

Preben Espersen

Statsforvaltning

Dansk Kommunalkursus

Statsforvaltning

7. udgave, 1. oplag

er udgivet af Dansk Kommunalkursus

© Dansk Kommunalkursus, Grenå 1988

Tilrettelæggelse og distribution:

Forlaget Kommuneinformation, København

Tryk: Special-Trykkeriet Viborg a-s

ISBN 87-7424-313-6

Forord

Denne bogs 7. udgave er – som de tidligere udgaver – skrevet med henblik på undervisningen på Dansk Kommunalkursus I i den del af faget Offentlig forvaltning, der vedrører den statslige forvaltning.

Den nærmere afgrænsning af bogens indhold er foretaget under hensyn til den gældende mål- og indholdsbeskrivelse for faget. Efter denne skal fremstillingen omfatte såvel den statslige forvaltnings organisation som lovgivningsproceduren og statens indflydelse på kommunernes virke. Der er således tale om tre selvstændige og hver for sig ganske omfattende emnekredse.

Den statslige forvaltning er kompliceret og vanskeligere at få overblik over end den kommunale forvaltning. Hertil kommer, at eleverne ikke har samme førstehåndskendskab til statsforvaltningen som til kommunalforvaltningen. Erfaringen synes da også at vise, at eleverne oplever statsforvaltningsdelen som vanskeligere end kommunalforvaltningsdelen.

Der kan i denne forbindelse være grund til at understrege, at det stof, der er sat med mindre skrift, ikke er lærestof, men alene en nærmere eksemplifikation eller orientering.

Heller ikke noteapparatet bagest i bogen er lærestof. Det er medtaget dels som en dokumentation til lærerens orientering, dels for at give eleverne en mulighed for at øve opslag i lovsamlingen. Noterne kan naturligvis også være en hjælp for elever, der ønsker at orientere sig i statsforvaltning ud over pensumkravene.

I 7. udgaven er foretaget en række ajourføringer og tilføjelser, men der er ikke tale om større indholdsmæssige ændringer i forhold til 6. udgaven.

Preben Espersen
København, marts 1988

Indhold

1 Kapitel

Indledning	13
1.1 Den offentlige forvaltning er en enhed	13
1.2 Betydelige forskelle mellem den statslige og den kommunale forvaltnings organisation	13
1.3 Lovgivningsproceduren og statens finanser ...	14
1.4 Fremstillingens systematik	14

Afsnit I. Statslige forvaltningsorganer

2 Kapitel

Regeringen og ministrene	19
2.1 Grundloven og regeringen	19
2.2 Ministeren	19
2.2.1 Ministeren som forvaltningschef. Hans politiske og juridiske ansvar	19
2.2.1.1 Ministerens politiske ansvar	19
2.2.1.2 Ministerens juridiske ansvar	20
2.2.2 Ministeren som medlem af den samlede regering	21
2.2.3 Ministermøder, ministerudvalg, statsråd	21

3 Kapitel

Centraladministrationen	23
3.1 Indledning	23
3.2 Departementernes funktioner og opbygning ..	23
3.3 Generaldirektoraterne	25
3.4 Direktorat og styrelser	26
3.5 Principielle overvejelser om forholdet mellem departementer og direktorater	27
3.5.1 Administrationsudvalget af 1960	27
3.5.2 Arbejdsgruppen vedrørende centralad- ministrationens organisation	28
3.5.3 Udvalget vedrørende centraladmini- strationens planlægningsvirksomhed ...	29

3.6 Kommunalreformens betydning for statsforvaltningens funktioner. Moderniseringsprogram og planlægningsreform	30
4 Kapitel	
Andre centrale statslige forvaltningsorganer	32
4.1 Ministeruafhængige organer og institutioner	32
4.2 Eksempler på ministeruafhængige organer og institutioner	34
4.2.1 Danmarks Radio	34
4.2.2 Landsarbejdsnævnet	35
4.2.3 Egnsudviklingsrådet	35
4.2.4 Den sociale Ankestyrelse	36
4.2.5 Landsskatteretten	37
4.2.6 Miljøankenævnet	37
4.2.7 Danmarks Nationalbank	38
4.2.8 Danmarks Statistik	39
4.2.9 Statsanstalten for Livsforsikring	40
4.2.10 Statens Kunstfond	40
4.2.11 Brandrådet	40
4.2.12 Teknologirådet	41
4.2.13 Forebyggelsesrådet og tobaksskaderådet	41
4.2.14 Straffelovsrådet og Retsplejerådet	42
4.3 Statslig virksomhed i privatretlige organisationsformer	42
5 Kapitel	
Regionale statslige forvaltningsorganer	44
5.1 Statsamterne	44
5.1.1 Statsamtets organisation og opgaver	44
5.2 Tilsynsrådene	45
5.3 Politimesterembederne	46
5.4 Embedslægeinstitutionerne	47
5.5 Arbejdsformidlingen	48
5.6 Arbejdstilsynet	49
5.7 Amtsskatteinspektorerne	49
5.8 Distriktstoldkamrene	50
5.9 Udskrivningsmyndighederne	50
6 Kapitel	
Organer, der varetager lokal statsforvaltning	51
6.1 Indledning	51

6.2 Varetagelse af lokal statsforvaltning gennem kommunalbestyrelserne	51
6.3 Lokale forvaltningsorganer med særlig status	52
6.3.1 Indledning	52
6.3.2 Ligningskommissionen	53
6.3.3 Skolekommissionen	53
6.3.4 Andre selvstændige kommissioner	53

Afsnit II. Samspillet mellem de statslige forvaltningsmyndigheder

7 Kapitel

Samspillet mellem centrale statslige forvaltningsmyndigheder	57
7.1 Samspillet mellem departementer	57
7.1.1 Departementer med tværgående og koordinerende funktioner	57
7.1.1.1 Justitsministeriets lovafdeling	57
7.1.1.2 Administrations- og Personale-departementet	57
7.1.1.3 Budgetdepartementet	58
7.1.1.4 Indenrigsministeriets kommunalafdeling	59
7.1.2 Samspillet mellem departementerne i øvrigt	59
7.2 Samspillet mellem departement og direktorat (styrelse)	59

8 Kapitel

Samspillet mellem centrale og regionale statslige forvaltningsmyndigheder	61
8.1 Samspillet centraladministration – statsamter	61
8.1.1 Samspillet Indenrigsministeriet – statsamter	61
8.1.2 Samspillet øvrige ministerier – statsamter	61
8.2 Samspillet centraladministration – tilsynsråd	62
8.2.1 Samspillet Indenrigsministeriet – tilsynsråd	62
8.2.2 Samspillet øvrige ministerier – tilsynsråd	63

8.3 Samspillet centraladministration – øvrige regionale statslige forvaltningsorganer	63
---	----

Afsnit III. Lovgivningsproceduren

9 Kapitel

Lovgivningsproceduren	67
9.1 Folketinget	67
9.2 Lovgivningsinitiativet	68
9.2.1 Regeringsforslag	68
9.2.2 Private lovforslag	68
9.2.3 Forslag til folketingsbeslutning	68
9.3 Udarbejdelse af lovforslag	69
9.3.1 Lovforberedende kommissioner og udvalg	69
9.3.2 Departementalt udarbejdede forslag	70
9.3.3 Private lovforslag	70
9.3.4 Et lovforslags bestanddele	71
9.4 Folketingsbehandlingen af lovforslag	71
9.4.1 Fremsættelse af lovforslag	71
9.4.2 1. behandling af lovforslag	72
9.4.3 Udvalgsbehandlingen af lovforslag	72
9.4.4 2. behandling af lovforslag	73
9.4.5 3. behandling af lovforslag	73
9.4.6 Mindretalsgarantier	73
9.4.6.1 Udskydelse af 3. behandling	74
9.4.6.2 Folkeafstemning	74
9.4.6.3 Ekspropriationslove	75
9.4.7 Stadfæstelse, kundgørelse og ikrafttræden	75
9.5 Bortfald af lovforslag	76
9.6 Behandlingen af forslag til folketingsbeslutning	76

10 Kapitel

Ministerbemyndigelser	77
10.1 Indledning	77
10.2 Kongelige anordninger	77
10.3 Ministerielle bekendtgørelser	78
10.4 Kundgørelse og ikrafttræden af regler fastsat i henhold til ministerbemyndigelser	79

Afsnit IV. Statens finanser

11 Kapitel

Folketingets bevillingsmyndighed. Den statslige budgetlægning. Finansloven	83
11.1 Folketingets bevillingsmyndighed	83
11.2 Den statslige budgetlægning	83
11.3 Finansloven	84

12 Kapitel

Nye og ændrede dispositioner i finansåret	86
12.1 Indledning	86
12.2 Dispositioner direkte på forventet efterbevilling	86
12.3 Dispositioner på forventet efterbevilling med finansudvalgets tilslutning	87
12.4 Tillægsbevillingsloven	88

13 Kapitel

Den statslige revision	89
13.1 Indledning	89
13.2 Den administrative revision	89
13.2.1 Rigsrevisors egentlige revisionsvirksomhed	90
13.2.2 Rigsrevisors ret til gennemgang af regnskaber for statsstøttede institutioner mv. og visse dele af de kommunale regnskaber	90
13.2.3 Rigsrevisors bistand til statsrevisorer og ministre	91
13.3 Den parlamentariske revision	91

Afsnit V. Den statslige styring af kommunalforvaltningen

14 Kapitel

Den statslige styring af kommunalforvaltningen	95
14.1 Indledning	95
14.2 Statslig-kommunale planlægnings-systemer	96
14.2.1 Sammenfattende planlægning	96

14.2.2 Sektorplanlægning	97
14.3 Planlægningssystemerne er i støbeskeen	97
14.4 Statslige styringsmidler over for kommunerne	98
14.4.1 Ordrestyring	98
14.4.2 Regelstyring	99
14.4.3 Aftalestyring mv.	99
14.4.4 Godkendelsesstyring	101
14.4.4.1 Godkendelse af konkrete beslutninger	101
14.4.4.2 Rammegodkendelser	101
14.5 Call-in	101
14.6 Veto	102
14.7 Budget- og ressourcestyring	103
14.7.1 Statslig refusion af kommunale udgifter	103
14.7.2 Generelle statslige tilskud til kommunerne	103
14.8 Vejlednings- og informationsstyring	104
14.8.1 Lovbestemt vejledning eller information	105
14.8.2 Ulovbestemt vejledning eller information	105
14.9 Formstyring	105
14.9.1 Over for de kommunalpolitiske organer	105
14.9.2 Over for det kommunale administrationsapparat	106
Noter	107
Forkortelser	112
Litteratur	113
Stikordsregister	115

1. Indledning

1.1 Den offentlige forvaltning er en enhed

Statsforvaltning og kommunalforvaltning kan ikke skarpt adskilles.

Kommuner og amtskommuner har på mange områder en betydelig frihed til at handle i overensstemmelse med den lokale vælgerbefolknings ønsker, men der må samtidig tilgodeses en række hensyn til samfundet som helhed. Dette sikres gennem forskellige former for statslig styring.

Kommuner og amtskommuner varetager desuden en lang række opgaver, som lovgivningsmagten ønsker løst efter ensartede regler i hele landet. Kommunalbestyrelserne optræder i disse situationer ikke som kommunalpolitiske organer, men som upolitiske forvaltningsmyndigheder, der løser nogle opgaver for staten.

De fleste forvaltningsretlige grundsætninger er fælles for statslige og kommunale myndigheder. Dette gælder fx regler om sagsforberedelse og inhabilitet samt om ligelig behandling af borgerne og om magtfordrejning (usaglige hensyn).

Den statslige og den kommunale forvaltning udføres således i et meget tæt samspil og i meget vidt omfang efter samme forvaltningsretlige regler. Statsforvaltningen og kommunalforvaltningen udgør tilsammen en enhed: Den offentlige forvaltning.

Statsforvaltningen og den kommunale forvaltning udgør en enhed

1.2 Betydelige forskelle mellem den statslige og den kommunale forvaltningsorganisation

Selv om den offentlige forvaltning er en enhed, er der dog store forskelle mellem den statslige og den kommunale forvaltnings opbygning og virkemåde.

Disse forskelle hænger ikke mindst sammen med selve det statslige parlamentariske system.

Medens bevillingsmyndighed og ansvaret for midlernes anvendelse er samlet i et og samme organ i kommunerne,

	nemlig i kommunalbestyrelsen, er disse funktioner på statssiden delt mellem Folketinget og regeringen. Bevil- lingsmyndigheden er hos Folketinget, mens ansvaret for midlernes anvendelse påhviler regeringens enkelte mini- stre.
Det kommunale administra- tionsapparat er et samlet hele	I kommunerne er det kommunale administrationsappa- rat et samlet hele under borgmesterens øverste daglige ledelse, og folkevalgte politikere deltager i vid udstræk- ning i den løbende sagsadministration gennem deres med- lemskab af kommunalbestyrelsens stående udvalg.
Ministerier	Statens centrale forvaltningsapparat er opdelt i 22 mini- sterier [1]. I hvert ministerium er der kun en enkelt politi- ker, nemlig ministeren, der er øverste chef for ministeriet og de direktorater og styrelser, der hører under det.
Råd og nævn	Ved siden af ministerierne findes der imidlertid et stort antal råd og nævn, der er mere eller mindre uafhængige af ministeren. Disse råd og nævn øver en betydelig indflydel- se på forvaltningen. Der findes i dem dels forskellige inter- esserepræsentanter, dels forskellige eksperter. Der er ikke noget fælles mønster for rådernes eller nævnenes opbyg- ning og virkemåde.
Regionale stats- institutioner	Hertil kommer, at der findes en lang række regionale statsinstitutioner med forskellig opbygning og forskellige funktioner. Alt dette gør statsforvaltningen mere kompliceret og sværere at få overblik over end den kommunale forvalt- ning.

1.3 Lovgivningsproceduren og statens finanser

For at forstå sammenhængen i den offentlige forvaltning er det imidlertid også nødvendigt at inddrage proceduren for loves tilblivelse og ændring. Med i billedet hører endelig reglerne om den statslige bevillingsfunktion, der ud-
øves i lovform, samt reglerne om den statslige revision.

1.4 Fremstillingens systematik

Fremstillingen er delt i 5 hovedafsnit.

I afsnit 1 behandles de statslige forvaltningsorganers
opbygning og funktion, herunder forskellige råd og nævn.

I afsnit 2 behandles *samspillet* mellem de statslige for-
valtningsmyndigheder. Først behandles det indbyrdes
samspil mellem centrale statslige forvaltningsorganer.
Dernæst behandles samspillet mellem centrale og regiona-
le statslige forvaltningsmyndigheder.

I afsnit 3 behandles *lovgivningsproceduren* og reglerne om ministerbemyndigelser.

I afsnit 4 behandles reglerne om den *statslige bevillingsfunktion* og *den statslige revision*.

Afsnit 5 er en kobling til fremstillingen af kommunalforvaltningen. I afsnittet behandles de *styringsmidler*, som statsmagten bruger til at påvirke amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes beslutninger.

Afsnit I

Statslige forvaltningsorganer

2. Regeringen og ministrene

2.1 Grundloven og regeringen

Efter grundlovens § 3 er den udøvende magt hos kongen. Bestemmelsen må imidlertid sammenholdes med grundlovens § 13, der bestemmer, at kongen er ansvarsfri og at det er ministrene, der er ansvarlige for regeringens førelse.

Kongen betyder regeringen eller en minister

En række af grundlovens bestemmelser tillægger kongen forvaltningsbeføjelser. Ordet »kongen« skal imidlertid i disse tilfælde læses som regeringen eller en af dens ministre. Beslutninger vedrørende lovgivningen eller regeringen er kun gyldige, hvis de er medunderskrevet (kontra-signeret) af mindst én minister.

Regeringen er det øverste forvaltningsorgan

Ministrene med statsministeren i spidsen udgør altså regeringen, der efter forfatningen er det øverste forvaltningsorgan. De fleste af regeringens beføjelser udøves imidlertid ikke af den samlede regering, men af de enkelte ministre, der hver for sig er chef for et ministerium.

2.2 Ministeren

2.2.1 Ministeren som forvaltningschef. Hans politiske og juridiske ansvar

2.2.1.1 Ministerens politiske ansvar

Efter grundloven [1] udnævner og afskediger kongen statsministeren og de øvrige ministre.

Statsministeren kan når som helst afskedige en minister.

Det parlamentariske princip

Grundloven bestemmer [2], at ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham. Hvis Folketinget udtaler sin mistillid til statsministeren, skal denne begære hele ministeriets afsked, medmindre statsministeren udskriver nyvalg til Folketinget. Dette kaldes det parlamentariske princip.

Den mistillid, som grundloven taler om, udtrykkes i praksis ved, at regeringspartiet eller regeringspartierne kommer i mindretal med et lovforslag fra en af ministrene eller ved, at Folketinget vedtager en udtalelse, der opfordrer regeringen til en politisk handling, som den ikke finder acceptabel.

Regeringen optræder i praksis som en enhed. Dette gælder, selv om det forhold, der har ført til, at et folketingsflertal har tilkendegivet sin mistillid, kan henføres til en enkelt minister.

2.2.1.2 Ministerens juridiske ansvar

Ifølge grundloven [3] skal ministrenes ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov. En sådan bestemmelse har også været optaget i samtlige tidligere grundlove. En særlig lov om ministres ansvarlighed blev imidlertid først gennemført i 1964 [4].

Ministeransvarlighedsloven

Ministeransvarlighedsloven angår ministres ansvar for deres embedsførelse.

Med hensyn til ansvar for underordnede, dvs. ansattes, handlinger skal en minister anses for medvirkende, når

- 1) han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret,
- 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig,
- 3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.

Efter loven straffes en minister også, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed. Det samme gælder, hvis en minister giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger. Eller hvis han under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.

Rigsretten

Tiltale kan rejses af Folketinget eller af kongen, dvs. af statsministeren. Sagen indbringes for en særlig domstol,

der kaldes Rigsretten. Rigsretten er nærmere beskrevet i grundlovens § 59 og i en lov om Rigsretten [5].

Der har endnu ikke været rejst sager efter ministeransvarlighedsloven.

2.2.2 *Ministeren som medlem af den samlede regering*

Den enkelte minister må naturligvis varetage sit embede på en måde, der ikke er i strid med regeringens grundlæggende politiske synspunkter og holdninger. Hvis han bliver uenig i disse, må han søge sin afsked eller vil eventuelt blive tvunget til det af statsministeren. Dette sker meget sjældent.

Ministeren er både regeringsmedlem og fagminister

Det kan derimod ofte være et praktisk problem for en minister, at han på den ene side er medlem af den samlede regering og dermed forpligtet til at fremme dennes almindelige politik og på den anden side politisk chef for et fagministerium, hvis specielle interesser han naturligvis i særlig grad vil føle sig tilskyndet til at varetage. Som eksempel kan nævnes, at en socialminister som et led i en regerings almindelige økonomiske politik kan blive nødt til at gennemføre indskrænkninger i sociale ydelser, selv om ministeren hellere ville have udvidelser.

Konflikter mellem ministre om afvejning af fagpolitiske interesser og mere almene politiske interesser, fx af økonomisk art, må løses ved statsministerens mellemkomst eller i ministermødet, jf. herom nedenfor.

Ministrene udøver deres arbejde i et tæt samspil med deres folketingsgruppe(r). Ministeren er jo normalt selv medlem af folketingsgruppen og vil løbende holde denne orienteret om påtænkte lovgivningsinitiativer og andre vigtigere regeringsinitiativer. Folketingsgrupperne vil blive nærmere omtalt i kapitel 9.

2.2.3 *Ministermøder, ministerudvalg, statsråd*

Regeringens medlemmer træder normalt sammen en gang om ugen i det såkaldte *ministermøde*. Ministermødet er ikke omtalt i grundloven eller i lovgivningen i øvrigt. Der er således ingen faste regler om, hvad der kan eller skal forhandles på mødet. Det er altså overladt til den enkelte regering selv at bestemme, hvorledes denne regeringsfunktion – og regeringsfunktionerne overhovedet – skal udøves.

Ministermøde

Regeringsanlig-
gender drøftes
på mini-
stermøder

Ministtermødet er imidlertid i praksis regeringens vigtigste organ. På møderne, der ledes af statsministeren, drøftes spørgsmål om regeringens politik og alle lovforslag, som de enkelte ministre vil fremsætte. Der drøftes også mere betydningsfulde bekendtgørelser og retningslinier, som man tænker på at udsende. Desuden drøftes vigtigere redegørelser og politiske taler, besvarelser af folketings-spørgsmål samt udnævnelse af de højeste tjenestemænd.

Særlige
ministerudvalg

I de senere år har man forsøgt at give koordinerende styrings- og planlægningsfunktioner en mere fremskudt plads på ministtermøderne. Det er dog naturligvis begrænset, hvor indgående disse spørgsmål kan behandles på ministtermøderne, hvor det er nødvendigt at behandle en lang række andre regeringsanliggender – ofte af påtrængende karakter. Der har derfor været et behov for særlige procedurer til aflastning af ministtermøderne. I praksis har man etableret *særlige ministerudvalg*, hvor en mindre kreds af ministre kan behandle sager med fælles indhold. Man har også henlagt visse samordningsopgaver inden for et afgrænset område til en enkelt minister, fx finansministeren.

Statsrådet

Efter grundloven skal alle love og vigtigere regeringsforanstaltninger forhandles i Statsrådet [6]. Statsrådet består af alle ministre samt kongen, der fører forsædet. Der findes ikke i grundloven nogen nærmere angivelse af, hvad der skal betragtes som en vigtig regeringsforanstaltning. I praksis foretages kun behandling af fremsættelse af lovforslag samt stadfæstelse af love i Statsrådet.

Statsrådsbehandlingen er rent formel og således uden politisk betydning.

3. Centraladministrationen

3.1. Indledning

Ministerialsystemet

Den danske forvaltningsordning bygger på det såkaldte ministerialsystem, der blev indført i 1848. Efter dette system er ministeren både politisk leder af sit forvaltningsområde og chef for hele den administration, der er knyttet til det.

Hele den offentlige forvaltning er således opdelt i områder, der hører under hver sin minister, som over for Folketinget er ansvarlig for, hvad der foregår inden for området.

Uafhængige nævn og råd

Der gælder dog to vigtige indskrænkninger i dette princip. For det første er en række opgaver ved lovgivningen henlagt til nævn eller råd, der er uafhængige af ministeren. Jf. herom kapitel 4. For det andet henlægger lovgivningen forvaltningen af meget store sagsområder til kommunalbestyrelserne, der ikke står i noget almindeligt underordningsforhold til ministeren.

Kommunalt selvstyre

Efter grundloven er det regeringen selv, der bestemmer antallet af ministerier og sagernes fordeling imellem dem [1]. Selv om en lov henlægger en opgave til en bestemt minister, kan regeringen altså bestemme, at opgaven skal overføres til en anden minister. Dette er sket i adskillige tilfælde.

Undertiden har en minister haft flere ministerier under sig. Funktionen som grønlandsminister og kirkeminister har fx været henlagt til samme person. Det samme gælder funktionen som indenrigsminister og justitsminister.

3.2 Departementernes funktioner og opbygning

Ministerens beføjelser

Ministerens vigtigste beføjelser er:

- lovgivningsinitiativ,
- adgang til både konkret og generelt at give forskrifter

- for de statslige myndigheder, der hører under ministeriet, og
- adgang til af egen drift eller efter klage at ændre disse myndigheders afgørelser.

Lovgivningen giver også i vidt omfang de enkelte ministre adgang til at udstede forskrifter for kommunale myndigheder og i nogle tilfælde også adgang til at ændre kommunale myndigheders afgørelser.

Ministeren er også øverste ansættelsesmyndighed for de statslige myndigheder, der hører under hans område, og ministeren har det almindelige tjenstlige tilsyn med disse.

Det følger af det almindelige overordningsforhold, at ministeren kan forlange oplysninger fra de statslige myndigheder, der hører under hans område. Efter en særlig bestemmelse i den kommunale styrelseslov kan vedkommende minister også forlange, at kommunalbestyrelserne skal skaffe oplysninger om forhold i kommunerne.

Ministeren kan naturligvis ikke personligt udøve alle sine beføjelser. Det embedsorgan, der umiddelbart bistår ministeren, dels gennem rådgivning, dels ved at træffe beslutninger på ministerens vegne, kaldes departementet.

Departementet

Departementerne er kun undtagelsesvis udtrykkeligt nævnt i lovgivningen. Dette hænger sammen med, at alle beføjelser formelt tilkommer ministeren. Departementet må således betragtes som ministerens sekretariat.

Der kan forekomme flere departementer inden for samme ministerium. Fx er Finansministeriet opdelt i Budgetdepartementet og Administrations- og Personaledepartementet. Ministeriet for Skatter og Afgifter er opdelt i Skattedepartementet og Departementet for Told- og Forbrugsafgifter.

Departementet ledes under ministeren af en departementschef.

Afdelinger og kontorer

Den grundlæggende administrative enhed i departementet kaldes kontoret. Et kontor ledes af en kontorchef, der under sig har et antal akademisk uddannede sekretærer og fuldmægtige samt et antal øvrige ansatte til varetagelse af visse sagsbehandlingsopgaver, journalisering, skrivearbejde mv. Antallet af kontorer er forskelligt i de enkelte departementer. I de større ministerier er et antal kontorer samlet i afdelinger, der forestås af en afdelingschef. Denne

fungerer som medlem mellem departementschef og kontorchefer. Afdelinger findes fx i Socialministeriet, Indenrigsministeriet og Industriministeriet.

Tidligere bestod departementernes akademiske personale næsten udelukkende af jurister. Udviklingen i departementernes opgaver har imidlertid medført, at der nu er ansat mange personer med anden akademisk uddannelse, navnlig økonomer og kandidater i statskundskab.

3.3 Generaldirektoraterne

Generaldirektorater for postvæsen og DSB

Under to ministerier, Kultur- og Kommunikationsministeriet og Trafikministeriet, findes ved siden af departementet to forvaltningsorganer af en speciel karakter, nemlig Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet og Generaldirektoratet for Statsbanerne. Begrundelsen for disse særlige forvaltningsorganer er, at departementet ikke er egnet til at varetage en række forretninger inden for postetaten og jernbaneetaten. Der er nemlig i disse etater tale om virksomhed, der har visse lighedspunkter og nære berøringsflader med privat erhvervsvirksomhed.

Begge generaldirektorater hviler på speciel lovhjemmel [2], dog således, at det er overladt til ministeren at fastsætte de nærmere regler om henholdsvis postvæsenets og statsbanernes organisation.

Postvæsenet

Generaldirektøren for post- og telegrafvæsenet står som departementschef umiddelbart under kultur- og kommunikationsministeren. Han er ansvarlig for, at post- og telegrafvæsenet opfylder de krav, der må stilles til en veldrevet offentlig virksomhed.

Generaldirektøren har den øverste ledelse af post- og telegrafvæsenet både med hensyn til driften og til gennemførelsen af nye anlæg.

DSB

Også generaldirektøren for statsbanerne står som departementschef umiddelbart under trafikministeren. Generaldirektøren styrer DSB med tilhørende automobil-, færge- og skibsförbindelser og har den øverste ledelse såvel med hensyn til driften som med hensyn til gennemførelse af nye anlæg.

Inden for de hensyn, DSB af samfundsmæssige grunde skal tilgodese, er generaldirektøren ansvarlig for, at DSB opfylder de krav, der må stilles til en forretningsmæssigt

og økonomisk veldrevet virksomhed. Generaldirektøren skal udarbejde planer for DSB's virksomhed i overensstemmelse hermed.

3.4 Direktorat og styrelser

Til varetagelse af den mere teknisk prægede administration og for at aflaste departementerne findes en lang række centrale statslige forvaltningsorganer, der kaldes direktorater eller styrelser. Om et forvaltningsorgan af denne type kaldes direktorat eller styrelse er ret tilfældigt, og der er ikke knyttet særlige virkninger til, om den ene eller den anden betegnelse anvendes. I denne bog bruges betegnelsen direktorat om både direktorater og styrelser.

Direktoratet er underordnet minister og departement

Et direktorat er et centralt administrativt organ under et departement. Medmindre der er fastsat særlige regler i lovgivningen, er et direktorat i enhver henseende underordnet departementet og dets chef, ministeren. Departementet kan således give direktoratet instruktioner og kan omgøre dets beslutninger. Direktoratets chef kan normalt heller ikke forelægge sager direkte for ministeren, men må lade dem gå igennem departementet, der udarbejder en indstilling til ministeren.

Medens departementerne som nævnt kun sjældent nævnes i lovgivningen, omtales direktoraterne hyppigere, blandt andet fordi disse ofte oprettes ved særlig lov.

Direktoratet ledes af en tjenestemand

Direktoratets indre opbygning ligner et departements. Den grundlæggende enhed er også her kontoret. Personalet adskiller sig imidlertid typisk fra et departements på visse punkter. Den øverste chef for direktoratet er ikke en minister, men en tjenstemandsansat direktør. En stor del af direktoratets personale vil ofte have en specialuddannelse som fx ingeniør eller læge. Direktoratet anvender altså i vid udstrækning »specialister«, medens departementerne for det meste anvender »generalister«.

Direktoratets sagsområde er normalt snævrere end departementets, og der findes ofte flere direktorater inden for samme departements område. Under Indenrigsministeriets departement hører fx Civilforsvarsstyrelsen og Værnepligtstyrelsen. Under Boligministeriets departement hører Byggestyrelsen og Boligstyrelsen og under Landbrugsministeriets departement EF-direktoratet og Matrikeldirektoratet.

Direktorater
behandler
mange
enkeltsager

Direktoraternes funktioner varierer i øvrigt meget. Et typisk træk er dog, at direktoratet behandler et stort antal enkeltsager. Værnepligtsstyrelsen behandler fx sager om, hvem der påhviler værnepligt, og Matrikeldirektoratet behandler fx sager om udstykninger, sammenlægninger og skelforandringer.

Der findes undertiden i lovgivningen udtrykkelig hjemmel til, at en minister kan henlægge nogle af sine opgaver, til et direktorat. Fx bestemmes det i socialstyrelsesloven [3], at socialministeren kan bemyndige Socialstyrelsen til at udøve beføjelser, som efter socialstyrelsesloven er tillagt socialministeren. En minister må formentlig også uden særlig lovhjemmel kunne overlade opgaver til et direktorat. Dette gælder dog ikke, hvis der foreligger særlige holdpunkter for, at lovgivningsmagts mening har været, at afgørelserne skulle træffes af ministeren personligt eller dog af hans departement.

3.5 Principielle overvejelser om forholdet mellem departementer og direktorater

Spørgsmålet om den mest hensigtsmæssige indretning af centraladministrationen har inden for de sidste årtier været behandlet i en række udvalg. Overvejelserne har ikke mindst drejet sig om opgavefordelingen mellem departementer og direktorater.

3.5.1 Administrationsudvalget af 1960

I 1960 nedsatte regeringen et administrationsudvalg, det såkaldte A60. Udvalget behandlede spørgsmålet om departementernes virksomhed og organisation i forhold til såvel ministre som de underordnede administrative enheder [4].

A60 pegede på, at der med væksten i statsforvaltningens opgaver var opstået et udtalt behov for delegation til underordnede forvaltningsorganer, især direktorater.

Efter A60's opfattelse var gennemførelsen af denne delegation både utilstrækkelig og usystematisk. Der blev således i departementerne under ministerens ledelse løst en lang række mindre betydende opgaver.

Hertil kom, at sagsfordelingen inden for departementerne normalt var afgrænset efter lovområder. De enkelte enheder behandlede således både sager af rutinepræget og af principiel karakter.

Resultatet var efter A60's opfattelse, at ministre og departementer i praksis fik for ringe mulighed for at varetage de

planlæggende og ledende opgaver inden for de enkelte forvaltningsområder.

A60 understregede derfor, at der burde tilrettelægges en arbejdsdeling, hvorefter departementet skulle være ministerens sekretariat.

A60 præciserer således, at hensynet til koordinationen inden for det enkelte ministerium i almindelighed må føre til, at det opbygges af et departement samt et eller flere direktorater, der varetager administrationen af de løbende sager.

Departementets opgaver skulle herefter alene omfatte den del af forvaltningen, som ministeren i særlig grad må tage sig af, dvs.

- udarbejdelse af lovforslag, almindelige retsfor skrifter samt arbejdsordninger og andre generelle forskrifter for den øvrige statsforvaltningens virksomhed,
- central planlægning, koordinering, udarbejdelse af prognoser,
- afgørelse af bevillingsspørgsmål,
- afgørelse af sager, som er afgjort af andre led i forvaltningen, men som ved anke kan indbringes for ministeren,
- afgørelse i sager, der af et direktorat eller en anden myndighed forelægges med en indstilling.

3.5.2 Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation

Udviklingen inden for den offentlige sektor i 1960'erne skabte behov for en ny gennemgang af centraladministrationens forhold.

Regeringen nedsatte derfor i 1970 en arbejdsgruppe vedrørende centraladministrationens organisation.

Arbejdsgruppen understregede [5] behovet for en bedre betjening af de enkelte ministre og regeringen og behovet for at skabe et bedre beslutningsgrundlag for disse. Arbejdsgruppens flertal foreslog – i lighed med A60 – en udskillelse af rutinemæssige enkeltsager til direktorater under departementerne, men i videre omfang end foreslået af A60.

Samtidig understregede arbejdsgruppen i højere grad end A60, at departementernes hidtidige styring gennem konkret sagsbehandling måtte erstattes af en stærkt udvidet planlægning og planlægningskoordination i departementerne. Denne omlægning forudsatte en tilpasning af departementernes interne organisation.

Arbejdsgruppen foreslog derfor, at udgangspunktet for

overvejelserne over departementernes organisation må være en opdeling i en planlægnings- og udviklingsenhed, der tillige varetager den overordnede budgetforvaltning, en administrations- og styringsenhed samt et sekretariat til varetagelse af departementernes interne budget- og personaleforvaltning.

Arbejdsgruppens påvisning af behovet for en styrkelse af centraladministrationens planlægningsfunktioner medførte, at regeringen i 1973 besluttede at nedsætte et udvalg, der særligt skulle overveje centraladministrationens planlægningsvirksomhed.

3.5.3 Udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed

Udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed understregede [6], at det burde være en central opgave for departementerne at gennemføre planlægning inden for de enkelte sektorer, altså at udarbejde planer på områder som fx sygehusvæsen, skolevæsen, vejvæsen osv.

Udvalget gik også ind for en afvikling af den hidtidige sektorstyring, hvor centraladministrationen løbende fulgte med i de konkrete dispositioner.

Udvalget pegede i øvrigt på 3 typer opgaver, der burde varetages af departementerne, nemlig:

1. Regulerende opgaver, dvs. fastlæggelse og administration af generelle retsregler om både enkeltpersoners og erhvervsvirksomhedernes retlige stilling. Eksempler på ministerier med sådanne regulerende funktioner er Justitsministeriet, Miljøministeriet og Ministeriet for Skatter og Afgifter.

2. Overordnet ledelse af produktion og formidling af serviceydelser, som det offentlige stiller til befolkningens rådighed. På dette område er der dog i vidt omfang sket en decentralisering til kommunale og amtskommunale myndigheder. Eksempler på ministerier med sådanne opgaver er Socialministeriet, Sundhedsministeriet (sygehus- og sundhedsvæsen) og Undervisningsministeriet.

3. Koordinerende ledelsesopgaver, dvs. tværgående funktioner i forhold til andre grene af centraladministrationen. Som eksempler på ministerier med sådanne opgaver kan nævnes Statsministeriet, Finansministeriet samt Økonomiministeriet.

Udvalget pegede i øvrigt på, at reformen af opgave- og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne og en mere målbevidst henlæggelse af behandlingen af ankesager til særlige ankeorganer skulle muliggøre en mere vidtgående udlægning af sager fra departementerne end forudsat af A60. Arbejdet i de enkelte departementer bør tilrettelægges sådan, at ministrene helt friholdes for enkeltsager, bortset fra de forholdsvis få sager, der af principielle hensyn, især offentlig opmærksomhed eller direkte henvendelser til ministeren, kræver forelæggelse for denne. Departementerne vil herefter i alt væsentligt kunne koncentrere sig om funktionerne som sekretariater for ministrene.

De senere års udvikling i ministeriernes struktur har på adskillige punkter fulgt udvalgets anbefalinger.

3.6 Kommunalreformens betydning for statsforvaltningens funktioner. Moderniseringsprogram og planlægningsreform

Det var kommunalreformens erklærede mål, at man bl.a. gennem kommunesammenlægninger ville skabe mulighed for en decentralisering og dermed for en mere hensigtsmæssig fordeling af opgaver mellem stat og kommuner.

I overensstemmelse hermed blev der i løbet af 1970'erne overført en række opgaveområder fra staten til amtskommuner og kommuner. Som eksempler herpå kan nævnes, at sindssygevesenet (statshospitalerne) blev overført til amtskommunerne og at særfor sorgen (foranstaltninger for åndssvage, blinde, døve og vanføre m.fl.) blev overført til amtskommunerne og kommunerne.

Samtidig blev der på mange opgaveområder, der også tidligere blev varetaget af kommuner og amtskommuner, gennemført en udvidelse af den kommunale beslutningskompetence. Som eksempler herpå kan nævnes den fysiske planlægning og undervisningsområdet.

Disse opgave- og kompetenceoverførsler har naturligvis medført omfattende ændringer i den centrale statsforvaltningens funktioner. Enkeltsagsekspektion er således i vid udstrækning blevet afløst af arbejde med fastsættelse af generelle forskrifter og retningslinier samt af planlægnings- og styringsfunktioner.

I 1983 fremlagde regeringen et program for modernisering af den statslige forvaltning [7]. Hovedelementerne i programmet er

1. Der skal gives de enkelte ministerier og styrelser større økonomisk og personalemæssig dispositionsfrihed inden for fastsatte rammer.
2. Beslutningskompetence og ansvar skal delegeres så langt ned i beslutningssystemet som muligt.
3. Der skal bl.a. gennem kursusvirksomhed skabes grundlag for en bedre publikumsbetjening.

Samtidig tiltrådte regeringen principperne i en redegørelse fra et udvalg under Finansministeriet – Planinformationsudvalget – hvorefter der skal foretages en kritisk gennemgang af alle de statslig-kommunale plansystemer med henblik på forenklinger og tilpasning til 80'ernes krav til den offentlige sektor. Ændringerne i plansystemerne vil blive nærmere omtalt i kapitel 14.

4. Andre centrale statslige forvaltningsorganer

4.1 Ministeruafhængige organer og institutioner

Størstedelen af den centrale statslige administration varetages af departementer og direktorater under vedkommende ministers øverste ledelse og under dennes ansvar over for Folketinget.

I en række tilfælde har lovgivningsmagten imidlertid bestemt, at administrative opgaver skal varetages af organer og institutioner, der i større eller mindre omfang er uafhængige af ministeren. I det omfang sådanne opgaver er unddraget ministerens indflydelse, er denne naturligvis heller ikke ansvarlig for deres løsning.

Der kan være flere grunde til oprettelsen af sådanne organer eller institutioner.

Repræsentation
for Folketinget
eller specielle
befolknings-
grupper

Lovgivningsmagten kan således have ønsket at sikre repræsentanter for Folketinget eller specielle befolkningsgrupper eller erhvervskredse indflydelse på, hvordan opgaver løses. Eksempler herpå er Danmarks Radio, Landsarbejdsnævnet, der medvirker i den almindelige ledelse, planlægning og koordination af arbejdsformidlingen, samt Egnsudviklingsrådet, som yder bistand til erhvervsmæssig udvikling i egne af landet, der har særligt behov for en sådan udvikling.

Retssikkerheds-
hensyn

I andre tilfælde har lovgivningsmagten ønsket at styrke borgernes retssikkerhed ved at skabe klagemulighed til et organ, der er uafhængigt af det politiske element, som ministeren repræsenterer. Når man ikke har henlagt opgaverne til de almindelige domstole, kan det skyldes et ønske om at sikre særlig sagkundskab i organerne. Eksempler på sådanne organer er Den sociale Ankestyrelse, Landsskatteretten og Miljøankenævnet, der behandler klager om miljøspørgsmål.

Særlig faglig
autoritet

Grunden til oprettelsen kan også være, at man har villet skabe organer med en særlig faglig autoritet. Et eksempel herpå er Danmarks Nationalbank, der skal sørge for et sikkert pengevesen i landet. Eller man har villet etablere organer, hvis politiske neutralitet er en forudsætning for, at alle befolkningsgrupper kan have tillid til dem. Et eksempel herpå er Danmarks Statistik, der bl.a. udregner pristal mv.

Konkurrence-
hensyn

Endelig har man ønsket at skabe offentlige organer, der på rent forretningsmæssig basis kan konkurrere med private virksomheder og dermed øve indflydelse på disses gevinstmuligheder. Et eksempel herpå er Statsanstalten for Livsforsikring.

»Minister-
skjold«

I de nævnte tilfælde har begrundelsen for ministeruafhængige organer været at begrænse ministerens magt og indflydelse. Formålet kan imidlertid også være, at man af hensyn til ministeren har ønsket at fritage denne for ansvaret for visse beslutninger, der vil møde protest og indsigelser lige meget hvad beslutningerne går ud på. Et eksempel på et sådant organ, der altså virker som et »skjold« for ministeren, er Statens Kunstfond, der bl.a. uddeler støtte til kunstnere og forestår indkøb af kunstværker til offentlige institutioner mv.

Rådgivende
organer

Der er også i lovgivningen mange eksempler på, at lovgivningsmagten vel ikke i retlig forstand har gjort indgreb i ministerens beføjelser, men ved at etablere lovbestemte rådgivende organer alligevel har sikret, at bestemte persongrupper får adgang til at ytre sig og dermed også ofte rent faktisk at øve en betydelig indflydelse. Eksempler herpå er Brandrådet og Teknologirådet.

Der findes også adskillige rådgivende organer, som den siddende eller en tidligere regering selv har etableret uden særlig lovhjemmel. Sådanne organer vil normalt kunne nedlægges ved en regeringsbeslutning. Eksempler herpå er Straffelovrådet og Retsplejerådet.

Der er således på mange og ofte meget betydningsfulde områder tale om, at andre end ministrene og de organer, som ministrene er ansvarlige for, træffer beslutninger eller på anden måde øver indflydelse på forvaltningen. Hvis man ikke tager disse andre organer og institutioner med i

betragtning, får man ikke noget sandt helhedsbillede af statsforvaltningen.

Principielle betænkeligheder ved uafhængige organer

Der kan som nævnt være mange grunde til organer, der er uafhængige af ministeren. Men det må på den anden side understreges, at der også er principielle betænkeligheder forbundet med at undtage forvaltningsområder fra ministerens kompetence. Herved svækker man den parlamentariske kontrol og åbenhed, der ligger i, at ministeren når som helst i Folketinget kan drages til ansvar for anliggender inden for hans sagsområde.

Ministeruafhængige organer og institutioner er oprettet med meget forskelligt sigte og på meget forskellige tidspunkter. Det er derfor ikke så mærkeligt, at organerne og institutionerne frembyder et yderst broget billede både med hensyn til opgaver og sammensætning. Nogen egentlig systematisk inddeling lader sig derfor vanskeligt foretage.

Alene med illustration for øje skal i det følgende kort omtales de organer og institutioner, der er nævnt foran, og som er nogle af de vigtigste eksempler på ministeruafhængighed.

4.2 Eksempler på ministeruafhængige organer og institutioner

4.2.1 *Danmarks Radio*

Danmarks Radios forhold er fastlagt i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed [1].

Danmarks Radio er en selvstændig offentlig institution, hvis virksomhed finansieres gennem licensafgifter. Institutionen er forpligtet til af udsende radiofoni- og fjernsynsprogrammer omfattende nyhedsformidling, oplysning, underholdning og kunst. Der skal ved programlægningen lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden, og der skal i programudbuddet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed.

Danmarks Radio ledes af en bestyrelse på 11 medlemmer. 1 medlem (formanden) udpeges af kultur- og kommunikationsministeren, og 9 medlemmer udpeges af Folketinget. Medarbejderne i Danmarks Radio udpeger 1 medlem. Medlemmer af Folketinget kan ikke være medlemmer af bestyrelsen.

Bestyrelsen er Danmarks Radios øverste ledelse og har det overordnede ansvar for, at de bestemmelser for institutions virksomhed, der er fastsat i loven, overholdes. Bestyrelsen fastsætter de almindelige retningslinier for Danmarks Radios virksomhed.

Danmarks Radios daglige drift ledes af en generaldirektør, der ansættes af bestyrelsen.

4.2.2 Landsarbejdsnævnet

Efter loven om arbejdsformidling [2] ledes arbejdsformidlingen af arbejdsdirektøren, dvs. et direktorat, under medvirken af Landsarbejdsnævnet.

Landsarbejdsnævnet skal medvirke i den almindelige ledelse, planlægning og koordinering af arbejdsformidlingen. Nævnet skal bl.a. medvirke i spørgsmål, der berører struktur og virkemidler for arbejdsformidlingens virksomhed.

Landsarbejdsnævnet består af en formand og 14 andre medlemmer. Heraf udpeger Dansk Arbejdsgiverforening og LO hver 4 medlemmer. Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger udpeger 1 medlem. Tillidsmænd for arbejdsløshedskasserne udpeger 2 medlemmer. Også funktionær- og tjenestemandsgeselskaber udpeger medlemmer.

4.2.3 Egnsudviklingsrådet

Efter lov om egnsudvikling [3] kan der ydes bistand til fremme af industriel og anden erhvervsmæssig udvikling i egne af landet, hvor dette må antages at være af væsentlig betydning for befolkningens adgang til at opnå andel i samfundets almindelige økonomiske, sociale og kulturelle fremgang.

Administrationen af loven varetages, hvor ikke andet er bestemt, af et egnsudviklingsråd. Rådets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Det bestemmes dog i loven, at industriministeren kan fastsætte bestemmelser i rådets forretningsorden om, at sager, der har betydelige økonomiske konsekvenser, skal forelægges ministeren til afgørelse.

Egnsudviklingsrådet består af en formand og 10 andre medlemmer. Rådets formand udnævnes af industriministeren, der i øvrigt til medlemmer af rådet udnævner en repræsentant for hver af følgende myndigheder og organisationer:

1. Industriministeriet
2. Finansministeriet
3. Arbejdsministeriet

4. Miljøministeriet
5. Indenrigsministeriet
6. Industrirådet
7. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
8. Kommunernes Landsforening
9. Amtsrådsforeningen

Desuden udnævner industriministeren et medlem som fælles repræsentant for de større regionale udviklingsudvalg.

Rådets daglige forretninger og udførelsen af dets beslutninger varetages af et direktorat under Industriministeriet. Direktoratet, der er beliggende i Silkeborg, ledes af en direktør, der ikke er medlem af rådet, men deltager i dets møder.

Danmarks medlemskab af EF indebærer begrænsninger i mulighederne for støtte til egnsudvikling. Visse garantier og tilskud kan således kun ydes i begrænset omfang og kun efter konsultation af EF-kommissionen.

4.2.4 Den sociale Ankestyrelse

I loven om Den sociale Ankestyrelse [4] bestemmes, at ankestyrelsen er klageinstans for administrative afgørelser i det omfang, det fastsættes i lovgivningen. Til ankestyrelsen er henlagt sager vedrørende den enkeltes rettigheder og pligter efter de sociale love, navnlig klager over afgørelser truffet af de sociale amtsankenævn, der er 1. klageinstans i forhold til kommunernes socialudvalg.

Ankestyrelsen består af en styrelseschef, et antal ankechefer og et antal beskikkede medlemmer samt et sekretariat.

Styrelseschefen og ankecheferne skal have bestået en samfundsvidenskabelig embedseksamen. Antallet af beskikkede medlemmer fastsættes af socialministeren. Medlemmerne beskikkes af socialministeren for 4 år ad gangen efter indstilling fra

1. Dansk Arbejdsgiverforening
2. Landsorganisationen i Danmark
3. Amtsrådsforeningen i Danmark
4. Kommunernes Landsforening
5. Folkepensionistforeningernes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg
6. Københavns Kommune
7. Frederiksberg Kommune

Ankestyrelsens administration varetages af sekretariatet,

der også bistår ankecheferne med behandlingen af de sager, der indbringes for ankestyrelsen. Til sekretariatet er knyttet sagkyndige som konsulenter.

Ankestyrelsens afgørelse af de enkelte sager træffes i et møde af en ankechef, der fungerer som formand, og 2 beskikkede medlemmer. I visse vigtigere sager træffes afgørelsen dog i et møde af 2 ankechefer, hvoraf den ene fungerer som formand, og 2 beskikkede medlemmer.

4.2.5 Landsskatteretten

Landsskatteretten påkender efter skattestyrelsesloven [5] blandt andet klager over de ansættelser af indkomst og formue og vurderinger af fast ejendom, der er foretaget af visse lokale skattemyndigheder (skatteråd, skyldråd, amtsligningsråd).

Landsskatteretten består af en retspræsident, et antal retsformænd samt 24 andre medlemmer. Af de 24 udnævnes 13 af ministeren for skatter og afgifter, medens de øvrige 11 vælges af Folketinget.

Landsskatterettens præsident, dens retsformænd samt mindst 5 af de medlemmer, der er udnævnt af ministeren for skatter og afgifter, skal opfylde de almindelige betingelser for at kunne blive dommer i landsretten. Blandt de medlemmer, der er udnævnt af ministeren for skatter og afgifter, skal landbruget, industrien, håndværket og handelen være repræsenteret med hver 1 medlem og lønmodtagerne med 2 medlemmer.

Retten kan ikke træffe nogen afgørelse, medmindre mindst 3 medlemmer deltager i denne.

Hvis retten på grund af arbejdets omfang finder det påkrævet, kan den bestemme, at kontorchefer og, når særlige forhold taler derfor, også ekspeditionssekretærer eller fuldmægtige ved retten skal deltage i afgørelsen af klager.

4.2.6 Miljøankenævnet

Miljøankenævnet er efter loven om miljøbeskyttelse [6] klageinstans for administrative afgørelser i det omfang, det er fastsat i lovgivningen om miljøspørgsmål. Miljøankenævnet behandler blandt andet klager over visse afgørelser truffet af Miljøministeriet eller Miljøstyrelsen.

Miljøankenævnet består af en formand, en eller flere stedfortrædere for denne samt et antal beskikkede, sagkyndige medlemmer.

Nævnets formand skal opfylde betingelserne for at være

dommer i landsretten, og stedfortræderne for formanden skal opfylde betingelserne for at være dommer.

Antallet af beskikkede medlemmer fastsættes af miljøministeren. Medlemmerne beskikkes af ministeren for indtil 4 år ad gangen efter indstilling fra

1. Industrirådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Håndværksrådet, Landbrugsrådet, De danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger i forening, samt
2. Miljøstyrelsen.

Nævnets administration varetages af et sekretariat, der også bistår med behandlingen af de sager, der indbringes for nævnet. Nævnet kan også tilkalde sagkyndige til at afgive vejledende udtalelser.

Afgørelsen i de enkelte sager træffes af formanden eller en stedfortræder samt 2 eller 4 beskikkede medlemmer.

4.2.7 Danmarks Nationalbank

Bestemmelser om Danmarks Nationalbank findes i lov om Danmarks Nationalbank [7]. Nationalbanken skal som Danmarks centralbank opretholde et sikkert pengevesen samt lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning. Nationalbanken er eneberettiget til at udstede pengesedler, og banken modtager indbetalinger og foretager udbetalinger for staten.

Bankens ledelse består af et repræsentantskab, en bestyrelse og en direktion.

Repræsentantskabet består af 25 medlemmer. 8 medlemmer vælges af Folketinget. 2 medlemmer, hvoraf det ene skal have nationaløkonomisk og det andet juridisk uddannelse, udpeges af økonomiministerens. 15 medlemmer, der skal have indgående indsigt i erhvervsforhold, vælges af repræsentantskabet selv, således at 3 medlemmer afgår hvert år.

Bestyrelsen består af de to medlemmer af repræsentantskabet med henholdsvis nationaløkonomisk og juridisk uddannelse, samt yderligere 5 medlemmer, der vælges af repræsentantskabet blandt dets medlemmer for 1 år ad gangen.

Direktionen består af 3 medlemmer. En af direktørerne, der er formand for direktionen, er udnævnt af regeringen, medens de 2 øvrige direktører vælges af repræsentantskabet efter bestyrelsens indstilling. Direktionen har den daglige

ledelse af banken og fastsætter blandt andet ind- og udlånsrenter, herunder diskontoen.

Økonomiministeren fører som kongelig bankkommissær tilsyn med Nationalbanken. Ministeren fører forsædet i repræsentantskabet og har adgang til at deltage i bestyrelsens møder. Ministeren kan forlange alle oplysninger om bankens forhold.

4.2.8 Danmarks Statistik

Danmarks Statistik, der er oprettet ved en særlig lov [8], er central myndighed for den danske statistik.

Danmarks Statistik er en selvstændig institution og ledes af en styrelse.

Styrelsen består af rigsstatistikeren, der er udnævnt af regeringen, som formand og 6 andre medlemmer med indsigt i samfundsforhold, herunder erhvervs- og arbejdsforhold.

Rigsstatistikeren har den faglige og administrative ledelse af institutionen.

Danmarks Statistik

1. indsamler, bearbejder og offentliggør statistiske oplysninger om samfundsforhold, eventuelt i samarbejde med kommunale og andre organer,
2. kan påtage sig indsamling, bearbejdelse og offentliggørelse af statistiske oplysninger for kommuner, organisationer og private virksomheder mv.
3. forestår eller medvirker ved indretning og udnyttelse af offentlige myndigheders centrale registre, der tjener til varetagelse af administrative opgaver for det offentlige og erhvervslivet, og som kan anvendes til statistiske formål,
4. kan bistå udvalg og kommissioner i statistiske spørgsmål,
5. kan udarbejde statistiske analyser og prognoser,
6. varetager opgaver vedrørende internationalt statistisk samarbejde.

Danmarks Statistik skal i øvrigt efter økonomiministerens bestemmelse tilvejebringe statistiske oplysninger til brug for den statslige administration og lovgivningsmagten. Hvis en offentlig myndighed eller institution påtænker indsamling og bearbejdelse af statistiske oplysninger, skal den underrette Danmarks Statistik herom med henblik på forhandling om samordning.

Offentlige myndigheder og institutioner skal efter anmod-

ning fra Danmarks Statistik meddele de oplysninger, de er i besiddelse af.

4.2.9 Statsanstalten for Livsforsikring

Statsanstalten for Livsforsikring er oprettet ved lov [9]. Statsanstalten udøver sin virksomhed under den danske stats garanti, men afholder selv sine driftsudgifter og har egen formue, der ikke må sammenblandes med statsformuen.

Statsanstalten ledes af en bestyrelse og en direktion.

Bestyrelsen består af indtil 9 medlemmer. Finansministeren udnævner tre medlemmer, hvoraf et skal opfylde betingelserne for at blive dommer i landsretten. Det ene af disse medlemmer udnævnes til formand for bestyrelsen. Tre medlemmer vælges af statsanstaltens forsikringstagere. Statsanstaltens ansatte har ret til at vælge tre medlemmer af bestyrelsen. Direktionen udpeges af bestyrelsen.

4.2.10 Statens Kunstfond

Efter loven om Statens Kunstfond [10] skal fondens midler anvendes til ydelser til kunstnere inden for den bildende kunst, den litterære kunst, tonekunsten, kunsthåndværket, den kunstneriske formgivning og arkitekturen. Fondens midler skal også anvendes til indkøb af kunst og til afholdelse af udgifter til billedkunstnerisk udsmykning af statens bygninger og anlæg. Endelig skal fondens midler anvendes til ydelse af tilskud til udsmykning af kommunale bygninger eller andre bygninger og anlæg, der er tilgængelige for offentligheden eller videre kredse.

Til at administrere fondens midler nedsættes 2 udvalg for den bildende kunst, 1 udvalg for den litterære kunst, 1 udvalg for tonekunsten, 1 udvalg for kunsthåndværket og den kunstneriske formgivning og 1 udvalg for arkitekturen. Hvert udvalg består af 3 kunstkyndige medlemmer.

Staten yder et årligt tilskud til fonden.

4.2.11 Brandrådet

Efter en bestemmelse i brandloven [11] er der oprettet et brandråd, der skal være rådgivende for myndighederne i spørgsmål om brandvæsenet.

Brandrådet består af 7 medlemmer, der udnævnes af justitsministeren. 3 medlemmer udpeges af Kommunernes Landsforening, 1 medlem, der skal repræsentere civilforsvaret, udnævnes efter forhandling med indenrigsministeren, 1

medlem udnævnes efter indstilling fra Dansk Brandinspektørforening, medens justitsministeren udpeger 2 medlemmer.

Justitsministeren udnævner blandt rådets medlemmer en formand og en næstformand, hvoraf den ene skal være en af repræsentanterne for Kommunernes Landsforening.

4.2.12 Teknologirådet

Efter lov om teknologisk service [12] er der oprettet et teknologiråd. Teknologirådet har til opgave at følge den tekniske og erhvervsmæssige udvikling i og uden for Danmark. På baggrund heraf skal rådet rådgive om eller iværksætte foranstaltninger, der kan fremme den teknologiske udvikling til gavn for det danske samfund og dets erhverv.

Det er også rådets opgave at planlægge og samordne den samfundsmæssige indsats til støtte for teknologisk servicevirksomhed og at følge og støtte denne servicevirksomhed samt føre tilsyn med anvendelsen af den ydede støtte. Endelig skal rådet være initiativtagende og rådgivende over for myndigheder og andre i forhold, der vedrører teknologisk service.

Teknologirådet består af indtil 12 medlemmer, der beskikkes af industriministeren. Ministeren udpeger rådets formand blandt dets medlemmer.

Rådet er sammensat således, at det har den nødvendige sagkundskab til at foretage en alsidig vurdering af den teknologiske servicevirksomheds forudsætninger og udnyttelsesmuligheder. Erhvervsmæssig, teknologisk og samfundsmæssig indsigt er repræsenteret i rådet.

Industri- og Handelsstyrelsen er sekretariat for rådet.

4.2.13 Forebyggelsesrådet og tobaksskaderådet

Efter lov om et forebyggelsesråd og et tobaksskaderåd [13] er der oprettet et forebyggelsesråd på sundhedsområdet og et tobaksskaderåd.

Forebyggelsesrådet har til opgave at styrke indsatsen for sundhedsfremme og sygdoms- og ulykkesforebyggelse både i sundhedssektoren og i andre samfundssektorer. Rådet skal bl.a. rådgive statslige og kommunale myndigheder.

Forebyggelsesrådet består af 20 medlemmer, herunder Medicinaldirektøren (dvs. chefen for Sundhedsstyrelsen), der beskikkes af sundhedsministeren. De 12 beskikkes efter forhandling med henholdsvis Arbejdsministeriet, Boligministeriet, Miljøministeriet, Socialministeriet, Undervisningsmi-

nisteriet, Kommunernes Landsforening, Amsrådsforen-
 ning i Danmark, Københavns og Frederiksberg kommuner i
 forening, Planlægningsrådet for Forskningen, Statens Hus-
 holdningsråd, Forbrugerrådet og Komiteen for Sundhedsop-
 lysning. Sundhedsministeren udpeger en formand og en
 næstformand blandt rådets medlemmer.

Tobaksskaderådet har til opgave at styrke indsatsen for
 begrænsning af tobaksrygningens gener og helbredsskadelige
 virkninger. Rådet består af 9 medlemmer, der udpeges af
 Sundhedsministeren. 2 medlemmer udpeges blandt medlem-
 merne af forbyggelsesrådet, og 7 medlemmer udpeges som
 sagkyndige inden for områderne: lægevidenskab, jura, socio-
 logi, statistik / epidemiologi, pædagogik, psykologi og infor-
 mation. Rådets formand udpeges af sundhedsministeren.

4.2.14 Straffelovsrådet og Retsplejerådet

Justitsministeriet har allerede i begyndelsen af 60'erne etab-
 leret et Straffelovsråd og et Retsplejeråd.

De to råd, der består af jurister med forskellige funktioner
 inden for retsvæsenet, følger løbende udviklingen på to af
 ministeriets store og centrale lovgivningsområder, nemlig
 straffeloven og retsplejeloven. Rådene hører af ministeriet i
 lovsager, der er forberedt af departementet. Rådene tager
 også selv initiativer i lovgivningsspørgsmål over for departe-
 mentet.

4.3 Statslig virksomhed i privatretlige organisations- former

Beskedent
 anvendelses-
 område

Undertiden udøves statslig virksomhed i privatretlige or-
 ganisationsformer som fx i aktieselskabsform eller gen-
 nem deltagelse i interessentskab. Sammenlignet med en
 række andre lande må omfanget af den virksomhed, som
 den danske stat driver i sådanne former, dog siges at være
 beskeden.

D.O.N.G. A/S

Som et eksempel på et statsligt aktieselskab kan nævnes
 Dansk Olie- & Naturgas A/S, der er stiftet i 1972. Staten
 ejer samtlige aktier i selskabet, der bl.a. har til formål at
 fremskaffe og sælge olie og naturgas.

Datacentralen
 I/S

Som eksempel på statslig deltagelse i et interessentskab
 kan nævnes I/S Datacentralen af 1959. Interessentskabets
 formål er at drive en databehandlingscentral fortrinsvis til

udførelse af statslige og kommunale databehandlingsopgaver. Interessenterne er foruden staten Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Københavns og Frederiksberg kommuner.

Begrundelsen for at vælge en privatretlig organisationsform kan fx være at skabe bedre muligheder for beskyttelse af forretningshemmeligheder og for hurtige beslutningsprocesser.

5. Regionale statslige forvaltningsorganer

5.1 Statsamterne

5.1.1 Statsamtets organisation og opgaver

14 statsamter,
heraf 10
stiftamter

Statsamterne hører i bevillings- og personalemæssig henseende under Indenrigsministeriet. Der findes 14 statsamter. Et statsamts geografiske område er det samme som amtskommunens. Statsamtmanden benævnes stiftamtmand, når stillingen – som i 10 tilfælde – også omfatter stiftsøvrighedsområdet, dvs. visse opgaver i forbindelse med den kirkelige administration i det pågældende stift. I hvert statsamt er ansat et antal juridiske medarbejdere. Hertil kommer det kontoruddannede personale.

Opgaver

Statsamternes opgaver er meget forskellige, men kan groft inddeles i to hovedområder, nemlig Justitsministeriets og Indenrigsministeriets områder. Hertil kommer et restområde.

Justitsministeriets område

Dette hovedområde udgør ca. 80 pct. af statsamternes arbejdsopgaver, hvoraf de familieretlige sager er de væsentligste. Det drejer sig især om separations- og skilsmissebevillinger, fastsættelse af underholdsbidrag og samkvemsret. Hertil kommer meddelelse af adoptionsbevillinger og af fri proces.

Indenrigsministeriets område

I dette hovedområde udgør statsamtmandens formandskab i tilsynsrådet og statsamtets sekretariatsfunktioner for dette den væsentligste opgave, jf. om disse opgaver under 5.2. Desuden har statsamtet visse kompetencer i medfør af indfødsretsloven og folketingsvalgloven. Nogle af statsamterne har også opgaver vedrørende civilt beredskab.

Restområdet

Restområdet, der vedrører en række andre ministeriers

områder, består af relativt mindre omfattende funktioner, fx stempelforvaltning, stiftsøvrighed og legatadministration.

I forbindelse med statsamternes opgaver må det også nævnes, at statsamtmandene og i et vist omfang også de øvrige amtsjurister i praksis ofte udpeges som formand for eller medlem af en række lokale nævn, udvalg og kommissioner mv. Statsamtmanden er efter socialstyrelsesloven født formand for Det sociale Amtsankenævn.

Filialkontorer

De fleste statsamter har kontordage i de større byer uden for hjembyen for på denne måde i nogen grad at afhjælpe afstandsproblemet for befolkningen. Filialkontorerne betjenes af de juridiske medarbejdere ved statsamtskontoret. Kontorerne er en hensigtsmæssig og billig ordning, især ved behandlingen af ægteskabssager.

Københavns overpræsidium

I Københavns kommune har Københavns Overpræsidium opgaver, der svarer til statsamtets, dog ikke tilsyn med kommunerne.

5.2 Tilsynsrådene

Efter den kommunale styrelseslov [1] skal det almindelige kommunale tilsyn med samtlige primærkommuner, bortset fra København og Frederiksberg, varetages af lokale tilsynsråd. Der findes for hver amtsrådsreds et tilsynsråd bestående af statsamtmanden, der er født formand for rådet, samt 4 andre medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer.

Tilsynets indhold er dels et legalitetstilsyn, dels et hensigtsmæssighedstilsyn.

Legalitetstilsyn

Legalitetstilsynet består i, at der efter den kommunale styrelseslov kan gribes ind over for en kommunalbestyrelses ulovlige beslutninger eller undladelser. Indgrebet kan bestå i

- annullation af ulovlige beslutninger,
- tvangsbøder i tilfælde af ulovlige undladelser og
- erstatningssøgsmål ved domstolene mod medlemmer af kommunalbestyrelsen, hvis de ved uforsvarlig adfærd har påført kommunekassen tab.

Tilsynsrådet kan også anmode statsadvokaten om at rejse

straffesag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af sine pligter.

Hensigtsmæssighedstilsynet

Hensigtsmæssighedstilsynet består i, at det er bestemt i den kommunale styrelseslovgivning, at visse kommunalbestyrelsesbeslutninger kræver tilsynsmyndighedens *samtykke*. Samtykke er på den anden side kun nødvendigt, hvor det er foreskrevet i lovgivningen.

Tilsynsrådet afholder møde, når formanden eller 3 medlemmer finder det nødvendigt.

Statsamtet er sekretariat

Formanden sørger for udførelsen af rådets beslutninger. Dette sker gennem statsamtet, der altså er sekretariat for tilsynsrådet. Formanden kan på rådets vegne afgøre sager, der ikke tåler udsættelse, samt almindelige løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl.

Tilsynsrådet har alene opgaver vedrørende det administrative tilsyn med kommunalforvaltningen, der er en rent statslig funktion.

Om tilsynsrådets forhold til centraladministrationen henvises til 8.2.

5.3 Politimesterembederne

Bestemmelser om politiets forhold findes i retsplejeloven [2].

Opgaver

Politiet skal opretholde sikkerhed, fred og orden, påse overholdelsen af love og vedtægter samt foretage det fornødne til forhindring af forbrydelser og til efterforskning og forfølgning af sådanne.

Justitsministeren er politiets øverste foresatte og udøver sine beføjelser gennem Rigspolichefen, Politidirektøren i København og politimestrene.

Politiets virksomhed udøves i øvrigt af et politikorps, der er fælles for hele landet.

54 politikredse

Landet er inddelt i 54 politikredse. Københavns politikreds forestås af en politidirektør, de øvrige politikredse hver af en politimester.

Politidirektøren i København og politimestrene har den selvstændige ledelse af kredsens politi samt ansvaret for udførelsen af det arbejde, der påhviler politiet.

Rigspolitichefen Rigspolitichefen fører tilsyn med politidirektørens og politimestrenes almindelige tilrettelæggelse af politiets arbejde. Rigspolitichefen kan give almindelige bestemmelser om arbejdet. Rigspolitichefen har også en række administrative opgaver vedrørende politikorpsets personale og udrustning mv.

Lokalnævn I hver politikreds oprettes et lokalnævn vedrørende politiets virksomhed.

Lokalnævnet består af politimesteren (politidirektøren), repræsentanter for politipersonalet samt borgmestre og andre kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Ved behandling af klager over politiets adfærd under udførelsen af tjenesten tiltrædes nævnet af en advokat inden for politikredsens område. Advokaten udpeges af Advokatrådet.

Politimesteren (politidirektøren) holder nævnet underrettet om spørgsmål af almindelig karakter vedrørende politiets virksomhed i kredsen og politikredsens organisation. Efter anmodning af et medlem giver politimesteren (politidirektøren) også nævnet oplysning om andre spørgsmål vedrørende politiets virksomhed og politikredsens organisation.

Ethvert medlem af nævnet kan forlange, at spørgsmål af fælles interesse for politiet og kommunalbestyrelserne i politikredsen tages op til drøftelse i nævnet.

Nævnet skal virke for, at befolkningen i kredsen får oplysning om politiets virksomhed.

Nævnet træffer bestemmelse om undersøgelse af klager over politipersonalets adfærd under udførelsen af tjenesten.

5.4 Embedslægeinstitutionerne

Embedslægeinstitution for hver amtsråds-kreds Efter loven om embedslægeinstitutioner mv. [3] er der i hver amtsråds-kreds en embedslægeinstitution med en eller flere embedslæger. Embedslægeinstitutionen for Københavns amtsråds-kreds omfatter også Frederiksberg Kommune.

Ved embedslægeinstitutionen er ansat den nødvendige medhjælp til løsning af institutionens opgaver.

Sundhedsministeren fastsætter regler for den uddannelse, som læger skal have gennemgået efter lægevidenskabelig embedseksamen for at kunne ansættes som embedslæ-

ger. I faglig henseende hører embedslægerne under Sundhedsstyrelsen.

Opgaver

Embedslægeinstitutionen

- er rådgiver for statslige myndigheder samt amtskommunale og kommunale myndigheder i amtsråds kredsen i lægelige, hygiejniske, miljømæssige og socialmedicinske forhold.
- fører på Sundhedsstyrelsens vegne tilsyn med den virksomhed, der udøves i amtsråds kredsen af apoteker, læger, tandlæger, jordemødre, sygeplejersker, terapiassistenter mv.
- yder bistand til rets- og politimyndighederne.

Sundhedsministeren fastsætter i øvrigt nærmere regler for embedslægerens virksomhed.

Sundhedsministeren kan også fastsætte regler for de sundhedsmæssige forhold på behandlings- og plejeinstitutioner mv., skoler og daginstitutioner mv. samt klinikker og lignende for lægelig behandling og legemspleje. I reglerne fastsættes bestemmelser om tilsynet med de nævnte institutioner mv. samt om embedslægeinstitutionens opgaver i denne forbindelse.

5.5 Arbejdsformidlingen

Arbejdsformidlingskontorer

Den regionale arbejdsformidling varetages efter loven om arbejdsformidling [4] af et arbejdsformidlingskontor i hver amtskommune, bortset fra Københavns Amtskommune. For Københavns Amtskommune og Københavns og Frederiksberg kommuner er der oprettet et fælles arbejdsformidlingskontor.

Arbejdsformidlingskontorerne ledes af arbejdsformidlingschefer under medvirken af arbejdsmarkedsnævnene.

Arbejdsmarkedsnævn

Der er nedsat et arbejdsmarkedsnævn for hver amtskommune og et for Københavnsområdet. Nævnene skal følge udviklingen på arbejdsmarkedet inden for området og medvirke i kontorernes almindelige ledelse og planlægning. Nævnene skal også virke koordinerende og initiativtagende mellem kontorerne og de lokale og regionale myndigheder, udvalg og lignende af betydning for arbejdsmarkedet. Arbejdsformidlingscheferne skal forud for afgørel-

ser og indstillinger, der er af væsentlig betydning for kontorerne arbejde, forhandle med nævnet.

Arbejdsmarkedsnævnet består af en formand og 18 andre medlemmer. Arbejdsformidlingschefen er tilfornordnet nævnet og virker som dets sekretær. Som repræsentanter for områdets lønmodtagerorganisationer udpeger Landsorganisationen i Danmark 5 medlemmer og Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd 1 medlem. Som repræsentanter for områdets arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer udpeger Dansk Arbejdsgiverforening efter forhandling med andre interesserede organisationer 6 medlemmer. Uden for Københavnsområdet udpeger amtsrådet 3 medlemmer, og kommunalbestyrelserne inden for amtet udpeger i fællesskab 3 medlemmer. I Københavnsområdet udpeger Københavns Borgerrepræsentation og Københavns Amtsråd hver 2 medlemmer, medens Frederiksberg kommunalbestyrelse og Foreningen af Kommuner i Københavns Amt hver udpeger 1 medlem.

Om det for hele landet fælles landsarbejdsmarkedsnævn henvises til 4.2.2.

5.6 Arbejdstilsynet

Efter loven om arbejdsmiljø [5] består arbejdstilsynet af Direktoratet for Arbejdstilsynet, et arbejdsmiljøinstitut samt tilsynskredse.

Landet er inddelt i tilsynskredse [6] sammenfaldende med amterne. Roskilde og Bornholms amter udgør dog én kreds og København og Frederiksberg ligeledes én kreds.

Arbejdstilsynet har til opgave at påse, at arbejdsmiljøloven og de forskrifter, der gives med hjemmel i loven, overholdes.

Arbejdstilsynet giver også visse tilladelser efter arbejdsmiljølovgivningen. Tilsynet har tillige en række vejledende opgaver.

5.7 Amtsskatteinspektoraterne

Mindst 1 inspektorat i hver amtsråds-kreds

Efter skattestyrelsesloven [7] er der for hver amtsråds-kreds oprettet mindst ét amtsskatteinspektorat. Det påhviler amtsskatteinspektoraterne at føre tilsyn med ansættelsen af indkomst og formue. I det omfang det bestemmes af Statsskattedirektoratet, varetager amtsskatteinspektoraterne de opgaver, der er pålagt direktoratet.

5.8 Distriktstoldkamrene

Landet er inddelt i ca. 30 distriktstoldkamre. Hvert distriktstoldkammer forestås af en distriktstoldchef.

5.9 Udskrivningsmyndighederne

5 udskrivnings-
kredse

Efter lov om værnepligt [8] er der under Indenrigsministeriet oprettet en værnepligtsstyrelse, der ledes af en direktør med bistand af et antal udskrivningschefer. Udskrivningscheferne leder hver en udskrivningskreds. Landet er inddelt i 5 udskrivningskredse.

Foruden de foran nævnte findes der visse andre statslige myndigheder på det regionale plan.

6. Organer, der varetager lokal statsforvaltning

6.1 Indledning

Ingen egentlige
lokale statslige
forvaltnings-
organer

Bortset fra visse meget specielle hverv, fx strandfogeder, der ansættes af politimestrene, findes der ikke på det lokale plan statslige forvaltningsorganer, altså organer med egentlige administrative funktioner. Derimod udøves der naturligvis også lokalt en række faktiske forvaltningsfunktioner af statsligt personale, navnlig servicefunktioner, fx inden for postvæsen og DSB.

Dette betyder dog ikke, at der ikke udøves statslig administration på lokalplanet. Statslige opgaver løses lokalt dels af kommunalbestyrelserne, dels af en række selvstændige kommissioner, der hverken er rent statslige eller rent kommunale. Dette behandles under 6.2 og 6.3.

6.2 Varetagelse af lokal statsforvaltning gennem kommunalbestyrelserne

Kommunal-
bestyrelsernes
øvrigheds-
afgørelser

Lovgivningen har på en række områder pålagt kommunalbestyrelserne at udføre funktioner som et led i gennemførelsen af lovgivningsmagtens intentioner. Det særlige ved sådanne funktioner er, at kommunalbestyrelsens beføjelser ikke kan siges at være afledt af vælgernes tilkendegivelser ved kommunalvalget. Kommunalbestyrelsen optræder i disse situationer ikke som kommunalpolitisk organ, men som en upolitisk stedlig forvaltningsmyndighed, der løser nogle opgaver for staten. Man taler i disse tilfælde undertiden om, at kommunalbestyrelsen træffer øvrighedsafgørelser.

Som eksempel på en sådan funktion kan nævnes, at det er kommunalbestyrelsen, der afgør, om en person opfylder betingelserne for at få boligstøtte. En sådan afgørelse bør naturligvis ikke afhænge af partipolitiske grupperinger eller synspunkter i kommunalbestyrelsen.

Klageadgang

Hvor kommunalbestyrelserne træffer øvrighedsafgørelser,

har den borger, der er utilfreds med kommunalbestyrelsens afgørelse, normalt adgang til at klage til en statslig myndighed eller til et uafhængigt ankeorgan.

6.3 Lokale forvaltningsorganer med særlig status

6.3.1 Indledning

Efter en række lovbestemmelser skal der i kommunerne nedsættes visse kommissioner til varetagelse af nærmere bestemte opgaver.

Lovregulerede
kommissioner

Sådanne lovregulerede kommissioner adskiller sig både ved deres sammensætning og deres kompetence fra de stående udvalg, som kommunalbestyrelsen nedsætter til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunale anliggender.

Sammen-
sætning

Medens kommunalbestyrelsens stående udvalg vælges af dens midte, dvs. udelukkende består af kommunalbestyrelsesmedlemmer, består kommissionerne normalt både af kommunalbestyrelsesmedlemmer og ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Kompetence

Medens kommunalbestyrelsens stående udvalg i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, er kommissionernes kompetence normalt fastsat i den speciallov, der i øvrigt regulerer opgaveområdet. Kompetencen er som regel selvstændig, altså uafhængig af kommunalbestyrelsen.

Da de lokale lovregulerede kommissioner ikke står i noget almindeligt underordningsforhold til kommunale eller statslige myndigheder, kan de hverken betegnes som kommunale eller som statslige forvaltningsorganer. De er organer med en særlig status.

Sekretariats-
betjening fra
kommunerne

Et fælles træk ved kommissionerne er, at de sædvanligvis sekretariatsbetjenes af det kommunale administrationsapparat, og at deres afgørelser kan påklages til en statslig myndighed eller til et neutralt ankeorgan.

Der er i de senere år gjort meget for at skabe en enhedsforvaltning på det lokale plan, dvs. i videst muligt omfang at gøre kommunalbestyrelsen til det generelt kompetente organ inden for kommunens område. Kommissioner med selvstændig kompetence er ikke i overensstemmelse med denne målsætning. Tendensen har da også været at ned-

lægge sådanne kommissioner. Fx er sundhedskommissioner og bygningskommissioner nedlagt, og deres opgaver overført til kommunalbestyrelsen, således at de blev bragt i forbindelse med de øvrige kommunale opgaver.

I det følgende nævnes nogle eksempler på selvstændige kommissioner.

6.3.2 Ligningskommissionen

Skatte-
ansættelse

Efter skattestyrelsesloven [1] skal skatteansættelsen af indkomst og formue foretages af en ligningskommission, der vælges af kommunalbestyrelsen.

Kommissionens medlemstal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Ligningskommissionens medlemmer vælges blandt de beboere, der er valgbare til kommunalbestyrelsen. Der kan altså både vælges kommunalbestyrelsesmedlemmer og personer uden for kommunalbestyrelsen.

6.3.3 Skolekommissionen

Efter skolestyrelsesloven [2] skal der i hver kommune oprettes en skolekommission. Skolekommissionen består normalt af 13 medlemmer. Den vælges af kommunalbestyrelsen samt af visse andre lokale organer inden for skoleområdet, herunder skolenævnene for de enkelte skoler.

Tilsyn og
indstilling

Skolekommissionen har visse tilsynsopgaver i forbindelse med kommunens skolevæsen og foretager indstillinger om ansættelse og afskedigelse af ledere og lærere. I visse tilfælde er kommissionens indstilling bindende for kommunalbestyrelsen.

6.3.4 Andre selvstændige kommissioner

Civilforsvars-
kommission og
brandkommissi-
on kan sammen-
lægges til bered-
skabskommis-
sion

I civilforsvarsloven [3] og brandloven [4] er det fastsat, at der i visse kommuner skal nedsættes henholdsvis en civilforsvarskommission og en brandkommission med visse opgaver i forbindelse med civilforsvar og brandvæsen. Politimesteren er født medlem af disse kommissioner. Civilforsvarskommissionen og brandkommissionen kan sammenlægges til en beredskabskommission.

Der findes i visse kommuner enkelte andre selvstændige kommissioner.

Afsnit II

Samspillet mellem de statslige forvaltningsmyndigheder

7. Samspillet mellem centrale statslige forvaltningsmyndigheder

7.1 Samspillet mellem departementer

7.1.1 Departementer med tværgående og koordinerende funktioner

7.1.1.1 Justitsministeriets lovafdeling

Lovteknisk
gennemgang

Inden et lovforslag fra regeringen fremsættes i Folketinget, skal det gennemgås ud fra lovtekniske synspunkter i en særlig afdeling i Justitsministeriet [1]. Dette sker for at sikre, at der følges ensartede retningslinier med hensyn til lovstoffets opstilling og inddeling. Det samme gælder ved formulering af bestemmelser, der almindeligt anvendes i lovgivningen, fx ikrafttrædelsesbestemmelser og bestemmelser om revision af love. En sådan ensartethed gør det blandt andet lettere for Folketingets medlemmer at orientere sig i lovstoffet.

De øvrige ministerier skal derfor sende udkast til lovforslag til gennemgang i Justitsministeriets lovafdeling.

7.1.1.2 Administrations- og Personaledepartementet

Der er under Finansministeriet etableret et Administrations- og Personaledepartement [2], der skal bidrage til at gøre statsadministrationen så effektiv og økonomisk som muligt. Departementet indgår også på statens vegne aftaler og kollektive overenskomster om løn- og ansættelsesvilkår for alt statsansat personale, både det tjenestemandsansatte og det overenskomstansatte.

Bistand og
rådgivning

Administrations- og Personaledepartementets opgaver omfatter blandt andet udformningen af generelle retningslinier og konkret bistand og rådgivning om statsforvaltningens opbygning og funktion. Der skal lægges vægt på moderne hjælpemidler som fx edb og på tilrettelæggelsen af de enkelte departementers planlægningsvirksomhed. Der skal også lægges vægt på løsningen af de administrati-

ve problemer i forbindelse med den faglige og økonomiske styring af den offentlige virksomhed.

Departementet kan indhente oplysninger fra statslige myndigheder, herunder oplysning om, hvad der er foretaget eller planlagt for at gøre administrationen mere effektiv.

Departementet kan også foreslå de øvrige ministerier undersøgelser vedrørende organisation og forretningsgange.

Turnusgennemgang

Administrations- og Personaledepartementet foretager til stadighed en mere systematisk undersøgelse af statsforvaltningen gennem den såkaldte turnusgennemgang. Den består i, at der med mellemrum udvælges et eller flere statslige forvaltningsområder til en nærmere analyse.

Der udsendes hvert år en beretning om departementets virksomhed.

7.1.1.3 Budgetdepartementet

Finanslovforslaget for det kommende finansår, ledsaget af budgetoverslag for de følgende 3 finansår, fremsættes i Folketinget af finansministeren. Udarbejdelsen af forslaget og overslagene sker i Budgetdepartementet på grundlag af bidrag fra de øvrige ministeriers departementer. Finanslovsproceduren vil blive nærmere behandlet i kapitel 11.

Orienteres om lovforslag med finansielle konsekvenser

I cirkulærer [3] fra Statsministeriet til de øvrige ministerier er det blandt andet bestemt, at bemærkninger til et lovforslag bør indeholde et skøn over de statsfinansielle og statsadministrative konsekvenser af lovforslaget. Lovforslag skal senest samtidig med oversendelsen til Justitsministeriet til lovteknisk gennemgang sendes til Budgetdepartementet, til Administrationsdepartementet og til Statsministeriet.

Hvis et lovforslag eller ændringsforslag vil medføre væsentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for staten, amtskommunerne eller kommunerne, skal det tages op til forhandling med Budgetdepartementet og Administrationsdepartementet på det tidligst mulige tidspunkt. Budgetdepartementet, henholdsvis Administrationsdepartementet, skal orientere Indenrigsministeriet om alle lovforslag eller ændringsforslag, der vil medføre væsentlige

økonomiske eller administrative konsekvenser for amtskommunerne eller kommunerne.

Bistand til øvrige ministerier i lovgivnings-spørgsmål

7.1.1.4 Indenrigsministeriets kommunalafdeling

Indenrigsministeriets kommunalafdeling bistår de øvrige ministerier i forbindelse med udarbejdelse af forslag til love, der vedrører kommuner eller amtskommuner, eller skal administreres af disse.

»Høringer«
og møder

7.1.2 Samspillet mellem departementerne i øvrigt

Det sker naturligvis ofte, at et ministeriums lovgivningsinitiativer eller en generel eller konkret sag i et ministerium berører et eller flere andre ministeriers sagsområde. Man vil i sådanne tilfælde indhente en udtalelse fra de berørte ministerier, eller der vil blive afholdt et eller flere møder om spørgsmålet.

Tværgående
udvalg mv.

Der sker også et samspil mellem departementerne ved, at der under tværgående ministerudvalg, jf. om disse under 2.2.3, nedsættes forberedende embedsmandsudvalg eller arbejdsgrupper med repræsentanter for de berørte ministerier.

Der vil også i de øvrige kommissioner, udvalg eller arbejdsgrupper, som et ministerium nedsætter, meget ofte være repræsentanter for andre ministerier.

7.2 Samspillet mellem departement og direktorat (styrelse)

I kapitel 3 blev nævnt, at et direktorat normalt i enhver henseende er underordnet departementet og dets chef, ministeren. Der blev også i samme kapitel redegjort for overvejelser om opgavefordelingen mellem departementer og direktorater.

De fleste enkelt-sager afgøres i direktorater

Langt de fleste enkeltsager, der skal afgøres på centralt plan, afgøres i dag i direktoraterne. Normalt vil kun enkeltsager med principielt indhold eller sager, som ved anke eller klage kan indbringes for ministeren, blive behandlet i departementet. Sådanne sager vil undertiden blive forberedt i et direktorat.

Direktoraterne deltager i vekslende omfang i lovforberedelse og planlægning, men den afsluttende behandling og forelæggelse for ministeren sker gennem departementet.

Direktoraters
bevillinger
søges gennem
departementet

De nødvendige bevillinger til et direktorats virksomhed skal søges gennem departementet. Det er således departementet, der afgiver ministeriets samlede bidrag til finanslovforslaget, blandt andet på grundlag af bidrag fra de direktorater, der hører under departementet. Hvis et direktorat i finansårets løb får behov for yderligere bevillinger, skal ansøgning til Folketingets finansudvalg ske gennem departementet.

Der sker i et vist omfang et samspil mellem departementer og direktorater ved, at nogle ministerier har personalefællesskab mellem departementet og dets direktorater.

8. Samspillet mellem centrale og regionale statslige forvaltningsmyndigheder

8.1 Samspillet centraladministration – statsamter

Statsamternes bevillinger og personale hører under Indenrigsministeriet

8.1.1 Samspillet Indenrigsministeriet – statsamter

Det blev nævnt i kapitel 5, at statsamterne i bevillings- og personalemæssig henseende hører under Indenrigsministeriet.

Det blev også nævnt, at statsamterne har opgaver inden for flere ministeriers områder. Inden for Indenrigsministeriets område varetager statsamterne navnlig opgaver vedrørende tilsynsrådene, civilt beredskab, indfødsret og valg til Folketinget.

På de områder, hvor Indenrigsministeriet er fagministerium, består der et almindeligt over- og underordningsforhold mellem Indenrigsministeriet og statsamterne. Indenrigsministeriet kan således på disse områder give statsamtet generelle og konkrete tjenestebefalinger, kræve oplysninger og føre tilsyn med dets virksomhed samt omgøre dets beslutninger af egen drift eller efter klage.

8.1.2 Samspillet øvrige ministerier – statsamter

På områder, der hører under andre ministerier, er statsamtet underordnet det pågældende ministerium. Dette vil således kunne udøve de beføjelser, der flyder af overordningsforhold, jf. 8.1.1.

Statsamtet er underordnet en række ministerier

Med hensyn til sager om blandt andet separation og skilsmisse, forældremyndighed, adoption og fri proces er statsamtet således underordnet Justitsministeriet. I sager om huslejenævn er statsamtet underordnet Boligministeriet. På tilsvarende måde er statsamtet med hensyn til en række andre opgaver underordnet Miljøministeriet, Finansministeriet, Landbrugsministeriet og Kirkeministeriet.

Statsamtmanden er efter lovgivningen i visse tilfælde formand for uafhængige nævn eller råd. Efter socialstyrel-

sesloven er statsamtmanden således som tidligere nævnt formand for det sociale amtsankenævn. Med hensyn til de funktioner, som statsamtmanden udøver i sådanne nævn eller råd, står han ikke i underordningsforhold til det ministerium, som nævnet eller rådet er nedsat under.

8.2 Samspillet centraladministration – tilsynsråd

8.2.1 Samspillet Indenrigsministeriet – tilsynsråd

Som nævnt i kapitel 5 er det fastsat i den kommunale styrelseslov [1], at det almindelige tilsyn med kommunerne, bortset fra København og Frederiksberg, skal varetages af et tilsynsråd for hver amtsrådsreds.

Intet almindeligt over- og underordningsforhold

Der består ikke efter styrelsesloven noget almindeligt underordningsforhold mellem indenrigsministeren og tilsynsrådene. Men der er i styrelsesloven tillagt Indenrigsministeriet visse funktioner i forhold til tilsynsrådene.

Indenrigsministeriet kan give forskrifter

Indenrigsministeren kan således fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser. Bestemmelsen giver kun ministeren hjemmel til udstedelse af generelle retsforskrifter. Ministeren vil således ikke kunne meddele det enkelte tilsynsråd konkrete tjenestebefalinger. Ministeren kan dog pålægge et tilsynsråd at tage en sag op til behandling, for at rådet kan tage stilling til, om tilsynsbeføjelserne skal bringes i anvendelse.

Indenrigsministeriet er ankeinstans

Det bestemmes også i den kommunale styrelseslov, at Indenrigsministeriet er ankeinstans i forhold til tilsynsrådene. Ankeadgangen skal bl.a. skabe sikkerhed for, at den enkelte kommune ikke udsættes for en ubegrundet forskelsbehandling i tilsynsmæssig henseende. Indenrigsministeriet kan derimod ikke af egen drift omgøre tilsynsrådernes afgørelser.

Adgang til at henskyde sager til Indenrigsministeriet

Indenrigsministeriet kan også i kraft af en anden bestemmelse komme til at tage stilling til sager, der normalt hører under tilsynsrådene. Det bestemmes nemlig i styrelsesloven [2], at ethvert af tilsynsrådets medlemmer kan forlange en sag indbragt til afgørelse af indenrigsministeren. Herved overføres hele kompetencen i sagen til ministeren.

8.2.2 Samspillet øvrige ministerier – tilsynsråd

Intet over- og underordningsforhold

Der består heller ikke noget over- og underordningsforhold mellem de øvrige ministerier og tilsynsrådene.

Det er kun indenrigsministeren, der har kompetence til at fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser [3]. Et andet ministerium må derfor henvende sig til Indenrigsministeriet, hvis det finder, at der er anledning til at udstede forskrifter for tilsynsrådene.

8.3 Samspillet centraladministration – øvrige regionale statslige forvaltningsorganer

Det er tidligere nævnt, at såvel direktorater som lokale statsorganer normalt står i underordningsforhold til ministeren.

Almindeligt over- og underordningsforhold

Det er også nævnt, at over- og underordningsforholdet mellem minister og øvrige statsorganer inden for dennes område giver ministeren ret til at føre tilsyn med den underordnede myndigheds virksomhed, kræve oplysninger, give den tjenestebefalinger samt at omgøre dens beslutninger.

Dog visse undtagelser

Der kan dog forekomme undtagelser fra denne beskrivelse af forholdet mellem centraladministration og de øvrige statsorganer.

For det første må spørgsmålet, om der består et over- og underordningsforhold naturligvis altid afhænge af, hvad loven konkret bestemmer eller forudsætter om forvaltningsmyndighedernes indbyrdes stilling. Hvis en statsmyndigheds kompetence er fastlagt direkte i loven – som fx politimesterens kompetence efter en række love [4] – er det således antaget, at ministeren vil være udelukket fra selv at træffe afgørelse i konkrete sager og fra at give konkrete tjenestebefalinger vedrørende den enkelte sag.

For det andet er det antaget, at adgangen til at give tjenestebefalinger må anses for tvivlsom, hvis den overordnede og underordnede myndighed er led i en særlig lovordnet klage- eller rekursordning. En klageordning er fx lovordnet efter lov om offentlige veje [5] for så vidt angår forholdet mellem vejbestyrelserne (amtsråd og kommunalbestyrelser) og trafikministeren.

Afsnit III

Lovgivningsproceduren

9. Lovgivnings-proceduren

Den lovgivende magt er efter grundloven hos kongen og Folketinget i forening [1]. Kongens (dronningens) medvirken i lovgivningsprocessen er dog helt formel og uden politisk betydning.

9.1 Folketinget

Folketinget består af 179 medlemmer, hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland [2]. Valget foregår efter reglerne i folketingsvalgloven [3].

Valgret til Folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, er fyldt 18 år og har fast bopæl i Danmark, medmindre han er umyndiggjort [4].

Valgbar til Folketinget er enhver, som har valgret til dette. Dette gælder dog ikke, hvis han er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af Folketinget [5].

Folketingets medlemmer deler sig i grupper efter deres partimæssige tilhør.

Til partigrupperne udbetales der økonomisk bistand efter regler, der er fastsat af Folketingets udvalg for forretningsordenen. Denne bistand gives ikke som et tilskud til partiet til dets almindelige politiske arbejde [6], men skal anvendes til partigruppens varetagelse af dens opgaver i Folketinget. Den kan således anvendes til aflønning af kontormedhjælp, til betaling for sagkyndig bistand samt til anskaffelse af tekniske hjælpemidler, faglitteratur mv. Bistanden udbetales med et beløb pr. mandat plus et beløb pr. partigruppe.

Partigrupperne får tildelt værelser på Christiansborg. Disse værelser står til fri disposition og kan således også benyttes af gruppens sekretariatsmedhjælpere.

I grupperne diskuteres alle vigtigere politiske spørgsmål. Forud for møderne i Folketinget drøftes indholdet af ordførernes indlæg. Det fastlægges også, om der skal stilles ændringsforslag, og hvilken holdning gruppen vil indtage under afstemningerne.

Ministrene drøfter også påtænkte lovgivningsinitiativer mv. med deres folketingsgruppe.

9.2 Lovgivningsinitiativet

Regerings-
forslag

9.2.1 Regeringsforslag

Det bestemmes i grundloven [7], at kongen kan fremsætte forslag til love og andre beslutninger. Sådanne forslag kaldes regeringsforslag, fordi de i praksis fremsættes af en minister som repræsentant for regeringen.

Langt de fleste af de lovforslag, der fremsættes i Folketinget, er regeringsforslag.

Private
lovforslag

9.2.2 Private lovforslag

Efter grundloven [8] kan ethvert medlem af Folketinget fremsætte forslag til love og andre beslutninger. Sådanne lovforslag – altså lovforslag, der ikke fremsættes af en minister – kaldes private lovforslag.

Private lovforslag fremsættes altid af et eller flere folketingsmedlemmer, som ikke tilhører det eller de partier, der har regeringsmagten. De enkelte folketingsmedlemmer fra regeringspartiet kan dog også tage initiativ til lovforslag, men disse medlemmer vil efter aftale med vedkommende minister lade ministeriets embedsmænd udarbejde eller gennemgå forslaget. Det fremsættes derefter formelt af ministeren som et regeringsforslag.

Forslag til
folketings-
beslutning

9.2.3 Forslag til folketingsbeslutning

Efter Folketingets forretningsorden skal andre selvstændige forslag end lovforslag være affattet i beslutningsform. Sådanne forslag kaldes forslag til folketingsbeslutning. Deres indhold er, at regeringen opfordres til at fremkomme med lovforslag eller i øvrigt tage et initiativ i et nærmere, kort beskrevet anliggende.

De enkelte folketingsmedlemmer vil naturligvis sjældent selv have den faglige og tekniske sagkundskab, der er nødvendig for at udarbejde et egentligt lovforslag. De medlemmer, der ikke tilhører regeringspartiet, har normalt ikke mulighed for at få bistand fra et ministerium. De vil derfor ofte foretrække at stille forslag til folketingsbeslutning om, at regeringen opfordres til at lade udarbejde lovforslag efter nærmere angivne hovedretningslinier.

9.3 Udarbejdelse af lovforslag

9.3.1 Lovforberedende kommissioner og udvalg

En betydelig del af det forberedende arbejde i forbindelse med regeringens lovgivningsinitiativer foregår i midlertidige organer, der benævnes kommissioner, udvalg eller arbejdsgrupper. Benævnelsen er ret vilkårlig. Kommissionsbenævnelsen anvendes dog især, når der er tale om meget betydningsfulde eller omfattende arbejder. I det følgende anvendes udtrykket udvalg om alle de nævnte organer.

Nedsættelse	Udvalg nedsættes normalt af vedkommende fagminister, der også udpeger udvalgets formand. Medlemmerne kan være politikere, andre interesserepræsentanter, fx for erhvervsorganisationer eller kulturelle sammenslutninger, eller personer med særlig ekspertise på området. Ofte vil medlemskredsen bestå af både interesserepræsentanter og specialister.
Kommissorium	Når et udvalg nedsættes, fastlægges dets arbejdsopgaver i et såkaldt kommissorium for udvalget. Undertiden redegøres der i kommissoriet udførligt for baggrunden for udvalgets nedsættelse og dets arbejdsopgaver. Der kan dog også være tale om en ganske kortfattet beskrivelse af udvalgets opgaver.
Udvalgsbetænkning	Udvalgets overvejelser og forslag kommer til udtryk i en betænkning. Betænkningen vil ofte også indeholde udkast til lovændringer på området. Betænkningen afgives til den minister, der har nedsat udvalget. Langt de fleste betænkninger trykkes og offentliggøres.
Fordele og ulemper ved udvalg	Udvalgsformen vil i mange tilfælde være hensigtsmæssig, hvis sigtet er at inddrage både et bredere udsnit af de berørte interesser og sagkundskaben i det lovforberedende arbejde. Der er dog også visse ulemper ved udvalgsformen. Et udvalgsarbejde er som regel ret tidkrævende, ikke mindst hvis arbejdet hæmmes af, at der ikke afsættes tilstrækkelige ressourcer til det. Desuden kan det undertiden give pro-

blemer, at udvalgsarbejdet på én gang skal tilgodese afvejning af modstående interesser og tilvejebringe et objektivt informationsgrundlag for lovforberedelsen.

9.3.2 Departementalt udarbejdede forslag

En betænkning fra et lovforberedende udvalg vil blive behandlet i vedkommende ministerium. Ministeren står – i hvert fald formelt – ganske frit over for, om han ønsker at fremsætte lovforslag på grundlag af betænkningen og om der skal foretages ændringer i forhold til betænkningens forslag. Inden ministeriet tager stilling til disse spørgsmål, vil man ofte udbede sig en udtalelse over betænkningen fra andre berørte ministerier, interesseorganisationer og lignende.

Hvis der er tale om mindre betydende lovforslag, fx lovændringer med henblik på justeringer eller lovændringer, der er nødvendiggjort af lovgivning på andre områder, udarbejdes lovforslaget med tilhørende bemærkninger normalt i vedkommende ministerium uden bistand udefra. Forslaget forelægges dog den tidligere nævnte lovafdeling i Justitsministeriet.

Behandling i ministtermøde

Når ministeriets embedsmænd har afsluttet arbejdet med udkastet til et lovforslag, forelægges det for ministeren. Ministeren vil herefter drøfte lovforslaget med sin folketingsgruppe. Hvis forslaget herefter ønskes fremsat, sættes det på dagsordenen for et kommende ministtermøde. Hvis fremsættelsen tiltrædes på ministtermødet, hvilket ofte sker derved, at ingen har bemærkninger til forslaget, sendes forslaget i Statsrådet, jf. 2.2.3.

9.3.3 Private lovforslag

Som tidligere berørt er det kun regeringen, der har rådighed over ministeriernes administrationsapparat. Lovforslag fra folketingsmedlemmer, der ikke hører til regeringspartiet, vil derfor normalt være udarbejdet enten uden egentlig sagkyndig bistand eller ved bistand fra partiorganisationer eller andre organisationer med politisk tilknytning til forslagsstillerens parti. Det er dog forekommet, at en minister har stillet ministerielle embedsmænd til rådighed for udarbejdelsen af et privat lovforslag.

Lovteksten	<i>9.3.4 Et lovforslags bestanddele</i> Et lovforslag må naturligvis indeholde et forslag til selve lovteksten. Ved mere omfattende lovforslag er lovteksten normalt inddelt i kapitler med en kort overskrift.
Bemærkninger til lovforslag	Til lovforslag er også knyttet bemærkninger til den foreslåede tekst. Disse bemærkninger placeres opstillingsmæssigt efter lovteksten. Ved mere omfattende lovforslag indledes normalt med såkaldte »Almindelige bemærkninger«. Her redegøres nærmere for baggrunden for forslaget, eventuelle tidligere fremsættelser og for, hvilke interesseorganisationer og lignende, der har været inddraget i forarbejdet med forslaget. Dernæst følger bemærkninger til de enkelte paragraffer. I disse bemærkninger redegøres fx for den foreslåede teksts forhold til tidligere lovgivning eller til en eksisterende praksis på området. Med hensyn til regeringsforslag er det som tidligere berørt fastsat i cirkulærer fra Statsministeriet [9], at der i forslaget så vidt muligt skal være redegjort for, hvilke økonomiske og administrative konsekvenser gennemførelsen af forslaget vil have for staten og kommunerne.

9.4 Folketingsbehandlingen af lovforslag

9.4.1 Fremsættelse af lovforslag

Når et lovforslag ønskes fremsat i Folketinget, meddeler vedkommende minister eller forslagsstillende medlem(mer) dette til Folketingets formand. Denne anmelder herefter lovforslaget i tinget.

Skriftlig fremsættelse	Selve fremsættelsen kan ske skriftligt eller mundtligt. Skriftlig fremsættelse er langt det almindeligste. Den anvendes, medmindre forslagsstillerne udtrykkeligt har forlangt mundtlig fremsættelse. Den foregår ved, at lovforslaget vedlægges et manuskript til en fremsættelsestale. Talen holdes ikke, men optrykkes, som om den havde været holdt, i Folketingstidende, der indeholder et ordret referat af alle Folketingets forhandlinger.
Mundtlig fremsættelse	Mundtlig fremsættelse anvendes især ved større eller mere principielle lovforslag.

9.4.2 1. behandling af lovforslag

Det bestemmes i grundloven [10], at et lovforslag ikke endeligt kan vedtages, før det har været behandlet 3 gange i Folketinget. De nærmere regler om de enkelte behandlinger er fastsat i Folketingets forretningsorden.

Ikke ændringsforslag ved
1. behandling

1. behandling må tidligst finde sted 2 dage efter, at lovforslaget er omdelt i tinget. Ved 1. behandlingen drøftes forslaget ud fra principielle synspunkter uden nærmere gennemgang af enkeltheder. Der kan ikke stilles ændringsforslag. Når forhandlingerne er sluttet, afgør Folketinget, om forslaget skal overgå til 2. behandling, enten direkte eller efter behandling i et udvalg. Det almindeligste er, at forslaget henvises til udvalgsbehandling.

9.4.3 Udvalgsbehandlingen af lovforslag

Efter Folketingets forretningsorden nedsættes der ved begyndelsen af hver folketingssamling 23 stående udvalg. Med enkelte undtagelser har hvert udvalg 17 medlemmer, der vælges af Folketingets grupper ved forholdstalsvalg. Foruden de stående udvalg kan Folketinget nedsætte særlige udvalg til behandling af enkelte sager.

Udvalgsmøder er ikke offentlige

De stående udvalgs vigtigste opgave er at behandle lovforslag, som Folketinget har henvist til udvalgsbehandling.

Udvalgenes arbejde foregår for lukkede døre.

Ved udvalgets behandling af et lovforslag gennemgås dette i enkeltheder, paragraf for paragraf.

Spørgsmål og samråd

Udvalget stiller normalt en række skriftlige spørgsmål til vedkommende minister om baggrunden for eller virkningen af forslaget eller om den nærmere forståelse af de enkelte bestemmelser.

Udvalget kan også udbede sig et mundtligt samråd med ministeren med henblik på en drøftelse af forslaget eller dele af dette.

Henvendelser til udvalget

Repræsentanter for interesseorganisationer, foreninger og sammenslutninger – og for den sags skyld også den enkelte borger – kan rette henvendelse til et folketingsudvalg. Sådanne henvendelser kan fremsendes skriftligt, men det er også muligt at få foretræde for udvalget.

Udvalgs- betænkning

Udvalgets arbejde afsluttes med afgivelse af en betænkning. Denne kan indeholde forslag til ændringer i lovforslaget, enten fra udvalget som sådant eller fra flertal og mindretal i udvalget. Udvalgsbetænkningen danner grundlag for 2. behandling i tinget.

Er der ikke flertal i udvalget for at fremme et forslag, kan udvalget indstille arbejdet. Forslaget bortfalder da ved folketingsårets udløb. Dette må ses på baggrund af, at forslaget ikke kan forventes at samle flertal i selve tinget.

9.4.4 2. behandling af lovforslag

Et lovforslags 2. behandling må tidligst finde sted 2 dage efter, at 1. behandling er afsluttet eller udvalgsbetænkning omdelt. Under 2. behandlingen kan der fremsættes udtalelser såvel om lovforslaget i almindelighed som om de enkelte paragraffer og om ændringsforslag. Ændringsforslag kan stilles både af udvalgsmedlemmer og andre medlemmer samt af vedkommende minister.

Efter forhandlingernes slutning tager tinget stilling til de stillede ændringsforslag. Derefter afgør tinget, om lovforslaget skal overgå til 3. behandling. Tinget kan beslutte, at lovforslaget skal overgå direkte til 3. behandling eller til 3. behandling efter en fornyet udvalgsbehandling.

9.4.5 3. behandling af lovforslag

3. behandling må ikke finde sted før 2 dage efter, at 2. behandling er afsluttet eller tillægsbetænkning omdelt. I visse tilfælde kan 3. behandling først finde sted 12 søgnehage efter forslagens vedtagelse ved 2. behandling, jf. under 9.4.6.1.

Ved 3. behandling kan der stilles ændringsforslag ligesom ved 2. behandling. Først sættes de stillede ændringsforslag til forhandling. Når tinget har truffet beslutning om disse, sættes lovforslaget som helhed til forhandling. Derefter foretages der afstemning om lovforslagets endelige vedtagelse.

Et endeligt vedtaget lovforslag sendes derefter af Folketingets formand til statsministeren.

9.4.6 Mindretalsgarantier

Grundloven indeholder visse bestemmelser, der beskytter mindretal i Folketinget. Disse bestemmelser, der kun anvendes meget sjældent i praksis, skal kort omtales her.

% af medlemmerne kan kræve udskydelse af 3. behandling

9.4.6.1 Udskydelse af 3. behandling

Det bestemmes i grundloven [11], at to femtedele af Folketingets medlemmer kan forlange, at 3. behandling tidligst finder sted tolv søgnedage efter forslaget vedtagelse ved 2. behandling. Udsættelse kan dog ikke ske ved forslag til visse love, herunder finanslove, love om ekspropriation, love om indirekte skatter samt i påtrængende tilfælde forslag til love, hvis ikrafttræden ikke kan udsættes af hensyn til lovens formål.

Adgangen til at forlange en 12 dages udskydelse må ses på baggrund af Landstingets afskaffelse. Rigsdagen bestod indtil 1953 af Folketing og Landsting. Opdelingen i to kamre betød en forlængelse af lovforslags behandling, og overgangen fra Folketing til Landsting kunne give anledning til politisk debat i offentligheden. Ved afskaffelsen af Landstinget var der enighed om, at et betydeligt mindretal skulle have mulighed for at forlænge behandlingen af et forslag, så der kunne blive tid til offentlig diskussion.

1/3 af medlemmerne kan kræve folkeafstemning

9.4.6.2 Folkeafstemning

Det bestemmes i grundloven [12], at når et lovforslag er vedtaget af Folketinget, kan en trediedel af Folketingets medlemmer inden for en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse forlange folkeafstemning om lovforslaget. Også bestemmelsen om folkeafstemning må ses på baggrund af tokammersystemets bortfald.

Når der er forlangt folkeafstemning om et lovforslag, kan Folketinget inden 5 søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse beslutte, at forslaget skal bortfalde.

Hvis Folketinget ikke træffer beslutning om forslaget bortfald, giver formanden snarest statsministeren meddelelse om, at lovforslaget skal prøves ved folkeafstemning. Statsministeren lader derefter lovforslaget bekendtgøre med meddelelse om, at folkeafstemning vil finde sted.

Til bortfald kræves flertal og at mindst 30% har stemt imod

Ved folkeafstemningen stemmes for eller mod lovforslaget. Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertal af de folketingsvælgere, der deltager i afstemningen, har stemt mod lovforslaget. Det er dog yderligere en betingelse, at mindst 30% af samtlige berettigede vælgere har stemt mod lovforslaget.

Visse love kan ikke sendes til folkeafstemning

Grundloven bestemmer, at visse love slet ikke kan underkastes folkeafstemning. Dette gælder bl.a. forslag til finanslove, love om ekspropriation, love om direkte og indirekte skatter samt love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser.

Folkeafstemning har været anvendt i 1963, hvor 4 lovforslag, de såkaldte »jordlovsforslag,« blev forkastet ved afstemningen.

Grundloven hindrer ikke, at der ved lov iværksættes folkeafstemning uden for de tilfælde, der udtrykkeligt er nævnt i grundloven, hvis afstemningsresultatet ikke tillægges bindende virkning, men alene tjener som vejledning for regeringen og Folketinget. En sådan vejledende folkeafstemning blev afholdt i 1986 om Danmarks tiltrædelse af EF-pakken [13].

1/3 af medlemmerne kan kræve udskydelse til efter nyvalg

9.4.6.3 Ekspropriationslove

Det bestemmes i grundloven [14], at når et lovforslag om ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en trediedel af Folketingets medlemmer inden for en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til stadfæstelse, når nyvalg til Folketinget har fundet sted, og forslaget påny er vedtaget af det derefter sammentrædende nye Folketing.

Denne bestemmelse blev brugt i 1980 i forbindelse med et lovforslag om byfornyelse. Fremgangsmåden blev også brugt i 1961 i forbindelse med lovforslaget om de islandske håndskrifers overdragelse til Island. Statsministeren hævdede ganske vist, at der ikke forelå ekspropriation, men valgte alligevel at anvende proceduren.

9.4.7 Stadfæstelse, kundgørelse og ikrafttræden

Det bestemmes i grundloven [15], at et vedtaget lovforslag får lovskraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af kongen.

De nærmere bestemmelser om kundgørelse af love er fastsat i en lov om Lovtidende [16].

Lovtidende sendes til alle kommuner

Lovtidende udsendes efter behov. Hvert nummer skal angive den dag, det udgives. Lovtidende sendes bl.a. til statsmyndigheder og til alle kommuner.

Tidspunktet for en lovs ikrafttræden er normalt udtrykkeligt fastsat i lovens afsluttende bestemmelser.

Det forekommer dog, at en lov ikke indeholder nogen bestemmelse om ikrafttræden. Om sådanne tilfælde er det

i loven om Lovtidende bestemt, at loven skal træde i kraft syvendedagen efter udgivelsen af det nummer af Lovtidende, som loven er optaget i.

9.5 Bortfald af lovforslag

Et lovforslag bortfalder, hvis det ikke er færdigbehandlet inden folketingsårets slutning (dvs. inden den første tirsdag i oktober, hvor det nye folketingsår begynder), eller inden der er udskrevet valg til Folketinget. Hvis sådanne forslag ønskes behandlet i den nye folketingssamling, må de genfremsættes. Behandlingen starter da helt forfra. Dette gælder uden hensyn til, hvor langt man var nået med behandlingen ved den oprindelige fremsættelse af forslaget.

9.6 Behandlingen af forslag til folketingsbeslutning [17]

Et forslag til folketingsbeslutning undergives 2 behandlinger efter regler, der er fastsat i Folketingets forretningsorden.

10. Ministerbemyndigelser

10.1 Indledning

Af tids- og arbejdsmæssige grunde kan Folketinget ikke selv behandle alle de retsregler, der er nødvendige i et moderne samfund. Hvis Folketinget skal kunne nå at behandle de centrale politiske spørgsmål på forsvarlig måde, må detailspørgsmål og spørgsmål uden væsentlig principiel betydning derfor i vidt omfang fastsættes af regeringen og administrationen.

Regeringen og administrationen kan imidlertid ikke på egen hånd, dvs. uafhængigt af Folketinget, fastsætte retsregler. Det følger nemlig af hele grundlovens kompetencefordeling, at al forvaltningsvirksomhed må være afledt i forhold til lovene.

Bemyndigelses- og fuldmagtsbestemmelser

Den nødvendige hjemmel for forvaltningen til at udstede retsforskrifter tilvejebringes ved, at der i et stort antal love optages såkaldte bemyndigelses- eller fuldmagtsbestemmelser. De beføjelser, som forvaltningen herved får, betegnes anordningsmyndighed, og udøves enten ved udstedelse af kongelige anordninger eller ministerielle bekendtgørelser. Det er alene formen for udstedelsen, der adskiller disse to slags anordningsmyndighed.

10.2 Kongelige anordninger

Anordningsformen bruges sjældent

Hvis det i en lov er fastsat, at visse forhold nærmere kan eller skal reguleres gennem en kongelig anordning sker dette ved, at vedkommende ministerium udarbejder det nødvendige regelsæt. Det underskrives derefter af kongen og medunderskrives af ministeren. Det er i dag meget sjældent, at nyere lovgivning opererer med bemyndigelsesbestemmelser i form af adgang til udstedelse af kongelige anordninger. Næsten alle bemyndigelsesbestemmelser gives i dag ved, at loven bestemmer, at den pågældende minister kan eller skal fastsætte nærmere regler på et angivet område. I disse tilfælde sker udnyttelsen af bemyndigelsen gennem udstedelse af ministerielle bekendtgørelser.

10.3 Ministerielle bekendtgørelser

Omfanget af de bemyndigelser, som Folketinget giver de enkelte ministre, varierer meget fra lovgivningsområde til lovgivningsområde. Der er både eksempler på love, der i de mindste detaljer fastlægger retstilstanden på et område, og eksempler på love, der reelt er udtryk for, at Folketinget selv afstår fra at regulere området, idet dette helt overlades til administrationen. Som eksempel på det sidste kan nævnes KSL § 55, hvorefter indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunernes låntagning. Det almindeligste er dog, at loven fastlægger hovedprincipperne, medens detailreguleringen overlades til ministeren. Dette er således tilfældet efter fx miljøbeskyttelsesloven [1]. Det sker i øvrigt ofte, at der i bemærkningerne til et lovforslag eller i vedkommende folketingsudvalgs betænkning over lovforslaget gøres rede for, hvordan man forestiller sig ministerbemyndigelsen udnyttet i praksis. Ministrene følger sig normalt i høj grad bundet af sådanne tilkendegivelser.

Forskrifter om forhandling

Undertiden er det i bemyndigelsesbestemmelser anført, at ministeren skal forhandle med andre ministre eller med nærmere angivne organisationer eller lignende, før ministeren fastsætter regler på området. I socialstyrelsesloven [2] er fx bestemt, at socialministeren efter forhandling med indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler for de amtskommunale socialcentres virksomhed. Som et andet eksempel kan nævnes, at det i loven om en kommunal tjenestemandsbetænkning [3] bestemmes, at indenrigsministeren bemyndiges til efter forhandling med blandt andet de kommunale organisationer og personaleorganisationerne at udvide rettens kompetence på visse områder.

Udviklingen har medført, at en stadig større del af den samlede regelfastsættelse sker ved ministerielle bekendtgørelser. Herved sker en forøgelse af regeringens indflydelse i forhold til Folketinget. Udviklingen er derfor ikke uden betænkelighed ud fra et parlamentarisk synspunkt. De faste (»stående«) udvalg, som Folketinget nedsætter blandt dets medlemmer på alle vigtigere lovgivningsområder [4], jf. 9.4.3, følger dog ministrenes regeludstedelse med stor interesse.

10.4 Kundgørelse og ikrafttræden af regler fastsat i henhold til ministerbemyndigelser

Kundgørelse
sker i

Lovtidende

Både kongelige anordninger og ministerielle bekendtgørelser kundgøres ved, at de optages i Lovtidende på samme måde som love. Anordninger og bekendtgørelser vil normalt angive en bestemt dato for deres ikrafttræden. Er dette ikke tilfældet, gælder samme regel som for love, der ikke angiver ikrafttrædelsesdato. Ikrafttrædelsen sker altså ugedagen efter udgivelsen af det nummer af Lovtidende, som loven er optaget i.

Afsnit IV

Statens finanser

11. Folketingets bevil- lingsmyndighed. Den statslige budget- lægning. Finansloven

11.1 Folketingets bevillingsmyndighed

Efter grundloven [1] kan ingen skat pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov. Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i en af Folketinget vedtaget bevillingslov og skatterne må ikke opkræves, før en bevillingslov er vedtaget [2].

Bevillingsmyn-
digheden
udøves i lovform

Bevillingsmyndigheden tilkommer således efter forfatningen Folketinget. Den udøves i lovform på grundlag af det statslige budget.

Udarbejdelsen af statsbudgettet er en regeringsopgave. Det er finansministeren, der på regeringens vegne koordinerer budgetudarbejdelsen og forelægger budgettet for Folketinget [3].

11.2 Den statslige budgetlægning

Statens budgetlægning kommer først og fremmest til udtryk i regeringens forslag til finanslov. Dette indeholder et samlet overslag over statens indtægter og udgifter i et finansår.

Budgetlægningen er det vigtigste led i Folketingets kontrol med administrationen. En bevilling på finansloven er en bemyndigelse til en minister til at afholde udgifter til et angivet formål eller oppebære indtægter af en angivet art i finansåret. Der er også en nær sammenhæng mellem budgetlægningen og den almindelige planlægning i staten. Tilvejebringelsen af statsindtægter og fastlæggelsen af størrelsen og fordelingen af statsudgifter er ikke blot udtryk for en prioritering mellem de statslige opgaver. Disse aktiviteter er også væsentlige instrumenter i statens bestræbelser på at påvirke den samlede samfundsmæssige udvikling. Budgetlægningen sker derfor i nøje sammenhæng med den økonomiske politik som helhed.

For at kunne planlægge er det vigtigt, at man kender de

udgiftsmæssige konsekvenser af allerede igangværende aktiviteter og trufne beslutninger om nye aktiviteter. De udgiftsmæssige konsekvenser af nye beslutninger viser sig ofte først fuldt ud i løbet af nogle år. Den statslige budgetlægning omfatter derfor flere finansår, idet finanslovforslaget udover bevillingsforslag for det kommende finansår indeholder budgetoverslag for de følgende 3 finansår (budgetoverslagsårene).

4-årigt budgetlægningsperspektiv

Budgetoverslagene supplerer således den etårige budgetlægning, så at der opnås et tidsperspektiv på 4 finansår. Budgetoverslagene er ikke bevillingsforslag, og de indgår derfor ikke i den vedtagne finanslov. Budgetoverslagene er ikke bindende, og de skaber ikke hjemmel for dispositioner.

Totalrammer for det enkelte ministerområde

Regeringen har som led i en budgetreform indført en såkaldt totalrammeordning [4]. Efter denne fastsætter regeringen 4-årige totalrammer for hvert enkelt ministerområdes samlede nettoudgifter. Totalrammerne omfatter bevillingsstyrede udgifter til drift, tilskud og anlæg samt lovbundne udgifter og indtægter. De kommunale udgiftsområder indgår under totalrammerne gennem et såkaldt udvidet totalbalanceprincip, idet de kommunaløkonomiske konsekvenser af statslige initiativer skal finansieres via totalrammerne, jf. 14.7.

Totalrammen er udtryk for regeringens udgiftspolitiske målsætning for det enkelte ministerområde. En minister må således sikre, at igangværende aktiviteter og nye initiativer kan indpasses i ministerområdets totalramme.

Lønsumsrammer og personalelofter

Der er også som et led i budgetreformen gennemført nye budget- og bevillingsregler for personaleforbrug. Der fastsættes herefter for det enkelte ministerområde både en lønsumsramme (ramme for lønudgifter) og et loft over personaleforbruget. Personaleloftet fastsættes til et bestemt antal årsværk (fuldtidsbeskæftigede).

11.3 Finansloven

Budgetlægningen sker som berørt ved et samarbejde mellem de enkelte ministerier og Finansministeriet. Slutresultatet er finanslovforslaget.

Finansåret er kalenderåret

Forslag til finanslov skal efter grundloven [5] fremsættes for Folketinget senest fire måneder før finansårets begyn-

delse. Statens finansår er kalenderåret. Fremsættelsen sker i midten af august måned forud for finansårets begyndelse.

Finanslovforslaget, der fremsættes af finansministeren, indeholder som nævnt under 11.2. bevillingsforslag for det kommende finansår samt budgetoverslag for de følgende 3 finansår.

Budget-
redegørelse

Til brug for Folketingets vurdering af de offentlige finanser har finansministeren i de senere år fremlagt en årlig budgetredegørelse i foråret og en årlig finansredegørelse i december måned forud for finanslovens endelige vedtagelse. Redegørelserne giver den samfundsøkonomiske baggrund for regeringens budgetpolitik og indeholder i øvrigt en række generelle oversigter og beskrivelser om centrale problemer inden for den statslige og kommunale økonomi. Finansministeriet har også i de senere år udsendt en årlig budgetpjece med en populær fremstilling af finanslovforslaget og hovedtal for den samfundsøkonomiske situation.

Budgetpjece

Vedtagelsen af forslag til finanslov og dermed budgettet betyder samtidig vedtagelse af de bevillinger, der er foreslået til de enkelte ministre. Når finansloven træder i kraft, er ministrene således bemyndiget til at disponere i overensstemmelse hermed.

12. Nye og ændrede dispositioner i finansåret

12.1 Indledning

Totalrammeordningen, jf. 11.2, indebærer for de enkelte ministerier en forpligtelse til at søge udgifterne i finansåret afholdt inden for den gældende totalramme. Ministerierne skal derfor foretage en løbende kontrol af udgifter og indtægter og tage de fornødne initiativer til at afværge en overskridelse af totalrammen.

I en række tilfælde vil der imidlertid i finansårets løb være behov for at gennemføre dispositioner, der ikke har hjemmel i givne bevillinger [1].

Dette kan skyldes, at en disposition ikke har kunnet forudses under finanslovens udarbejdelse. Det kan også skyldes, at de forudsætninger, hvorunder en bevilling er givet, ændres. Endelig vil der være tilfælde, hvor de nødvendige oplysninger om en forudset disposition ikke har kunnet foreligge under udarbejdelsen af finansloven.

12.2 Dispositioner direkte på forventet efterbevilling

Visse dispositioner, som der ikke foreligger bevilling til, kan uden videre foretages. Sådanne dispositioner kaldes: »Dispositioner direkte på forventet efterbevilling.«

Dispositioner direkte på forventet efterbevilling

Finansloven har således en såkaldt bevillingsparagraf, der indeholder en generel bemyndigelse til at disponere på forventet efterbevilling. Dette gælder udgifter og indtægter som følge af nye love, der vedtages i tiden fra 15. oktober i budgetåret – dvs. året før finansåret – og til udløbet af finansåret. Bevillingsparagraffens anvendelse forudsætter dog, at lovgivningen præcist beskriver udgiftens størrelse mv.

Endvidere kan visse uforudseelige udgifter til indfrielse af garantier, udgifter som pålægges staten ved dom, samt

enkelte andre udgifter afholdes direkte på forventet efterbevilling.

12.3 Dispositioner på forventet efterbevilling med finansudvalgets tilslutning

Dispositioner med finansudvalgets tilslutning Ændringer i budgettet, som nødvendiggør nye bevillinger i finansårets løb, og som ikke kan afholdes direkte på forventet efterbevilling, kan gennemføres ved tillægsbevillingslov. Praksis har imidlertid udviklet sig således, at regeringen – i stedet for med mellemrum at forelægge Folketinget forslag til lov om tillægsbevilling – indhenter tilslutning fra Folketingets finansudvalg til de nødvendige ændringer i budgettet.

Er finansudvalgets tilslutning til en foreslået disposition opnået, er vedkommende minister stillet, som om bevilling var givet.

I Folketingets mødeperioder holder finansudvalget normalt møde en gang ugentlig. I den øvrige del af folketingsåret afholdes møderne med længere mellemrum.

Forudgående forelæggelse for Finansministeriet Hvor en disposition kræver forudgående tilslutning fra finansudvalget, forelægges den påtænkte disposition for finansudvalget ved en skrivelse fra vedkommende minister. Udkast til skrivelsen skal inden fremsendelsen til finansudvalget forelægges Finansministeriet til godkendelse. Hvis der er tale om mindre væsentlige dispositioner uden principiel betydning, kan Finansministeriet dog godkende, at dispositioner foretages på forventet efterbevilling uden forelæggelse for finansudvalget.

Ansøgninger kaldes aktstykker Skrivelsen trykkes som et såkaldt *aktstykke*. Den gøres tilgængelig for medlemmerne af Folketingets presseloge inden behandlingen i finansudvalget. Eventuelle bilag optrykkes normalt ikke.

Hvis finansudvalget ønsker en uddybning af de oplysninger, der indeholdes i et aktstykke, kan det anmode vedkommende minister om et samråd med udvalget.

Finansudvalgets afgørelse meddeles straks efter hvert møde vedkommende ministerium ved en påtegning på aktstykket.

Et aktstykke, som finansudvalget ikke har afgjort ved udløbet af en folketingssamling, betragtes som bortfaldet. Aktstykket må derfor fremsendes påny i den følgende samling, hvis forslaget ønskes opretholdt.

12.4 Tillægsbevillingsloven

Tillægsbevil-
lingsloven er en
efterbevil-
lingslov

Tillægsbevillingsloven er en efterbevillingslov, da den formaliserer dispositioner, der i finansårets løb allerede er gennemført på forventet efterbevilling.

På tillægsbevillingsloven sker også en registrering af beløbsmæssige reguleringer inden for allerede givne bevil-linger. Der kan desuden foretages opsparing af uforbrugte driftsbevillinger. Opsparingen kan anvendes inden for de fire følgende finansår til formål, som angives på tillægsbe-
villingslovforslaget.

Forslaget til lov om tillægsbevilling udarbejdes ligesom finanslovsforslaget af Finansministeriet på grundlag af bi-
drag fra de enkelte ministerier.

Finansministeriet gennemgår bidragene og påser blandt andet, at de optagne forslag er i overensstemmelse med tidligere forhåndsgodkendelser fra finansudvalget og at forudsatte kompenserende besparelser er medtaget.

Forslaget til lov om tillægsbevilling fremsættes som regel først for Folketinget efter finansårets udløb. Der frem-sættes normalt ikke ændringsforslag til lovforslaget.

13. Den statslige revision

13.1 Indledning

Det bestemmes i grundloven [1], at Folketinget vælger et antal revisorer. Disse skal gennemgå det årlige statsregnskab og påse, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De nærmere regler for revisorerens antal og virksomhed skal fastsættes ved lov.

De gældende regler for den statslige revision hviler på 2 hovedlove fra 1975, nemlig lov om revisionen af statens regnskaber m.m. [2] og lov om statsrevisorerne [3].

Både administrativ og parlamentarisk revision

Ordningen er udtryk for en to-delning af revisionen, nemlig i en administrativ og parlamentarisk revision.

Reglerne for den statslige revision er ret forskellige fra de regler, der gælder for den kommunale revision.

Bevilgende og udførende funktion er adskilt i den statslige sektor

Dette skyldes først og fremmest, at i den statslige sektor ligger den bevilgende myndighed og den udførende funktion hos forskellige myndigheder. Folketinget bevilger de penge, som de enkelte ministerområder må forbruge. Der er derfor behov for særlige revisionsregler, der sikrer Folketinget kontrol med, at de enkelte ministre holder sig inden for deres bevillinger. Der er også behov for regler, der kan sikre, at ministrene tager skyldige økonomiske hensyn i deres forvaltning. Dette sidste regelsæt kaldes økonomisk-kritisk revision, jf. herom nedenfor.

I den kommunale sektor er det ét og samme organ, nemlig kommunalbestyrelsen, der har både bevillingsmyndigheden og den udførende funktion. Der er derfor ikke samme behov for særlige regler om økonomisk-kritisk revision.

13.2 Den administrative revision

Rigsrevisor

Det bestemmes i loven om revision af statens regnskaber, at revisionen varetages af en rigsrevisor. Rigsrevisor ud nævnes af regeringen, men er uafhængig ved udførelsen af sit hverv. Regeringen kan således ikke give ham instruktioner med hensyn til udøvelsen af hans virksomhed.

Ret til
oplysninger

Rigsrevisor kan af enhver offentlig myndighed forlange alle nødvendige oplysninger og aktstykker.

13.2.1 Rigsrevisors egentlige revisionsvirksomhed

Den egentlige revision, som rigsrevisionen foretager, omfatter:

1. statens regnskaber og
2. regnskaber for institutioner, foreninger, fonde mv., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov.

Statslige myndigheder mv. skal orientere rigsrevisionen om alle bestemmelser om regnskabsforhold og andre forhold af betydning for revisionen.

Finansiell revision

Rigsrevisionens revision er for det første en finansiell revision. Denne består i en kontrol af, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsafleggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Økonomisk-kritisk revision

For det andet foretages en økonomisk-kritisk revision (forvaltningsrevision). Denne består i en vurdering af, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

13.2.2 Rigsrevisors ret til gennemgang af regnskaber for statsstøttede institutioner mv. og visse dele af de kommunale regnskaber

Efter loven om revisionen af statens regnskaber kan Rigsrevisor forlange at gennemgå blandt andet regnskaber fra institutioner, foreninger, fonde mv., der modtager støtte fra staten.

Institutions-regnskaber

Der er altså her tale om regnskaber, der ikke direkte revideres af Rigsrevisor, men som efter hans anmodning kan forlanges indsendt til gennemgang. Af størst betydning i

denne forbindelse er institutioner, der modtager tilskud fra staten.

Visse dele
af kommunale
regnskaber

Rigsrevisor skal også have adgang til efter anmodning at gennemgå den del af de amtskommunale og kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal afregnes over for staten. Det vil først og fremmest sige områder, hvor der ydes statslig refusion.

13.2.3 Rigsrevisors bistand til statsrevisorer og ministre

Det bestemmes i loven om revision af statens regnskaber, at Rigsrevisor bistår statsrevisorerne ved deres gennemgang af statsregnskabet. Han foretager undersøgelser og afgiver beretning om forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst.

Rigsrevisor bistår også ministrene ved tilrettelæggelsen af regnskabsførelsen og den regnskabsmæssige kontrol.

13.3 Den parlamentariske revision

Stats-
revisorerne

Det bestemmes i loven om statsrevisorerne, at Folketinget vælger mindst 4 og højst 6 lønnede statsrevisorer. Inden for den nævnte ramme fastsættes antallet af statsrevisorer ved folketingsbeslutning. Det udgør for tiden 6.

Ret til
oplysning

Enhver, som virker i offentlig tjeneste, har pligt til at meddele statsrevisorerne alle nødvendige oplysninger og aktstykker.

Statsregnskabet afgives til statsrevisorerne senest 6 måneder efter finansårets udløb.

Statsrevisorerne skal gennemgå regnskabet og påse, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De skal også foretage dels en kontrol, der indholdsmæssigt er beskrevet på samme måde som Rigsrevisors finansielle revision, dels en vurdering, der er beskrevet på samme måde som Rigsrevisors økonomisk-kritiske revision. Det siges imidlertid udtrykkeligt i loven, at statsrevisorerne kan lægge de beretninger, som Rigsrevisor afgiver efter lov om revisionen af statens regnskaber, til grund for deres virksomhed.

Statsregnskabet forelægges Folketinget til beslutning

med statsrevisorernes endelige betænkning. Inden afgivelse af betænkning skal statsrevisorerne søge at afklare eventuelle tvivlsspørgsmål og redegøre herfor i betænkningen.

Sanktioner i
anledning af
revisions-
bemærkninger

De sanktioner, som Rigsrevisors og statsrevisorernes bemærkninger kan udløse, er dels politiske, dels retlige (ministeransvarlighedslov, straffelov, tjenestemandslvgivning). I praksis er de politiske sanktioner langt de vigtigste.

Afsnit V

Den statslige styring af kommunalforvaltningen

14. Den statslige styring af kommunalforvaltningen

14.1 Indledning

Kommunalbestyrelserne står ikke i noget almindeligt underordningsforhold til statslige myndigheder.

Kommunerne er ikke stater i staten

Dette betyder dog ikke, at kommunerne er stater i staten. Det kommunale selvstyre, altså summen af de beføjelser, som kommunalbestyrelserne til enhver tid skal have, bestemmes af Folketinget gennem lovgivningen. Dette sker ikke mindst gennem de bemyndigelser, som Folketinget giver de enkelte ministre til at udstede bekendtgørelser, jf. kapitel 10. Kommunalbestyrelsernes kompetence er altså afledt af statsmyndigheden.

Det er Folketingets og regeringens opgave at varetage de interesser, der vedrører samfundet som helhed. Disse myndigheder skal både foretage den overordnede planlægning og udstikke de rammer, som forvaltningen på det regionale og lokale plan skal holde sig inden for.

Den offentlige forvaltning er en enhed

Som nævnt i kapitel 1 må den offentlige forvaltning derfor betragtes som en enhed. Inden for denne enhed er der gennem lovgivningen fastlagt en arbejdsdeling mellem statslige og kommunale myndigheder. Denne arbejdsdeling indebærer, at langt den største del af den offentlige forvaltning på det regionale og det lokale plan udføres af amtsrådene og kommunalbestyrelserne.

Styring er forudsætning for rationel politik

De centrale statslige myndigheder må imidlertid kunne påvirke amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes beslutninger. Dette er bl.a. en forudsætning for en rationel økonomisk politik, der kan tilgodese hensyn til fx betalingsbalance og beskæftigelse. De kommunale aktiviteter må også koordineres og udføres sådan, at der ud fra en samfundsmæssig helhedsbetragtning sker den bedst mulige udnyttelse af de samlede ressourcer.

Der består også en væsentlig statslig interesse i, at der på en række områder opretholdes et passende og nogenlunde ensartet serviceniveau, fx på områder som socialvæsen, sundhedsvæsen og folkeskole.

Den måde, som den statslige styring af kommunerne foregår på, er meget vigtig. Hvis den statslige styring øges, mindskes den kommunale selvbestemmelse. Statslig styring bør derfor kun ske på områder, hvor der skal varetales væsentlige hensyn til det samlede samfunds interesser. Og den bør tilrettelægges sådan, at den ikke skaber unødvendige bindinger for de kommunale myndigheders beslutninger.

Kommune- kontaktudvalg

Der foregår løbende forhandlinger mellem regeringen og de kommunale organisationer om koordineringen af regeringens politik og de kommunale aktiviteter. Disse forhandlinger foregår bl.a. i regeringens kommunekontaktudvalg. Dette udvalg består af indenrigsministeren, der er formand, finansministeren og økonomiministeren samt politiske repræsentanter for Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner. Under kommunekontaktudvalget er nedsat et fast stedfortræderudvalg, der består af embedsmænd fra ministerierne, de kommunale organisationer og Københavns og Frederiksberg kommuner.

Statens styring af kommuner og amtskommuner sker dels gennem forskellige plansystemer, dels gennem en række mere specifikke styringsmidler. Der er dog ingen skarpe overgange mellem planlægning og styring.

14.2 Statslig-kommunale planlægningssystemer

Der findes to hovedformer for planlægning, nemlig på den ene side sammenfattende eller tværgående planlægning og på den anden side sektorplanlægning eller udbygningsplanlægning.

Fysisk og økonomisk planlægning er de vigtigste områder for sammenfatten- de planlægning

14.2.1 Sammenfattende planlægning

Sammenfattende eller tværgående planlægning er planlægning, der skal sikre sammenhængen mellem de enkelte sektorplaner og mellem sektorplanlægningen og anden planlægning. De vigtigste områder for den sammenfattende planlægning er den fysiske planlægning (arealanvendelsen og miljøbeskyttelsen) samt den økonomiske planlægning. Et vigtigt led i statens økonomiske planlægning

er budget- og ressourcestyringen over for kommunerne, der behandles under 14.7.

14.2.2 Sektorplanlægning

Sektorplanlægning er planlægning, der foretages inden for et bestemt fagligt opgaveområde, fx det sociale område, skoleområdet, vejområdet eller sygehusområdet.

Siden 1970 er der gennem lovgivningen opbygget sektorplansystemer på en lang række områder. Dette gælder fx social- og sundhedsvæsen, folkeskole og anden undervisning, veje, kollektiv trafik, varmeforsyning og sygehusvæsen. Disse sektorplansystemer dækker tilsammen størstedelen af de kommunale og amtskommunale serviceydelser, dvs. størstedelen af hele den offentlige forvaltning.

Sektorplaner er planer for anlægsaktivitet

Indholdet af sektorplansystemerne er, at kommuner og amtskommuner skal udarbejde planer for deres anlægsaktivitet. Disse planer udarbejdes for kommunernes vedkommende i et samspil med amtskommunen. Sektorplanerne skal indsendes til centrale myndigheder, normalt et ministerium eller et direktorat. Undertiden skal planerne ligefrem godkendes af den statslige myndighed.

Kommunerne er ikke forpligtede til at iværksætte de anlægsarbejder, der er indeholdt i planerne, fx bygning af institutioner. Men hvis en kommune vil udføre et anlægsarbejde, må udførelsen ikke stride mod sektorplanen.

De enkelte sektorplaner er i øvrigt meget forskellige både med hensyn til form og indhold.

14.3 Planlægningssystemerne er i støbeskeen

Efter vækstsamfundets ophør i slutningen af 1970'erne har der imidlertid rejst sig en stadig stærkere kritik af planlægningssystemerne.

Kritik af planlægnings-systemerne

Fra kommunal side er det gjort gældende, at staten har overdrevet de obligatoriske krav til den enkelte kommunes planlægning. Fra statslig side er det til gengæld gjort gældende, at kommunerne ikke altid har taget planlægningsopgaverne alvorligt, og at man er meget ude af sig selv om at træffe ubehagelige, men nødvendige valg i planlægningen. Både stat og kommuner har dog i det store og hele været enige om, at planlægningen har været alt for træg til at løse nye samfundsmæssige problemer.

Planinformati- onsudvalget	I 1980 nedsatte regeringen et permanent udvalg – Planin- formationsudvalget – der skulle foretage en revurdering og videreudvikling af principperne for de statslig-kommu- nale plansystemer.
Redegørelse i 1983	Planinformationsudvalget afgav en redegørelse i 1983 [1]. Der peges i redegørelsen på, at man generelt bør begrænse ambitionsniveauet for den formelle samordning. Man bør især vurdere, hvad der er de vigtigste samordningskrav set ud fra 80'ernes problemstillinger og emner, og så styrke samordningen på disse punkter på bekostning af de øvrige. Man bør fx tage en række historisk bestemte informations- udvekslinger, godkendelseskrav mv. op til revision. Der peges i redegørelsen også på, at man må gå nye veje i samordningen. Vægten må lægges på vejledning, videns- formidling, dialog, økonomiske incitamenter og organisa- tionsudvikling. Dette vil i mange tilfælde være langt mere effektive instrumenter end den gængse mere bureaukra- tiske og formaliserede samordning med sagsforelæggelse, regelstyring osv. Det præciseres imidlertid i redegørelsen, at en begræns- ning af de formelle samordningskrav ikke er ensbetydende med en ændret kompetencefordeling mellem stat, amts- kommuner og kommuner. Hovedsigtet er derimod at opnå en mere hensigtsmæssig udformning af samspillet mellem det statslige, det regionale og det lokale niveau, således at snærende bindinger kan afskaffes.
Regeringen har tiltrådt redegørelsens principper	Regeringen har tiltrådt redegørelsens principper for vide- reudviklingen af de statslig-kommunale plansystemer.

14.4 Statslige styringsmidler over for kommunerne

I det følgende omtales de vigtigste af de styringsmidler, som staten i øvrigt anvender over for kommunerne.

14.4.1 Ordrestyring

Ordre kræver
lovhjemmel

De danske kommunalbestyrelser står som nævnt ikke i
noget almindeligt underordningsforhold til statslige myn-
digheder. Disses adgang til udstedelse af retligt bindende
konkrete ordre, såkaldte tjenestebefalinger, kræver der-
for lovhjemmel.

Men lovgivningen giver også i adskillige tilfælde ved-

kommende minister adgang til udstedelse af tjenestebefalinger eller pålæg over for kommunale organer. Fx kan miljøministeren efter kommuneplanloven [2] pålægge en kommunalbestyrelse at tilvejebringe en lokalplan med et nærmere angivet indhold for at sikre beslutninger om landsplandirektiver efter lands- og regionplanloven.

14.4.2 Regelstyring

Regelstyring er et af de vigtigste styringsmidler overhovedet. Regelstyringen må ses i snæver sammenhæng med flere andre styringsformer, især budget- og ressourcestyring, godkendelsesstyring og vejlednings- og informationsstyring. Disse styringsformer bliver omtalt nedenfor.

Regeludstedelse
kræver
lovhjemmel

Da der ikke består noget almindeligt over- og underordningsforhold mellem statslige myndigheder, herunder ministrene, og kommunalbestyrelserne, kræver udstedelse af bindende generelle regler til kommunale myndigheder lovhjemmel. En sådan hjemmel findes imidlertid i talrige bestemmelser i lovgivningen.

Som eksempel kan nævnes, at undervisningsministeren efter skolestyrelsesloven fastsætter regler om affattelse af kommunernes skoleplaner og undervisningsplaner [3].

»Retnings-
linier«

Undertiden er hjemmelen til regelfastsættelse vagt udformet, fx således, at ministeren tillægges adgang til at udstede »retningslinier« eller »almindelige retningslinier« for nærmere angivne forhold. Fx bestemmes det i bistandsloven [4], at betaling for deltagelse i et dagcenters foranstaltninger sker efter regler, der fastsættes af det sociale udvalg efter retningslinier udarbejdet af socialministeren. En sådan sprogbrug synes at indebære en ikke synderlig klar forudsætning om, at der ikke opstilles regler i detaljer, men kun i grovere træk. Den kan i øvrigt også give anledning til tvivl om, hvorvidt der overhovedet er tale om en adgang til at udstede bindende regler over for de kommunale myndigheder.

14.4.3 Aftalestyring mv.

Det kommunale
aktivitetsni-
veau blev tid-
ligere reguleret
ved aftaler

En form for statslig styring af kommunerne, der i de senere år har haft ret stor betydning, kan betegnes som aftalestyring. Denne form for styring består i, at der mellem Indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark samt Københavns og Fre-

deriksberg kommuner indgås aftaler om aktivitetsniveauet i kommuner og amtskommuner.

Indenrigsministeriet har i den kommunale styrelseslov hjemmel til at regulere de kommunale låneoptagelser. En låneregulering virker afdæmpende på den kommunale anlægsvirksomhed, men der er dog ikke herved skabt nogen egentlig ramme for de kommunale investeringer. Nogle kommuner vil nemlig kunne forøge deres skatteudskrivning eller bruge opsparede midler og herved skaffe de penge, som de ikke må låne.

Regeringen har imidlertid i de senere år ment, at der bør fastsættes bestemte årlige rammer for de kommunale aktiviteter. Lovgivningen indeholder imidlertid ikke hjemmel til at foreskrive hverken den enkelte kommune eller kommunerne som helhed en sådan aktivitetsramme. Man kunne naturligvis forsøge at skaffe en sådan lovhjemmel, men man har i stedet i en årrække klaret sig med, at der mellem Indenrigsministeriet på den ene side og Kommunerne Landsforening og Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner på den anden side blev indgået aftaler om årlige rammer for kommunernes og amtskommunernes aktiviteter. Disse aftaler var ikke juridisk bindende for den enkelte kommune, idet de kommunale organisationer ikke har nogen kompetence til at binde kommunalbestyrelsen. Kommunerne har imidlertid i vidt omfang søgt at leve op til de aftaler, som deres organisationer har indgået.

I de seneste år har det ved flere lejligheder ikke været muligt at opnå aftaler mellem regeringen og de kommunale organisationer om den kommunale økonomi. Regeringen har da i stedet henstillet til kommunerne at holde de kommunale aktiviteter inden for nærmere angivne rammer.

For året 1986 blev der ved lov indført en afgift på 20% på kommunale anlægsudgifter, bortset fra anlægsudgifter vedrørende miljøforanstaltninger, sanering og byfornyelse. Der blev også afkrævet de kommuner, der lod driftsudgifterne vokse, en afgift, der var betinget af, at kommunernes driftsudgifter set under ét var vokset i forhold til regeringens henstilling, hvilket blev tilfældet.

Denne model for driftsudgifterne er ved lovgivningen videreført for 1987 og 1988 som en deponeringsordning.

14.4.4 Godkendelsesstyring

Da der ikke består noget almindeligt over- og underordningsforhold mellem statslige og kommunale myndigheder, vil også et krav om statslig godkendelse af en beslutning, som er truffet af et kommunalt organ, kræve lovhjemmel.

Konkrete godkendelseskrav er under afvikling

14.4.4.1 Godkendelse af konkrete beslutninger

Konkrete godkendelser er ikke noget særlig velegnet styringsmiddel over for kommunerne. Godkendelseskravet medfører en administrativ belastning både af den kommunale myndighed, som skal søge godkendelse, og af tilsynsmyndigheden, der skal behandle ansøgningerne. Sådanne procedurer virker også forsinkende. Hertil kommer, at ansøgning om godkendelse normalt først vil kunne indgives ved afslutningen af den kommunale beslutningsproces med behandling i stående udvalg, økonomiudvalg og kommunalbestyrelse. Der vil derfor ofte være kommunalpolitiske bindinger i de trufne beslutninger, og et afslag fra tilsynsmyndigheden vil ofte kunne skabe en konflikt i forhold til kommunen.

Lovgivningen indeholder stadig adskillige bestemmelser om, at konkrete kommunalbestyrelsesbeslutninger kræver godkendelse. Tendensen er imidlertid klart, at godkendelseskrav over for konkrete kommunale beslutninger afvikles.

14.4.4.2 Rammegodkendelser

Rammegodkendelser eller generelle samtykker blev tidligere i ret vidt omfang anvendt i forbindelse med godkendelseskrav efter den kommunale styrelseslov, navnlig med hensyn til kommunal lånoptagelse. Efter ændringer i styrelsesloven i 1980 blev bestemmelserne om, at lånoptagelser krævede godkendelse, imidlertid erstattet af en bestemmelse om, at indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunernes låntagning. Sådanne regler er herefter fastsat i en bekendtgørelse [5].

Rammegodkendelser sker i form af udbygningsplaner

Med hensyn til rammegodkendelser efter speciallovgivningen består disse i det væsentlige i godkendelse af kommunernes udbygningsplaner inden for forskellige sektorer.

14.5 Call-in

Call-in betyder, at et forvaltningsorgan i en konkret situa-

tion tiltager sig en afgørelse, som ellers ville høre under et andet forvaltningsorgans kompetence.

En myndighed afgør en sag, der ellers hører under en anden myndighed

En minister eller et andet statsligt organs adgang til i konkrete tilfælde at træffe beslutning i stedet for en kommunalbestyrelse kræver lovhjemmel.

En sådan hjemmel findes i en række love på planlægningsområdet.

Som eksempel kan nævnes, at miljøministeren efter by- og landzoneloven kan udstede bekendtgørelse om, at en række tilladelser, der ellers gives af amtsrådet eller af Hovedstadsrådet, i tilfælde af mere vidtrækkende betydning i stedet skal gives af ministeren. Miljøministeren kan også efter loven overtage afgørelsen i en sag, der er indbragt for amtsrådet eller Hovedstadsrådet, når sagen skønnes at have mere vidtrækkende betydning [6].

Som et andet eksempel kan nævnes en bestemmelse i varmforsyningsloven, hvorefter energiministeren efter forhandling med de kommunale organisationer kan bestemme, at godkendelser, der ellers meddeles af kommunalbestyrelsen, i visse tilfælde skal meddeles af amtsrådet eller energiministeren [7].

Call-in bestemmelser findes også i kommuneplanloven, vandforsyningsloven og råstofloven.

Ved call-in bestemmelser kan man imødegå væsentlige ulemper, der i enkeltstående tilfælde kan opstå i sager, som det i øvrigt er fundet ønskværdigt at decentralisere. Ved sådanne bestemmelser opnås, at ministeren kan gøre sin indflydelse gældende, selv om der ikke foreligger nogen klageadgang eller en sådan adgang ikke udnyttes. Ministeren vil også kunne gribe ind i sagen på et tidligere tidspunkt, end han ville kunne som klagemyndighed.

På den anden side fratages borgeren en mulighed for en ekstra prøvelse af sagen, hvis den myndighed, der ellers er klageinstans, gør sig til 1. instans i sagen.

14.6 Veto

Veto kræver lovhjemmel

En statslig vetoret over for kommunale beslutninger kræver hjemmel i lovgivningen.

Som eksempel på en sådan hjemmel kan nævnes en bestemmelse i kommuneplanloven [8]. Det fastsættes heri, at hvis en statslig myndighed ud fra de særlige hensyn, som den varetager, fremsætter indsigelse mod et forslag til lokalplan, kan kommunalbestyrelsen ikke vedtage planen

endeligt, før der er opnået enighed mellem kommunalbestyrelsen og vedkommende myndighed om planens indhold. Hvis sådan enighed ikke opnås, kan spørgsmålet indbringes for miljøministeren.

Denne vetobeføjelse supplerer således miljøministerens call-in-beføjelser, jf. 14.5.

14.7 Budget- og ressourcestyring

14.7.1 Statslig refusion af kommunale udgifter

Tidligere var langt den største del af de kommunale drifts- og anlægsudgifter omfattet af et stort antal ordninger, hvorefter staten refunderede en større eller mindre del af udgifterne.

Refusionsordningerne var administrativt besværlige. Efter at der ved kommunalreformen var skabt større og administrativt mere bæredygtige kommuner, var det derfor naturligt i stedet at indføre et system, der var administrativt enklere og gav kommunerne større selvstændighed med hensyn til udgiftsprioritering og ressourceanvendelse.

Langt de fleste refusioner er afløst af generelle tilskud

I løbet af 70'erne og 80'erne er langt de fleste refusioner herefter afskaffet og erstattet af generelle tilskud.

14.7.2 Generelle statslige tilskud til kommunerne

Den tilskudsordning, der har erstattet langt de fleste refusionsordninger, er bloktilskud efter loven om udligning og generelle tilskud til kommuner [9]. Formålet med omlægningen af statens ydelser til kommunerne var blandt andet, at man ville stille kommunerne og amtskommunerne friere med hensyn til anvendelsen af tilskudsmidlerne. De generelle tilskud ydes nemlig til kommunernes og amtskommunernes samlede udgifter og fordeles i forhold til de enkelte kommuners andel af det samlede kommunale beskatningsgrundlag. De kan derfor anvendes enten til skatenedsættelser eller til at stille flere og bedre offentlige ydelser til rådighed for borgerne.

Regulering af bloktilskud

Det årlige bloktilskud til kommuner og amtskommuner drøftes i regeringens kommunekontaktudvalg, jf. om dette 14.1. Tilskuddet fastsættes derefter af indenrigsministeren med tilslutning fra Folketingets finansudvalg.

Den årlige regulering af bloktilskuddene er et meget vigtigt led i den statslige styring af kommunernes økonomi og dermed i regeringens samlede økonomiske politik. Bloktilskuddet udgør en væsentlig del af den enkelte kommunes indtægtsgrundlag. Det er derfor vigtigt, at den statslige udmelding om bloktilskuddenes størrelse sker så tidligt, at kommunen ved, hvad den kan regne med ved udarbejdelsen af det kommende års budget. Det er derfor fastlagt i loven, at Indenrigsministeriet skal give besked om størrelsen af kommunens tilskud senest den 1. juli året forud for tilskudsåret [10].

Udvidet totalbalanceprincip

Som led i regeringens budgetreform er loven om udlig- ning og generelle tilskud til kommunerne blevet ændret i 1984 [11], således at de kommunale udgiftsområder frem- tidig vil blive inddraget i regeringens samlede priorite- ringsovervejelser gennem et såkaldt udvidet totalbalan- ceprincip. Dette princip indebærer, at statslige initiativer med udgiftsmæssige konsekvenser for kommunerne kom- penseres/ hjemtages gennem en tilsvarende forhøjelse el- ler nedsættelse af bloktilskudspuljen. Princippet har virk- ning for alle regelændringer via lovgivning, bekendtgørel- ser eller cirkulærer af bindende karakter. Dette gælder også regelændringer, hvor kommunalbestyrelsen efterføl- gende selv må tage stilling til, hvordan – og eventuelt i hvilket omfang – gennemførelsen skal finde sted i den en- kelte kommune.

Med det udvidede totalbalanceprincip bliver nye statsli- ge initiativer finansielt neutrale for kommunerne. De på- virker til gengæld statsbudgettet i form af merudgifter/ besparelser på bloktilskudspuljen.

Indgreb i kommunernes økonomi i det løbende budgetår, som har været gennemført flere gange i de seneste år, kan betyde vanskelige omfordelings- og omprioriteringsproble- mer for den enkelte kommunalbestyrelse. Bortset fra sær- lige situationer kan sådanne indgreb derfor ikke anses for noget hensigtsmæssigt statsligt styringsmiddel [12].

14.8 Vejlednings- og informationsstyring

Vejledning og information fra statslige myndigheder er ik- ke i sig selv bindende for kommunerne. I de tilfælde, hvor der er adgang til at indbringe kommunale afgørelser for en statslig myndighed, vil dennes mulighed for at omgøre af-

gørelsen dog naturligvis medføre, at vejledningen eller informationen rent faktisk får en betydelig autoritet og derved bliver anvendelig som styringsmiddel.

14.8.1 Lovbestemt vejledning eller information

Det er undertiden fastsat i lovgivningen, at statslige myndigheder skal yde vejledning eller information til kommunerne.

Som et eksempel kan nævnes, at miljøministeren efter kommuneplanloven [13] skal bistå kommunalbestyrelserne med vejledning, og der er fra Planstyrelsen udsendt en lang række publikationer.

Som et andet eksempel kan nævnes, at sygehusloven bestemmer, at sundhedsministeren efter forhandling med Sygehusrådet skal udfærdige vejledende retningslinier for varetagelsen og planlægningen af sygehusvæsenet [14].

14.8.2 Ulovbestemt vejledning eller information

Statslige myndigheder foretager i meget vidt omfang ulovbestemt vejledning og informationsformidling over for kommuner og amtskommuner.

Ministerier og styrelser udsender således et stort antal vejledninger til kommunale myndigheder. De kan indeholde dels praktiske oplysninger og anvisninger, dels oplysning om ministeriets eller styrelsens opfattelse i lovfortolkningsspørgsmål og udtalelser med hensyn til administrative procedurer mv.

14.9 Formstyring

Gennem formstyring påvirkes den administrative proces, fx derved at man giver regler for beslutningsprocesserne eller for udformningen af den administrative organisation. Formstyring overlapper en række andre styringsformer, især regelstyring.

14.9.1 Over for de kommunalpolitiske organer

Styrelsesloven

I den kommunale styrelseslov er angivet en række regler om beslutningsproceduren i de kommunalpolitiske organer, dvs. kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget, de stående udvalg samt borgmesterembedet. Disse regler har til formål dels at sikre en forsvarlig sagsbehandling, dels at beskytte mindretal i kommunalbestyrelsen.

Styrelses-
vedtægterne

Bestemmelserne i styrelsesloven suppleres af regler i de enkelte kommuners styrelsesvedtægter. Indenrigsministeriet påser i forbindelse med stadfæstelse af styrelsesvedtægter og ændringer heri, at der ikke fastsættes bestemmelser, der er uhensigtsmæssige ud fra sagsbehandlingsmæssige hensyn eller ud fra hensyn til kommunalbestyrelsens mindretal.

Speciallov-
givningen

Også i speciallovgivningen findes der eksempler på formstyring over for kommunalbestyrelserne. Efter vandforsyningsloven [15] kan miljøministeren således fastsætte regler om kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes behandling af sager efter loven, herunder om de oplysninger, som ansøgninger skal indeholde, og om de vilkår, som tilladelser skal indeholde. Ministeren kan også fastsætte regler om, at myndigheder, grundejere og brugere skal inddrages i sagernes behandling.

14.9.2 Over for det kommunale administrationsapparat

Den kommunale administration, dvs. det ansatte personale, har ikke nogen selvstændig, dvs. af de kommunalpolitiske organer uafhængig, forvaltningskompetence, men er i enhver henseende undergivet disse organers beslutninger.

Tradition for at
kommunalbe-
styrelsen selv
bestemmer ad-
ministrationens
indretning

Der er i Danmark tradition for, at den enkelte kommunalbestyrelse selv kan bestemme opbygningen og den nærmere indretning af det kommunale administrationsapparat. Der har dog i de senere år i enkelte tilfælde vist sig tendenser til et brud med denne tradition, fx i den sociale styrelseslov [16] og i skattestyrelsesloven [17].

Det er imidlertid vigtigt at undgå, at der i sektorlovgivningen stilles bestemte krav til indretningen af den kommunale administration samt til de kommunalt ansattes placering og opgaver. Sådanne krav forringer kommunernes muligheder for at tilrettelægge administrationen på den måde, der er mest hensigtsmæssig ud fra en helhedsbetragtning.

Noter

1. Indledning

1. De enkelte ministeriers opbygning og opgaver fremgår af Hof- og statskalenderen, der udkommer årligt.

2. Regeringen og ministrene

1. Grdl § 14.
2. Grdl § 15.
3. Grdl § 13.
4. Lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed.
5. Lovbekendtgørelse nr. 641 af 17. september 1986 om Rigsretten.
6. Grdl § 17.

3. Centraladministrationen

1. Grdl § 14.
2. Lov nr. 307 af 10. juni 1976 om styrelsen af post- og telegrafvæsenet. Lov nr. 109 af 1. april 1969 om styrelsen af statsbanerne.
3. Lovbekendtgørelse nr. 526 af 13. august 1986 om styrelsen af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 24.
4. Administrationsudvalgets 1. betænkning 301/1962.
5. Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation. Bet. 629/1971.
6. Planlægningen i centraladministrationen. Bet. 743/1975.
7. Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor. Finansministeriet december 1983.

4. Andre centrale statslige forvaltningsorganer

1. Lovbekendtgørelse nr. 451 af 25. juni 1987 om radio- og fjernsynsvirksomhed.
2. Lovbekendtgørelse nr. 599 af 17. september 1987 om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring mv.

3. Lov nr. 88 af 13. marts 1985 om egnsudvikling.
4. Lovbekendtgørelse nr. 530 af 13. august 1986 om Den sociale Ankestyrelse.
5. Lovbekendtgørelse nr. 573 af 14. november 1984 om skattemyndighedernes organisation og om klageadgang mv. (skattestyrelsesloven).
6. Lovbekendtgørelse nr. 85 af 8. marts 1985 om miljøbeskyttelse med senere ændringer.
7. Lov nr. 116 af 7. april 1936 om Danmarks Nationalbank med senere ændringer.
8. Lovbekendtgørelse nr. 15 af 12. januar 1972 om Danmarks Statistik.
9. Lov nr. 622 af 21. december 1983 om Statsanstalten for Livsforsikring.
10. Lov nr. 163 af 12. april 1978 om Statens Kunstfond med senere ændringer.
11. Lovbekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983. Brandlov § 8.
12. Lovbekendtgørelse nr. 140 af 15. marts 1988 om teknologisk service.
13. Lov nr. 398 af 10. juni 1987 om et forebyggelsesråd og et tobaksskaderåd.

5. Regionale statslige forvaltningsorganer

1. KSL § 47.
2. Lovbekendtgørelse nr. 567 af 1. september 1986 om rettens pleje, §§ 108-118.
3. Lov nr. 381 af 13. juni 1973 om embedslægeinstitutioner mv.
4. Lovbekendtgørelse nr. 599 af 17. september 1987 om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring mv.
5. Lovbekendtgørelse nr. 646 af 18. december 1985 om arbejdsmiljø med senere ændringer.
6. Jf. bekendtgørelse nr. 260 af 18. maj 1976 om landets inddeling i arbejdstilsynskredse.
7. Lovbekendtgørelse nr. 573 af 14. november 1984 om skattemyndighedernes organisation og om klageadgang mv. (skattestyrelsesloven).
8. Lov nr. 213 af 30. maj 1980. Værnepligtslov.

6. Organer, der varetager lokal statsforvaltning

1. Lovbekendtgørelse nr. 573 af 14. november 1984 om skattemyndighedernes organisation og om klageadgang mv. (skattestyrelsesloven).

2. Lovbekendtgørelse nr. 492 af 25. juli 1986 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning mv.
3. Lovbekendtgørelse nr. 517 af 28. juli 1987. Civilforsvarslov.
4. Lovbekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983. Brandlov.

7. Samspillet mellem centrale statslige forvaltningsmyndigheder

1. Statsministeriets skrivelse af 16. maj 1960, jf. Justitsministeriets skrivelse af 24. juni 1965.
2. Cirkulære nr. 19 af 16. februar 1970.
3. Cirkulære nr. 195 af 16. september 1966, jf. cirkulære nr. 124 af 25. juli 1983.

8. Samspillet mellem centrale og regionale statslige forvaltningsmyndigheder

1. KSL § 47.
2. KSL § 50.
3. KSL § 47.
4. Fx lovbekendtgørelse nr. 287 af 30. maj 1986 om restaurations- og hotelvirksomhed mv. og lovbekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983. Brandlov.
5. Lovbekendtgørelse nr. 368 af 6. august 1985.

9. Lovgivningsproceduren

1. Grdl § 3.
2. Grdl § 28, jfr. Fvlgl § 7.
3. Lov nr. 271 af 13. maj 1987.
4. Fvlgl § 1.
5. Fvlgl § 4, jfr. Grdl §§ 30 og 33.
6. Tilskud til partiernes almindelige politiske arbejde ydes efter lov nr. 940 af 23. december 1986 om økonomisk støtte til politiske partier mv.
7. Grdl § 21.
8. Grdl § 41.
9. Cirkulære nr. 195 af 16. september 1966, jf. cirkulære nr. 124 af 25. juli 1983.
10. Grdl § 41.
11. Grdl § 41.
12. Grdl § 42.
13. Jf. lov nr. 24 af 5. februar 1986.
14. Grdl § 73.
15. Grdl § 22.

16. Lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986 om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende.
17. Forr.orden § 17.

10. Ministerbemyndigelser

1. Lovbekendtgørelse nr. 85 af 8. marts 1985 med senere ændringer.
2. Lovbekendtgørelse nr. 526 af 13. august 1986.
3. Lov nr. 280 af 10. juni 1981.
4. Forr.orden § 7.

11. Folketingets bevillingsmyndighed. Den statslige budgetlægning – Finansloven

1. Grdl § 43.
2. Grdl § 46.
3. De nærmere regler for budgetlægningen og bevillingssystemet, herunder finanslovforslagets systematik og opstilling, findes i Budgetvejledning. Regler og anvisninger vedrørende statens budget- og bevillingssystem. Finansministeriet 1985.
4. Jf. Budgetvejledning side 27 ff.
5. Grdl § 45.

12. Nye og ændrede dispositioner i finansåret

1. Den nærmere fremgangsmåde ved nye og ændrede dispositioner i finansåret er beskrevet side 105 ff i den budgetvejledning, der er nævnt i note 3 til kap. 11.

13. Den statslige revision

1. Grdl § 47.
2. Lov nr. 321 af 26. juni 1975 om revisionen af statens regnskaber m.m.
3. Lov nr. 322 af 26. juni 1975 om statsrevisorerne.

14. Den statslige styring af kommunalforvaltningen

1. Al den planlægning – hvorfor og hvordan? Planredegørelse 3. Budgetdepartementet 1983.
2. Lovbekendtgørelse nr. 391 af 22. juli 1985 om kommuneplanlægning, § 29.
3. Lovbekendtgørelse nr. 492 af 25. juli 1986 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsvirksomhed mv., § 2.
4. Lovbekendtgørelse nr. 171 af 25. marts 1987 § 78.
5. Bekendtgørelse nr. 683 af 20. december 1982 om kom-

- munernes låntagning og meddelelse af garantier mv. som ændret ved bekendtgørelse nr. 357 af 29. juni 1984, bekendtgørelse nr. 294 af 1. juni 1985 og bekendtgørelse nr. 786 af 26. november 1986.
6. Lovbekendtgørelse nr. 446 af 3. oktober 1985, § 9.
 7. Lovbekendtgørelse nr. 330 af 29. juni 1983, § 14.
 8. Lovbekendtgørelse nr. 391 af 22. juli 1985 om kommuneplanlægning, § 26.
 9. Lovbekendtgørelse nr. 464 af 29. juni 1987.
 10. Jf. også Indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 15. marts 1985 til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd om den kommunale økonomi i 1985 og forudsætningerne for den kommunale budgetlægning for 1986.
 11. Lov nr. 211 af 16. maj 1984 om ændring af forskellige lovbestemmelser om tilskud til kommuner og amtskommuner. (Ændret tilskudsregulering, ændring af tilskud).
 12. Som eksempler på sådanne indgreb kan nævnes lov nr. 213 af 16. maj 1984 om bunden opsparing for visse amtskommuner i 1984 og lov nr. 214 af 16. maj 1984 om binding af primærkommunal overskudslikviditet.
 13. Lovbekendtgørelse nr. 391 af 22. juli 1985 om kommuneplanlægning, § 51.
 14. Lovbekendtgørelse nr. 476 af 7. november 1985 om sygehusvæsenet § 11.
 15. Lovbekendtgørelse nr. 337 af 4. juli 1985 om vandforsyning mv., § 8.
 16. Lovbekendtgørelse nr. 526 af 13. august 1986 om styrelsen af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, §§ 9 og 17.
 17. Lovbekendtgørelse nr. 573 af 14. november 1984 om skattemyndighedernes organisation og klageadgang mv. (skattestyrelsesloven), § 2.

Forkortelser

Forr.orden: Forretningsorden for Folketinget. September 1981 med senere ændringer.

Fvlgl: Lov nr. 271 af 13. maj 1987 om valg til Folketinget.

Grdl: Danmarks riges grundlov af 5. juni 1953.

KSL: Lovbekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984 om kommunernes styrelse.

Litteratur

Betænkninger

Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946 (København 1953).

Betænkning om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres (Bet. 312/1962).

Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation (Bet. 629/1971).

Betænkning vedrørende den statslige administration på amtsplanet (Bet. 731/1975).

Planlægningen i centraladministrationen (Bet. 743/1975).

Kommunal udligning og tilskud til kommuner. Redegørelse fra det af Indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering (Bet. 963/1982).

Al den planlægning – hvorfor og hvordan? Planredegørelse 3. Finansministeriet. Budgetdepartementet 1983.

Ny folketingsvalglov. Delbetænkning fra Indenrigsministeriets valglovsudvalg af 1983 (Bet. 1084/1986).

Amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder. Betænkning fra det af indenrigsministeren nedsatte udvalg om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder (Bet. 1123/1987).

Bøger

Budgetvejledning. Regler og anvisninger vedrørende statens budget- og bevillingssystem. Finansministeriet 1985.

Hovedpunkter i budgetreformen. Småtryk nr. 40. Finansministeriet. Budgetdepartementet 1984.

Bent Christensen og Preben Espersen: Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd. Jurist- og økonomforbundets forlag 1983.

Jørgen Grønnegaard Christensen: Centraladministrationen: organisation og politisk placering. Forlaget Politica 1980.

- Ole Espersen*: Elementær statsforfatningsret. Akademisk forlag 1973.
- Preben Espersen*: Planlægning og styring i den offentlige forvaltning. Juristforbundets Forlag 1980.
- Peter Germer*: Statsforfatningsret, bind 1. Jurist- og økonomiforbundets forlag 1988.
- Juridisk grundbog*. Juristforbundets forlag 1975. Bind 1. Loven – forvaltningsakten.
- Alf Ross*: Dansk statsforfatningsret I-II. 3. udgave ved Ole Espersen. Nyt nordisk Forlag 1980.
- Samfundsplanlægning – en antologi om erfaringer, problemer, perspektiver*. Samfundsvidenskabeligt forlag 1980.
- Samspillet mellem staten og kommunerne*. Jurist- og økonomiforbundets forlag 1984.
- Max Sørensen*: Statsforfatningsret. 2. udgave ved Peter Germer. Juristforbundets forlag 1973.

Stikordsregister

- Administrations- og Personaledepartementet 57f
Administrationsudvalget af 1960 27f
Administrativ revision 89ff
Aftalestyring 99f
Aktivitetsrammer, kommunale 100
Aktstykker 87
Amtsankenævn, sociale 36, 45
Amtsskatteinspektorer 49
Ankeorganer 32, 36ff
Anordningsmyndighed 77
Arbejdsformidlingen 35, 48f
Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation 28f
Arbejdsmarkedsnævn 48f
Arbejdstilsynet 49
- Bekendtgørelser, ministerielle 78
Bemyndigelsesbestemmelser 77
Beredskabskommission 53
Bevillinger 86
Bevillingsmyndighed, folketingets 83f
Bloktilskud 103f
Bortfald af lovforslag 76
Brandkommission 53
Brandrådet 40
Budgetdepartementet 58f
Budgetlægning, statslig 83ff
Budget- og ressourcestyring 103
Budgetoverslag 84
Budgetredegørelse 85
Budgetteringsrammer 84
Bygningskommission 53
- Call-in 101f
Centraladministrationen 23ff
Civilforsvarskommission 53
Danmarks Nationalbank 38f
Danmarks Radio 34f
Danmarks Statistik 39f
Dansk Olie- og Naturgas A/S 42
Datacentralen 42
Delegation 27
Departementer 23ff
Direktorater 26ff
Distriktstoldkamre 50
D.O.N.G. 42
DSB 25f, 51
- Efterbevilling, forventet 86f
Egnsudviklingsrådet 35f
Ekspropriationslove 75
Embedslæger 47f
Enhedsforvaltning 13f, 95
- Finansiel revision 90
Finanslov, forslag til 60, 83ff
Finansudvalget, tilslutning fra 87
Finansår 85
Folkeafstemning 74f
Folketingsgrupper 21, 67f, 70
Folketingstidende 71
Folketingsvalg 44, 67
Forebyggelsesrådet 41f
Formstyring 105f
Forskrifter for tilsynsråd 62f
Forslag til folketingsbeslutning 68, 76
Forvaltningsretlige grundsætninger 13
Forvaltningsrevision 90
Forventet efterbevilling 86f

- Fuldmagtsbestemmelser 77
- Generaldirektorater 25f
- Generelle statstilskud 103f
- Godkendelsesstyring 101
- Hensigtsmæssighedstilsyn 45f
- Høringer 59
- Ikrafttræden af love 75f
- Ikrafttræden, anordninger og bekendtgørelser 79
- Indenrigsministeriets kommunalafdeling 59
- Informationsstyring 104f
- Justitsministeriets lovafdeling 57, 70
- Kommissioner 51ff, 69
- Kommunalafdeling, indenrigsministeriets 59
- Kommunalbestyrelser 23, 51f, 95ff
- Kommunalforvaltning, statslig styring af 95ff
- Kommunalreformen 30, 103
- Kommunalt selvstyre 23, 95f
- Kommunekontaktudvalg, regeringens 96
- Kongelige anordninger 77
- Kongen 19
- Kontrasignatur 19
- Kundgørelse af love 75
- Kundgørelse, anordninger og bekendtgørelser 79
- Kunsthøjesteret, Statens 40
- Københavns Overpræsidium 45
- Landsarbejdsnævnet 35
- Landsskatteretten 37
- Landstinget 74
- Legalitetstilsyn 45f
- Ligningskommission 53
- Lokalnævn 47
- Lokal statsforvaltning 51ff
- Lovforberedende kommissioner og udvalg 69
- Lovforslag 68ff
- Lovgivningsinitiativ 68
- Lovgivningsproceduren 67ff
- Lovtidende 75, 79
- Miljøankenævnet 37f
- Mindretalsgarantier 73ff
- Ministeransvarlighedslov 20f
- Ministerbeføjelser 23f
- Ministerbemyndigelser 77ff, 95
- Ministerialsystem 23
- Ministerielle bekendtgørelser 78
- Ministermøder 21f, 70
- Ministeruafhængige organer 32ff
- Ministerudvalg 22
- Ministre 19ff
- Mistillidsvotum 19f
- Moderniseringsprogram 30f
- Nævn og råd 14, 23, 32ff
- Ordrestyring 98f
- Over- og underordningsforhold 23f, 59, 61ff, 95ff
- Overpræsidium, Københavns 45
- Parlamentariske princip 19
- Parlamentariske revision 91f
- Planinformationsudvalg 31, 98
- Planlægning 26, 28ff, 96ff
- Planlægningsreform 31, 97f
- Politikredse 46
- Politiimesterembeder 46f
- Post- og telegrafvæsen 25, 51
- Private lovforslag 68, 70
- Privatretlige organisationsformer 42f
- Rammestyring 101
- Refusioner 103
- Regelstyring 99
- Regeringen 19ff
- Regeringsforslag 68

Regionale statslige forvaltningsorganer 44ff
 Rekurs 63
 »Retningslinier« 99
 Retsplejerådet 42
 Revision, statslige 89ff
 Rigsdagen 74
 Rigspolitichefen 46f
 Rigsretten 20f
 Rigsrevisor 89ff
 Råd og nævn 14, 23, 32ff
 Rådgivende organer 33

 Sammenfattende planlægning 96f
 Samråd 72, 87
 Sektorplanlægning 97
 Selvstyre, kommunalt 23, 95f
 Skolekommission 53
 Sociale ankestyrelse 36f
 Stadfæstelse af love 75
 Statens Kunstfond 40
 Statsamter 44f, 46, 61f
 Statsanstalten for Livsforsikring 40
 Statslig styring af kommunerne 95ff
 Statsministeren 19f, 21
 Statsrevisorer 91f
 Statsråd 22
 Stift 44
 Straffelovsrådet 42
 Strandfogeder 51

 Styrelser 26ff
 Styrelseslov, kommunale 105f
 Styrelsesvedtægter, kommunale 106
 Styring af kommunerne 95ff
 Stående udvalg, Folketingets 72, 78
 Sundhedskommission 53

 Teknologirådet 41
 Tillægsbevillingslov 88
 Tilsynsråd 45f, 62f
 Tobaksskaderådet 42
 Totalrammer 84
 Turnusgennemgang 58
 Tværgående udvalg 59

 Uafhængige nævn og råd 23, 32ff
 Udskrivningskredse 50
 Udskydelse af ekspropriationslove 75
 Udskydelse af 3. behandling 74
 Udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed 29f

 Vejledningssstyring 104f
 Veto 102f
 Værnepligtsstyrelsen 26f

 Økonomisk-kritisk revision 90f
 Øvrighedsafgørelser 51f