen med det dertil hørende rådighedsbeløb kan omfatte flere anlægsarbejder og gå på tværs af kontoplanen.

For Næstved Kommune kan kravet om særskilt anlægsregnskab for arbejder over 1 mio. kr. fraviges i forbindelse med rammeanlægsbevillinger.

Forsøg på dette område er gennemført i Esbjerg Kommune (regulativ nr. 3) og Næstved Kommune (regulativ nr. 16) samt i Ringsted Kommune (del af regulativ nr. 4).

Formålet med forsøgene har været at give mulighed for en bedre prioritering af opgaver, der omfatter flere poster i den autoriserede kontoplan, at reducere antallet af anlægsbevillinger og at optimere ressourceanvendelse.

Esbjerg og Næstved kommuner har begge i deres vurdering af erfaringerne med forsøgene givet udtryk for tilfredshed. Esbjerg Kommune har oplyst, at antallet af anlægsbevillingssager er mindsket, hvorved der er skabt mulighed for en hurtigere og smidigere sagsbehandling. I Næstved Kommune har brugen af rammeanlægsbevillinger medført administrative lettelser og kortere sagsbehandlingstider. Ringsted Kommune har ikke evalueret forsøget.

Det bemærkes, at bevillingsreglerne er blevet ændret, så det i dag er muligt at slå mindre, ensartede anlægsarbejder sammen i én anlægsbevilling - se i øvrigt afsnit 1.2.1 om de gældende bevillingsregler.

b) Adgang til at afgive rammedriftsbevillinger.

Ved dette forsøg er der blevet skabt adgang til, at kommunalbestyrelsen på særlige opgaveområder kan afgive rammedriftsbevillinger til særlige opgaveområder - f.eks. bygningsvedligeholdelse, EDB og lign. Kommunalbestyrelsen kan endvidere bemyndige økonomiudvalget eller et stående udvalg til at disponere inden for den givne rammebevilling. Rammebevillingen kan, uanset at dispositionen omfatter flere funktioner i den autoriserede kontoplan, afsættes samlet. Det er nok, at bevillingen knyttes til én hovedkonto eller hovedfunktion, som efter kommunalbestyrelsens skøn udtrykker den rigtige kontering.

Forsøg på dette område er gennemført i Esbjerg Kommune (regulativ nr. 4).

Formålet med forsøget har været at give mulighed for en bedre prioritering af opgaver, der omfatter flere poster på den autoriserede kontoplan og at optimere ressourceanvendelse.

Esbjerg Kommune har i sin vurdering af erfaringerne med forsøget givet udtryk for tilfredshed. Erfaringerne har vist, at det er muligt at delegerer kompetencen til at disponere over et samlet beløb til "ensartede" opgaver, og at der herved sikres en tværgående: prioritering og en optimering af ressourceudnyttelsen.

Det bemærkes, at der i dag - efter de gældende regler - er mulighed for at afgive rammedriftsbevillinger på tværs af kontoplanen - blot de omhandlede foranstaltninger er samlet under ét udvalg - jf. afsnit 1.2.1.

c) Adgang til at byrådet kan afgive flerårige bevillinger.

Ved dette forsøg gives mulighed for anvendelse af flerårige driftsbevillinger til visse formål i forbindelse med øget selvbestemmelse til institutioner og andre kommunale enheder. Driftsbevillingerne kan dække indtil 4 regnskabsår.

Forsøg på dette område er gennemført i Næstved Kommune (regulativ nr. 17) og i Holmegaard Kommune (regulativ nr. 10) samt i Ringsted Kommune (del af regulativ nr. 4).

Formålet med forsøget har været at undersøge, om flerårige driftsbevillinger kan medvirke til en bedre ressourceudnyttelse.

Næstved Kommune oplyser, at ordningen, som kommunen har anvendt på daginstitutionsområdet samt på en enkelt skole, har været en succes. Kommunen vurderer, at denne mulighed er både relevant og nødvendig for at udnytte ressourcerne bedst muligt i forbindelse med en øget decentralisering til institutionsniveauet. Holmegaard og Ringsted kommuner har endnu ikke indsendt deres vurderinger af forsøget til Indenrigsministeriet.

Det bemærkes, at der ikke i dag er mulighed for formelt at indføre flerårige driftsbevillinger - jf. afsnit 1.2.1.

d) Overførsel af uforbrugte driftsbevillinger mellem budgetår.

Ved dette forsøg får økonomiudvalget eller de stående udvalg mulighed for at tillade, at visse uforbrugte driftsbevillinger, der f.eks. vedrører fødevarer, øvrige varekøb, anskaffelser, tjenesteydelser uden moms og entreprenør- og håndværkerydelser, overføres til det følgende regnskabsår, når det manglende forbrug skyldes, at indkøb er undladt eller udskudt, eller at der er foretaget omprioriteringer eller rationaliseringer.

Forsøget er gennemført i Struer Kommune (regulativ nr. 5 - senere ophævet), i Holmegård Kommune (regulativ nr. 9) og i Hadsund Kommune (regulativ nr. 4).

Formålet med forsøget har været at undersøge effekten af at smidiggøre det kommunale bevillingssystem, så forvaltningerne kan disponere mere langsigtet og rationelt ved indkøb af varer og tjenesteydelser.

Det bemærkes, at der ikke i dag er mulighed for, at udvalg kan tillade overførsel mellem budgetårene - jf. afsnit 1.2.1.

Oversigt over de frikommuneforsøg vedrørende bevillingsforhold og budget- og regnskabssystemet, der ikke indgår i udvalgsarbejdet.

Overførsel af kompetencen til meddelelse af tillægsbevillinger til økonomiudvalget.

1. Sønderjyllands Amt.
2. Tinglev Kommune.
3. Ebeltøft Kommune.

Ændring af kontoplan på ældreområdet.

1. Esbjerg Kommune.

Artsforenkling.

1. Værløse Kommune.
2. Næstved Kommune (har **ikke** igangsat forsøget).
3. Tranekær Kommune.
4. Kjellerup Kommune.
5. Lyngby-Taarbæk Kommune.
6. Hasle Kommune (har ikke igangsat forsøget).
7. Holmegaard Kommune

Ændring af kontoplan på daginstitutions- og skoleområdet.

1. Odense Kommune.

*Fravigelse af krav om **forelæggelse** af delberetninger for udvalg og byråd i løbet af året, såfremt revisionen ikke har bemærkninger.*

1. Sønderjyllands Amt.
2. Tinglev Kommune.
3. Ebeltoft Kommune.
4. Holmegård Kommune.

Fravigelse af krav om indsendelse af (del) revisionsberetninger til tilsynsmyndigheden, såfremt revisionen ikke har bemærkninger.

1. Sønderjyllands Amt.
2. Ebeltoft Kommune.
3. Holmegård Kommune.

Udskydelse af budgetfristen.

1. Tranekær Kommune.
2. Kjellerup Kommune.
3. Brande Kommune.
4. Egtved Kommune.

BILAG 2. SERVICEOPLYSNINGER, DER KAN INDGÅ I KOMMUNERNES SERVICEINFORMATION.

Udvalget har - jf. afsnit 5.3. - drøftet mulighederne for at udbygge og forbedre den kommunale serviceinformation overfor borgerne i den enkelte kommune.

Udvalget har i den forbindelse fundet, at det kunne være nyttigt til inspiration for informationsindsatsen i de enkelte kommuner at angive eksempler på serviceinformationer.

Til dette formål har udvalget valgt - inden for et mindre antal udvalgte serviceområder - at angive nogle eksempler på oplysninger, der henholdsvis er rettet mod en generel information af borgerne og mod en konkret information af brugerne af de enkelte servicetilbud. De valgte områder er alle områder, der retter sig mod større grupper af borgere/brugere, og som både opga- ve- og udgiftsmæssigt udgør centrale elementer i den samlede kommunale og amtskommunale service.

Der er tale om følgende bredt definerede områder:

Service	Sektorområde
* Affaldsbortskaffelse	* Renovation og genanvendelse
* Undervisning	* Folkeskolen
* Kulturtilbud	* Folkebiblioteker
* Sundhed	* Sygehusvæsen, primær sundhedstjeneste
* Tilbud til sindslidende	* Distriktpsykiatri, bofællesskaber
* Tilbud til børn	* Daginstitutioner, fritidsaktiviteter
* Tilbud til kontanthjælps- modtagere	* Aktiveringsindsatsen
* Tilbud for ældre	* Hjemmehjælp, døgnpleje, omsorgsarbejde og ældreboliger
* Borgerservice	* Administrationen, bl.a. skatteforvaltning, social forvaltning og teknisk forvaltning

Med udgangspunkt i disse 9 forskellige områder kan der gives følgende *konkrete eksempler* på mulige serviceoplysninger, idet det skal bemærkes, at de viste eksempler på serviceoplysninger både indeholder oplysninger, der

kan være af interesse for alle kommunens borgere og oplysninger, der hovedsageligt er rettet mod de enkelte brugere af den pågældende serviceydelse.

Tabel 8. Serviceoplysninger om affaldsbortskaffelse.

- * Hvorledes indsamles materialerne til genanvendelse.
Husstandsindsamling, nærgenbrugsstationer, frivillige organisationer.
- * Hvor stor er genanvendelsesprocenten.
- * Har kommunen kildesortering, og af hvilke fraktioner.
- * Har kommunen særlige ordninger for farligt affald.
- * Hvordan bortskaffes affaldet (genanvendelse/forbrænding/losseplads).
- * Hvad koster affaldsbortskaffelse for den enkelte husstand.
- * Hvad er inkluderet i denne pris.
 - antal affaldstyper
 - antal tømninger
- * Overholdes de faste tømningstidspunkter.

Tabel 9. Serviceoplysninger om folkeskoleundervisning.

- * Kommunens skolestruktur,
- * Skolernes størrelse (elever pr. skole).
- * Gennemsnitlige klassekvotienter.
- * Hvormange skoledistrikter er der i kommunen.
- * Kan der vælges skole uden for eget skoledistrikt.
- * Kan der også vælges skole uden for kommunen.
- * Antal undervisningstimer pr. klassetrin.
- * Tilbud til elever med særlige indlæringsvanskeligheder.
- * Særlige udskolingstilbud (10. klasse)
- * Transport til skolen - er der skolebusordninger.
- * Er der pasningsordninger på skolerne (SFO).
- * Er der fritidsaktiviteter på skolen - musikundervisning, idræt mv.
- * Hvilken kompetence har kommunalbestyrelsen uddelegeret til skolebestyrelserne.

Tabel 10. Serviceoplysninger om folkebiblioteker.

- * Antal biblioteker i kommunen.
- * Hvor mange timer ugentligt er der åbent.
- * Antal årligt indkøbte nye udgivelser pr. indbygger.
- * Tilbydes udlån af andet end bøger.
 - lydbøger
 - musik
 - video
 - billedkunst

Tabel 11. Serviceoplysninger om sygehuse.

- * Antal sygehuse i amtet.
- * Sygehusenes størrelse, specialer, servicefaciliteter og udstyr.
- * Ventetider.
 - ventetid på forundersøgelse.
 - ventetid på behandling.
 - ventetid på operation.
- * Tilbud om ambulant behandling.
- * Åbningstider for ambulatorier og laboratorier.
- * Alternativ til sygehusindlæggelser, f.eks. aflastningspladser.
- * Adgangsforhold for handicappede.
- * Kørselsordninger.
- * Er der en fast kontaktperson (læge/sygeplejerske) tilknyttet den enkelte patient.
- * Er der mulighed for at få enestue.
- * Oplysninger om dagens gang på sygehuset. Stuegangs-procedure, madordninger, besøgstider m.v.

Tabel 12. Serviceoplysninger om den primære sundhedstjeneste.

Vagtlægeordningen:

- * Ventetider til vagtlægen (telefonisk kontakt, besøg).
- * Afstand til nærmeste konsultationslokale i vagttiden.
- * Er der en tandlægevagt.
- * Oplysninger om åbningstider, telefonnumre, beliggende, ydelser, kørselsordninger og alternativer.

Apoteker:

- * Apoteksdækning.
- * Vagtordning på apoteksområdet.

Sygesikringen:

- * Oplysninger om tilskudsordninger, lægevalg, rejsesygesikring, valg af - og visitation til - anden behandling, tandlægeordning og børnetandlægeordning.

Andre tilbud:

- * Kommunens sundhedsplejerskeordning.
- * Kommunens hjemmesygeplejeordning.
- * Fysioterapi m.v.

Tabel 13. Serviceoplysninger om tilbud til sindslidende.

- * Medicinalpersonale ved distriktspsykiatri.
- * Hvad tager ambulatorier/distriktspsykiatri sig af.
- * Bo-institutioner for sindslidende.
- * Bofællesskabers karakter og pladstal.
- * Kontaktmuligheder for sindslidende i kommunen.
- * Væresteder m.v. for sindslidende.
- * Beskæftigelses- og undervisningsmuligheder for sindslidende.

Tabel 14. Serviceoplysninger om tilbud til børn.

- * Kommunalbestyrelsens mål og rammer for dagtilbud - hovedmålsætninger.
- * Antal daginstitutioner fordelt efter type.
- * Antal børn pr. institution.
- * Personale pr. barn og personalesammensætning.
- * Personale udskiftning/er der tilknyttet en fast voksenperson til det enkelte barn.
- * Mulighed for at vælge ml. dagtilbud - hvilke typer findes i kommunen.
- * Ventetid (alders- og typeopdelt).
- * Pasningsgaranti. Herunder for hvilke aldersgrupper og fra hvilken alder kan forældrene regne med, at der er plads.
- * Garantiordninger i øvrigt. Er der sikkerhed for at få en plads igen i forbindelse med midlertidig udmeldelse.
- * Takster.
- * Visitationsregler og optjening af anciennitet.
- * Forløbet gennem de forskellige tilbud. Er der f.eks. automatisk skift/oprykning fra et tilbud til et andet.
- * Åbningstider.
- * Mulighed for deltid/moduler eller forskudt indskrivning.
- * Mulighed for enkelte ugedage.
- * Samarbejde med sundhedsplejerske og andre faggrupper.
- * Muligheder for særlig støtte (f.eks. tale stimulering og motorisk træning), forebyggende arbejde.
- * Sygelighed - indsats for at imødegå sygelighed. Rengøring, hygiejne og udeliv.
- * Særlige gennemgående aktiviteter - holding til natur mv.
- * Legemuligheder - legeplads, nyttehave, skov, sø, dyrehold.
- * Kolonihold, udflugter, kulturelle oplevelser.
- * Samarbejde med andre: Lokalt forenings- og idrætsliv, brug af lokalområdets faciliteter.
- * Hvilke beføjelser har kommunalbestyrelsen tillagt forældrebestyrelserne (graden af delegation).

Tabel 15. Serviceoplysninger om tilbud til kontanthjælpsmodtagere.

- * Har kommunen fastsat garantiordninger, der rækker ud over aktiveringslovens mindstekrav.
- * Giver kommunen i praksis tilbud på et tidligere tidspunkt, end loven fastsætter.
- * Giver kommunen i praksis tilbud af et videre omfang (ugentlig arbejdstid/varighed), end loven fastsætter.
- * Hvilken opfølgning har kommunen i forhold til kontanthjælpsmodtagere, der har gennemgået et aktiveringstilbud.

Tabel 16. Serviceoplysninger om tilbud til ældre.

- * Ventetid til ældreboliger med/uden mulighed for intensiv pleje og omsorg i kommunen.
- * Ventetid til plejehjemspladser i kommunen.
- * Muligheder for selv at vælge hjemmehjælper og for at have en fast hjemmehjælper.
- * Maksimal ekspeditionstid ved visitation.
- * Maksimal ventetid inden hjælpen ydes.
- * Omfang af tilkaldemuligheder og døgnberedskab.
- * Maksimalt antal timer, det er muligt at opnå hjælp til de forskellige elementer i hjemmehjælpen (f.eks. max 1 storvask om måneden, eller at hjemmehjælpen kun foretager indkøb, hvis de handlende i området ikke bringer varer ud).
- * Omfang og indhold af de enkelte (del)elementer i hjemmehjælpen (vask, rengøring mv.).
- * Forsinkelser i gennemsnit og maksimalt
- * Brugerindflydelse på ældreområdet.
- * Omfang og indhold af kommunens omsorgs- og aktivitetsstilbud til ældre.

Tabel 17. Serviceoplysninger om borgerservice.

- * Gennemsnitlig svartid på skriftlige henvendelser fra borgerne (evt. opdelt pr. forvaltning).
- * Den ugentlige åbningstid/træffetid (evt. opdelt pr. forvaltning).
- * Er der kvik ekspedition til mindre sager.

RAPPORT FRA UNDERUDVALGET OM
KOMMUNERS OG AMTSKOMMUNERS ADGANG
TIL AT UDØVE ERHVERVSVIRKSOMHED

1. INDLEDNING

/./. Nedsættelse af underudvalget

Indenrigsministeren nedsatte i marts 1993 et udvalg om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor.

Udvalget fik bl.a. til opgave,

at overveje elementerne i en fortsat fornyelse og effektivisering af den kommunale sektor, og i tilknytning hertil overveje, om de generelle regelsæt for kommuner og amter indeholder bestemmelser, der vil kunne udgøre barrierer for de fortsatte fornyelses- og effektiviseringsbestræbelser i den kommunale sektor,

at pege på instrumenter, der kan styrke kommunalbestyrelsens overblik over udførelsen af de kommunale opgaver, samtidig med at opgave varetagelsen ændres via udbud, og samtidig med at der gives større dispositionsfrihed i de udførende led, og i tilknytning hertil,

at overveje om det via regler og procedurer, der gælder for kommunernes samlede økonomi, vil være muligt at styrke mulighederne for at skabe bedre overensstemmelse mellem kommunalbestyrelsens og de centrale myndigheds målsætninger for den offentlige sektors udvikling og at sikre gennemførelsen af disse mål, samt

at drøfte behovet for udvidelse af de retlige rammer for kommuners og amtskommuners adgang til at udøve handel, håndværk og industri m.v.

Udvalget besluttede på sit første møde den 14. april 1993 at nedsætte to underudvalg: underudvalget om de kommunale serviceydelser og underudvalget om kommuners og amtskommuners adgang til at udøve erhvervsvirksomhed.

1.2. Underudvalgets kommissorium

Underudvalget om kommuners og amtskommuners adgang til at udøve erhvervsvirksomhed har haft følgende kommissorium:

"I henhold til kommissoriet for udvalget om fornyelse og effektivisering af den kommunale sektor (hovedudvalget) nedsættes et underudvalg om kommuners og amtskommuners adgang til at udøve erhvervsvirksomhed. Underudvalget består af repræsentanter for de kommunale parter, Københavns og

Frederiksberg Kommuner, Industriministeriet, Ministeriet for erhvervspolitisk samordning (Samordningsministeriet), Økonomiministeriet og Indenrigsministeriet. Herudover vil andre ministerier i fornødent omfang kunne inddrages i underudvalgets arbejde. Indenrigsministeriet varetager formandshvervet i underudvalget.

Udvalgets opgaver:

Spørgsmålet om kommuners og amtskommuners adgang til at udøve erhvervsvirksomhed er reguleret i skreven ret, f.eks. i miljølovgivningen, beskæftigelseslovgivningen og i særlig lovgivning under Industriministeriet. Spørgsmålet er endvidere reguleret i EF-retten og frikommuneforsøgslovgivningen. Endelig vedrører en række almindelige kommunalretlige retsgrundsætninger (kommunalfuldmagtsreglerne) kommuners og amtskommuners adgang til at påtage sig erhvervsmæssige opgaver.

Der er fra kommunal og amtskommunal side rejst spørgsmål om, hvorvidt den gældende afgrænsning af kommuners og amtskommuners adgang til at deltage i erhvervsvirksomhed er hensigtsmæssig.

Underudvalget skal på denne baggrund drøfte, om der er behov for præciseringer/udvidelser af de retlige rammer for kommunal og amtskommunal deltagelse i erhvervsvirksomhed. Underudvalget skal herunder vurdere gældende regler for kommuners og amtskommuners adgang til at udføre opgaver for hinanden og for at indgå i samarbejde med private erhvervsvirksomheder.

Underudvalget skal endvidere drøfte, om der er behov for at fastsætte nærmere regler for vilkårene for kommuners og amtskommuners opgavevaretagelse for andre og samarbejde med private, f.eks. vedrørende prisfastsættelse, krav om udbud og afholdelse af licitation.

Udvalget skal løbende forelægge sine resultater for hovedudvalget."

1.3. Underudvalgets medlemmer

Underudvalget har haft følgende medlemmer:

Kontorchef Anders Andersen, Amtsrådsforeningen.

Kommitteret J. Børglum Jensen, Økonomiministeriet.

Kontorchef Morten Engberg, Frederiksberg Kommune.

Kontorchef Holger Eriksen, Industri- og samordningsministeriet.

Kontorchef Ole Frydensberg, Kommunernes Landsforening.

Fuldmægtig Klaus Kern-Jespersen, Industri- og samordningsministeriet.

Kontorchef Grethe Løgstrup, Indenrigsministeriet.

Afdelingschef Niels Preisler, Indenrigsministeriet (formand).

Kontorchef Sven Rubak, Københavns Kommune.

Kontorchef Anders Andersen, Amtsrådsforeningen, afløste den 3. november 1993 kontorchef Inge Hyldebrandt, Amtsrådsforeningen.

Endvidere har direktionssekretær Birgitte Sørensen, Amtsrådsforeningen og kontorchef Hans Otto Jørgensen, Kommunernes Landsforening, deltaget i underudvalgets arbejde.

Sekretær for underudvalget: Fuldmægtig Pernille Christensen, Indenrigsministeriet.

1.4. Underudvalgets arbejde - generelt

Underudvalget har holdt syv møder i perioden maj 1993 - marts 1994.

På underudvalgets første møde den 4. maj 1993 aftaltes det, at underudvalgets arbejde skulle tage udgangspunkt i konkrete ønsker fra de kommunale repræsentanter i underudvalget om ændringer i gældende retsregler på erhvervsområdet.

Underudvalget har behandlet følgende spørgsmål:

- udvidelse af kommunernes opgaver på erhvervsområdet,
- udvidelse af kommunernes adgang til at deltage i aktieselskaber,
- udvidelse af kommunernes adgang til at udpege medlemmer til bestyrelser for selskaber, foreninger, fonde m.v.,
- udvidelse af kommunernes adgang til at opføre, indrette og drive iværksætterhuse, og
- ændring af reglerne for prisfastsættelse af ydelser fra kommunale forsyningsvirksomheder.

Spørgsmålene er behandlet på grundlag af eksisterende lovbestemte og ulovbestemte regler om kommunal opgavevaretagelse på erhvervsområdet, idet betænkningen om kommunerne og erhvervspolitikken (nr. 1153, dec. 1988) danner udgangspunkt for, hvilke ulovbestemte opgaver kommunerne i

dag i henhold til tilsynsmyndighedernes praksis kan varetage på erhvervsområdet.

Betegnelserne "kommune" og "kommunalbestyrelse" dækker i det følgende - hvor andet ikke er anført - ligeledes amtskommune og amtsråd.

København den 18. marts 1994

Anders Andersen

J. Børglum Jensen

Morten Engberg

Holger Eriksen

Ole Frydensberg

Klaus Kerrn-Jespersen

Grethe Løgstrup

Niels Preisler (formand)

Sven Rubak

;

Pernille Christensen
(sekretær)

2. SAMMENFATNING AF UNDERUDVALGETS FORSLAG

Underudvalgets drøftelse af spørgsmålene om udvidelse af kommunernes opgaver på erhvervsområdet, om udvidelse af kommunernes adgang til at deltage i aktieselskaber, om udvidelse af kommunernes adgang til at udpege medlemmer til bestyrelser for selskaber, foreninger, fonde m.v., om udvidelse af kommunernes adgang til at opføre, indrette og drive iværksætterhuse, og om ændring af reglerne for prisfastsættelse af ydelser fra kommunale forsyningsvirksomheder, har resulteret i følgende anbefalinger:

- * Underudvalget anbefaler, at der tilvejebringes lovhjemmel til, at kommuner og amtskommuner på visse betingelser kan varetage kommunale opgaver for andre offentlige myndigheder, dog med respekt af de begrænsninger som findes i lovgivningen for visse særlige opgavetyper vedkommende.

Det skal efter underudvalgets opfattelse være en betingelse for en kommunes eller amtskommunes påtagelse af en opgave for en anden offentlig myndighed, at opgaven, såfremt dens værdi overstiger 1,6 mio. kr., har været offentligt udbudt, medmindre det i den eksisterende lovgivning er bestemt eller forudsat, at amtskommuner og/eller kommuner kan udføre opgaver for hinanden.

Det er endvidere underudvalgets opfattelse, at der bør tilvejebringes retsregler, der mere entydigt end de nugældende sikrer, at den kommunale virksomhed ikke er konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv. Underudvalget skal i den forbindelse bl.a. pege på behovet for klare og præcise regler om priskalkulation samt på behovet for krav om særskilt budget og regnskab.

Underudvalget anbefaler desuden, at der i den lov, hvorved kommuner og amtskommuner i givet fald får hjemmel til at påtage sig de nye opgaver, skal indføres en bestemmelse om, at loven tages op til revision efter 2 år i lyset af de i perioden indvundne erfaringer.

- * Underudvalget har ikke fundet grundlag for på nuværende tidspunkt at anbefale en generel udvidelse af adgangen for kommuner til at deltage i aktieselskaber.

Underudvalget kan ikke på nuværende tidspunkt anbefale, at der etableres en særlig kommunal selskabsform.

- * Underudvalget anbefaler, at der i de kommunale styrelseslove tilvejebringes hjemmel til, at kommunalbestyrelser - udover den allerede i dag eksisterende adgang til at vælge kommunale repræsentanter - kan vælge medlemmer af bestyrelser for selskaber, foreninger, fonde m.v. i alle tilfælde, hvor der foreligger en kommunal interesse i den virksomhed, der udfoldes af selskabet m.v. Kommunal interesse vil typisk foreligge, hvor selskabet m.v. blandt sine opgaver tæller opgaver, kommunen selv kunne have løst. Kommunalbestyrelsen skal dog ikke kunne udpege et flertal af medlemmerne af en bestyrelse, og kommunalbestyrelsen skal ikke have instruktionsbeføjelse over de pågældende medlemmer.
- * Underudvalget anbefaler, at § 2 i lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter præciseres, således at kommuner - uafhængigt af tilstedeværelsen af eventuelle private iværksætterhuse - får adgang til at opføre og indrette iværksætterhuse og til at udleje disse til iværksættere til markedslejen. Fastsættelse af markedslejen skal bl.a. ske på baggrund af sammenligning med den leje, som er almindelig gældende i området for tilsvarende lejemål med hensyn til beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsesstandard.
- * Underudvalget anbefaler, at der iværksættes et arbejde, hvor det - med henblik på at skabe incitament for en effektivisering og rationalisering af driften af kommunale forsyningsvirksomheder - for hver enkelt forsyningsstypes vedkommende overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at ændre de eksisterende regler for priskalkulation.

3. OM UDVIDELSE AF KOMMUNERNES OPGAVER PÅ ERHVERVSOMRÅDET

3.1. Indledning

3.1.1. Udlicitering

Der har de senere år været stigende interesse for udlicitering af bl.a. kommunale drifts- og anlægsopgaver.

Ikke mindst de gældende EF-regler om udbud af offentlige opgaver, der har til formål at skabe lige konkurrencevilkår i det indre marked, har været medvirkende til aktualisering af denne debat.

Spørgsmålet om fordele og ulemper ved udlicitering er bl.a. behandlet i Finansministeriets betænkning nr. 1227 af oktober 1991 om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver.

Formålet med øget udlicitering er ifølge betænkningen at opnå øget konkurrence og dermed bedre ressourceanvendelse i den offentlige sektor. Offentlige opgaver skal løses bedst og billigst, uanset om dette sker i offentligt eller privat regi. Udlicitering er derfor ikke et mål i sig selv, men et middel, der kan anvendes, såfremt det under hensyntagen til bl.a. kvalitet og leveringssikkerhed er økonomisk fordelagtigt.

Kommunerne er i dag ikke forpligtet til at udbyde kommunale opgaver, men kan vælge at varetage opgaverne i eget regi, såfremt dette findes mest økonomisk forsvarligt. Kommunerne er således anderledes stillet end statslige myndigheder, der i henhold til Finansministeriets cirkulære af 1. marts 1994 om udbud og udlicitering af statslige drifts- og anlægsopgaver som udgangspunkt har pligt til at udlicitere drifts- og anlægsopgaver, hvis der er tale om opgaver, som vil kunne udføres af eksterne leverandører.

Såfremt kommunerne imidlertid ønsker opgaver udført af tredjemand, kan udbud være foreskrevet i FF-reglerne.

Ifølge Rådets direktiv 71/305/EØF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter, som ændret ved bl.a. direktiv 89/440/EØF, skal bygge- og anlægskontrakter, hvis anslåede værdi uden moms er 5 mio. ECU eller derover, således udbydes i EF-licitation. Reglerne er i dansk ret gennemført ved bekendtgørelse nr. 595 af 14. august 1990, som ændret ved bekendtgørelse nr. 498 af 25. juni 1991. Direktiv 71/305/EØF med senere ændringer ophæves af direktiv 93/37/EØF af 14. juni 1993, der er en sammenskrivning af de tidligere direktiver.

Rådets direktiv 77/62/EØF om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb, som ændret ved bl.a. direktiv 88/295/EØF, foreskriver endvi-

dere, at offentlige indkøb, hvis anslåede værdi uden moms er 200.000 ECU eller derover, skal udbydes i EF-licitation. Reglerne er i dansk ret gennemført ved bekendtgørelse nr. 810 af 10. december 1991. Direktiv 77/62/EØF med senere ændringer ophæves af direktiv 93/36/EØF, der er en sammenskrivning af de tidligere direktiver, og som senest skal være gennemført i dansk ret den 14. juni 1994.

Af Rådets direktiv 92/50/EØF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelseskontrakter følger, at offentlige tjenesteydelse saftaler, hvis anslåede værdi uden moms er 200.000 ECU eller derover, skal udbydes i EF-licitation. Reglerne er i dansk ret gennemført ved bekendtgørelse nr. 415 af 22. juni 1993.

Desuden fremgår det af Rådets direktiv 90/531/EØF om fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation, at udbud i EF-licitation skal ske af bygge- og anlægsopgaver, hvis den anslåede værdi uden moms er 5 mio. ECU eller derover, og af indkøb, hvis den anslåede værdi uden moms for telesektorens vedkommende er 600.000 ECU eller derover og for vand-, energi- og transportsektorerne vedkommende er over 400.000 ECU. Reglerne er i dansk ret gennemført ved bekendtgørelse nr. 740 samt bekendtgørelse nr. 741 af 27. august 1992. Direktiv 90/531/EØF ophæves ved direktiv 93/38/EØF, som senest skal være gennemført i dansk ret den 1. juli 1994. I forhold til direktiv 90/531/EØF indebærer direktiv 93/38/EØF bl.a. den ændring, at forsyningsvirksomhedernes indgåelse af tjenesteydelsesaftaler også bliver omfattet af direktivet.

Endvidere skal kommunerne ved afholdelse af licitation og indhentelse af tilbud vedrørende arbejder og leverancer inden for bygge- og anlægsvirksomhed iagttage licitationslovens regler (lov nr. 216 af 8. juni 1966 om licitation m.v., som ændret ved lov nr. 818 af 19. december 1989).

Der er udgivet forskellige vejledninger om udlicitering i kommunerne. Som eksempler kan nævnes Kommunernes Landsforenings håndbog om udbud af kommunale driftsopgaver, 1992, Kommunalteknisk Chefforening, Kommunernes Landsforening, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, F.R.I. og Entreprenørforeningens vejledning om udvikling i den tekniske sektor, Udbud af Kommunaltekniske Driftsopgaver 1992, Indenrigsministeriets vejledning om udbud af kommunale og amtskommunale driftsopgaver af 15. august 1984, og Indenrigsministeriet vejledning om udlicitering, en orientering til kommunerne om udbud af opgaver, 1992.

Kommunernes Landsforening har endvidere i rapporten "UDBUD - Stigende interesse og klar effekt", fra november 1992, redegjort for en undersøgelse af kommunernes interesse i udlicitering på driftsområdet, baseret på en spørgeskemaundersøgelse rettet til kommunaldirektører.

Af denne rapport fremgår bl.a., at det især er driftsopgaver i den tekniske sektor, som hidtil har været udliciteret. Der er stor forskel på de enkelte kommuners anvendelse af udlicitering; det er dog kendetegnende, at interessen for udlicitering er stigende. Det samme er kommunernes interesse for at lade de kommunale driftsafdelinger byde på egne opgaver, som udliciteres.

3.1.2. Øget kommunal interesse for indtægtsdækket virksomhed

Udlicitering af offentlige opgaver har medført særlig opmærksomhed på kommunernes egne evner til økonomisk opgaveløsning. Endvidere har det store antal opgaver, som kommunerne de senere årtier har fået tillagt, udviklet særlig ekspertise i kommunerne på en lang række nye områder. Dette - sammenholdt med den økonomiske tilstrømning i kommunerne, som har skærpet kommunernes interesse for indtægtsgivende virksomhed - har givet anledning til spørgsmål om, hvorvidt kommuner med særlige forudsætninger for at udføre bestemte opgaver, skal have mulighed for også at gøre dette for andre kommuner, offentlige myndigheder i det hele taget eller eventuelt for alle. Det er således anført, at i tilfælde, hvor en kommune er i stand til at udføre en opgave bedre og billigere end andre, herunder private virksomheder, skal den også have mulighed herfor.

3.1.3. Præcisering af underudvalgets opgaver

Der gælder forskellige vilkår for kommuners og privates udførelse af opgaver: private virksomheder betaler skat, det gør kommuner ikke, reglerne for regnskabsaflæggelse er forskellige, der gælder forskellige overenskomster om løn og arbejdsvilkår, ved ansattes fravær på grund af sygdom betaler kommunerne dagpenge i en længere periode end private virksomheder o.s.v. Underudvalget har ikke set det som sin opgave at foreslå ændringer i de grundlæggende forudsætninger for kommunernes opgavevaretagelse, men derimod at vurdere det hensigtsmæssige i at udvide de handlemuligheder, som kommunerne - på de eksisterende vilkår - har i dag. Dette udelukker dog ikke, at det på særlige områder kan vise sig hensigtsmæssigt at have regler for kommuner, som minder om reglerne for private virksomheder.

Underudvalget har endvidere ikke fundet, at det var underudvalgets opgave generelt at drøfte de nye kommunale erhvervslove (lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter og lov nr. 384 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v.), som trådte i kraft den 1. september 1992, idet disse love dels vedrører særlige områder, dels skal tages op til revision i Folketinget i 1996-97, henholdsvis 1994-95.

. Endelig er det underudvalgets opfattelse, at en nærmere behandling af de indledningsvis omtalte regler om fremgangsmåderne ved udlicitering af opgaver falder uden for udvalgets kommissorium.

3.2. Kort om gældende regler for kommunernes udførelse af opgaver for andre

Kommunestyret er opbygget med henblik på varetagelse af fællesskabsopgaver i lokalsamfundet, jf. nedenfor under pkt. 3.5.1.

Almindelig *erhvervsvirksomhed* - handel, håndværk, industri m.v. - har som udgangspunkt ikke været anset for en lokal fællesskabsopgave. Baggrunden herfor har bl.a. været ønske om at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet - altså konkurrencehensynet. Hertil kommer, at kommunestyret ikke er opbygget med henblik på at producere varer og tjenesteydelser på et marked. Kommunestyret og private erhvervsdrivende virksomheder er således underlagt vilkår, der med hensyn til beslutningsprocesser og ansvarsforhold er grundlæggende forskellige. Kommunerne kan som følge heraf normalt kun beskæftige sig med handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed, såfremt der er lovhjemmel hertil.

Som eksempler på lovbestemt adgang for kommunerne til at drive erhvervsvirksomhed kan nævnes miljølovgivningens regler om genanvendelse af affald, de ovenfor nævnte kommunale erhvervslove, bistandslovens regler om revalideringsvirksomhed og reglerne om kommunale beskæftigelsesprojekter. Det er et overvejende træk ved den omhandlede lovgivning, at mulighederne for kommunal erhvervsvirksomhed er tilvejebragt med henblik på hensigtsmæssig løsning af andre kommunale opgaver, som er tillagt kommunerne, eller med henblik på bedre udnyttelse af eksisterende kommunale resourcer.

Kommunerne antages dog også i et vist nærmere afgrænset omfang at kunne udføre opgaver, som har karakter af erhvervsvirksomhed i den her omhandlede forstand, med hjemmehøj i de uskrevne retsregler om kommunernes **opgave** varetagelse - altså uden egentlig lovhjemmel. En kommune kan således lovligt forsyne sig selv med de varer og tjenesteydelser m.v., som kommunen har brug for til varetagelse af egne opgaver. Kommunerne kan endvidere ud fra en værdispildsbetragtning sælge biprodukter, der opstår som en naturlig følge af kommunal virksomhed, ligesom kommunerne under nærmere betingelser i begrænset udstrækning kan udnytte overkapacitet til løsning af ikke-kommunale opgaver. Herudover kan kommunerne i helt særlige tilfælde varetage opgaver, som ikke er kommunale, såfremt disse knytter sig accessorisk til i øvrigt kommunale opgaver. Endelig kan kommunerne - også uden lovhjemmel - forsyne borgerne med elementære forbrugsgoder, der som vand, varme, gas og elektricitet afsættes lokalt til en individualiseret forbrugerkreds gennem et ledningsnet.

Det forhold, at kommunerne er oprettet med henblik på varetagelse af fællesskabsopgaver i et geografisk afgrænset område, medfører, at det som udgangspunkt heller ikke anses for en kommunal opgave at varetage **opgaver**

for andre kommuner, amtskommuner eller statslige myndigheder. Varetagelse af opgaver for andre offentlige myndigheder kan endvidere være i strid med de hensyn, som ligger bag adskillelsen af den offentlige og den private sektor på erhvervsområdet. Udgangspunktet er derfor, at kommuners udførelse af sådanne opgaver kræver lovhjemmel.

Som eksempler på lovbestemmelser, som tillader kommunerne at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, kan nævnes beredskabslovens § 13 (lov nr. 1054 af 23. december 1992), hvorefter en kommunalbestyrelse kan indgå aftale med en anden kommunalbestyrelse om at udføre opgaver inden for kommunens redningsberedskab, og vejlovens § 15 (jf. lovbekendtgørelse nr. 430 af 31. maj 1991), hvorefter trafikministeren kan træffe aftale med en kommunalbestyrelse eller et amtsråd om, at den pågældende (amts)kommune varetager projekterings-, anlægs- og vedligeholdelsesarbejder samt driftsforanstaltninger på hovedlandevej snettet inden for (amts)kommunens eget geografiske område.

En særlig form for aftale om udførelse af opgaver for andre kommuner er traditionelt blevet benævnt betjeningsoverenskomster. Udtrykket dækker de aftaler, som to kommuner indgår om, at den ene kommune kan benytte den anden kommunes institutioner og indretninger, jf. Betænkning nr. 996/1981 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, s. 119.

Som eksempler kan nævnes aftaler om en kommunes benyttelse af en anden kommunes plejehjemsfaciliteter, vejmateriel, skole tandlægekapacitet m.v. Der vil undertiden være hjemmel til indgåelse af betjeningsoverenskomster i skreven ret, f.eks. vedrørende tandlægebetjening (jf. § 5 i lov nr. 310 af 4. juni 1986 om tandpleje m.v., som ændret ved lov nr. 858 af 20. december 1989 og § 1, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 338 af 21. maj 1990 om kommunal tandpleje) og sygehusbetjening (jf. § 3, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 476 af 7. november 1985 om sygehusvæsenet med senere ændringer) og vedrørende en kommunes brug af en anden kommunes affaldsanlæg (jf. miljøbeskyttelseslovens § 49, stk. 2), men også uden udtrykkelig lovhjemmel antages sådanne overenskomster om benyttelse af andre kommuners institutioner og indretninger som udgangspunkt at være lovlige.

Særligt vedrørende kommuners deltagelse i andre offentlige myndigheders licitationer, bemærkes, at begrænsningerne i kommunernes adgang til at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder og til at udføre erhvervsvirksomhed medfører, at kommuner som udgangspunkt ikke vil kunne deltage i andre offentlige myndigheders licitationer, medmindre der foreligger lovhjemmel hertil.

Dog vil kommuner kunne afgive tilbud ved licitationer for så vidt angår opgaver, som kommunerne med hjemmel i lovgivningen kunne aftale at udføre for andre offentlige myndigheder, medmindre særlige bestemmelser i lovgivningen udtrykkeligt er til hinder herfor.

At kommunerne som udgangspunkt ikke kan udføre opgaver for hinanden uden lovhjemmel, er ikke til hinder for, at kommunerne med henblik på at løse egne opgaver mere hensigtsmæssigt kan *udføre opgaver i fællesskab*.

Der kan i den lovgivning, som i øvrigt regulerer kommuners opgavevaretagelse på et givet område, være fastsat regler om formen for et eventuelt samarbejde mellem kommuner, jf. f.eks. lov om hovedstadsområdets kollektive personbefordring (lov nr. 274 af 5. maj 1989), hvoraf det fremgår, at Hovedstadsområdets Trafikselskab er et særligt forvaltningssubjekt, som ledes af en bestyrelse, hvortil Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amtskommuner hver vælger et medlem.

Såfremt der ikke i lovgivningen er fastsat særlige regler om formen for et kommunalt samarbejde, skal samarbejde mellem kommuner, som indebærer, at den enkelte kommunalbestyrelses beføjelser begrænses, godkendes i henhold til den kommunale styrelseslovs § 60. Samarbejdsaftaler mellem kommunerne, som ikke indebærer kompetenceafgivelse, og som derfor ikke skal godkendes efter § 60, vil eventuelt skulle godkendes i henhold til Indenrigsministeriets bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. (bekendtgørelse nr. 496 af 30. juni 1989 med senere ændringer). Dette er tilfældet, når kommunerne afgiver tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende, som kommunen ikke efter lovgivningen er forpligtet til at præstere, og ved visse former for garantistillelse.

Som eksempler på lovbestemmelser om samarbejde mellem kommuner, kan nævnes,

- bistanndslovens § 80 (jf. lovebekendtgørelse nr. 829 af 1. oktober 1992 med senere ændringer), hvorefter plejehjem og beskyttede boliger kan drives af flere kommuner i fællesskab,
- miljøbeskyttelseslovens § 49, stk. 1 (lov nr. 358 af 6. juni 1991 med senere ændringer), der giver miljøministeren hjemmel til at træffe bestemmelse om kommunernes pligt til bl.a. at tilslutte sig kommunale fællesskaber for affaldsbortskaffelse, og
- § 4 i lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet (lov nr. 114 af 29. marts 1978 med senere ændringer), hvorefter amtsrådet og kommunalbestyrelserne i mindst 1/3 af amtskommunens kommuner, som omfatter et flertal af amtskommunens indbyggere, kan beslutte, at amtsrådet og samtlige kommunalbestyrelser i fællesskab opretter en trafikvirksomhed.

Kommunerne kan også uden hjemmel i skreven ret samarbejde om udførelsen af kommunale opgaver. Der antages således som udgangspunkt at være hjemmel i de uskrevne retsgrundsætninger om kommunernes opgaveva-

retagelse til, at to eller flere kommuner løser deres opgaver i fællesskab, såfremt dette ikke i øvrigt strider mod gældende ret.

Som eksempler på sådanne aftaler kan nævnes aftaler om samarbejde mellem kommuners tekniske forvaltninger om indkøb af materiel, om fælles anlæg og vedligeholdelse af veje i de af aftalen omfattede kommuner eller om indkøb af særligt kostbart sygehusapparat.

3.3. Gældende vilkår for kommunernes udførelse af erhvervsmæssige opgaver for andre

Såfremt kommunerne udfører opgaver af erhvervsmæssig karakter for andre, skal bl.a. følgende regler iagttages:

- EF-Traktatens statsstøtteregler:

EF-Traktatens art. 222 bestemmer, at "de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne berøres ikke af denne traktat". EF-Traktaten omhandler således ikke spørgsmålet om, hvorvidt offentlige myndigheder, herunder kommuner, skal kunne varetage erhvervsvirksomhed.

Det følger imidlertid af EF-Traktatens art. 90, at "Medlemsstaterne afstår, for så vidt angår offentlige virksomheder og virksomheder, som de indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder, fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med denne Traktats bestemmelser, navnlig de i art. 6 og 85-94 nævnte." Kommunerne skal således, såfremt de driver erhvervsvirksomhed - ligesom alle andre erhvervsvirksomheder - iagttage de konkurrencefremmende regler, som findes i EF-Traktaten. Af disse skal særligt fremhæves det forbud mod statsstøtte, der følger af EF-Traktatens art. 92.

EF-Traktatens art. 92, stk. 1, er sålydende:

"Bortset fra de i denne Traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelige med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem Medlemsstaterne."

Udtrykket "statsstøtte" omfatter også støtte ydet af regionale eller lokale offentlige myndigheder, altså amtskommuner og kommuner. Som det fremgår af bestemmelsen, vedrører den alene offentlig støtte, der påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

Som eksempler på dispositioner, der kan være omfattet af EF-Traktatens art. 92, stk. 1, kan nævnes en kommunes salg af varer og tjenesteydelser til en

pris, der ligger under den almindelige markedsbestemte pris, og kommunal tilførsel af midler til en kommunal virksomhed under omstændigheder, der ikke ville kunne accepteres af en investor, som opererer under normale markedsvilkår.

Statsstøttere reglerne administreres i modsætning til de fleste andre EF-regler ikke af de nationale myndigheder, men af Europa-Kommissionen. Kommissionen kan i medfør af EF-Traktatens art. 92, stk. 3, litra a-d, bestemme, at en given statsstøtte er forenelig med fællesmarkedet og dermed lovlig. Det følger af EF-domstolens praksis, at ulovlig ydet statsstøtte skal tilbagebetales.

- **Konkurrenceloven** (lov nr. 370 af 7. juni 1989 med senere ændringer):

Konkurrenceloven har ifølge lovens § 1 til formål, at:

"...fremme konkurrencen og dermed styrke effektiviteten i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser m.v. ved størst mulig gennemsigtighed vedrørende konkurrenceforhold og ved foranstaltninger imod begrænsninger i erhvervsfriheden og andre skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger. I forbindelse med den stigende internationalisering tilsigtes herved en konkurrence- og effektivitetsbetinget udvikling af erhvervsstrukturen."

§ 2 i loven er sålydende:

"Loven omfatter:

2) Erhvervsvirksomhed udøvet af stats- eller kommunalforvaltningen, og som består i at udbyde eller efterspørge varer eller tjenesteydelser m.v., som har betydning for konkurrencen i erhvervslivet. §§ 11-14 gælder ikke for sådan **erhvervs virksomhed**."

Udøvelsen af kommunal erhvervsvirksomhed er således også omfattet af konkurrencelovens regler.

En væsentlig del af konkurrencelovens regler har til formål at sikre gennemsigtighed vedrørende konkurrenceforhold på markedet. Det kan f. eks. nævnes, at det er en gyldighedsbetingelse for aftaler og vedtagelser, hvorved der udøves eller vil kunne udøves dominerende indflydelse på et markedsområde, at de er anmeldt til Konkurrencerådet inden 14 dage efter, at aftalen er indgået, eller vedtagelsen er truffet. Endvidere har Konkurrencerådet i henhold til loven en meget vid adgang til at kræve alle ønskelige oplysninger om konkurrenceforholdene på markedet, og rådet er herudover forpligtet til at foretage undersøgelser, der er egnet til at fremme gennemsigtigheden. Sådanne undersøgelser kan offentliggøres.

Konkurrencelovens §§ 11-14 omhandler Konkurrencerådets muligheder for at træffe foranstaltninger mod skadelige virkninger af konkurrence-

begrænsninger. Som det fremgår af § 2, nr. 2, finder §§ 11-14 imidlertid ikke anvendelse på f.eks. kommunal erhvervsvirksomhed. Konkurrencerådets reaktionsmuligheder over for offentlige myndigheder fremgår af lovens § 15, der har følgende ordlyd:

"Om virksomhed, som efter § 2, nr. 1,2. pkt., og nr. 2, ikke er omfattet af §§ 11-14, kan Konkurrencerådet rette henvendelse til vedkommende offentlige myndighed og påpege mulige skadevirkninger for konkurrencen. Henvendelsen offentliggøres."

Det bemærkes, at heller ikke de kommunale tilsynsmyndigheder har mulighed for at anvende sanktioner over for kommuner, som overtræder konkurrencelovens regler. Baggrunden herfor er, at det falder uden for tilsynsmyndighedernes kompetence at påse overholdelse af regler, som ikke udelukkende retter sig til offentlige myndigheder.

Håndhævelse af konkurrencelovens regler vedrørende skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger over for kommunerne må derfor i givet fald ske via domstolene.

- **Merværdiafgiftsloven** (jf. lovbekendtgørelse nr. 773 af 16. september 1992):

Lovens regler om afgiftspligt og momsregistrering gælder også for kommuner, der afsætter varer og afgiftspligtige ydelser i konkurrence med private virksomheder, jf. §§ 3 og 5.

- **Almindelige kommunalretlige regler:**

Det følger af de uskrevne regler om kommunernes **opgave** varetagelse, at en kommunes dispositioner skal være økonomisk forsvarlige. En kommune kan endvidere ikke lovligt yde økonomisk tilskud til løsning af opgaver, der påhviler andre offentlige myndigheder, eller til private, medmindre der foreligger lovhjemmel hertil. Herudover må kommuner ikke påføre private urimelig konkurrence.

I de tilfælde, hvor en kommune kan afsætte varer og tjenesteydelser, f.eks. biprodukter i henhold til de uskrevne retsgrundsætninger eller tandlægeydelser i henhold til lov om tandpleje, skal kommunen derfor fastsætte sine priser efter almindelige forretningsmæssige principper. Prisfastsættelsen skal således tage udgangspunkt i en opgørelse over samtlige de omkostninger, der er forbundet med varetagelsen af opgaverne, incl. forrentning og afskrivning af investeret anlægs- og driftskapital.

Herudover kan der i de love, som giver kommunerne hjemmel til at påtage sig de pågældende erhvervsaktiviteter, være fastsat særlige regler om

prisbestemmelser, repræsentation m.v., jf. således f.eks. de kommunale erhvervslove (nr. 383 og 384 af 20. maj 1992).

3.4. Kommunal erhvervsvirksomhed i andre lande

3.4.1. Kort om gældende ret i Sverige

Den svenske kommunallagen, der trådte i kraft den 1. januar 1992, indeholder i kap. 2, § 1, en bestemmelse, der har følgende ordlyd:

"Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall **handas** enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan."

Denne bestemmelse kodificerer det i svensk ret gældende "lokaliseringsprincippet" og svarer efter sin ordlyd mere eller mindre til det, der i dansk ret betegnes lokalitetsprincippet.

Med udtrykket "någon annan" sidst i bestemmelsen henvises først og fremmest til det private erhvervsliv.

Svenske kommuners og amtskommuners adgang til at udøve erhvervsvirksomhed er, udover hvad der følger af "lokaliseringsprincippet", specifikt reguleret af § 7 i kap. 2 i kommunallagen, der er sålydende:

"Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tilhandehålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarne i kommunen eller landstinget."

Svenske kommuner og amtskommuner har traditionelt haft adgang til at varetage en række erhvervsopgaver, primært forsyningsopgaver, der betegnes som "sedvanlig kommunal affärsverksamhet", og § 7 i kap. 2 i kommunallagen er således udtryk for en kodificering af gældende ret. Som eksempler på virksomhed, der er omfattet af bestemmelsen, kan nævnes el-, gas- og varmforsyning, dagrenovation, torvehaller, offentlige transportmidler, boligforsyning, vaskerier og slagterier.

I henhold til ordlyden af kommunallagens kap. 2, § 7, er svenske kommuners og amtskommuners adgang til at drive den omhandlede slags erhvervsvirksomhed begrænset til kommunens/amtskommunens egne medlemmer, dvs. begrænset til et geografisk område. Bestemmelsen er dog ikke til hinder for, at kommuner og amtskommuner i særlige tilfælde sælger f.eks. overskudskapacitet til andre.

En generel adgang for svenske kommuner og amtskommuner til at udføre opgaver for andre er ikke hjemlet i svensk ret.

Spørgsmålet er behandlet i "Kommunal oppdragsverksamhet, SOU 1992: 128, Delbetänkande av Lokaldemokratikommittén", hvor Lokaldemokratikommittén har fremsat forslag om, at der gennemføres en forsøgslov, således at kommuner, amtskommuner og kommunale selskaber i en treårig periode generelt kan udføre opgaver uden for eget område. I henhold til det af udvalget udarbejdede lovudkast skal regeringen forudgående give tilladelse til forsøg med at udføre de omhandlede opgaver, opgaverne skal udføres på erhvervsmæssige vilkår og må ikke begrænse konkurrencen. Endvidere skal der for forsøgsvirksomheden føres særskilt regnskab, og de kommuner og amtskommuner, der får tilladelse til at udføre forsøg, skal afgive redegørelser til regeringen om forsøgsvirksomheden samt alle øvrige oplysninger, som ønskes.

Lokaldemokratikommitténs forslag er endnu ikke ført ud i livet.

I forhold til "det egentliga näringslivet" har svenske kommuner og amtskommuner efter gældende ret som udgangspunkt kun adgang til at træffe foranstaltninger efter bestemmelsen i kap. 2, § 8, i kommunallagen. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det."

Af generelle erhvervsfremmende foranstaltninger, der er omfattet af ovennævnte bestemmelse, kan nævnes foranstaltninger, der forbedrer infrastrukturen, generelle reklamefremstød for erhvervslivet i kommunen/amtskommunen samt tilvejebringelse af erhvervslokaler til mindre håndværks- og industrivirksomheder.

Kommunal støtte til enkelte virksomheder er, som det fremgår af ovennævnte bestemmelse, som udgangspunkt ikke hjemlet. Af særlige forhold, der kan begrunde kommunal støtte til enkelte virksomheder, kan f.eks. nævnes, at såfremt serviceniveauet med hensyn til indkøbsmuligheder m.v. i visse tyndtbefolkede landområder er langt under det acceptable, kan dette helt undtagelsesvis begrunde kommunal støtte til enkeltvirksomheder for at opretholde en vis minimumsstandard af kommerciel service til husholdningerne.

Sikring af overnatningsmuligheder i et lokalområde via støtte til hoteldrift kan endvidere være foreneligt med kap. 2, § 8, hvis det står klart, at ingen virksomheder eller enkeltpersoner agter at foretage det nødvendige.

Svenske kommuner og amtskommuner har adgang til at drive erhvervsvirksomhed efter regler, der minder om de nugældende danske uskrevede regler om biproduktion og accessorisk virksomhed. Kommuner og amtskommuner har således efter uskreven svensk ret undtagelsesvist adgang til at varetage

opgaver inden for det "egentliga näringslivet", såfremt der er tale om opgaver, der er tilknyttet til en allerede eksisterende og anerkendt kommunal virksomhed, og det vil være upraktisk eller virkelighedsfjernt ikke at tillade virksomheden. Som eksempler på sådanne opgaver kan nævnes salg af grus fra kommunalt ejede grusgrave samt salg af planter etc. fra kommunale parker.

3.4.2. Kort om gældende ret i Norge

Kommunernes adgang til at udøve erhvervsvirksomhed, herunder adgangen til at udføre opgaver for andre, er ikke i gældende norsk ret undergivet særskilt regulering.

Kommunernes kompetence antages at være afgrænset negativt d.v.s., at kommuner kan beskæftige sig med det, de finder hensigtsmæssigt, sålænge dette ikke strider mod lovgivningen, eksempelvis en lov, der henlægger kompetencen til et andet forvaltningsniveau, eller mod ulovfæstede retsregler så som "myndighetsmisbrukslæren" og "likebehandlingsprincippet".

Der gælder således ikke i norsk ret en grundsætning om, at kommuner ikke må drive erhvervsvirksomhed i konkurrence med private, som det kendes fra dansk ret. Kommuner kan derfor drive erhvervsvirksomhed, i det omfang denne virksomhed ikke er forbeholdt andre - eksempelvis staten.

En vis reel begrænsning i kommunernes handlefrihed ligger i de relativt snævre økonomiske rammer for kommunernes virksomhed. Stortinget fastsætter således hvert år procenten for indkomstskatten - kommunernes vigtigste indtægtskilde. Størrelsen af de generelle statslige tilskud til kommunerne - skatteutjevningstilskudd - fastsættes også i forbindelse med vedtagelse af statsbudgettet.

De norske kommuners vidtstrakte handlefrihed på erhvervsområdet har - så vidt det er underudvalget bekendt - ikke givet anledning til overvejelse om principielle ændringer i reglerne om kommunernes opgavevaretagelse. Det er nærliggende at antage, at dette først og fremmest skyldes, at kommunerne ikke har udnyttet handlefriheden til at drive erhvervsvirksomhed i strid med det private erhvervslivs interesser.

3.5. *Underudvalgets drøftelser af spørgsmålet om udvidelse af kommunernes opgaver*

3.5.1. Er kommunal erhvervsvirksomhed i overensstemmelse med kommunestyret?

Den bærende tanke bag kommunestyret er, at borgerne inden for lovgivningens rammer selv skal styre og forvalte opgaver, som er af særlig lokal fællesskabsinteresse. Hvervet som kommunalpolitiker er et borgerligt ombud, jf. § 92, stk. 1, i den kommunale valglov (lov nr. 140 af 8. marts 1989). Der er således pligt for borgerne til at deltage i det lokale styre ved at lade sig opstille og modtage valg til kommunalbestyrelsen og til derefter at deltage i møder og i afstemningerne i kommunalbestyrelsen.

Det er nærliggende at spørge, hvordan en udvidelse af kommunernes opgaveområde til også at omfatte opgaver, der ikke umiddelbart kan betegnes som fællesskabsopgaver, harmonerer med ideerne bag kommunestyret, herunder med det alment forudsatte princip om, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som er begrundet i almene interesser hos kommunens indbyggere, det såkaldte lokalitetsprincip.

Det er underudvalgets opfattelse, at det ville være i strid med de grundlæggende forudsætninger for kommunestyret, hvis kommuner i meget stor udstrækning varetog opgaver, som ikke direkte var relateret til løsning af fællesopgaver i lokalsamfundet.

Hovedformålet med den opgaveudvidelse, som der fra kommunal side har været udtrykt ønske om at opnå, har imidlertid været at få mulighed for at udnytte eksisterende ressourcer - arbejdskraft, bygninger, maskiner - mere økonomisk forsvarligt. Underudvalget finder ikke, at dette synspunkt i enhver situation kan begrunde leverancer til andre kommuner og private. Hvis en kommune over længere tid eller i tilbagevendende perioder har ledig kapacitet, kunne det også føre til den konklusion, at kommunens produktionskapacitet og personale var overdimensioneret, og at det ville være mest økonomisk forsvarligt at lade private leverandører bære problemet med kapacitetsudnyttelsen.

Såfremt kommunernes udvidede adgang til opgavevaretagelse alene bliver af begrænset omfang - og såfremt der kan opstilles vilkår for en sådan opgavevaretagelse, som tilgodeser hensynet til den private sektor, jf. nedenfor - finder underudvalget ikke, at en adgang for kommunerne til at udføre opgaver for andre behøver at være i strid med fundamentale principper bag kommunestyret.

Der har endvidere været peget på, at kommunalpolitikere ikke nødvendigvis har de fornødne forudsætninger for at varetage kommunal erhvervsvirksomhed. Dette synspunkt kan dog næppe være afgørende. Kommunalpolitikere forudsættes således heller ikke at have særlige faglige

forudsætninger for at varetage den omfattende og komplicerede virksomhed, som allerede i dag er tillagt kommunerne. Politikerne har derimod ansvaret for at ansætte personale, som er i stand til at varetage de omhandlede opgaver.

Undertiden fremføres det synspunkt, at kommunalpolitikere vil være mindre ansvarlige ved drift af kommunal erhvervsvirksomhed end private erhvervsdrivende, fordi kommunalpolitikere ikke driver virksomheden for egne midler.

Udsigten til personlig økonomisk gevinst eller tab kan naturligvis være en betydelig drivkraft ved udøvelse af erhvervsvirksomhed. En sådan motiverende faktor vil ikke være til stede for kommunalbestyrelsesmedlemmer. Men der er andre faktorer: udsigten til anerkendelse fra vælgerne og politiske kolleger vil givet være af stor betydning, ligesom det personlige uegennyttige engagement i varetagelsen af det kommunalpolitiske hverv ikke må underkendes.

Det må endvidere erindres, at kommunalbestyrelsesmedlemmer i forvejen har et betydeligt økonomisk ansvar ved forvaltningen af kommunens mangeartede opgaver. Endelig skal det nævnes, at den kommunale tilsynsmyndighed efter den kommunale styrelseslov kan anlægge erstatningssag mod kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er ansvarlige for, at kommunen er påført et tab. Sammenfattende er det underudvalgets vurdering, at det ikke kan tillægges betydning, at opgaven varetages af en kommunalbestyrelse, hvis medlemmer ikke har personligt økonomisk engagement i virksomheden.

Der kan endvidere rejses det spørgsmål, om der foreligger en særlig risiko for, at kommunalpolitikere vil blive påvirket af usaglige hensyn, som kan tale imod en udvidelse af kommunernes erhvervsmæssige opgaver. Et direkte pres fra lokale interessegrupper kunne således tænkes at medføre risiko for, at en kommune - i strid med almindelige forretningsmæssige hensyn - opretholder en urentabel virksomhed for at undgå at nedlægge arbejdspladser.

Risiko for sammenblanding af hensyn er ikke noget, som specielt gør sig gældende i forhold til beslutninger om kommunal erhvervsvirksomhed. De gældende regler om bl.a. magtfordrejning er endvidere netop rettet mod varetagelse af usaglige hensyn. Risikoen for, at kommunerne f.eks. holder liv i en virksomhed i længere tid end private långivere ville have gjort, kan der endvidere i betydelig grad tages højde for ved at begrænse det tidsrum, i hvilket en kommune må drive erhvervsvirksomhed med underskud. Hvilken vægt man vil tillægge risikoen for sammenblanding af hensyn, afhænger i øvrigt i nogen grad af tilliden til kommunalpolitikere.

Som tidligere nævnt har et af hovedargumenterne mod kommunal erhvervsdrift været frygten for konkurrenceforvridning i forhold til det private erhvervsliv. Betydningen af dette argument reduceres dog i den udstrækning konkurrenceforvridningshensynet i dag allerede er sikret eller fremover kan sikres ved nye regler. Det har i denne forbindelse været påpeget, at erhvervsliv-

vet ikke generelt har været modstandere af den adgang, som statslige institutioner de senere år har fået til at drive indtægtsdækket virksomhed, specielt ikke efter indførelsen af de særlige prisregler, som gælder for indtægtsdækket virksomhed.

Reglerne om statslige institutioners adgang til at udføre indtægtsdækket virksomhed findes i Budgetvejledning, 1992, pkt. 21.33. Af reglerne fremgår bl.a., at hjemmel til indtægtsdækket virksomhed opnås ved bevillingslov. Det er en forudsætning for at opnå den omhandlede hjemmel, at den indtægtsdækkede virksomhed oprettes og drives på aktivitetsområder, der er naturlige udløbere af institutionens ordinære virksomhed, og at udgifter og indtægter ved den produktion af varer og tjenesteydelser, der udføres som indtægtsdækket virksomhed, skal kunne adskilles fra institutionens øvrige opgaver. Yderligere regler om priskalkulation i forbindelse med indtægtsdækket virksomhed er fastsat i Finansministeriets vejledning i pris kalkulation, januar 1992, jf. nærmere nedenfor.

3.5.2. Nye opgaver - og i forhold til hvem?

Den gældende afgrænsning af, i hvilket omfang kommuner har adgang til at udføre opgaver for andre er ikke ganske klar, jf. ovenfor afsnit 3.2. Der findes ingen lovbestemmelser, der generelt regulerer spørgsmålet, og entydige domstolsafgørelser på området findes heller ikke. På denne baggrund har underudvalget drøftet, hvilke opgaver kommunerne eventuelt skulle kunne påtage sig, hvem opgaverne skulle kunne varetages i forhold til, samt på hvilke betingelser de i givet fald skulle kunne varetages.

Det er på det typiske drifts- og anlægsområde, kommunerne indtil nu særligt har opfattet den gældende afgrænsning af de kommunale opgaver som for snæver.

Kommuner har således fundet de gældende regler for restriktive med hensyn til kommuners adgang til anlæg og vedligeholdelse af andre offentlige myndigheders veje. Reglerne har også været opfattet som barrierer for udnyttelse af kapacitet på et kommunalt brandvæsens radioværksted, i kommunale ambulancetjenester, i kommunale gartneriafdelinger, på renovationsområdet, på kommunale genanvendelsesvirksomheder m.v.

Det kunne i konsekvens heraf være naturligt at begrænse eventuelle opgaver, som kommunerne kunne udføre for andre, til de tekniske driftsområder, der allerede i dag i deres opbygning er tilrettelagt på en måde, som minder om privat virksomhed.

Også uden for det typiske driftsområde har der imidlertid været ønske om at foretage aktiviteter af mere kommerciel karakter, end de gældende regler giver mulighed for. Sygehuse har således ønsket at foretage visse operationer mod betaling og levnedsmiddelkontrolenheder at foretage laboratorieundersøgelse i samme omfang og på samme vilkår som private la-

boratorier. Af andre eksempler kan nævnes ønske om at lade kommunale vaskerifunktioner eller kantiner betjene andre end kommunen selv.

Underudvalget har overvejet, om det er muligt at anvende en sontring mellem kommunale kerneydelser - sygehusbehandling, undervisning, sociale foranstaltninger og lignende - og kommunale randydelser - rengøring, vaskeri-virksomhed, levering af måltider til sygehuspatienter og institutionsbeboere m.v. - som grundlag for afgrænsning af, hvilke opgaver kommunerne i givet fald bør have adgang til at udføre for andre. Underudvalget er imidlertid af den opfattelse, at sontringen mellem kerneydelser og randydelser er for upræcis til at være anvendelig til dette formål.

Hertil kommer, at ethvert forsøg på en positiv afgrænsning af de opgaver, som kommunerne kunne få mulighed for at udføre for andre, meget hurtigt vil kunne vise sig lidt fremsynet, idet en sådan afgrænsning ville kunne blokere for nye hensigtsmæssige tiltag i kommunerne.

Det samme kunne anføres mod at indskrænke kommunernes adgang til at varetage opgaver til kun at omfatte varetagelse af opgaver for en begrænset kreds, f.eks. andre offentlige myndigheder.

For at undgå sådanne uhensigtsmæssige afgrænsninger kunne man i stedet vælge af give kommunerne mulighed for generelt at varetage alle opgaver, som i dag kan eller skal varetages af den enkelte kommune, for alle - andre kommuner, andre offentlige myndigheder og borgere - dog undtaget egentlige myndighedsopgaver og opgaver, som i henhold til lovgivningen forudsættes varetaget af de pågældende offentlige myndigheder selv, samt opgaver som kommunerne ifølge lovgivningen direkte er afskåret fra at varetage.

En adgang for kommunerne til at udføre alle kommunale opgaver for andre, vil - bl.a. under hensyn til, at det i dag er en kommunal opgave at producere alle vare- og tjenesteydelser til kommunens egen virksomhed - indebære, at kommunerne kan udføre en meget bred vifte af opgaver. Som eksempler kan nævnes almindelig cateringvirksomhed fra f.eks. en sygehuskantine, vaskeri virksomhed, sprogundervisning, socialrådgivning og visse former for sygehusbehandling, rengøringsservice, laboratorievirksomhed, håndværksvirksomhed, gartneri virksomhed, revisionsvirksomhed, forsikringsvirksomhed, fremstilling og salg af legetøj, fremstilling og salg af institutionsmøbler m.v., og almindelig entreprenørvirksomhed - alt mod betaling i konkurrence med private virksomheder.

Kommunerne vil med andre ord næsten ubegrænset kunne drive handel, håndværk og industri.

En hjemmel for kommunerne til at udføre alle de omhandlede opgaver kan som anført under afsnit 3.5.1. - såfremt den udnyttes til almindelig landsdækkende erhvervsvirksomhed - stride mod fundamentale, alment accepterede forestillinger om, hvilke opgaver kommuner kan varetage.

Som argument for at tilvejebringe hjemmel til en så vidtgående udvidelse af kommunernes opgaver kan imidlertid anføres, at kommunalbestyrelserne selv vil være opmærksomme på de farer en sådan udvikling ville indebære, og at en sådan hjemmel helt overvejende vil blive udnyttet til varetagelse af det formål, som er angivet fra kommunernes side, d.v.s. bedre udnyttelse af en kapacitet, der er dimensioneret efter den enkelte kommunes behov.

Her overfor står, jf. afsnit 3.1.5., det synspunkt, at længerevarende eller tilbagevendende ledig produktions- eller personalekapacitet i kommunerne bør føre til en reduktion i kapaciteten, idet det vil kunne være mere økonomisk forsvarligt at lade private leverandører bære problemet med kapacitetsudnyttelsen.

En mere begrænset udvidelse af kommunernes opgaver på erhvervsområdet kunne være udelukkende at lade kommunerne udføre ovennævnte opgaver i forhold til andre offentlige myndigheder. Der er som nævnt i afsnit 3.2. lang tradition for samarbejde mellem offentlige myndigheder og specielt mellem kommunerne indbyrdes. Kommunerne kan således allerede i dag ved at samarbejde i kommunale fællesskaber, jf. den kommunale styrelseslovs § 60, udføre opgaver for hinanden. En sådan begrænset udvidelse af kommunernes opgaver vil næppe stride mod fundamentale opfattelser af kommunernes opgaveområde. Udvidelsen kan endvidere ses som et naturligt led i den udvikling, som udliciteringsbestræbelserne er udtryk for, nemlig at opgaverne i den offentlige sektor skal udføres af dem, der kan gøre det bedst og billigst, uanset om dette sker i offentligt eller privat regi, jf. ovenfor afsnit 3.1.1.

Et væsentligt spørgsmål ved stillingen til, om kommunerne bør have adgang til at varetage nye opgaver på erhvervsområdet, er efter underudvalgets opfattelse, om der findes eller kan tilvejebringes tilstrækkelig sikkerhed for, at den kommunale virksomhed ikke vil være konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv, samt at omfanget af og vilkårene for den enkelte kommunes økonomiske engagement på erhvervsområdet bliver gennemskueligt.

I forbindelse med tilvejebringelse af den udvidede adgang for kommunerne til at oparbejde og sælge kommunal viden, jf. lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, blev det fundet påkrævet, at fastsætte særlige regler om priskalkulationer m.v. for den omhandlede kommunale erhvervsvirksomhed. Reglerne er for tiden under udarbejdelse i Industri- og samordningsministeriet. Reglerne skal - ifølge bemærkningerne til loven - tage udgangspunkt i statens regler om indtægtsdækket virksomhed.

Budgetvejledning, 1992, og Finansministeriets vejledning i priskalkulation, januar 1992, indeholder bl.a. bestemmelser om, at prisen for den enkelte vare eller tjenesteydelse under indtægtsdækket virksomhed skal fastsættes således,

at der ikke sker konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter, og således at de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes. Ved fastsættelse af prisen skal der opnås dækning for både direkte produktionsomkostninger og for indirekte omkostninger. Endvidere skal den indtægtsdækkede virksomhed til enhver tid udvise enten balance eller overskud, når de tre seneste års driftsresultater opregnet til årets pris- og lønniveau summeres. I vejledningen findes i øvrigt detaljerede regler om prisberegningen.

I ovennævnte udkast til bekendtgørelse om betingelser for kommunernes og amtskommunernes salg af viden til eksport, som er under udarbejdelse i Industri- og samordningsministeriet, er - med udgangspunkt i de statslige regler - foreslået fastsat følgende regler til sikring af en fair konkurrence i forhold til det private erhvervsliv:

1. Der skal udarbejdes særskilt budget og føres særskilt regnskab for den omhandlede kommunale erhvervsdrift, hvoraf samtlige indtægter samt direkte og indirekte omkostninger, der er i forbindelse med erhvervsvirksomheden, skal fremgå.
2. Det enkelte kommunale erhvervsprojekt skal udvise balance eller overskud, når de seneste 4 regnskabsårs driftsresultater omregnet til årets pris- og lønniveau summeres. Hvis dette krav ikke opfyldes, skal kommunen stoppe udførelsen eller deltagelsen i erhvervsprojektet. Dog kan industriministeren i særlige tilfælde give tilladelse til fortsat kommunal udførelse eller deltage i et erhvervsprojekt, selv om kravet ikke er opfyldt. En sådan tilladelse kan højst meddeles for 2 regnskabsår.
3. Prisen for den enkelte vare, der sælges, skal fastsættes således, at der mindst opnås dækning for,
 - a) de direkte omkostninger i forbindelse med det enkelte erhvervsprojekt, f.eks. løn incl. pensionsbidrag og andre løndelev og merarbejde, tjenesterejser, materialer og specielt anskaffet apparatur, og
 - b) de indirekte omkostninger i forbindelse med det enkelte erhvervsprojekt, f.eks. indirekte lønomkostninger og projektets andel af fællesomkostninger til f.eks. ledelse, administration, husleje, udstyr, udvikling m.v., og f.eks. pensionsforpligtelser, forrentning af driftskapital, forrentning og afskrivning af anlægsværdier, m.v.
4. Herudover skal årsregnskab for hvert enkelt erhvervsprojekt forelægges den kommunale revision i forbindelse med kommunens årlige regnskabsaflæggelse, uanset om projektet udføres i selskabsform eller i kommunalt regi, og den kommunale revision skal underrette den korn-

munale tilsynsmyndighed, såfremt kravet om balance eller overskud jf. 2) ikke er opfyldt.

Reglerne i Industri- og samordningsministeriets udkast til bekendtgørelse stiller således - i modsætning til hvad der i øvrigt gælder for kommunal erhvervsvirksomhed i dag - krav om, at der for aktiviteten udarbejdes et særskilt budget og føres særskilt regnskab. Kravet om forelæggelse af årsregnskab for den kommunale revision i de tilfælde, hvor erhvervsaktiviteten udføres i selskabsform, er også et krav ud over, hvad der almindeligvis følger af gældende ret.

Som det fremgår, er der mindre forskelle mellem reglerne for statslig indtægtsdækket virksomhed og de foreslåede regler for kommunal salg af viden til eksport. Tidshorisonten for kravet om balance eller overskud er således f.eks. tre år i reglerne om statslig indtægtsdækket virksomhed, men fire år i Industri- og samordningsministeriets udkast til bekendtgørelse. Forskellen er begrundet i, at der for større kommunale projekter med salg af viden til eksport kan være betydelige - omkostningstunge - startvanskeligheder f.eks. på grund af nødvendige undersøgelser af udenlandske forhold m.v., hvilket ikke bør medføre, at sunde ideer og projekter ikke får en tilstrækkelig chance.

Allerede EF-reglerne, konkurrenceloven og de almindelige kommunalretlige regler om prisfastsættelsen ved kommunal erhvervsvirksomhed, jf. overfor under afsnit 3.3., sikrer efter underudvalgets opfattelse i meget høj grad, at der ikke sker urimelig konkurrence i forhold til det private erhvervsliv. Bl.a. det forhold, at der ikke i disse regler er krav om selvstændigt budget og regnskab for erhvervsprojekterne, kan imidlertid gøre sammenligneligheden med tilsvarende privat virksomhed vanskelig, ligesom kontrollen med, at de nødvendige omkostninger m.v. er indregnet i priserne, besværliggøres.

Underudvalget har i den forbindelse overvejet, om det - netop af hensyn til sammenligneligheden og sikkerheden for, at den kommunale virksomhed drives på almindelige forretningsmæssige vilkår - ville være hensigtsmæssigt, at en udvidelse af kommunernes adgang til at producere varer og levere tjenesteydelser til andre blev kombineret med krav om, at den omhandlede virksomhed skal udskilles i et særligt selskab, f.eks. et aktieselskab eller en særlig form for kommunalt selskab.

Underudvalget har imidlertid fundet, at et krav om udskillelse af en sådan virksomhed i en særlig selskabsform ville kunne afskære kommunerne fra at opnå det, der normalt vil være formålet for kommunerne med at agere på det private marked, nemlig at udnytte eksisterende ressourcer optimalt, f.eks. ved at udnytte en mindre maskinmæssig eller arbejdskraftmæssig overkapacitet. Etablering af aktieselskaber ville i sådanne situationer ikke give mening.

Herudover indebærer udskillelse af kommunal erhvervsvirksomhed til vareretagelse i f.eks. aktieselskabsform indgreb i reglerne om kommunalbestyrelsesmedlemmers mindretalsbeskyttelse, ligesom f.eks. offentlighedsloven og forvaltningsloven ikke vil finde anvendelse på sådanne selskabers aktiviteter. Om kommunal opgaveløsning i aktieselskabsform henvises i øvrigt til afsnit 4.

Underudvalget har endvidere drøftet, om det for at sikre konkurrencehensynet kunne være ønskeligt at stille krav om, at de opgaver, kommunerne i givet fald skulle kunne udføre for andre offentlige myndigheder, skal være udbudt offentligt, uanset om dette er påkrævet i henhold til EF-reglerne eller ej.

Herved ville bl.a. sikres åbenhed om kommunernes priser. Endvidere kunne et sådan krav sikre, at kommunerne kun vælger at få arbejde m.v. udført af andre kommuner, hvis kommunerne er bedst og billigst.

Krav om, at kommunerne kun kunne udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, såfremt opgaverne var offentligt udbudt, ville imidlertid efter underudvalgets opfattelse - på samme måde som et krav om udskillelse af kommunal erhvervsvirksomhed i selskabsform - kunne forhindre en optimal udnyttelse af de eksisterende kommunale ressourcer, der ofte alene vil tilsige, at mindre opgaver udføres for andre. Underudvalget kan derfor ikke anbefale, at der generelt stilles et sådant krav.

3.5.3. Konklusion:

Konkrete sager har i de senere år vist, at gældende regler om kommuners og amtskommuners adgang til at udøve erhvervsvirksomhed i særlige tilfælde kan opleves som uklare, vilkårlige og urimelige, og at reglerne undertiden hindrer en rationel udnyttelse af kommunernes og amtskommunernes ressourcer.

En udvidelse af kommunernes opgaver på erhvervsområdet kan efter underudvalgets opfattelse endvidere ses som et naturligt led i den udvikling, som udliciteringsbestræbelserne er udtryk for, nemlig at opgaverne i den offentlige sektor skal udføres af dem, der kan gøre det bedst og billigst, uanset om dette sker i offentligt eller privat regi.

En radikal ændring/udvidelse af kommunernes og amtskommunernes opgaver på erhvervsområdet vil imidlertid efter underudvalgets opfattelse være i strid med ideerne bag kommunestyret. Derimod finder underudvalget ikke, at det afgørende vil bryde med de hensyn, som ligger til grund for den nuværende afgrænsning af kommuners og amtskommuners opgaver, at kommuner og amtskommuner - med det formål at opnå bedre udnyttelse af eksisterende ressourcer - i en vis begrænset udstrækning udfører kommunale opgaver for andre end den enkelte kommune/amtskommune selv.

Det er underudvalgets opfattelse, at der ikke er større betænkeligheder ved ikke at foretage en nærmere afgrænsning af, hvilke kommunale opgaver på erhvervsområdet kommuner og amtskommuner kan udføre.

Baggrunden herfor er først og fremmest, at kommuner og amtskommuner selv vil have interesse i at begrænse aktiviteter på erhvervsområdet til de særlige situationer, hvor dette er velbegrundet. Kommunerne og amtskommunerne vil således være opmærksomme på den fare for omkalfatring af kommunestyret, som vidtgående erhvervsvirksomhed kan indebære, ligesom de ofte vil have klare interesser i ikke at påtage sig opgaver, som er konkurrenceforvridende, og hvis varetagelse kan skabe et dårligt forhold til det private erhvervsliv. De kommunale organisationer har da også gentagne gange givet udtryk for, at kommunerne og amtskommunerne ikke ønsker at drive almindelig erhvervsvirksomhed for andre. Der kan endelig peges på, at norske erfaringer med vidtstrakt handlefrihed på erhvervsområdet heller ikke tyder på, at en nærmere afgrænsning er påkrævet.

Selv om der således efter underudvalgets opfattelse ikke generelt er grundlag for at antage, at meget vide rammer for kommunal erhvervsvirksomhed vil blive udnyttet i strid med formålet - en optimering af den kommunale ressourceudnyttelse - finder underudvalget på den anden side, at visse afgrænsninger kan være påkrævet med henblik på afgørelse af, hvornår konkrete erhvervsmæssige tiltag vil være for vidtgående.

En sådan afgrænsning kan vedrøre de aktiviteter, som kommunerne og amtskommunerne kan udføre, og afgrænsningen kan vedrøre adressaterne for de omhandlede aktiviteter. Endelig kan adgangen til at udføre erhvervsaktiviteter afgrænses ved opstilling af særlige vilkår for udførelsen.

Under hensyn til det vanskelige i på en hensigtsmæssig måde at afgrænse karakteren af nye opgaver på erhvervsområdet og samtidig opnå formålet med en udvidelse af kommunernes opgaver, er det underudvalgets opfattelse, at en eventuel udvidelse bør omfatte adgang for kommuner og amtskommuner til at udføre alle kommunale opgaver for andre, dog med respekt af eventuelle begrænsninger i lovgivningen vedrørende udførelsen af bestemte opgaver.

Der har ikke i underudvalget været enighed om, hvem kommuner og amtskommuner i givet fald skal kunne varetage nye erhvervsmæssige opgaver i forhold til. Amsrådsforeningen og Københavns Kommune har således været fortalere for en udvidelse af kommunernes og amtskommunernes opgaver, som også omfatter varetagelse af erhvervsmæssige opgaver for private. Amsrådsforeningen og Københavns Kommune har i den forbindelse henvist til, at staten i dag har adgang til at udføre indtægtsdækket virksomhed for private. De øvrige repræsentanter i underudvalget har derimod alene fundet grundlag for at anbefale, at kommuner og amtskommuner får adgang til at udføre kommunale opgaver for andre offentlige myndigheder.

Underudvalget bemærker i den forbindelse, at det nærmere må præciseres, i hvilket omfang juridiske personer på grænsen mellem den offentlige og private sektor - f.eks. fonde med driftsoverenskomst med det offentlige og selskaber, hvori det offentlige deltager - skal medregnes til begrebet "offentlige myndigheder".

For så vidt angår spørgsmålet om, på hvilke vilkår kommuner og amtskommuner bør kunne varetage opgaver for andre offentlige myndigheder, er det - under henvisning til, at baggrunden for at udvide kommuners og amtskommuners adgang til at udføre kommunale opgaver for andre alene har været ønsket om bedre udnyttelse af eksisterende ressourcer - underudvalgets opfattelse, at kommuner og amtskommuner kun bør kunne påtage sig større opgaver for andre offentlige myndigheder, hvis opgaven har været offentligt udbudt. Det foreslås, at tærskelværdien fastsættes til 1,6 mio. kr. Opgaver, hvis værdi overstiger 1,6 mio. kr., vil således - uafhængigt af EF-udbudsreglerne - være undergivet krav om offentligt udbud som betingelse for, at en kommune eller amtskommune kan påtage sig at udføre opgaven. Der henvises i denne forbindelse til det den 10. februar 1994 fremsatte forslag til lov om ændring af lov om offentlige veje (L 203), hvori en tilsvarende ordning er forudsat at skulle gælde på vejområdet.

Det bemærkes, at valget af beløbet 1,6 mio. kr. som tærskelværdi indebærer, at der for langt de fleste opgavers vedkommende allerede i henhold til EF-udbudsreglerne er pligt til offentligt udbud, såfremt opgaven ønskes udført af tredjemand jf. herved ovenfor pkt. 3.1.1. Underudvalgets forslag vil således særligt have betydning for offentlige bygge- og anlægsopgavers vedkommende, idet EF-tærskelværdien på dette område er langt højere end 1,6 mio. kr.

Såfremt pligten til offentligt udbud ikke følger af EF-udbudsreglerne, men alene er en følge af den af underudvalget foreslåede regel, er der selvsagt ikke krav om, at de meget detaljerede EF-regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud skal følges, der vil således f.eks. ikke være krav om offentliggørelse af udbudet i EF-tidende el.lign.

Det understreges, at det af underudvalget foreslåede krav om offentligt udbud ikke er tiltænkt at skulle finde anvendelse i de tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i den eksisterende lovgivning, at amtskommuner og/eller kommuner kan udføre opgaver for hinanden. Her tænkes bl.a. på amtskommuners og kommuners samarbejde om opgaveløsning på det sociale område, amtskommunernes udførelse af opgaver for hinanden på sygehusområdet (f.eks. frit sygehus valg og behandling på specialiserede sygehuse), amtskommuners og kommuners fælles løsning af specialundervisningsopgaver og amtskommunernes udførelse af opgaver for hinanden på gymnasie- og voksenuddannelsesområdet (f.eks. gymnasievalg over amtsgrænserne).

Særligt med hensyn til kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, bemærkes, at udbudskravet som forudsætning for kommunal adgang til at påtage sig en given opgave, ikke skal finde anvendelse for fællesskabets udførelse af opgaver for de kommuner, som deltager i fællesskabet.

I forbindelse med en eventuel udvidelse af kommunernes adgang til at varetage erhvervsmæssige opgaver er det endvidere underudvalgets opfattelse, at der bør tilvejebringes retsregler, der mere entydigt end de nugældende sikrer, at den kommunale virksomhed ikke er konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv. Underudvalget skal i den forbindelse pege på de regler om priser og særskilt budget og regnskab for salg af viden, som findes i det ovenfor omtalte udkast til bekendtgørelse om kommunernes og amtskommunernes salg af viden til eksport, idet det dog forudsættes, at den nærmere udformning af et sådant regelsæt på det her omhandlede område vil blive drøftet med de kommunale parter bl.a. med henblik på at sikre en hensigtsmæssig sammenhæng med de almindelige kommunale budget- og regnskabsregler.

Krav om kommunale selskabsdannelser og om offentligt udbud for opgaver af en værdi under 1,6 mio. kr. som forudsætning for udvidelse af den kommunale opgavevaretagelse må efter underudvalgets opfattelse derimod afvises, idet sådanne krav efter underudvalgets opfattelse vil hindre opfyldelse af de formål, som ligger bag kommunernes ønske om udvidet adgang til opgave varetagelse på erhvervsområdet.

Underudvalget skal på denne baggrund anbefale, at der tilvejebringes lovhjemmel til, at kommuner og amtskommuner på visse betingelser, jf. ovenfor, kan varetage kommunale opgaver for andre offentlige myndigheder, dog med respekt af de begrænsninger som findes i lovgivningen for visse særlige opgavetyper vedkommende.

Da underudvalgets ovennævnte anbefaling bl.a. bygger på en antagelse om, at kommunalbestyrelserne selv vil være opmærksomme på de farer for kommunestyret, som et meget omfattende kommunalt engagement i erhvervsvirksomhed vil kunne udgøre, samt at virksomhedens omfang overvejende vil være betinget af ønsket om udnyttelse af eksisterende ressourcer, er det underudvalgets opfattelse, at det - såfremt der tilvejebringes lovhjemmel til øget kommunal erhvervsvirksomhed - efter en periode må vurderes, om underudvalgets antagelse har været korrekt.

Underudvalget skal derfor endvidere anbefale, at der i den lov, hvorved kommuner og amtskommuner i givet fald får hjemmel til at påtage sig de nye opgaver, indføres en bestemmelse om, at loven tages op til revision efter 2 år i lyset af de i perioden indvundne erfaringer.

3.6. Kommunale tilskud til erhvervsvirksomheder

Ovenfor i afsnit 3.5. er gengivet underudvalgets drøftelser af, om kommunerne bør have adgang til at udføre opgaver for andre d.v.s. kommuner, andre offentlige myndigheder og borgere under nærmere angivne betingelser. Disse drøftelser har, som det fremgår af afsnit 3.5., bl.a. baggrund i ønsket om bedre ressourceudnyttelse i kommunerne.

Underudvalget finder anledning til at understrege, at de i afsnit 3.5. nævnte forslag til udvidelse af adgangen for kommunerne til at udføre opgaver for andre ikke indebærer forslag om, at kommunerne kan støtte de omhandlede opgaver eller yde støtte til opgavernes varetagelse i privat regi.

4. OM UDVIDET ADGANG FOR KOMMUNERNE TIL AT DELTAGE I AKTIESELSKABER

4.1. Indledning

Efter den kommunale styrelseslovs § 2, stk. 1, styres kommunernes anliggender af kommunalbestyrelser. Det fremgår af lovens § 1, stk. 2, at lovens bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.

Udgangspunktet er således klart: Det er kommunalbestyrelsen, der har det øverste ansvar for varetagelsen af de kommunale anliggender. Denne varetagelse skal i øvrigt ske i overensstemmelse med styrelseslovens bestemmelser. Styrelsesloven indeholder ingen bestemmelser om kommuners adgang til at deltage i privatretlige selskabsdannelser. Lovens § 44, der fastslår, at midler, som ikke af hensyn til de daglige forretninger skal foreligge kontant, skal indsættes i pengeinstitut eller på postgirokonto eller anbringes i visse værdipapirer, vedrører alene spørgsmålet om kommunernes adgang til at placere ledige midler. Bestemmelsen antages ikke at regulere kommunernes adgang til at deltage i privatretlige selskabsdannelser.

Om den bestående usikkerhed med hensyn til indholdet af gældende ret på dette område kan i øvrigt henvises til Kommunallovskommissionens betænkning 420/1966, side 170f.

Kommunernes adgang til at løse opgaver i selskabsform kan være hjemlet i lovgivningen, jf. f.eks. lov nr. 384 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. I de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det antaget, at kommuner i de tilfælde, hvor spørgsmålet ikke er løst direkte eller forudsætningsvis i lovgivningen, kan deltage i privatretlige selskabsdannelser, herunder fonde, forudsat at selskabet m.v. udelukkende varetager opgaver, som kommunen selv kunne varetage.

Det antages endvidere, at en kommunalbestyrelse som udgangspunkt er afskåret fra at udskille en opgave til varetagelse i et selvstændigt selskab og samtidig bevare rådigheden over **opgave** varetagelsen. Herved ville kommunalbestyrelsen bringe sin virksomhed uden for reglerne i styrelseslovgivningen og den øvrige lovgivning, der gælder for kommunal forvaltning.

For visse opgavetyper foreligger der dog særlige hensyn, der begrundes, at kommunalbestyrelsen bevarer rådigheden over **opgave** varetagelsen, uanset at den foregår i en privatretlig organisationsform. Dette er i praksis navnlig antaget at være tilfældet, hvor den pågældende opgave har haft mindre sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed, eller hvor hensynet til

en forretningsmæssig ledelse af opgavevaretagelsen har været fremtrædende. Som eksempler på sådanne tilfælde kan nævnes forarbejdning og afsætning af biprodukter fra kommunale virksomheder og udførelse af kommunal forsyningsvirksomhed.

Med henblik på at tilvejebringe et grundlag for en diskussion af spørgsmålet om, hvorvidt de eksisterende regler om kommunal deltagelse i privatretlige selskabsdannelser er tilfredsstillende, er i det følgende redegjort for nogle forskelle mellem aktieselskaber og den kommunale forvaltning og et forsøg på at klargøre nogle af de hensyn, der må tages i betragtning ved drøftelsen af spørgsmålet. Det forekommer, at kommuner deltager i andre selskabsformer end aktieselskaber. Kommunal deltagelse i etablering og ledelse af fonde er også velkendt. For ikke at favne for vidt er det imidlertid fundet hensigtsmæssigt at begrænse redegørelsen til alene at vedrøre spørgsmålet om kommuners deltagelse i aktieselskaber.

4.2. Forskelle mellem aktieselskaber og kommunal forvaltning.

4.2.1. Baggrund og generelle særpræg

Den traditionelle baggrund for dannelser af aktieselskaber er et ønske om at begrænse hæftelsen ved udøvelsen af en bestemt virksomhed. Samtidig virker aktieselskabet som grundlag for kapitalfremskaffelse. Aktieselskabets hovedformål er normalt at varetage ejerkredsens økonomiske interesser.

Det økonomiske hovedformål sikrer en betydelig entydighed, i hvert fald i den helt overordnede målsætning. Profitformålet har også afledede virkninger for selskabets beslutningsproces. Karakteriseret kort - og generelt - kan processen siges at være præget af lukkethed og handlekraft.

Selv om opgaverne i et aktieselskab kan være mangeartede, er det formentlig rigtigt, at aktieselskabers virksomhed, i hvert fald i forhold til den kommunale virksomhed, er præget af, at opgaverne er relativt begrænsede og velafgrænsede.

Aktieselskabets virkefelt er markedet, en ubestemt størrelse, der typisk ikke vil være bundet til et givet geografisk område.

Ønske om hæftelsesbegrænsning og kapitalfremskaffelse er ikke fremherskende på det kommunale område. Den kommunale virksomhed har ikke primært til formål at forfølge økonomiske interesser. Opgaven er at varetage borgernes eller bestemte grupper af borgeres interesser.

Målsætningen er ikke entydig. Der hersker divergerende politiske opfattelser af, hvorledes borgernes interesser bedst varetages. Og der er forskellige syn på, hvorledes forskellige grupper af borgeres konkurrerende ønsker skal tilgodeses. Dette forhold har også sat sit præg på den kommunale beslutningsproces, der er præget af åbenhed og diskussion, men ikke nødvendigvis korte be-

slutningsveje. Opgavefeltet er vidtfavnende og broget, men alle opgaver finansieres af samme kasse. Det giver baggrund for mange forskellige opfattelser af, hvorledes ressourceanvendelsen skal prioriteres.

4.2.2. Retsgrundlag

Aktieselskabernes forhold er reguleret i navnlig aktieselskabsloven og årsregnskabsloven. Lovgivningens regler har til formål at sikre aktionærer, kreditorer og til en vis grad ansatte i aktieselskabet. Hertil kommer, i en mere generel form, en sikring af, at offentlighedens interesser i hvert fald ikke skades af selskabets virksomhed.

Selskabets ejere, aktionærerne, udøver på generalforsamlingen den helt overordnede ledelse af selskabet. Men der er sikret bestyrelse og direktion en særdeles vidtstrakt frihed til at træffe de beslutninger, der anses for hensigtsmæssige. Generalforsamlingen har intet med den daglige drift at gøre og griber typisk ikke ind i selv meget vidtgående ledelsesbeslutninger. Bestyrelsens ansvar er efterfølgende, og generalforsamlingens reaktionsmulighed er først og fremmest den at vælge en ny bestyrelse.

I aktieselskaber, som de sidste tre år har beskæftiget gennemsnitligt 35 medarbejdere, har medarbejderne ret til at vælge et antal medlemmer af bestyrelsen.

Aktieselskabsloven indeholder regler om beskyttelse af mindretalsaktionærer, herunder regler om granskning af nærmere angivne forhold vedrørende selskabets forvaltning eller af visse regnskaber ved en eller flere granskningsmænd.

Der gælder ingen almindelige regler om aktieselskabers ligelige behandling af udenforstående kunder, leverandører eller borgere. Derimod sikrer aktieselskabsloven en vis grad af ligelighed i behandlingen af aktionærerne. Der er eksempelvis grænser for, i hvilken grad stemmевærdien af aktier af samme størrelse kan differentieres, og generalforsamlingen må ikke træffe beslutning, som åbenbart er egnet til at skaffe visse aktionærer eller andre en utilbørlig fordel på andre aktionærers eller selskabets bekostning.

Lovgivningen om den kommunale forvaltning indeholder regler, der sikrer en høj grad af offentlighed i den kommunale beslutningsproces. Kommunalbestyrelsesmøder skal afholdes for åbne døre, offentlighedslovens og forvaltningslovens regler om aktindsigt finder anvendelse.

Lovgivningen sikrer endvidere i en udstrakt grad kommunens øverste ledelse, kommunalbestyrelsen - herunder mindretal i kommunalbestyrelsen - mulighed for faktisk indflydelse på de kommunale beslutninger. De gældende regler om initiativret og sagsindsigt for de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer og bestemmelser om borgmesterens indgrebsret er eksempler herpå.

I de fleste kommuner varetages den umiddelbare forvaltning af udvalg, hvor kommunalpolitikere får en mere direkte indflydelse på den løbende beslutningsproces.

Den retlige kontrol med de kommunale beslutninger varetages af den kommunale revision, det almindelige kommunale tilsyn, særlige klagemyndigheder og - i et vist omfang - af Folketingets Ombudsmand.

Kommuner er i al virksomhed underkastet almindelige offentligretlige retsgrundsætninger som f.eks. lighedsgrundsætningen og magtfordrejningsgrundsætningen.

4.2.3. Selskabsret og forvaltningsret

Der er efter underudvalgets opfattelse grund til at understrege, at selvom aktieselskabsformen har vundet en ikke ubetydelig udbredelse inden for såvel den statslige som den kommunale forvaltning, giver det offentliges deltagelse i aktieselskaber anledning til en række juridiske problemer, som kun delvis kan anses for løst i praksis.

Problemerne kan navnlig henføres til det forhold, at den privatretlige selskabslovgivning ikke er udformet med henblik på at harmonere med forvaltningsretlige regler.

Bestyrelsen for et aktieselskab skal efter aktieselskabslovgivningen varetage selskabets interesser. Dette udelukker naturligvis ikke, at bestyrelsen indrager mere overordnede, samfundsmæssige hensyn ved ledelsen af selskabet. Det vil derimod ikke være i overensstemmelse med aktieselskabslovgivningen, at et aktieselskab varetager enkeltaktionærs interesser i strid med selskabets.

En konsekvens af, at en opgave overlades til udførelse i aktieselskabsform, er således, at der skabes et selvstændigt interessesubjekt for opgaven, og selskabsbestyrelsen vil være forpligtet til at varetage hensynene til denne opgaves udførelse, eventuelt i strid med kommunale aktionærs interesser. Kommunal deltagelse i aktieselskaber kan give anledning til spørgsmål om, i hvilket omfang de kommunale aktionærer kan meddele de af dem udpegede medlemmer af aktieselskabernes bestyrelse bindende instrukser med hensyn til behandlingen af sager i selskabet.

Der vil - i en vis sammenhæng hermed - kunne opstå spørgsmål om, i hvilket omfang medlemmerne af selskabsbestyrelsen vil være berettiget - og eventuelt forpligtet - til at meddele den eller de aktionærer, der har valgt dem, oplysninger om forhold i selskabet, uanset at disse oplysninger i forhold til selskabet er fortrolige.

I tilfælde, hvor medlemmerne af selskabsbestyrelserne tillige er medlemmer af kommunalbestyrelsen, vil der opstå spørgsmål om inhabilitet ved kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende selskabet.

Det skal også nævnes, at det forhold, at et aktieselskab er et selvstændigt retssubjekt, indebærer, at der kan være særlige ansættelsesretlige problemer

forbundet med overførsel af kommunalt ansatte, herunder kommunale tjenestemænd, til selskabet.

4.3. Kommunal interesse for selskabsdannelser

Kommuner deltager i dag i et vist omfang i aktieselskaber. Der er ikke i Danmark foretaget en systematisk undersøgelse af kommunernes erfaringer med brugen af aktieselskaber jf. for statslige aktieselskabers vedkommende Finansministeriets rapport november 1993 "Erfaringer med statslige aktieselskaber". Der er heller ikke foretaget en undersøgelse af baggrunden for kommuners ønske om en sådan selskabsdeltagere. Et almindeligt indtryk er, at motiverne er meget forskellige. I det følgende peges på visse typetilfælde.

For det første synes baggrunden i en del tilfælde at være et ønske om, at mere forretningsprægede hensyn bliver lagt til grund ved opgave varetagelsen, herunder hensyn til, at virksomheden kan drives mere effektivt med korte beslutningsveje og stor handlefrihed for ledelsen.

I en del tilfælde synes selskabsdeltageren navnlig begrundet i ønsket om at undgå eller omgå regler, som gælder for kommunal virksomhed. Især kravet i styrelseslovens § 67 om, at kommunalt ansattes løn- og ansættelsesvilkår skal godkendes af Kommunernes Lønningsnævn, har måske i den forbindelse spillet en rolle.

Der kunne endelig peges på, at aktieselskabsformen er en kendt juridisk figur. Navnlig ved samarbejder mellem kommuner og private har dette formentlig spillet en rolle.

Derimod synes muligheden for hæftelsesbegrænsning ikke at spille nogen større rolle for kommunernes valg af aktieselskabsformen. Dette hænger muligvis sammen med, at det i mange kommuner opleves som politisk problematisk, at et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab går konkurs med den følge, at selskabets kreditorer lider tab.

4.4. Drøftelse af fordele og ulemper ved en udvidet adgang for kommuner til at deltage i aktieselskaber

Det vil normalt være forudsat i vedkommende lovgivning, at egentlige myndighedsopgaver skal varetages inden for det kommunale styrelsessystem. Der synes ikke at være noget behov for at indføre adgang for kommuner til at overlade udførelsen af myndighedsopgaver, som f.eks. skolevæsen, til aktieselskaber. Netop fraværet af offentligretlig regulering af disse selskaber gør dem efter underudvalgets opfattelse lidet egnede til at løse sådanne opgaver.

Ved vurderingen af, om en given kommunal opgave, der ikke er en egentlig myndighedsopgave, f.eks. anlæg af veje, bør kunne løses ved en udvidet adgang for kommuner til at deltage i aktieselskaber, kan følgende fordele ved aktieselskabsformen efter underudvalgets opfattelse tages i betragtning:

- Selskabsformen kan tydeliggøre resultatansvaret. Ved at isolere en kommunal aktivitet i et selskab skabes større opmærksomhed om løsningen af netop denne opgave.
- Selskabsformen giver større handlefrihed for ledelsen. Der er ingen politikerdeltagelse i de daglige driftsbeslutninger. Der er kortere beslutningsveje.
- Overførsel af kommunale driftsopgaver til varetagelse i selskabsform kan styrke effektiviteten. Et profitorienteret kommunalt selskab bliver mere konkurrencebevidst. Kommunen kan eventuelt sikre, at der er konkurrence på markeder, der er præget af konkurrencebegrænsning.

Særligt ved driftsenheder, som kan tænkes at skulle byde i konkurrence med udenforstående entreprenører eller leverandører, kan de ovennævnte fordele tænkes at få betydning.

- Selskabsformen giver muligheder for friere personalepolitik. Der er intet krav om godkendelse af løn- og ansættelsesforhold efter § 67 i den kommunale styrelseslov.
- Aktieselskabsformen vil som en velkendt juridisk figur kunne være den mest hensigtsmæssige ramme om et samarbejde mellem kommuner og private. Oprettelse af fælles offentligt-private selskaber er således nævnt som noget perspektivrigt i regeringens Erhvervsredegørelse, 1993, hvori særlig muligheden for systemekspert for sådanne selskaber betones. Benyttelse af selskabsformen ved offentligt-privat samarbejde er dog allerede i en vis udstrækning muligt efter de nugældende regler, særlig lov nr. 384 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v.

Ved vurderingen af hensigtsmæssigheden af en udvidelse af kommuners adgang til at deltage i aktieselskaber må det efter underudvalgets opfattelse imidlertid også overvejes,

- om der er afgørende betænkeligheder ved, at de ovenfor beskrevne, offentligtretlige regler, som i vid udstrækning varetager retsbeskyttelseshensyn, ikke finder anvendelse, når kommunale opgaver løses i et aktieselskab (Eksempler: regler om aktindsigt og regler om retlig kontrol),

- om det beskrevne sammenstød mellem offentligretlige og privatretlige regler giver anledning til særlige vanskeligheder på vedkommende område,
- om den selvstændighed i forhold til kommunalbestyrelsen, som løsning af kommunale opgaver i aktieselskabsform er udtryk for, giver anledning til problemer,
- om der skal stilles krav til aktionærkredsens sammensætning og indflydelse (krav om at flere kommuner skal deltage, forbud mod enkelt kommunes bestemmende indflydelse m.v.), og
- om fordelene ved selskabsdannelse eventuelt kan opnås ved mindre vidtgående skridt.

Efter underudvalgets opfattelse kan de her refererede - mere generelle - overvejelser muligt tjene til en vis vejledning i forbindelse med overvejelser om løsning af konkrete kommunale opgaver i selskabsform inden for de i dag gældende rammer, hvorfor underudvalget har valgt at fremlægge disse overvejelser.

Underudvalget har ikke fundet grundlag for på nuværende tidspunkt at anbefale en generel udvidelse af adgangen for kommuner til at deltage i aktieselskaber.

4.5. Behov for en særlig kommunal selskabsform?

Udover drøftelse af fordele og ulemper ved en udvidet adgang for kommuner til at deltage i aktieselskaber, har underudvalget overvejet behovet for en særlig ny type kommunale aktieselskaber, jf. for det statslige områdes vedkommende Erik Werlauffs redegørelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om statslige aktieselskaber, 1992.

Underudvalgets opfattelse på dette punkt er, at der ikke er et særligt stort behov for en sådan særlig kommunal selskabsform.

Herudover er det underudvalgets opfattelse, at hvis udskillelse af en kommunal opgave til varetagelse i selskabsform ønskes, er det reglerne i aktieselskabslovgivningen, der bør finde anvendelse. Baggrunden herfor er, at aktieselskabsformen er at foretrække som en kendt figur både blandt private og offentlige. Etablering af en særlig kommunal aktieselskabsform vil i en årrække kunne skabe uklarhed om, hvilke regler der gælder og dermed - modsat hensigten med etablering af en særlig selskabsform - kunne medføre et mere kompliceret selskabsbillede end det nuværende.

Under alle omstændigheder må en stillingtagen til en ny særlig kommunal aktieselskabsform efter underudvalgets opfattelse forudsætte, at der er truffet bestemmelse om indførelse af en ny statsaktieselskabsform.

Underudvalget kan på denne baggrund ikke på nuværende tidspunkt anbefale, at der etableres en særlig kommunal selskabsform.

5. OM UDVIDELSE AF KOMMUNERNES ADGANG TIL AT UDPEGE MEDLEMMER AF BESTYRELSER FOR SELSKABER, FORENINGER, FONDE M.V.

5.1. Gældende ret

Kommunalbestyrelsens varetagelse af kommunale opgaver skal ske i overensstemmelse med reglerne i den kommunale styrelseslovgivning. En kommunalbestyrelse kan derfor normalt ikke udskille en opgave og dertil knyttede kommunale midler i en selvstændig juridisk person, og samtidig - retligt eller faktisk - bevare rådigheden over opgave varetagelsen. Herved ville kommunalbestyrelsen bringe sin virksomhed uden for reglerne i styrelseslovgivningen og den øvrige lovgivning, der gælder for kommunal forvaltning, navnlig offentlighedsloven og forvaltningsloven. En kommunalbestyrelse vil således ikke kunne udøve en dominerende indflydelse på en sådan juridisk person f.eks. ved at udpege flertallet af bestyrelsesmedlemmerne i bestyrelsen.

For visse opgavetyper vedkommende foreligger der dog særlige hensyn, der kan begrunde, at kommunalbestyrelsen bevarer rådigheden over opgavevaretagelsen, uanset at denne foregår i en privatretlig organisationsform. Dette er navnlig tilfældet, hvor den pågældende opgave har mindre sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed, eller hvor hensynet til en forretningsmæssig ledelse af opgavevaretagelsen er fremtrædende. Som eksempler på sådanne tilfælde kan nævnes forarbejdning og afsætning af biprodukter fra kommunal virksomhed og udførelse af kommunal forsyningsvirksomhed.

Særligt for så vidt angår fonde bemærkes i øvrigt, at hvis et flertal af medlemmerne i en fondsbestyrelse var underlagt instruktionsbeføjelse fra kommunalbestyrelsen, ville dette være i strid med fondsretlige grundsætninger, idet det ville indebære, at fonden ikke havde den fornødne uafhængighed og selvstændighed.

Såfremt et selskab, en fond m.v. varetager såvel kommunale som ikke kommunale opgaver, kan en kommune efter tilsynsmyndighedernes praksis ikke uden lovhjemmel deltage i ledelsen af selskabet, idet kommunen derved ville få indflydelse på varetagelsen af opgaver, som kommunen ikke selv kunne udføre.

Der er dog lang og fast tradition for, at en kommunalbestyrelse kan udpege medlemmer til bestyrelser for almennyttige fonde, velgørende institutioner, legater m.v., også selv om disse institutioner udfører ikke-kommunale opgaver. Det må imidlertid understreges, at de udpegede medlemmer her ikke er

undergivet instruktionsbeføjelse fra kommunalbestyrelsen. Spørgsmål vedrørende den pågældende institutions opgavevaretagelse kan således ikke blive et tema for en beslutning i kommunalbestyrelsen.

Afgrænsningen af, til hvilke sådanne private bestyrelser kommunalbestyrelsen kan udpege medlemmer, er ikke skarp. Det må imidlertid kræves, at der er en vis lokal kommunal interesse i, at kommunalbestyrelsen udpeger medlemmer, og at kommunalbestyrelsens udpegning af medlemmer til en bestyrelse ikke har karakter af eller må kunne opfattes som støtte til et privat erhvervsøkonomisk formål.

Kommunalbestyrelsen kan i disse tilfælde udpege samtlige medlemmer til en sådan privat bestyrelse. Da der ikke består nogen instruktionsbeføjelse for kommunalbestyrelsen over for de udpegede medlemmer, vil kommunalbestyrelsens udpegning af samtlige medlemmer af fondsbestyrelsen heller ikke være i strid med fondsretlige regler, jf. ovenfor.

5.2. Forslag om ny lovgivning

Fra kommunal og amtskommunal side er der bl.a. på baggrund af konkrete sager fremsat kritik af, at kommunerne ikke har kunnet udpege medlemmer til bestyrelsen for juridiske personer, der (også) varetager ikke-kommunale opgaver. Sager herom har navnlig drejet sig om bestyrelsesmedlemmer i erhvervsråd, undervisningsinstitutioner og fonde.

Underudvalget skal anbefale, at der tilvejebringes lovhjemmel for, at kommunalbestyrelser - udover den allerede i dag eksisterende adgang til at vælge kommunale repræsentanter - kan vælge medlemmer af bestyrelser for selskaber, foreninger, fonde mv. i alle tilfælde, hvor der foreligger en kommunal interesse i den virksomhed, der udfoldes af selskabet mv. Kommunal interesse vil typisk foreligge, hvor selskabet mv. blandt sine opgaver tæller opgaver, kommunen selv kunne have løst. Kommunalbestyrelsen skal dog ikke kunne udpege et flertal af medlemmerne af en bestyrelse, og kommunalbestyrelsen skal ikke have instruktionsbeføjelse over de pågældende medlemmer.

Baggrunden for underudvalgets forslag er, at det er underudvalgets opfattelse, at forslaget giver mulighed for bedre praktisk samarbejde mellem kommuner og selskaber mv.

Det forhold, at der ikke er instruktionsbeføjelse, vil næppe i praksis få betydning for det daglige samarbejde, men forholdet indebærer, at der ikke er alvorlige principielle betænkeligheder knyttet til den betydelige udvidelse af udpegelsesadgangen. Samtidig er det klart, at bestyrelsesmedlemmet handler helt på eget ansvar og ikke er bundet af kommunalbestyrelsens eventuelle ønsker.

Hvis den pågældende tillige er kommunalbestyrelsesmedlem, vil vedkommende som udgangspunkt være inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af sager, hvis udfald selskabet mv. har en særlig interesse i, medmindre konkrete omstændigheder medfører, at interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller kommunalbestyrelsesmedlemmets funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være til fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Underudvalget anbefaler, at en bestemmelse, der som ovenfor angivet udvider kommunernes adgang til at udpege medlemmer af bestyrelser for selskaber, foreninger, fonde m.v., indsættes i de kommunale styrelseslove.

Kommunernes Landsforening kan tiltræde underudvalgets forslag om udtrykkelig hjemmel til kommunal repræsentation i bestyrelser for selskaber, fonde, foreninger m.v. med "blandet formål", men må forbeholde sig sin stilling vedrørende de opstillede generelle forudsætninger om, at kommunalbestyrelsen ikke i noget tilfælde skal kunne udpege et flertal af medlemmerne i de pågældende bestyrelser eller udøve instruktionsbeføjelse over for disse. Efter landsforeningens opfattelse må disse spørgsmål blandt andet afhænge af den kommunale interesses vægt, formålet med vedkommende selskab, forening, fond m.v. og af, hvilken type juridisk person, der er tale om.

6. OM UDVIDELSE AF KOMMUNERNES ADGANG TIL AT OPFØRE, INDRETTE OG DRIVE IVÆRKSÆTTERHUSE

6.1. Gældende ret

Kommuners adgang til at opføre, indrette og drive iværksætterhuse var genstand for drøftelse i Udvalget om kommunerne og erhvervspolitikken, der afgav betænkning i december 1988 (betænkning nr. 1153).

Kommuners engagement i forhold til iværksætterhuse var på daværende tidspunkt reguleret af lov om egnsudvikling (lov nr. 221 af 13. april 1988), der alene gav hjemmel til, at kommunale iværksætterhuse kunne opføres i egnsudviklingsområder, og kun hvis Industriministeriet samtidig ydede lån til en kommunes opførelse af et iværksætterhus. Herudover var det i følge Egsudviklingsrådets praksis således, at kommunale iværksætterhuse kun måtte sælges eller udlejes til én virksomhed, og aftale om udleje eller salg skulle være truffet, inden kommunen erhvervede iværksætterhuset.

Herudover har der fra medio 1986 været mulighed for, at frikommunerne som frikommuneforsøg har kunnet opføre kommunale erhvervsejendomme med henblik på udleje til iværksættere.

Udvalget om kommunerne og erhvervspolitikken foreslog i dets betænkning, at kommunerne skulle have øget adgang til at etablere erhvervslokaler beregnet på udleje til iværksættere, således at en sådan adgang ikke var begrænset til de særlige egnsudviklingsområder, og således at der ikke skulle gælde noget krav om, at lokalerne skulle udlejes til én virksomhed, eller at udleje skulle være sikret inden lokalerne erhvervedes.

Loven om egnsudvikling er den 1. januar 1991 ophævet og afløst af lov om erhvervsfremme (lov nr. 394 af 13. juni 1990 med senere ændringer), der ikke indeholder regler om kommunale iværksætterhuse.

Lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter - der trådte i kraft den 1. september 1992 - indeholder imidlertid regler om kommuners adgang til at være engageret i generelt virkende støtte til erhvervslivet.

§ 2 i loven er sålydende:

"Kommuner og amtskommuner kan alene eller i samarbejde med andre iværksætte kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter i form af information, rådgivning, erhvervsudviklingsprojekter og anden erhvervsmæssig service, som stilles til rådighed for alle erhvervsvirksomheder eller grupper af virksomheder

i kommunen eller amtskommunen. Kommuner og amtskommuner kan herunder medvirke til at udvikle den lokale og regionale erhvervsmæssige infrastruktur gennem koordinerende indsatser og ved etablering af servicetilbud og serviceinstitutioner, der har til formål at fremme produktudvikling samt at fremme etablering og udvikling af virksomheder.

Stk. 2. Kommuner og amtskommuner kan yde tilskud til de i stk. 1 omhandlede erhvervsudviklingsaktiviteter, herunder medfinansiere programmer under det Europæiske Fællesskab, jf. dog stk. 4.

Stk. 3. De i stk. 1 omhandlede foranstaltninger kan foregå i selskabsform.

Stk. 4. Gennem de i stk. 1 og 2 omhandlede erhvervsudviklingsaktiviteter må der ikke ydes direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder."

I bemærkningerne til § 2 i forslag til lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter (L 78, der blev fremsat af den daværende industriminister den 30. oktober 1991), er bl.a. anført følgende:

"Det foreslås i § 2, at der gives kommuner og amtskommuner adgang til sammen med andre at yde generelt virkende støtte til erhvervslivet gennem foranstaltninger i form af information, rådgivning, erhvervsudviklingsprojekter og anden erhvervsmæssig service.

I særlige tilfælde, hvor der ikke i området findes tilsvarende private iværksætterhuse, og hvor der ikke er mulighed for gennem private initiativer at tilvejebringe lokaler til lokale iværksættere, vil en kommune eller amtskommune kunne opføre, indrette og drive iværksætterhuse. En forudsætning herfor er, at iværksætterhuset skal kunne udlejes til flere iværksættere og etableres med mulighed for fælles faciliteter og rådgivning, at lejen fastsættes på markedsvilkår, og at udlejningen står åbent for alle."

Det er underudvalgets opfattelse, at retstilstanden m.h.t. kommuners adgang til at opføre, indrette og drive iværksætterhuse i dag er uklar.

Det kan således forekomme tvivlsomt, hvilken retskildemæssig værdi der skal tillægges de ovenfor citerede bemærkninger til § 2 i lov nr. 383. Bemærkningerne indeholder nogle begrænsninger af kommunernes adgang til at opføre iværksætterhuse, som ikke har støtte i selve lovteksten.

6.2. Forslag om ny lovgivning

Det er underudvalgets opfattelse, at det af hensyn både til kommunerne og de kommunale tilsynsmyndigheder er uhensigtsmæssigt, at der kan rejses tvivl om retstilstanden vedrørende kommunernes adgang til at opføre, indrette og drive iværksætterhuse.

Underudvalget finder, at kommunalt engagement i iværksætterhuse ikke bør være begrænset af, om der i et givet område er opført eller eventuelt er mulighed for at opføre private iværksætterhuse. Det er således underudvalgets opfattelse, at tilvejebringelse af lokaler til iværksættere er en så integreret del af en kommunes almindelige generelle erhvervsfremmende tiltag, at adgangen hertil ikke bør være begrænset som anført i de ovenfor citerede bemærkninger. Der kan i den forbindelse henvises til de frikommuneforsøg, der har været vedrørende kommunale iværksætterhuse, hvor der ikke har været begrænsninger af den omhandlede art.

Underudvalget skal på denne baggrund anbefale, at § 2 i lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter præciseres, således at kommuner - uafhængigt af tilstedeværelsen af eventuelle private iværksætterhuse - får adgang til at opføre og indrette iværksætterhuse og til at udleje disse til iværksættere til markedslejen. Fastsættelse af markedslejen skal bl.a. ske på baggrund af sammenligning med den leje, som er almindelig gældende i området for tilsvarende lejemål med hensyn til beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsesstandard.

7. OM ÆNDRING AF REGLERNE FOR PRISFASTSÆTTELSE AF YDELSER FRA KOMMUNALE FORSYNINGSVIRKSOMHEDER

Kommuner varetager en række forsyningsopgaver over for borgere og erhvervsliv. Klassiske er opgaver som el- og gasforsyning, vandforsyning og kloakering; senere er varmforsyning, spildevandsrensning, affaldsbortskaffelse og fællesantenneanlæg kommet til.

De fleste af de nævnte områder er nu lovregulerede; der er således bl.a. fastsat regler for kommunernes prisfastsættelse af ydelser til borgerne.

Før området blev lovreguleret, antog de kommunale tilsynsmyndigheder, at forsyningsvirksomheder skulle hvile i sig selv, d.v.s. at indtægter og udgifter set over en årrække skulle balancere. Dette princip antages som udgangspunkt fortsat at gælde i de (få) tilfælde, hvor lovgivningen ikke indeholder nærmere regler om prisfastsættelsen, jf. således FOB 1972.101, FOB 1975.380 og FOB 1984.111, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver, 1987, p. 139ff, men cfr. Mogens Heide Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, kap. X og p. 519f.

Baggrunden herfor er den, at kommunens engagement i forsyningsopgaver har til formål at sikre borgerne de pågældende forbrugsgoder. Kommunen må derimod ikke anvende sin forsyningsvirksomhed til at forøge sine indtægter. Kommunen antages heller ikke at måtte bruge sine skatteindtægter til at give tilskud til den eventuelt begrænsede kreds af kommunens borgere, som får forsyning fra den kommunale forsyningsvirksomhed. Kommunen må endvidere ikke anvende sin forsyningsvirksomhed til at forøge sine indtægter. Fastsættelse af takster på et højere eller et lavere niveau end det, som de faktiske omkostninger betinger, ville indebære en reel forrykkelse af byrdefordelingen mellem kommunens borgere, herunder navnlig den byrdefordeling, som den kommunale skattelovgivning er udtryk for. En sådan forrykning forudsætter et særligt retsgrundlag, jf. FOB 1975.380.

Den lovgivning, som nu efterhånden regulerer de fleste forsyningsvirksomheder, har imidlertid i overvejende grad lagt hvile-i-sig-selv-princippet til grund ved udformningen af regler om prisberegning. Dette kan være sket ud fra den antagelse, at princippet er udtryk for den mest rimelige byrdefordeling mellem på den ene side kommunernes borgere generelt betragtet og på den anden side de enkelte grupper af forbrugere af ydelserne. Baggrunden kan også være et ønske om at synliggøre udgifter forbundet med et givent tiltag.

I den kommunale styrelseslov findes en bestemmelse, § 55, stk. 2, der bemyndiger indenrigsministeren til at fastsætte regler om mellemværender mel-

lem kommuner og kommunale forsyningsvirksomheder. Med henblik på at sikre en mere klar adskillelse mellem det brugerfinansierede og det skattefinansierede område af kommunernes virksomhed er der med hjemmel i § 55, stk. 2, fastsat grænser for størrelsen af kommunernes gæld til forsyningsvirksomhederne og regler om forrentning af mellemværender mellem kommune og forsyningsvirksomhederne.

Da ejeren af virksomheden (kommunen) ikke må tjene på forsyningsvirksomheden, og da der typisk er tale om monopolydelser, eksisterer der reelt ikke noget incitament for ledelsen af forsyningsvirksomheden til at drive den på den mest rationelle måde.

Underudvalget skal på denne baggrund anbefale, at der iværksættes et arbejde, hvor det - med henblik på at skabe incitament for en effektivisering og rationalisering af driften af kommunale forsyningsvirksomheder - for hver enkelt forsynings-types vedkommende overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at ændre de eksisterende regler for priskalkulation.

Hensynet til beskyttelsen af forbrugerne af de enkelte ydelser vil i mange tilfælde formentlig kunne varetages ved fastsættelse af maksimalpriser, f.eks. fastlagt på grundlag af de nugældende priser, men også andre måder at beskytte forbrugerne på må overvejes. I hvert fald for nogle forsyningsvirksomheders vedkommende vil det formentlig tillige være nødvendigt at fastsætte lidt mere detaljerede regler om prisberegningen. Man kan f.eks. forestille sig forskellige maksimalpriser for henholdsvis private forbrugere og erhvervskunder. Det må endvidere undersøges, hvorvidt der for det pågældende forsyningsområdes vedkommende er risiko for, at der sker en udnyttelse af bestemte grupper af forbrugere, f.eks. sommerhusejere.

Det må overvejes, om det for nogle forsyningsvirksomheders vedkommende er nødvendigt, at der oprettes et særligt organ, som løbende ajourfører eventuelle maksimalpriser. Allerede i dag kendes prisudvalg som Elprisudvalget og Gas- og Varmeprisudvalget.

Det understreges, at der ikke er nogen modsætning mellem en eventuel afskaffelse af den del af hvile-i-sig-selv-reglerne på forsyningsområdet, som forbyder, at der tjenes på virksomheden, og fastsættelse af bestemmelser, som regulerer mellemværender mellem kommunen og kommunale forsyningsvirksomheder. I øvrigt forudsætter en rigtig fastlæggelse af kommunens rationaliseringsgevinst på driften af forsyningsvirksomhederne, at der opretholdes en klar adskillelse mellem kommunen og forsyningsvirksomhederne.

