

OFFENTLIG FORVALTNING I DANMARK

AF
POUL MEYER
GEORG VEDEL-SMITH
OLE NØRGAARD MADSEN
FINN BRUUN

FORLAGET POLITICA

Copyright: forfatterne
1. udgave, 4. oplag, 1979
ISBN 87-7335-007-9

Adresse:
Forlaget Politica
c/o Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
8000 Århus C

Tryk: AKA-print aps

FORORD

Den offentlige forvaltning beskæftiger sig i voksende grad med vort daglige liv. Derfor har vi også alle et voksende behov for at kende noget til, hvad den offentlige forvaltning egentlig er og foretager sig. Det er formålet med denne bog at give en bred beskrivelse af den offentlige forvaltning i Danmark til alment orienterende brug og til undervisningsformål.

INDHOLD:

| | side |
|---|------|
| 1. INDLEDNING | |
| 1.1. Det politiske system | 7 |
| 1.2. Offentlig forvaltning | 12 |
| 2. STAT OG KOMMUNE | |
| 2.1. Historie og organisation | 15 |
| 2.2. Enhedsforvaltning | 19 |
| 2.3. De kommunale organisationer | 27 |
| 2.4. Den offentlige forvaltnings økonomi og total- planlægning | 30 |
| 2.5. Folketingets ombudsmand | 36 |
| 3. CENTRALADMINISTRATION | |
| 3.1. Ministersystemet | 39 |
| 3.2. Direktoratet og styrelser | 52 |
| 3.3. Administrative nævn | 61 |
| 3.4. Ministeren som øverste instans | 79 |
| 3.5. Bevillingssystem | 83 |
| 4. LOKALFORVALTNING | |
| 4.1. Kommunalreformen | 94 |
| 4.2. Kommunale styrelsesordninger | 104 |
| 4.3. Statslig lokalforvaltning | 124 |
| 4.4. Kommunernes økonomi | 130 |
| 4.5. Budget og regnskab | 142 |
| 5. INTERESSEORGANISATIONER | 150 |
| 6. EMBEDSMANDSSYSTEM | 160 |
| 7. PLANLÆGNING | |
| 7.1. Hvad er planlægning? | 168 |
| 7.2. Perspektivplanlægning | 170 |
| 7.3. Lands- og regionplanlægning | 173 |
| 7.4. Kommuneplanlægning | 178 |
| 7.5. Sektorplanlægning | 183 |
| 7.6. Koordinering | 185 |

| | side |
|-------------------------------------|------|
| 8. ADMINISTRATIV SAGSBEHANDLING | |
| 8.1. Initiativ | 188 |
| 8.2. Høring | 190 |
| 8.3. Intern sagsbehandling | 192 |
| 8.4. Beslutningsgrundlag | 200 |
| 8.5. Beslutningsret | 203 |
| 8.6. Afgørelse | 203 |
| 8.7. Sagens ekspedition | 204 |
| 9. KOMMUNIKATION MED BORGERNE | 209 |
| 10. ANVENDELSE AF EDB | |
| 10.1. Udvikling | 214 |
| 10.2. Opgaver | 215 |
| 10.3. Ansvar | 217 |
| 10.4. Styling | 221 |

I teksten betyder (xxx/1977) lov, bekendtgørelse eller betænkning nr. xxx af 1977.

1. INDLEDNING

1.1. Det politiske system

I daglig tale bruger vi alle sammen udtrykket "det offentlige". Men hvis vi begynder at spekulere lidt over, hvad vi egentlig forstår ved dette udtryk, vil vi hurtigt komme til det resultat, at vi bruger det i flæng om mange forskellige forhold. Hvis vi siger om en person, at den pågældende får hjælp fra det offentlige, kan vi mene, at han har fået udbetalt et pengebeløb af det kommunale bistandskontor. Hvis vi siger, at en bestemt virksomhed bør være en sag for det offentlige og ikke for de private, så er det noget helt andet, vi mener med udtrykket "det offentlige".

Vi skal ikke komme ind på de mange forskellige betydninger, som "det offentlige" har, men blot gøre opmærksom på, at netop fordi det har så mange betydninger, d.v.s. anvendes om så mange forskellige forhold, er det ikke særligt egnet til at forklare, hvad vi vil beskæftige os med i denne bog. I stedet vil vi bruge et udtryk, der nok kan lyde noget teknisk, men som er meget let at forklare, nemlig "det politiske system".

Det, vi i denne forbindelse kalder et system, er simpelthen et antal organer (organisationer), der har noget med hinanden at gøre. Hvis vi interesserer os for at studere et vist antal organer, og disse organer har indbyrdes forbindelser af en eller anden karakter, så kan det være praktisk at tale om, at vi studerer et bestemt system. Hvis vi skal beskrive systemet eller blot fortælle andre, hvad det egentlig er, vi beskæftiger os med, kan man altså enten udpege et antal organer (i teorien kalder vi dem systemets elementer) og gå i gang med at finde ud af, hvilken forbindelse disse organer har med hinanden, eller også kan vi udpege en bestemt slags forbindelse (f.eks. under-/overordningsforhold) og prøve at finde ud af, hvilke organer (elementer) der er forbundet på den måde, at f.eks. det ene organ er overordnet og det andet underordnet.

Det næste skridt må være at finde ud af, hvad vi vil forstå ved et politisk system. Politik er et ord, der bruges på mange forskellige måder, men det er klart, at den vigtigste politiske virksomhed er den, der fører frem til gennemførelsen af egentlige love. På den anden side ved vi, at der i administrative bekendtgø-

relser kan være bestemmelser af nøjagtig samme karakter som lovene, så vi må i hvert fald tage den del af den offentlige administration med, der har noget at gøre med udstedelse af sådanne bekendtgørelser. Da det ofte er et rent teknisk spørgsmål, om et bestemt formål skal opnås ved udstedelse af en generel bestemmelse, eller ved at der gives eller nægtes tilladelser til borgerne i hvert enkelt tilfælde, vil det være ganske upraktisk, hvis ikke også den slags virksomhed blev betegnet som politisk virksomhed. Det vil altså sige, at størstedelen af det, den offentlige administration beskæftiger sig med, er noget, der mest hensigtsmæssigt vil blive betragtet som politisk virksomhed.

Vi kunne sådan set holde os til de organer, i hvis navn de politiske beslutninger træffes. I så fald ville de politiske organer (elementer) stort set begrænse sig til Folketinget og den offentlige administration. Men dels har vi eksempler på, at private organer træffer beslutninger af samme karakter som de nævnte offentlige organer, dels - og det er mere vigtigt - deltager private organisationer i vidt omfang i beslutningernes tilblivelse ved enten selv at rette henvendelse til de organer, der formelt træffer beslutningerne, eller også blive anmodet af disse organer om at afgive en udtalelse ("høring"). Man kan således ikke give en realistisk beskrivelse af den offentlige forvaltning uden at gøre sig klart, at arbejdsmarkedets organisationer, brancheforeninger o.l. meget ofte giver deres besyv med og dermed får en indflydelse på, hvad det er for beslutninger, der skal træffes. Tilsvarende er det ikke særligt praktisk at beskrive Folketingets virksomhed (lovene) uden at være klar over, at den virksomhed, der foregår i de enkelte partiers folketingsgrupper, nødvendigvis må med som baggrund for, hvad der sker i folketingssalen. Vi må også være opmærksomme på forholdet mellem folketingsgrupperne og de partiorganisationer, der står bag dem. Men politik er andet og mere end deltagelse i den proces, der fører til udstedelse af love og bekendtgørelser. De kollektive overenskomster, der indgås mellem arbejdsmarkedets parter, indeholder bindende regler, der er af nøjagtig samme karakter som lovreglerne, og som har en større samfundsmæssig betydning end mange love. Det ville være helt urealistisk at undtage hele den virksomhed, der knytter sig til indgåelsen af disse overenskomster, fra begrebet politik. Det samme gælder andre aftaler inden for er-

hvervslivet, f.eks. prisregulerende aftaler. Alt i alt må vi derfor betragte politik som en betegnelse for den virksomhed, hvorved man forsøger at påvirke fordelingen af samfundets værdier.

Dermed er det også klart, at de systemer, vi interesserer os for, karakteriseres ved andet end et egentligt over- og underordningsforhold. Det er meget uklart, hvordan grundlovens bestemmelse om, at folketingsmedlemmerne alene er bundet af deres overbevisning, skal forstås i praksis. Vi ved jo, at der ofte opstår konflikter imellem folketingsmedlemmer og deres partiorganisation om, hvilken holdning medlemmerne skal indtage. Omvendt kan vi fra et helt andet felt nævne, at det kun er undtagelsesvist, at loven giver en erhvervsorganisation en egentlig beslutningsret. Som regel er en sådan organisations udtalelse ikke juridisk bindende, men den har alligevel ofte en betydelig indflydelse på den beslutning, der træffes.

Der er altså mange andre slags forhold mellem de politiske institutioner end over- og underordningsforholdet, og når vi skal pege på et system, hvis virksomhed fører til en politisk beslutning, må vi finde frem til, hvilken slags indflydelse der er af så stor betydning, at vi finder det hensigtsmæssigt at lade den være afgørende for, om en bestemt organisation skal behandles som en del af beslutningssystemet.

I det følgende skal vi ikke beskæftige os med hele det politiske system, men kun med den del (man taler om et subsystem), der beskæftiger sig med administrative afgørelser. Det er altså alene på dette område, vi må træffe valget imellem, om vi vil tage vort udgangspunkt i funktionerne, for derefter at finde ud af, hvilke organer der udøver disse funktioner, eller vi vil tage vort udgangspunkt i organerne for derefter at beskrive, hvilken slags funktioner disse organer udøver. Vi har valgt at beskrive de vigtigste administrative organer.

Når den traditionelle samfundslære vil beskrive det politiske system som helhed, tager den sit udgangspunkt i grundloven. Det vil vi også gøre, selv om grundlovens formelle regler ikke får megen betydning for denne fremstilling. Grundloven oplyser os om, hvilken slags funktioner det politiske system beskæftiger sig med, og hvad det er for organer, der udøver disse funktioner. Grundloven taler om den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt (funk-

tion). Den lovgivende magt er henlagt til kongen og Folketinget i forening, hvilket i praksis vil sige Folketinget, da vi ikke i nyere tid har noget eksempel på, at regeringen har nægtet at forelægge et vedtaget lovforslag for kongen, eller at kongen har nægtet at underskrive et vedtaget lovforslag. Den udøvende magt er henlagt til kongen, hvilket i praksis vil sige regeringen, forstået som den forsamling der består af samtlige ministre under forsæde af statsministeren. Den dømmende magt er henlagt til domstolene.

Det kunne herefter se ud, som om lovgivningsmagten, den udøvende magt (administrationen) og den dømmende magt var lige-stillet, men det er ikke tilfældet. Både den administrative magt (regeringen) og domstolene må rette sig efter lovgivningsmagtens forskrifter. Dette gælder især regeringen, der til enhver tid kan risikere, at Folketinget vedtager et mistillidsvotum til den, hvorefter den ifølge grundlovens regler skal afgå eller udskrive folketingsvalg. Også domstolene er undergivet Folketinget, men dog kun for så vidt der er gennemført almene regler (love og bekendtgørelser). Folketinget kan derimod ikke give domstolene forskrifter med hensyn til de enkelte sager eller den nærmere forståelse af love og bekendtgørelser. Er Folketinget utilfreds med den måde, hvorpå domstolene anvender reglerne, må de gældende regler laves om.

Uanset at grundloven altså i visse tilfælde kræver særlige former overholdt, er der ikke tvivl om, at Folketinget er det ledende og dirigerende organ i det danske samfund. Al anden magtudøvelse er afledt af Folketingets beslutninger, og hvis denne magtudøvelse ikke finder sted på en måde, som Folketinget finder tilfredsstillende, kan der gribes ind med ny lovgivning. Folketinget kan også gribe ind på anden måde end ved hjælp af lovgivning, nemlig i kraft af bevillingsmyndigheden. De fleste former for offentlig virksomhed kræver penge, og hvis bevillingerne nedskæres, må aktiviteten nedskæres tilsvarende.

Denne afgørende samling af al magt i Folketinget skyldes udviklingen af parlamentarismen, som den til dels har fundet udtryk i grundlovens tekst. Heraf følger også, at der intet er til hinder for, at Folketinget kan træffe afgørelser, der traditionelt er af administrativ karakter. Især efter dannelsen af de

stående folketingsudvalg har vi fået eksempler på, at disse udvalg udøver en virksomhed, som er af nøjagtig samme karakter som den virksomhed, der udøves af regeringen og dens administrative organer. Omvendt gennemfører Folketinget talrige bemyndigelseslove, hvorefter regeringen kan udstede almene regler (bekendtgørelser), der har nøjagtig den samme bindende virkning for borgerne som lovgivningen.

Vi må altså gå til lovgivningen for at finde ud af, hvordan den øvrige magtstruktur er indrettet. Blader vi lovtidende igennem, vil vi hurtigt opdage, at lovgivningsmagten først og fremmest placerer den administrative myndighed hos vedkommende minister, d.v.s. den minister under hvis embedsområde foranstaltninger af den pågældende art hører. Lovgivningen omtaler kun den enkelte minister og ikke regeringen. Formelt har vi altså et ministerstyre her i landet, hvilket vil sige, at den pågældende minister er den øverste administrative myndighed inden for det pågældende område.

En sådan gennembladning af lovtidende vil også kunne fortælle os, at en minister ikke i alle de tilfælde, hvor det er ham, der skal træffe afgørelsen, faktisk også gør det. Det vil simpelt hen være praktisk umuligt for en minister at skrive under på alle de skrivelser, der udgår fra hans ministerium. Vi skal senere komme tilbage til, at de sidste års reformarbejde bl.a. er gået ud på at gøre ministerierne mindre, således at ministrene kan overkomme at følge med i en større del af det ministerielle arbejde end hidtil, men endnu er der lang vej, før man kan nå til et personligt ministerstyre her i landet.

Derfor må en stor del af ministeriets skrivelser underskrives af tjenestemænd på ministerens vegne (P.M.V.), og da ministeren end ikke kan overkomme at se alle de sager, der sendes ud fra ministeriet, må han altså i vidt omfang bemyndige sine tjenestemænd til at handle på hans vegne.

Regeringen i den forannævnte betydning, altså samtlige ministre under forsæde af statsministeren, har ikke nogen formel myndighed, d.v.s. den enkelte borger kan ikke indbringe en sag for regeringen som øverste myndighed og få et svar fra statsministeren på regeringens vegne. Det betyder ikke, at en minister ikke kan forelægge en sag i regeringen, men det betyder, at den endelige

afgørelse udadtil tager sig ud, som om den var truffet af ministeren, d.v.s. borgeren får et brev fra ministeren. I praksis er det i øvrigt meget sjældent, at enkeltansøgninger, f.eks. ansøgninger fra en borger, overhovedet bliver behandlet i regeringen.

Der kan imidlertid træffes andre administrative beslutninger end dem, som en minister i sidste instans har ansvaret for, og som ministeren kan lave om, hvis han mener, at de er urigtige. Ifølge grundloven skal kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov. Til opfyldelse heraf har lovgivningsmagten simpelthen givet kommunerne ret til selv at bestemme inden for et område, der betegnes som "kommunale anliggender". Der er også i et vist omfang skabt organer, der træffer administrative beslutninger, som ikke kan indbringes for en minister. Hverken det kommunale selvstyre eller de uafhængige administrative organer sætter imidlertid Folketinget ud af spillet. Ved nye generelle regler kan lovgivningsmagten til enhver tid regulere den virksomhed, som disse organer udøver, selv om de altså er uafhængige i den forstand, at de enkeltafgørelser, som disse organer træffer inden for rammerne af den eksisterende lovgivning, ikke kan ændres.

1.2. Offentlig forvaltning

I det foregående har vi beskrevet det politiske system som et antal elementer (organer), der i gensidig samvirken øvede indflydelse på fordelingen af værdierne i et samfund. I det følgende skal vi alene beskæftige os med en enkelt del (subsystem) af denne samlede virksomhed, nemlig den virksomhed vi betegner som offentlig forvaltning.

I grove træk kan vi karakterisere den offentlige forvaltning ved at beskrive de vigtigste af de organer, som vi finder det mest hensigtsmæssigt at henregne til det administrative system. Offentlig forvaltning afgrænses i denne fremstilling derfor som virksomhed, der udøves af:

- 1) de organer (ministerier, direktorater m.v.), der er underordnet en ministers myndighed i den forstand, at ministeren har den endelige afgørelse af alle sager inden for det pågældende område, og at han kan foreskrive alle organer inden for dette område, hvilke beslutninger de skal træffe, og hvordan de i øvrigt skal fungere,

2) kommunalbestyrelserne og de organer, der er underordnet kommunalbestyrelsen,

3) råd og nævn, der træffer beslutninger af samme karakter som den ministerielle og kommunale organisation, men hvis beslutninger ikke kan indbringes for disse sædvanlige administrative organer. Sådanne råd og nævn er ofte organiseret i to instanser, således at den endelige beslutning kan træffes af et ankenævn. Herom mere i den følgende fremstilling. Endelig

4) interesseorganisationer i det omfang, de deltager i den administrative beslutningsproces eller deres virksomhed er rettet imod at påvirke beslutninger, der træffes af de foran under 1)-3) nævnte organer.

Det er imidlertid ikke al virksomhed, der udøves af de nævnte organer, vi vil betragte som offentlig forvaltning. For eksempel vil vi ikke behandle den ministerielle organisations lovforberedende virksomhed eller interesseorganisationernes virksomhed i forbindelse med indgåelse af kollektive overenskomster i almindelighed. Selv om vi, som nævnt, ikke vil forsøge at give nogen udtømmende beskrivelse af, hvad offentlig administration er, ligger der naturligvis en vis afgrænsning i det foranstående. Det er også en afgrænsning af området, at det kun er den virksomhed, der fører op til den administrative beslutning, som vi vil interessere os for.

Denne afgrænsning vil bl.a. betyde, at vi ikke beskæftiger os med de forhold i samfundet, som har givet anledning til, at den offentlige forvaltning har taget en sag eller et problem op, og heller ikke med virkningerne af de administrative beslutninger i samfundet. En sådan afgrænsning er nødvendig af rent praktiske grunde, simpelthen fordi det er umuligt at få plads til en behandling af disse omfattende problemer i en forholdsvis begrænset fremstilling, men også fordi det er helt andre metoder end den politiske videnskabs (politologien), der skal anvendes ved undersøgelser af en sådan karakter. De må især falde inden for sociologiens og nationaløkonomiens område.

På den anden side må det naturligvis ikke glemmes, at det nok formelt er den administrative beslutning, som danner slutpunktet for en fremstilling som denne, men beslutningen er i sig selv ikke andet end et stykke papir. Hvis beslutningen ikke bli-

ver sendt ud i samfundet og får mulighed for at påvirke den sociale adfærd, sker der ingenting. Vi må derfor forudsætte, at de administrative beslutninger, der behandles i denne fremstilling, opnår de sociale virkninger, som man har regnet med, at de skulle have.

Spørgsmålet om domstolenes mulighed for at efterprøve, om et administrativt organ holder sig inden for de rammer, som er fastsat af gældende ret, vil ikke blive behandlet i denne fremstilling.

2. STAT OG KOMMUNE

2.1. Historie og organisation

I historien er offentlig forvaltning et velkendt begreb. Hvis vi vender os til de gamle kulturriger, f.eks. i Mellemøsten, viser historien bl.a., at disse riger på deres højeste havde en vidtforgrenet og specialiseret forvaltning af stor dygtighed. Betragter vi vor egen historie, kan vi se den offentlige forvaltning udvikle sig, ændres og forfalde i samme takt, som det politiske magtsystem udvikler sig, ændres eller forfalder.

Uanset embedsmændenes placering i den offentlige forvaltning var det afgørende på det tidspunkt, at de politiske magthavere kunne stole på dem. Der måtte ikke være tvivl om deres loyalitet. Hvis de svigtede dette krav, blev de i alt fald afskeditget, måske endda tillige straffet.

Kravet om loyalitet gælder stadig, men så snart en offentlig forvaltning varetager så store fællesopgaver i et samfund, at det får væsentlig indflydelse på dagliglivet, vil borgerne kræve, at man med en vis sandsynlighed kan forudse, hvad den offentlige forvaltning i en given situation vil kræve af borgeren eller give ham lov til at gøre. Borgerne i et sådant samfund vil - uanset samfundets politiske struktur - ubevidst eller bevidst have en forventning om en forudseelig, ensartet behandling af alle borgere.

Dette krav om ligelig forvaltning kan ikke altid forenes med kravet om loyalitet. I hvilket omfang de kan forenes afhænger bl.a. af arten af den politiske struktur (f.eks. diktatur/demokrati), og af hvor grundfæstet den politiske magt er. For nyetablerede politiske magthavere må kravet om loyalitet få fortrinsret, idet en modsat holdning kan være medvirkende til deres fald, jvf. Weimar-republikken. Det er straks lettere for mere veletablerede magthavere at vise imødekommenhed over for borgernes krav om en ligelig forvaltning. Det er den offentlige forvaltnings opgave at forsøge at leve op til disse to krav.

Omfanget og arten af de opgaver, som den offentlige forvaltning i tidens løb har varetaget, har varieret meget og har altid været en afspejling af erhvervsstrukturen i samfundet og af de politiske beslutninger. Det er de to hensyn, der normalt ligger til grund for opbygning af en forvaltning.

I tidligere tid spillede erhvervsstrukturen en stor rolle for den måde, hvorpå man indrettede forvaltningen. Landbruget har i mange århundreder været det dominerende erhverv, men tidligere, da det i vidt omfang løste lokale fællesopgaver uden indblanding udefra, var der ikke på landet noget stort behov for en offentlig forvaltning, i alt fald ikke til lokale formål. Derimod havde købstæderne med deres blandede erhverv, handel, håndværk, søfart o.s.v. behov for, at visse fællesopgaver blev løst, uden at borgerne selv havde lyst eller tid til at gøre det. Grundlaget for den offentlige forvaltning af disse fællesopgaver var de købstadsprivilegier, som kongemagten udstedte, og som tillige indeholdt regler om det politiske magtsystem.

På denne måde blev de forskellige lokale forvaltninger til små isolerede områder i landet, hvor statsmagten måtte sørge for de landsdækkende fællesopgaver, som landets ledelse fandt nødvendige, og hvor statsforvaltningen derfor var den eneste landsdækkende form for offentlig forvaltning.

I begyndelsen af 1800-tallet skete der samtidig en udvikling i erhvervslivet og en ændring af den politiske struktur. Det satte straks sine spor i den offentlige forvaltning, hvor man på landet fik oprettet kommissioner til at varetage henholdsvis fattigvæsenet og skolevæsenet. Senere blev der oprettet sogneråd, byråd og amtsråd, hvoraf navnlig de to sidstnævnte råd efterhånden fik myndighed, men dog således at der skulle en særlig lovhjemmel til, for at det pågældende råd måtte forvalte en landsdækkende fællesopgave. Grundloven af 1849 bestemte, at disse lokale råd havde ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender. Denne bestemmelse havde blikket rettet bagud mod den fortid, der er skitseret foran, hvor disse råd havde haft deres særlige opgaver, men den blev opfattet som et løfte om vidtgående kommunalt selvstyre i fremtiden.

Samtidig skete der en modernisering af centraladministrationen, hvor kollegiestyret blev afløst af et ministerstyre, og hvor de enkelte kollegier blev delt i mere hensigtsmæssige enheder, der svarede til tidens krav. Tiden efter 1849 blev præget af en udvikling i erhvervsstrukturen, der affødte forskellige love, som igen førte til en udvidelse af den offentlige forvaltning. I det omfang, hvori denne udvikling skete på områder, hvor forvalt-

ningen allerede var henlagt til de kommunale råd, blev også udvidelsen stort set henlagt til disse råd. De fleste nye opgaver blev derimod løst ved en udbygning af den statslige forvaltning eller ved hjælp af private institutioner, der fik offentligt tilskud.

Den 1. verdenskrig, kriseårene i 1930'erne og den 2. verdenskrig medførte en voldsom udvidelse af den offentlige forvaltning på alle planer. Allerede inden den 2. verdenskrig var der begyndt en betydelig industrialisering af det danske samfund. Denne udvikling fortsatte efter krigen, og samtidig voksede serviceerhvervene i omfang, og man måtte samtidig se i øjnene, at den administrative organisation havde udviklet sig temmeligt planløst.

Opgavefordelingen var blevet påvirket af en række faktorer, der hver for sig eller i et samspil mellem forskellige faktorer havde øvet indflydelse på, hvorvidt løsningen af en landsdækkende opgave blev overladt til private eller selvejende institutioner, til kommunerne, til lokale statsinstitutioner, til nye centrale statsstyrelser eller til centraladministrationen.

Der kan være grund til kort at omtale nogle af de faktorer, der har haft størst betydning, fordi nogle af dem endnu kan være af vigtighed, når nye opgaver eller en ændret opgavefordeling kommer på tale.

Opgavefordelingen, som den fremtrådte efter den 2. verdenskrig, var i vidt omfang påvirket af, hvem der i sin tid havde taget initiativet til den pågældende opgaves løsning. Opgaver, der fra starten blev løst af kredse af private borgere, blev i vidt omfang stadig løst af private eller selvejende institutioner. Det gjaldt navnlig på det sociale område og i uddannelsessektoren.

En anden faktor af betydning var kommunestrukturen. Denne faktor havde dog nærmest været af negativ karakter, idet et stort flertal af kommunerne på grund af deres ringe størrelse og ringe økonomiske bæreevne ikke kunne påtage sig løsningen af nye opgaver. Selv i tilfælde, hvor loven åbnede mulighed for, at en kommune kunne beslutte sig til mod statsstøtte at påtage sig løsningen af nye opgaver, lykkedes det ikke at overføre disse opgaver til kommunerne.

En anden følge af den eksisterende kommunestruktur var, at der mellem de politiske myndigheder i visse grupper af kommuner, hvor der var overvægt af bestemte befolkningskategorier og

eventuelt tillige et ringe beskatningsgrundlag, og statens politiske myndigheder kunne være så store forskelle i opfattelsen med hensyn til omfang og indhold af offentlige opgaver, at de sidstnævnte lod være med at henlægge løsningen af sådanne opgaver til kommunerne.

En anden faktor af speciel betydning var hensynet til retssikkerheden, der bevirkede, at staten for at sikre en ensartet behandling af borgerne, hvor de end boede i landet, måtte oprette eller opretholde lokale statslige organer, f.eks. på skattevæsenets og familierettens områder.

Hensynet til en god udnyttelse af de økonomiske ressourcer bevirkede ofte en central statslig styring. Andre faktorer, der har haft betydning for den tidligere opgavefordeling, har været nærtbeslægtede opgaver eller opgaver, der trådte i stedet for eksisterende opgaver, således at disse opgaver blev henlagt til de myndigheder, der i forvejen havde hovedopgaven eller den opgave, der helt eller delvis blev afløst af en ny opgave.

I 1946 blev Forvaltningskommissionen nedsat, idet regeringen ønskede en samlet undersøgelse af mulighederne for at forenkle statens forvaltning. Kommissionen fik derfor bl.a. til opgave at undersøge og overveje betimeligheden af at overføre sager, som det hidtil havde været overdraget centraladministrationen eller centrale statsinstitutioner at behandle, til lokale administrationer. Kommissionen afgav i alt 8 betænkninger i tiden indtil 1951, og en del af de stillede forslag blev gennemført, men en egentlig strukturændring af den offentlige forvaltning blev ikke overvejet.

I 1960 nedsatte regeringen derfor Administrationsudvalget af 1960 (A 60), der fik til opgave at formulere mere generelle retningslinier for den kommende udvikling af administrationen samt efter drøftelse med statsministeren at foretage en nærmere undersøgelse af de enkelte ministeriers opbygning og sagsområder. Regeringen tillagde arbejdet i A 60 så megen vægt, at statsministeren deltog i en del af udvalgets møder. I sin tredje betænkning (nr. 320/1962) udtalte A 60 bl.a.:

"Endvidere skal man pege på, at de lokale administrative organer har vidt forskellige geografiske områder, og at dette kan gøre det vanskeligt at koordinere udviklingen på det lokale plan. Udvalget skal endelig fremhæve, at flere af de lokale administrative enheder har så små geografiske og saglige områder under sig,

at det kan være vanskeligt at sikre tilstrækkelig kvalificeret arbejdskraft og at udnytte de moderne tekniske hjælpemidler".

Den direkte anledning til denne udtalelse var, at A 60 ved en gennemgang af Arbejds- og Socialministeriets område fandt, at den daværende opdeling på det lokale plan næppe var hensigtsmæssig. Til løsning af en række nært beslægtede opgaver fandtes der vidt forskellige organer - kommunale, private og statslige - sociale udvalg, sygekasser, arbejdsløshedskasser, arbejdsanvisningskontorer, mødrehjælpsinstitutioner og revalideringscentre.

Forudsætningen for at A 60 kunne gå i gang med en virkelig reform af centraladministrationen var, at der eksisterede en lokal administration, som i givet fald kunne overtage de opgaver, der kunne og skulle lægges ud til den lokale administration. Arbejdet med denne forudsætning var begyndt allerede i 1958, da Kommunallovskommissionen blev nedsat. Den fik bl.a. til opgave at overveje spørgsmålet om tilvejebringelsen af en mere hensigtsmæssig kommunal inddeling. I 1966 afgav kommissionen betænkning (nr. 420/1966), hvor den bl.a. stillede forslag om fremgangsmåden ved en kommunalreform og samtidig bemærkede, at gennemførelsen af en kommunalreform i et vist omfang ville nødvendiggøre en omlægning af opgave- og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne.

I denne forbindelse pegede kommissionen på det ønskelige i, at man stillede mod en bedre fordeling af opgaverne mellem de enkelte myndigheder, og at kommunerne, såvel amtskommunerne som primærkommunerne (i det efterfølgende under ét kaldet kommunerne), på den mest hensigtsmæssige måde burde inddrages i den offentlige forvaltning. Kommissionen fandt det af største betydning ved en kommende opgave- og byrdefordeling, at mulighederne for et lokalt initiativ blev fremmet. Kommissionen, der i vid udstrækning var præget af kommunale synspunkter, erindrede om, at mange af de samfundsgoder, som havde vundet indpas som en landsomfattende foranstaltning, havde deres oprindelse i et lokalt, kommunalt initiativ.

2.2. Enhedsforvaltning

De overvejelser, der ud fra forskellige synsvinkler havde fundet sted i A 60 og Kommunallovskommissionen om den fremtidige administrations struktur, blev taget op af regeringen. Ved fremsættelsen i 1966 af lovforslaget om revision af den kommunale inddeling sagde indenrigsministeren, at det ville lette det store

arbejde, der andre steder blev udfoldet for at gennemføre en forenkling af den offentlige administration, hvis principperne for den fremtidige kommunale inddeling blev fastlagt først.

Under behandlingen af lovforslaget i Folketinget blev det drøftet, om kommunalreformen burde afvente en revision af bl.a. opgave- og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne, herunder en eventuel udbygning af amtskommunernes virksomhed. Det blev bl.a. fremført, at man ikke kunne fastlægge en hensigtsmæssig kommunestørrelse eller tage stilling til spørgsmålet om amtskommunernes fremtid og størrelse, så længe man ikke vidste, hvilke opgaver de nye kommuner og amtskommuner skulle påtage sig. For de nye kommuners vedkommende var der dog som led i Kommunallovskommissionens arbejde foretaget en række undersøgelser af primærkommunernes arbejdsopgaver, og af den mest hensigtsmæssige kommunestørrelse for løsningen af disse opgaver. På denne baggrund blev det i bemærkningerne til udkastet til lovforslaget foreslået, at man burde tilstræbe kommuner med en størrelse på mindst 5-6000 indbyggere. Flertallet i Folketinget fandt herefter, at det var så påtrængende at få begyndt arbejdet med en revision af den kommunale inddeling, at man ikke burde afvente en endelig afklaring af problemerne om en revision af lovbestemmelserne om opgave- og byrdefordelingen samt spørgsmålet om en eventuel udbygning af amtskommunernes virksomhed. På den anden side fandt flertallet, at opgave- og byrdefordelingsreformen hastede, hvorfor det henstillede til regeringen at fremme arbejdet mest muligt.

Arbejdet med en ændring af forvaltningens organisation blev taget op flere steder. Ifølge loven om revision af den kommunale inddeling blev der i 1967 nedsat en Kommunalreformkommission til uden for hovedstadsområdet at søge en ændret kommunal inddeling gennemført. Som et led i dette arbejde iværksatte kommissionen en undersøgelse af de forvaltningsopgaver, som kunne tænkes overladt de fremtidige amtskommuner, eller som det ville være naturligt at søge administreret i tilknytning til en ny amtskommunal inddeling. Derimod tog kommissionen sig ikke af spørgsmålet om en eventuel overførsel af opgaver fra centraladministrationen til regionale statslige organer.

Dette spørgsmål blev taget op af Administrationsrådet, der havde afløst A 60, som led i en undersøgelse af kommunalreformens

konsekvenser på opgaveområdet. På grundlag af et materiale om den eksisterende opgavefordeling udarbejdede Administrationsrådets sekretariat i juni 1968 et notat, der indeholdt 3 muligheder for opbygningen af den fremtidige lokaladministration, nemlig:

1) Samling af lokal administration i videst muligt omfang hos den kommunale og amtskommunale forvaltning

2) Opbygning af en lokal statsadministration ved siden af den kommunale og amtskommunale forvaltning

3) Etablering på amtsplan af et eller flere blandede statslige/kommunale organer bestående af amtmanden og nogle af amtsrådet valgte medlemmer til overtagelse af en række statslige og blandede statslige/kommunale opgaver.

Dette notat blev af Administrationsrådet afgivet til regeringens opgave- og byrdefordelingsudvalg, der var blevet nedsat i foråret 1968 som et internt regeringsudvalg. Rådet anbefalede, at lokalforvaltningen så vidt muligt blev henlagt til forvaltningen i kommuner og amtskommuner. Rådet pegede dog samtidig på, at en sådan løsning ville medføre et øget behov for central styring af den lokale forvaltning. En sådan styring skulle ske ved en central planlægning, altså en plan, der omfatter hele landet og er udarbejdet af vedkommende ministerium. Noget tilsvarende kunne opnås ved at gennemføre almindelige regler for hele landet og ved at gennemføre almindeligt gældende regler (standarder) for de offentlige ydelser.

Regeringens opgave- og byrdefordelingsudvalg havde bl.a. til opgave at gennemgå den gældende lovgivnings regler om kompetencefordelingen med henblik på en tilpasning til den nye kommunestruktur. Den omstændighed, at købstæderne ved kommunalreformens gennemførelse blev inddraget under amtskommunerne, og at alle kommuner fik en ensartet status, nødvendiggjorde i sig selv en ret omfattende revision af den gældende lovgivning. Under sit arbejde lagde udvalget vægt på, at amtsrådene i videst muligt omfang fik myndighed i sager, der ikke naturligt blev varetaget af kommunerne. I tilfælde, hvor en ligestilling af kommunerne krævede en mere omfattende lovrevision, lagde udvalget vægt på, at der blev tillagt kommunalbestyrelserne noget større myndighed end efter hidtidig lovgivning.

Ved fremsættelsen i efteråret 1968 af lovforslaget om de nye amtskommuner fremhævede indenrigsministeren, at det havde været

et hovedspørgsmål for regeringen, hvor man skulle placere myndigheden til at føre tilsyn m.v. med kommunernes virksomhed i henhold til de forskellige speciallove. Bortset fra det almindelige tilsyn med kommunerne, der var blevet henlagt til de nye tilsynsråd med amtmanden som formand og 4 amtsrådsmedlemmer, fandt regeringen, at myndigheden i videst muligt omfang burde henlægges til amtsrådene, måske med undtagelse af visse ankesager.

Hermed var valget mellem de tre muligheder for den fremtidige lokaladministrations opbygning truffet. Det var blevet den første mulighed, nemlig en samling af lokaladministrationen i videst muligt omfang hos den kommunale og amtskommunale forvaltning. Gennemførelsen af denne opbygning var i sig selv så stor en reform, at regeringen regnede med, at den først ville være gennemført i løbet af 70'erne.

Den principielle målsætning for denne forvaltningsreform fandt udtryk i fremsættelsestalen til et lovforslag om styrelsen af sociale og visse sundhedsmæssige sager. Ved denne lejlighed udtalte socialministeren, at regeringen lagde vægt på at opnå en koncentration af den lokale kompetence, således at flest mulige opgaver af lokal karakter blev varetaget af kommunerne og ikke af lokale statslige eller lignende organer. Herigennem skulle opnås en bedre samordning på det lokale plan inden for den offentlige forvaltning. Man sigtede mod at opnå større effektivitet og bedre muligheder for afvejning af de forskellige lokale behov mod hinanden. Resultatet skulle gerne blive en bedre fordeling af de pengemidler, man havde til rådighed. Dernæst skulle opnås, at den lokale befolkning gennem deres valgte repræsentanter fik større indflydelse på og kontrol med, hvordan de forskellige opgaver blev løst.

Et andet mål var en decentralisering af kompetence fra centraladministrationen, således at kommunalbestyrelserne inden for de forskellige forvaltningsområder fik tillagt størst mulig myndighed. Herved opnåedes en i sig selv ønskelig aflastning af centraladministrationens behandling af enkeltsager, en afkortning af beslutningsprocessen inden for den offentlige forvaltning samt et større ansvar hos kommunalbestyrelserne.

Det var hensigten at styrke såvel den almindelige kommunale som den amtskommunale forvaltning. Hidtil havde tyngdepunkt-

et i det kommunale arbejde ligget hos købstads- og sognekommunerne, og de almindelige kommuner ville sikkert også i fremtiden være dem, der fik hovedparten af de kommunale opgaver. Der var imidlertid en række opgaver, ikke blot af planlæggende og koordinerende art, men også i øvrigt, som krævede en fælles løsning for større områder end de enkelte typiske kommuner. De nye amtsråd, der omfattede såvel by som land, ville være naturlige organer til varetagelse af sådanne fællesopgaver.

Socialministeren fremhævede i øvrigt, at en reform efter de angivne hovedprincipper ville rejse en mængde problemer, som måtte løses, inden man realiserede en opgaveomlægning. Det gjaldt spørgsmål om at finde et balancepunkt mellem fuld frihed for kommunerne og en stærk statslig dirigering i detaljer på de forskellige områder. Der var personalemæssige problemer for såvel staten som kommunerne, og der var følgevirkninger for så vidt angår statsadministrationens opbygning. Der var byrdefordelingsproblemer, som måtte løses i takt med opgaveomlægningerne o.s.v. Alle disse problemer måtte være afklarede, inden en opgaveoverførsel blev realiseret, og et grundigt forberedende arbejde var derfor nødvendigt. Dette og hensynet til at få indkørt de nye kommuner var årsagen til, at man ikke skulle regne med væsentlige omlægninger af opgavefordelingen før 1. april 1972.

Denne målsætning blev i vidt omfang gennemført i de følgende år, men arbejdet med gennemførelsen er endnu i foråret 1977 ikke afsluttet. Man er dog så vidt fremme, at den offentlige forvaltning fremtræder som et samlet hele, en enhedsforvaltning, der består af såvel statslige som kommunale og amtskommunale administrationer.

På det lokale plan er det i alt væsentligt kommunerne, der må varetage den offentlige forvaltning, således at kommunalbestyrelserne nu har indflydelse og kontrol med, hvordan de lokale offentlige opgaver løses. De afgørelser, der træffes af den kommunale forvaltning, kan med visse undtagelser ankes til en overordnet myndighed. Denne myndighed er normalt amtsrådet eller et særligt ankenævn.

På det regionale plan er den offentlige forvaltning fordelt mellem amtskommunerne, visse statslige myndigheder og nogle ankenævn eller andre blandede statslige/amtskommunale organer. Den

generelle målsætning for opbygningen af lokaladministrationen er dog i hovedsagen gennemført, idet størsteparten af de regionale opgaver er henlagt til amtskommunerne, mens de opgaver, der løses af statslige myndigheder, er af mere speciel karakter. Det principielt nye i opbygningen af den offentlige forvaltning er etableringen af særlige ankenævn, der uafhængigt af såvel amtsrådene som de statslige myndigheder, træffer afgørelser i administrative sager, hvor kommunalforvaltningen under kontrol fra kommunalbestyrelserne som 1. instans har afgjort sagerne.

Denne nydannelse er videreført på det centrale plan, hvor man på en række områder har udskilt ankesagerne fra centraladministrationens arbejdsopgaver og henlagt dem til ankenævn/ankestyrelser, der er uafhængige af centraladministrationen og dermed af ministeren for det pågældende sagsområde. Denne udvikling har også haft indflydelse på departementernes organisation. Da disse opgaver i voksende omfang vil indskrænke sig til planlægning, budget og fastlæggelse af almene retningslinier for administrationen, er departementernes indre organisation i stadig flere tilfælde ændret på en måde, der gør dem bedre egnede til at løse disse opgaver. Foruden de særlige budget- og regnskabskontorer, der også hidtil har været ret almindelige, organiseres der nu særlige sekretariater og planlægningskontorer. Udviklingen skulle også gøre det muligt at begrænse departementernes størrelse.

Socialministeren nævnte bl.a., at byrdefordelingsproblemerne måtte løses i takt med opgaveomlægningerne. Byrdefordelingen mellem staten og kommunerne/amtskommunerne hænger meget nøje sammen med såvel opgavefordelingen som reglerne for tilvejebringelse af de nødvendige indtægter og disses fordeling mellem staten og kommunerne/amtskommunerne. Forskellen mellem beskatningsreglerne for henholdsvis staten, amtskommunerne, købstæderne og sognekommunerne nødvendiggjorde en omlægning af disse regler og en fordeling af indtægterne på et andet grundlag end hidtil. For så vidt angår personbeskatningen er det tilstrækkeligt at fremhæve, at statskatten er progressiv, mens den kommunale/amtskommunale personskat kun stiger forholdsmæssigt med indtægten. Dette i sig selv gjorde det til en umulighed at anvende synspunktet om, at den, der skal løse en opgave, også skal bekoste den. Synspunktet om, at der bør være den størst mulige sammenhæng mellem myndighed og økonomisk ansvar, søger man så vidt muligt at følge ved udform-

ningen af finansieringen af de offentlige udgifter. Allerede tidligere havde man dog i vidt omfang fraveget dette hovedsynspunkt, idet de fleste opgaver, hvis løsning var blevet lagt ud til kommunerne, var blevet fulgt op af regler om tilskud eller refusioner.

Disse ydelser havde naturligvis først og fremmest til formål at gøre det økonomisk muligt for kommunerne at gennemføre de pågældende foranstaltninger. På den anden side måtte ydelserne ikke være større, end at kommunerne havde en interesse i en fornuftig økonomi, fordi de skulle betale en større eller mindre del af udgifterne.

I betænkningen "Statens refusioner af kommunernes udgifter" (nr. 471/1968) fremhævede et embedsmandsudvalg, at den væsentligste kritik mod det etablerede tilskuds- og refusionssystem var, at det forhindrede en tilfredsstillende prioritering af de offentlige udgifter og i mange tilfælde svækkede tilskyndelsen til at løse de offentlige opgaver på den mest hensigtsmæssige måde. Udvalget pegede derfor på en række muligheder for at imødekomme kritikken:

1) Statsovertagelse af det mellemkommunale refusionsforbunds udgifter

2) Skatteudjævningstilskud

3) Tilskud efter objektive kriterier

4) Omlægning fra statslig til kommunal beskatning

Denne omlægning af byrdefordelingen er nu delvist gennemført. Der er i denne forbindelse navnlig grund til at pege på, at man på nogle meget udgiftskrævende områder har gennemført tilskud efter objektive kriterier ("bloktilskud"). Herved forstås faste tilskud, hvis størrelse er bestemt af forhold, som kommunen ikke har nogen indflydelse på, f.eks. kommunens befolkningstal, vejnettets længde i kommunen m.v. Store områder er dog endnu ikke kommet under denne ordning, og for så vidt angår den betydelige udgiftspost vedrørende folkepension, tilbagebetaler staten hele det beløb til kommunerne, som disse har udbetalt.

I det omfang, hvor byrdefordelingsreformen er gennemført, har man derved givet lokaladministrationen større ansvar og ret til prioritering ved løsningen af de tilsvarende opgaver i den lokale forvaltning.

Gennemførelsen af princippet om enhedsforvaltning har også på andre områder haft konsekvenser. Blandt disse områder er den form, hvorunder centraladministrationen kan styre lokaladministrationen. Socialministeren nævnte bl.a., at det gjaldt om at finde et balancepunkt mellem fuld frihed for kommunerne og statslig dirigering i detaljer på de forskellige områder.

Arbejdet med at finde dette balancepunkt er noget, der stadig er i gang. Man kan gøre fremskridt, men man kan aldrig afslutte arbejdet. Der vil altid dukke nye forhold op, der nødvendiggør en ny vurdering af balancepunktet.

I praksis er man begyndt på at fastsætte eller at revidere allerede fastsatte normer og standarder for en række offentlige ydelser. Det reelle problem ved at finde balancepunktet her er overvejelserne om, hvor stort et råderum man kan indrømme lokaladministrationen, uden at det går for meget ud over hensynet til den ligelige forvaltning, og uden at det udelukker en samlet styring af ressourceanvendelsen på det pågældende sagsområde. Den ligelige forvaltning er i denne henseende udtryk for borgernes ønsker om at være ens stillet i forhold til forvaltningen, uanset om man bor i den ene eller den anden kommune. Der findes ikke noget fast, og endeligt balancepunkt, men det må veksle fra sagsområde til sagsområde og være afhængigt af de skiftende tiders forskellige politiske målsætninger.

Et af de områder, hvor princippet om enhedsforvaltning også slår igennem, er på budget- og regnskabsområdet. I en betænkning (nr. 722/1974) om det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner har et udvalg bestående af tjenestemænd fra staten, amtskommunerne og kommunerne samt de kommunale organisationer fremsat et forslag til et ensartet budget- og regnskabssystem, der bl.a. skulle have til formål at give staten bedre informationer om de opgaver, hvis løsning er henlagt til den kommunale del af lokaladministrationen. Dette nye budget- og regnskabsystem er - bortset fra Københavns kommune, hvor det træder i kraft den 1. januar 1978 - trådt i kraft den 1. januar 1977. For statens vedkommende er et nyt regnskabssystem, der på tilsvarende måde skal give større informationsmuligheder, ved at blive gennemført.

Disse bestræbelser fører videre til den overordnede plan-

lægning. For så vidt angår sektor/stedplanlægningen er man nået langt med hensyn til en opgaveomlægning, og arbejdet med gennemførelsen af denne form for planlægning fortsætter. For så vidt angår den overordnede planlægning har et snævert embedsmandsudvalg afgivet en betænkning (nr. 743/75) om planlægningen i centraladministrationen. Det er et grundsynspunkt i dette udvalgs betænkning, at den sammenfattende budgetlægning og planlægning må omfatte alle offentlige myndigheder, såvel statslige som kommunale, såvel centraladministrationen som lokaladministrationen, således at det samlede ressourceforbrug kan holdes inden for en samfundsøkonomisk afstemt ramme.

Efter at den kommunale og den amtskommunale forvaltning på denne måde er blevet en væsentlig del af den samlede offentlige forvaltning, har grundlovens bestemmelse om, at kommunerne har ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender, fået mindre betydning. De opgaver, som kommuner og amtskommuner i dag beskæftiger sig med, er i alt overvejende grad ikke egne "anliggender", men opgaver, som de løser som en del af den offentlige forvaltning. Det er langt mere væsentligt, at der ved forvaltningsreformen, som er ved at være gennemført, er givet dem ret til selvforvaltning, d.v.s. ret til at løse de offentlige opgaver inden for ret løse rammer.

2.3. De kommunale organisationer

Oprindeligt formede forholdet mellem stat og kommune sig som en direkte kontakt mellem på den ene side mange, små og enkeltstående kommuner og på den anden side den pågældende statsinstitution. For statens vedkommende var det hovedsageligt ensbetydende med Indenrigsministeriet, hvorunder hovedparten af den statslige forvaltning sorterede, samt statsamtmanden og den lokale politimester.

Mens udviklingen for kommunernes vedkommende har ført til færre og større enheder, har den derimod hvad staten angår resulteret i udskillelsen af stadigt flere opgaver til nye ministerier.

Set i relation til det historiske udgangspunkt kan vi således fastslå, at færre og større kommuner har en række forbindelser med adskillige statsinstitutioner. Til disse ændringer i størrelsesforholdet og antallet af organer kommer yderligere den væ-

sentlige forskel, at kommunerne i dag ikke blot indgår som elementer i en statslig og kommunal enhedsforvaltning, men at de desuden i kraft af et omfattende kommunalt samarbejde heller ikke længere kan betragtes som enkeltstående i forhold til hinanden. På en række forskellige områder har dette samarbejde medført betydelige ændringer i forholdet mellem staten og kommunerne og mellem kommunerne indbyrdes. Dette er klart kommet til udtryk gennem den rolle, som de to store kommunale organisationer Kommunernes Landsforening (KL) og Amtsrådsforeningen i Danmark spiller i den offentlige forvaltning.

De kommunale foreningers historie kan i mange henseender betragtes som en regelret afspejling af de organisatoriske reformer og de sociale og økonomiske ændringer, som kommunerne har gennemlevet.

Allerede kort efter vedtagelsen af de første kommunale styrelseslove i henhold til 1849-grundloven (1867 og 1868) afholdt en række kommuner på lokalt plan møder om anliggender af fælles interesse, og i henholdsvis 1885 og 1899 dannedes de landsdækkende foreninger, Købstadsforeningen og De samvirkende Sognerådsforeninger. Disse foreninger svarede til den eksisterende opdeling i byer og sognekommuner. Efterhånden som væksten i de større byer udstrakte til de omliggende sognekommuner, følte disse dog ikke, at deres specielle bymæssige problemer kunne varetages af sognerådsforeningerne, og de dannede derfor i 1915 Foreningen af bymæssige Kommuner.

Fra begyndelsen af dette århundrede blev byernes, forstædernes og landkommunernes interesser således varetaget af tre forskellige foreninger, indtil disse i forbindelse med kommunalreformen blev sammensluttet i KL, der omfatter samtlige kommuner med undtagelse af København og Frederiksberg. Sammenslutningen foregik ret gnidningsløst, hvilket nok skyldes dels kommunalreformens tilvejebringelse af mere ensartede kommuner og dels et allerede længe praktiseret sekretariatssamarbejde mellem de tre tidligere foreninger.

For Amtsrådsforeningens vedkommende rejste kommunalreformen ikke større sammenlægningsproblemer og den landsdækkende forening, der var blevet dannet i 1915, kunne derfor stort set videreføres i uændret skikkelse.

I begge organisationer vælges den øverste ledelse, besty-

relsen, af et delegeretmøde. For Amtsrådsforeningens vedkommende udgøres dette af samtlige amtsrådsmedlemmer, mens det i KL udgøres af lokale repræsentanter i forhold til kommunernes indbyggertal.

På begge delegeretmøder vælges bestyrelserne i forhold til de politiske partiers stemmeandele ved sidste amtsrådsvalg, idet lokale lister, der ikke er tilknyttet et landsdækkende parti, ved valgene i KL kan tilslutte sig et af disse. De rent lokale lister er derfor ikke direkte repræsenteret i bestyrelserne, der således vælges i god overensstemmelse med de seneste års tendens, hvorefter kommunalbestyrelsesmedlemmerne i stadigt større omfang repræsenterer et af de nationale partier.

Organisationernes opgaver og de synspunkter, som ofte er blevet drøftet i forbindelse hermed, kom tidligt til udtryk i forrige århundrede. Umiddelbart efter vedtagelsen af de kommunale styrelseslove i 1860'erne fremsattes således forslag om landssammenluttende foreninger, der skulle virke som kommunernes talsmænd i forhold til staten og sikre en vis ensartethed i den kommunale service over for borgerne i kraft af ensartede fortolkninger af love m.v. Imidlertid blev disse forslag afvist under henvisning til blandt andet den nyligt grundlovssikrede ret til kommunalt selvstyre, der blev anset for at stride mod sådanne foreningsdannelser.

I begge henseender indtager KL og Amtsrådsforeningen i dag en særdeles central position. De kommunale organisationer er gennem årene blevet inddraget i lovforberedelsen og udstedelsen af administrative forskrifter på stadigt flere områder. Desuden har organisationerne sammen med staten ved en række aftaler fastlagt rammerne for kommunernes virksomhed på forskellige områder, herunder først og fremmest vedrørende budgetlægning og personale-normering.

Traditionelt er det blevet antaget, at offentlige forvaltningsorganer ikke rent juridisk kan overdrage deres grundlovstillede kompetence til andre organer. I overensstemmelse hermed fastslås det i de kommunale styrelseslove, at en kompetenceoverdragelse i givet fald kræver godkendelse af de statslige tilsynsmyndigheder. Det spørgsmål er derfor blevet rejst, om der kræves godkendelse fra tilsynsmyndighederne, når kommunerne overlader

indgåelsen af overenskomster og andre løn- og ansættelsesvilkår til lønningsudvalgene i KL og Amtsrådsforeningen, hvis vedtægter bestemmer, at dette i givet fald sker med bindende virkning for de respektive kommuner.

Bl.a. med henvisning til, at kommunerne kan tilbagekalde overdragelsen, og at aftalerne på lønningsområdet efterfølgende skal godkendes af en statslig tilsynsmyndighed - Kommunernes Lønningsnævn - har Folketingets Ombudsmand udtalt, at en egentlig forudgående godkendelse af overdragelsen af forhandlingsretten ikke er nødvendig. (FO skr. af 13.12.1977).

Under alle omstændigheder må det fastslås, at den nærmere karakter af disse aftaler beror på forholdet mellem foreningerne og deres medlemmer.

I yderste konsekvens ville en eksklusion på grund af manglende efterlevelse af foreningernes vedtagelser føre til, at kommunerne selv måtte varetage lokale interesser i forhold til regering og folketing, ligesom de derved ville unddrage sig de muligheder for service fra foreningerne, som et medlemskab heraf muliggør.

Denne servicevirksomhed består dels i udsendelsen af skriftligt materiale i form af cirkulærer og vejledninger m.v., som kommunerne afholder udgifterne ved i form af abonnementer ud over kontingenterne, dels i honorarlønnet konsulentbistand til specielt de mindre kommuner.

Det skal dog understreges, at de dele af foreningernes virksomhed, der finansieres ved en honorarbetalning, ikke er knyttet til et medlemskab af foreningerne. Kommunernes revisionsafdeling, der organisatorisk er en del af KL, varetager således ikke revisionsforretningerne for samtlige primærkommuner, og afdelingen reviderer i øvrigt regnskaberne for en række amtskommuner og selvejende institutioner.

2.4. Den offentlige forvaltnings økonomi og totalplanlægning

I den industrialiserede verden markerede den første verdenskrig og de kriseindgreb, der blev foretaget herunder, overgangen fra natvægerstaten til den moderne velfærdsstat. Mens det offentliges rolle hidtil havde været begrænset til varetagelsen af forholdsvis få opgaver, ændredes dette forhold afgørende i lø-

bet af de følgende årtier. Omkring århundredskiftet udgjorde de offentlige budgetter således et par procent af nationalproduktet, mens det tilsvarende tal i dag ligger på omkring 40 procent.

Konsekvensen heraf har været en stadigt stigende interesse for dels sammenhængen mellem, hvad forskellige offentlige myndigheder foretager sig, og dels sammenhængen mellem udviklingen i samfundet og det offentliges virksomhed i almindelighed.

De praktiske resultater heraf er kommet til udtryk i bestræbelserne på at planlægge og samordne den offentlige forvaltnings virksomhed og i forsøgene på ved finanspolitiske reguleringer af det offentliges indtægter og udgifter samt ved pengepolitiske indgreb over for renteniveauet at påvirke samfundets økonomiske udvikling i den ønskede retning.

Disse sammenhænge har selvsagt stor betydning for hinanden. En finans- og pengepolitisk stramning vil således kunne føre til, at efterspørgslen efter visse sociale ydelser øges med den konsekvens, at man må skære ned på ydelserne på andre områder, medmindre bevillingerne forøges. Ligeledes vil forholdet mellem de enkelte forvaltningsgrene indbyrdes få betydning for udviklingen i samfundet i øvrigt. Hvis f.eks. Postgirofondens og ATP-fondens køber obligationer i større mængde, samtidig med at Danmarks Nationalbank forsøger at presse renten op ved at sælge ud af sin obligationsbeholdning, opnås den ønskede pengepolitiske stramning naturligvis ikke i det tilsigtede omfang.

Mens vi senere vil omtale statens og kommunernes interne forhold og samordningen af de forskellige forvaltninger, skal vi her specielt fremhæve forholdet mellem staten og kommunerne.

Selv om kommunalreformerne muligvis på længere sigt vil føre til, at man i højere grad må overveje den statslige forvaltnings interne forhold i lyset af kommunernes virksomhed, har det karakteristiske dog hidtil været, at staten har været det styrende element i forhold til kommunerne i den udstrækning, en styring overhovedet har fundet sted.

Dette har således været tilfældet såvel m.h.t. indholdet af kommunernes virksomhed, d.v.s. hvilke ydelser kommunerne leverer, omfanget heraf, d.v.s. kommunernes samlede aktiviteter, samt de former, hvorunder kommunerne fastlægger indhold og omfang.

Gennem de seneste år har Folketinget og regeringen ved

standarder og normer, d.v.s. regler vedrørende ydelsernes indhold, fastsat maksimumsgrænser for kommunernes aktiviteter på forskellige områder. Traditionelt har normer og standarder dog været benyttet som midler til sikring af en minimumsstandard, og tilsvarende har overførslen af økonomiske midler fra staten til kommunerne sigtet mod at opmuntre kommunerne til at foretage sig noget, som man måtte antage kommunerne ellers ikke ville gøre.

Refusioner eller refunderinger af kommunernes udgifter til bestemte formål er således i en række tilfælde blevet givet ud fra et tilskyndelsesmotiv, selv om de på nogle områder alene er udtryk for, at staten har overdraget visse opgaver til kommunerne. Dette er således tilfældet m.h.t. administrationen af folke- og invalidepension, som kommunerne er forpligtede til at udbetale, men som til gengæld refunderes fuldt ud.

På f.eks. lærerlønsområdet, hvor det beror på kommunerne, hvor mange lærere man vil ansætte lokalt, refunderede staten tidligere lønningerne med 85 procent. I kraft af kommuneskatten af lærerlønningerne og de afledte indtægter, der stammede herfra, blev det således direkte en økonomisk fordel for kommunerne at ansætte mange lærere. Klassekvotienterne blev derfor små, og dette var netop hensigten med denne refusionsordning.

Kritikken heraf har dels vedrørt kommunernes prioritering og dels konsekvensen af refusionssystemet for statens udgiftspolitik. Det er således blevet hævdet, at kommunerne ansatte lærere, uden at dette var udtryk for et lokalt ønske, og at statens udgiftspolitik blev fastlagt på grundlag af dispositioner, som den ikke havde indflydelse på. Dels for at udvide kommunernes dispositionsfrihed lokalt og dels for at give staten større indflydelse på de samlede offentlige udgifter er refusionerne - og herunder lærerlønsrefusionerne - derfor gradvist blevet nedsat til fordel for generelle statstilskud, der ikke er knyttet til bestemte formål.

Refusioner og statstilskud bevilges på de årlige finanslove på grundlag af retningslinier, der fastlægges ved forhandling mellem staten og de kommunale organisationer samt Københavns og Frederiksbergs kommuner. Resultatet heraf kan derfor betragtes såvel som et udtryk for forholdet mellem staten og kommunerne som mellem kommunerne indbyrdes.

Mens de samlede statslige overførsler til kommunerne gennem de senere år har betydet, at der er sket en forskydning til fordel for de vestlige egne af landet, er refusionerne fra omkring 1970 faldet fra ca. 55 procent til omkring 38 procent i 1976, således at kommunerne altså tilsyneladende generelt har fået et større råderum for lokale afgørelser.

Ved fastlæggelsen af standarder og normer samt kriterierne for statsrefusioner og generelle tilskud har staten imidlertid lige som tidligere mulighed for at influere på kommunernes udgifter og indtægter. Staten har derudover dels ved love og dels ved aftaler med de kommunale organisationer fastlagt rammerne for kommunernes økonomiske virksomhed.

Ud over refusioner og tilskud samt de relativt beskedne indtægter fra de kommunale forsyningsvirksomheder stammer kommunernes indkomster fra skatter og lån.

Ifølge grundloven kan ingen skatter opkræves, medmindre dette sker i henhold til lov. Mens ejendomsskattelovene altid har indeholdt bestemmelser om, med hvilke procentsatser kommunerne kan opkræve disse skatter, har dette ikke været tilfældet for indkomstskatterne, der udgør langt den største del af de indkomster, som primærkommunerne direkte har indflydelse på. Normalt udskrives kommuneskatterne derfor i henhold til en lov, der alene fastlægger, at de kommunale indkomstskatter udskrives på grundlag af de udskrivningsprocenter, der vedtages af de respektive kommunalbestyrelser. I et enkelt finansår - 1972/73 - har Folketinget dog fastsat en overgrænse for de kommunale indkomstskatter i forhold til det forudgående finansår.

Denne - historisk set - enestående lov må ses i sammenhæng med en række bestemmelser fastsat i form af de aftaler mellem de kommunale organisationer og staten, der siden har fastlagt rammerne for kommunernes virksomhed, såvel m.h.t. indtægter som udgifter.

I henhold til styrelsesloven må kommunerne ikke optage lån uden tilsynsmyndighedernes godkendelse, og staten har således formelt en mulighed for at fastlægge de nærmere bestemmelser herom i henhold til det underordningsforhold, der eksisterer mellem staten og tilsynsmyndighederne. De rammer, der er blevet fastlagt på dette område, bunder imidlertid på aftaler mellem staten og de

kommunale organisationer om lofter for låneoptagelsen i perioden 1971 til 1973 samt fra 1973 og fremefter aftaler om selvfinansieringsprocenter.

Lånerammerne blev fastsat i forhold til det forrige års lånoptagning, således at kommuner med et relativt lille lånebehov blev gunstigt stillet i forhold til de øvrige kommuner. I modsætning hertil skulle selvfinansieringsreglerne stille kommunerne relativt ens, idet lånemulighederne herefter sættes i forhold til skattegrundlaget i kommunen.

På udgiftssiden er kommunernes aktiviteter i enkelte år blevet reguleret i henhold til boligministerens bemyndigelse til at fastlægge anlægsstop for offentlige byggerier m.v. Af større betydning er dog de årlige investeringsaftaler, der siden 1972 er blevet indgået mellem staten og organisationerne. Også hvad personalenormeringen angår er der i enkelte år blevet indgået aftaler om generelle lofter. Disse aftaler har dog næppe haft den samme effekt som de specielle maksimumsregler, der lejlighedsvis er blevet aftalt for visse sociale institutioner.

Mens refusionssystemet historisk set er udtryk for statens bestræbelser på at tilvejebringe en vis standard i de kommunale ydelser til borgerne, er de øvrige normeringer af indtægter og udgifter gennem 1970'erne først og fremmest sket ud fra et ønske om at indpasse kommunernes virksomhed i en samlet dansk finanspolitik.

I modsætning hertil har reguleringen af de former, hvorunder kommunernes indtægter og udgifter fastlægges, dog haft andre formål. I henhold til styrelseslovene fastsætter indenrigsministeren de former, hvorunder de kommunale regnskaber aflægges, og det er med hjemmel i denne bestemmelse, at Indenrigsministeriet efter forhandling med KL og Amtsrådsforeningen har udformet det budget- og regnskabssystem, der blev indført i 1977, og som vi senere vil omtale i afsnit 4.5.

Tankegangen bag denne reform har først og fremmest været at gøre budgettet mere overskueligt, således at de respektive kommunalbestyrelser og kommunalforvaltninger herved skulle få et bedre styringsinstrument til rådighed. Indførelsen af ensartede og overskuelige budgetopstillinger for samtlige kommuner vil dog selvsagt muliggøre, at man lokalt tager hensyn til, hvad der sker i andre kommuner. Ligeledes vil den tilnærmelse, der herved er

sket til en ensartet budgetopstilling for staten og kommunerne, på længere sigt kunne føre til et egentligt budgetsamarbejde i hele den offentlige forvaltning.

Et udvalg med repræsentation for staten og kommunerne overvejer for tiden (1977), hvad der nærmere kunne indgå i et sådant samarbejde. Mens de kommunale organisationer har præciseret, at det må begrænses til udvekslingen af informationer med henblik på at skabe et bedre beslutningsgrundlag, blev der i PP II (Perspektivplan-redegørelse 1972-1987) formuleret betydeligt mere vidtgående ønsker.

I tilslutning til en understregning af behovet for en økonomisk totalplanlægning blev det således fremhævet, at formålet med et budgetsamarbejde må være, "at der i praksis gives regering og folketing mulighed for at styre den samlede offentlige udgiftsudvikling".

De samlede offentlige budgetters fordeling på staten og kommunerne kan illustreres ved den følgende forenkledede skitse:

| | Indtægter | | | Udgifter | | |
|-----------|-----------|----------|-------------------------|----------|----------|------------------------|
| | sektor 1 | sektor 2 | i alt | sektor 1 | sektor 2 | i alt |
| staten | | | | | | |
| kommune 1 | | | | | | |
| kommune 2 | | | | | | |
| i alt | | | totale offentlige indt. | | | totale offentlige udg. |

Gennem den første halvdel af 1970'erne opkrævede staten 2/3 af de samlede offentlige skatter. Efter fradrag af refusioner og tilskud udgjorde statens udgifter imidlertid kun 1/3 af de samlede offentlige udgifter. En finanspolitik, hvis virkemidler begrænses til de egentlige statsindtægter og statsudgifter, vil derfor ikke have den fornødne slagkraft.

Hvis Folketinget derimod skulle fastlægge en overordnet finanspolitik ved en regulering af de samlede offentlige indtægter og udgifter, ville konsekvensen blive en ret radikal ændring af kommunernes stilling.

Som det fremgår af figuren, skal budgettallene i så fald ikke blot fordeles på staten og kommunerne som sådanne, men også på de enkelte kommuner. Såfremt de kommunale budgetter herudover skal samordnes med planer inden for forskellige sektorer på tværs af sondringen mellem staten og kommunerne, skal budgettallene dernæst yderligere opdeles efter forskellige formål.

Selv om ønskerne om selvstyre og totalplanlægning er uforenelige i den yderste konsekvens, sker der som nævnt allerede i dag en vis samordning af budgetterne, blandt andet ved aftalerne med de kommunale organisationer.

De problemer, som et egentligt budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne rejser, er derfor ikke nye. Blot er de gennem de seneste år blevet diskuteret i større omfang.

2.5. Folketingets ombudsmand

En beskrivelse af offentlig forvaltning her i landet er ikke dækkende, medmindre man medtager Folketingets ombudsmand, selv om han ikke er et led i forvaltningen.

Ombudsmandsordningen er efter forudgående drøftelser i forvaltningskommissionen (7. betænkning 1950) og i forfatningskommissionen (betænkning 1953) indført for statens forvaltning i grundloven af 1953. Ordningen er etableret med den svenske ordning med en justie- og en militieombudsman fra 1809 (og 1914) som forbillede, men ombudsmandsordningen har her haft sin egen udvikling, således at den danske ordning også anvendes som forbillede i andre lande.

Ordningen trådte i kraft den 1. april 1955. Ombudsmanden har indseende med, om de personer, som virker i statens tjeneste, gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser under udøvelsen af deres tjeneste. Det varede ikke længe, før spørgsmålet om det rigtige i at afskære kritik over for kommunerne meldte sig i praksis. Der forekom tilfælde, hvor det kunne være vanskeligt at henføre et organ eller en virksomhed til det statslige eller det kommunale område. Og det virkede kunstigt, at ombudsmanden i en

klagesag, der i første instans var afgjort af en kommunal myndighed og i anden instans af en statslig myndighed, kun måtte beskæftige sig med den statslige myndigheds behandling af sagen, men ikke med den sagsbehandling, der var udført i første instans, selv om det var her, at der var sket fejl. Endelig var det for den almindelige borger ikke umiddelbart forståeligt, at der var en sådan forskel på den statslige og den kommunale del af den offentlige forvaltning, at ombudsmanden kun måtte påtale fejl og forsømmelser i den statslige forvaltning, der som regel var fjernest fra borgerne, men ikke hos den kommunale forvaltning, som borgerne havde tæt inde på livet.

Efter nogen drøftelse blev derfor den kommunale forvaltning fra den 1. april 1962 inddraget under ombudsmanden. Der er dog to begrænsninger i dette tilsyn, idet ombudsmanden alene kan behandle klager i sager, hvor der er adgang til at anke til en statslig myndighed, og hvor der ikke er tale om den samlede kommunalbestyrelses virksomhed. Disse to begrænsninger gælder dog ikke, hvis ombudsmanden af egen drift tager en sag op til behandling.

Ombudsmanden er ansat af Folketinget til på dets vegne at føre tilsyn med den samlede offentlige forvaltning. Han skal derfor hvert år afgive en beretning til Folketinget om sin virksomhed. Denne beretning indeholder de afgørelser, hvor han har udtalt kritik, eller hvor han har foretaget henstillinger. Derudover er der medtaget nogle afgørelser, hvor ombudsmanden hverken har kritiseret eller henstillet, men hvor han dog har fundet, at sagen har almen interesse.

Ombudsmanden kan ikke ændre en afgørelse. Det forekommer da også, at en myndighed trods henstilling fra ombudsmanden ikke vil ændre sin afgørelse eller sin praksis. I almindelighed retter den offentlige forvaltning sig efter kritikken eller henstillingen. I visse tilfælde henstiller ombudsmanden, at en klager får lejlighed til at forelægge sin sag for domstolene. I så fald bliver der af forvaltningen givet klageren bevilling til fri proces med beskikkelse af advokat under den efterfølgende retssag.

Selv om ombudsmanden formelt ikke har mulighed for at ændre en administrativ afgørelse, har han således reelt så stor indflydelse, at en påtale fra hans side som oftest fører til en fornyet sagsbehandling og ofte til en ændret afgørelse.

Ombudsmandsinstitutionen har nu virket i så mange år, at der i de afgørelser, som han har truffet, kan findes mange retningslinier for administrativ sagsbehandling. En gennemgang af hans praksis falder uden for rammerne for nærværende fremstilling, men der kan være grund til et par bemærkninger.

Ombudsmanden er ikke - som en forvaltningsdomstol ville være - bundet til alene at bedømme klagesager på det grundlag, som forelægges ham, men han kan selv drage omsorg for, at manglende oplysninger bliver indhentet, og at den indklagede myndighed redegør for grundlaget for sin praksis. Han er heller ikke bundet til alene at tage hensyn til de meget få formforskrifter for administrativ sagsbehandling, der findes, men kan selv opstille retningslinier for "god forvaltningsskik".

Ombudsmandens indflydelse på forvaltningen gennem forbedring af sagsbehandlingen, som hans arbejde har betydet, må formentlig på langt sigt tillægges større værdi end de konkrete sager, hvor han har udvirket en ændring af afgørelsen.

3. CENTRALADMINISTRATION

3.1. Ministerialsystemet

Den øverste administrative myndighed indehaves som tidligere nævnt af samtlige ministre under forsæde af statsministeren. Denne forsamling kaldes i grundloven for ministeriet, men da betegnelsen kan forveksles med den organisation, der hører under den enkelte minister (Indenrigsministeriet, Handelsministeriet o.s.v.), vil vi foretrække at betegne forsamlingen af alle ministre som ministermødet eller regeringen. I grundloven er regeringen ganske vist betegnelsen for statsrådet under forsæde af kongen, men vi holder os til den populære sprogbrug, hvorefter regeringen alene er en betegnelse for samtlige ministre. Hvis det en dag står tværs over forsiden på alle aviser, at regeringen er gået, så ved vi jo, at det er ministrene, der er gået.

Ministermødet har den højeste administrative myndighed her i landet. Alle lovforslag og forslag til vigtigere administrative beslutninger skal forelægges i ministermødet. Det står ganske vist ikke i grundloven eller i nogen anden almindelig bestemmelse, men reglen er et afgørende led i dansk forfatningspraksis. En uhelbredelig konflikt imellem en minister og den øvrige regering kan kun løses, ved at ministeren får sin afsked. I politisk henseende har en minister altså ikke nogen selvstændig myndighed længere, end at han kan få den nødvendige rygdækning i regeringen.

Efter den anden verdenskrig begyndte udviklingen af mere eller mindre faste regeringsudvalg, d.v.s. udvalg hvis medlemmer er ministre. Det ældste og vigtigste faste regeringsudvalg er økonomiudvalget, der til tider har haft selvstændige beføjelser især under regeringer, der var dannet af flere partier (koalitionsregeringer). Et ministerudvalg, der i de senere år har fået voksende betydning, behandler løbende Danmarks forhold til de europæiske fællesskaber (EF). Alle ministerudvalg får administrativ bistand af sekretariater, der enten er det departement, som formanden er chef for, eller også et tværgående udvalg af ministerielle tjenestemænd.

På samme måde som tilfældet er med regeringens beslutninger, kan ministerudvalgenes beslutninger, for så vidt de angår enkelte borgere, kun meddeles disse i skrivelser, der udgår fra et ministerium eventuelt underskrevet af den pågældende minister.

Betænkningen vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed (743/1975) udtaler, at samordningen og planlægningen i perioder i højere grad har fundet sted i ministerudvalgene end i ministermøderne. Betænkningen peger på, at der eksisterer et broget billede af samordningsmekanismer, og stiller forslag om en mere ledelsesbevidst organisering af vigtige dele af regeringsarbejdet.

Når en ny regering træder til, eller der skal laves om på arbejdsfordelingen mellem ministrene, udsender regeringen en meddelelse om forretningernes fordeling mellem de enkelte ministre. Det er et område, som Folketinget ikke kan blande sig i, og det er spørgsmål, som til syvende og sidst kun statsministeren afgør. Bekendtgørelsen - eventuelt i forbindelse med tilsvarende tidligere bekendtgørelser - giver altså oplysning om, hvor mange ministerier der skal være, de enkelte ministeriers navne og en beskrivelse af hvert enkelt ministeriums forretningsområde. Til sammen indeholder denne beskrivelse en angivelse af alt, hvad den offentlige forvaltning beskæftiger sig med. Oprettelsen af et nyt ministerium kræver naturligvis en ny bevilling - i hvert fald til ministerens løn - men Finansudvalget har aldrig forsøgt at blande sig i regeringsdannelserne ved at nægte at give de fornødne bevillinger. Da departementerne altså ikke har nogen selvstændig eksistens, men alene er ministrenes sekretariater, burde følgen være, at departementerne overhovedet ikke omtales i lovgivningen, og da slet ikke blev oprettet ved lov. En følge af, at hverken den offentlige administration eller Folketinget interesserer sig synderligt for de organisatoriske principper, er imidlertid, at der faktisk findes love, der omtaler departementet som en selvstændig organisation, f.eks. loven om udenrigstjenesten (397/1974). Et helt kuriøst eksempel er den lov (530/1947), hvorved Boligministeriet oprettes, og en række stillinger udtrykkelig nævnes. Den sædvanlige fremgangsmåde er, at der søges bevilling om de ønskede stillinger, og at departementets organisation helt overlades til ministeren (regeringen).

Det har været nævnt, at lovgivningen som hovedregel tillægger ministeren - og kun ministeren - beslutningsret inden for det område, der er henvist til ham. Årsagen hertil er af historisk karakter. Da ministerialsystemet blev gennemført i 1848, var den

enkelte ministers arbejdsbyrde faktisk ikke større, end at man regnede med, at han selv kunne træffe alle beslutninger eller i hvert fald overkomme at skrive under på alle de breve, der udsendes fra ministeriet. Sådan er det som bekendt ikke mere. I store bølger - ikke mindst under de to verdenskrige - har ministrenes opgaver antaget voksende omfang, og følgen er blevet, at de i tilsvarende grad har måttet bemyndige embedsmændene til at underskrive på deres vegne.

Hvis embedsmændene holder sig til de almindelige instrukser, som ministeren har givet dem, er det imidlertid alene ministeren, der er ansvarlig, hvad der så end skal forstås ved dette vanskelige begreb ansvar. Den beslutning, der træffes, er ministerens beslutning, hvad enten han har skrevet under eller ej. Embedsmændene er derfor alene ministerens forlængede arm.

Dette må danne udgangspunkt for en nærmere beskrivelse af de ministerielle embedsmænds forhold. Da de ikke har nogen selvstændig myndighed og ikke kan handle på egne vegne udadtil, er det klart, at de alene er ministerens medhjælper. Dette kommer klartest til udtryk i de ministerielle embedsmænds forhold til Folketinget. Samarbejdet mellem Folketinget og den offentlige forvaltning foregår bl.a. ved de såkaldte samråd, d.v.s. at vedkommende minister efter indbydelse møder op i et folketingsudvalg og giver svar på de spørgsmål, som udvalget stiller, som regel i forbindelse med behandlingen af et lovforslag. Ved sådanne samråd kan ministeren bestemme, at han skal ledsages af en embedsmand, men det er alene ham, der afgør, om embedsmanden skal møde i folketingsudvalget, og det er alene ham, der afgør, om embedsmanden må udtale sig i udvalget, og hvad han må sige.

Sådan er forholdene, hvis de sættes skarpt og principielt op, men i praksis er der naturligvis ikke noget i vejen for, at der slækkes på formerne, og dette er da også ofte tilfældet. I denne forbindelse kan det nævnes, at det i perioder forekommer, at en ministeriel embedsmand er sekretær for det folketingsudvalg, der behandler et lovforslag, den pågældende embedsmand selv har været med til at udarbejde. En sådan ordning kan være særdeles effektiv, fordi den skaber en langt smidigere forbindelse mellem folketingsudvalg og administration end den, der kan opnås derved, at udvalget stiller formelle spørgsmål, som skal besvares skriftligt af ministeren.

Ved kgl. resolution bliver det fastsat, at en person skal være minister for et nærmere bestemt sagsområde. Ministeriets navn er angivet på den pågældendes officielle brevpapir, og i det omfang, ministeren selv underskriver ministeriets skrivelser, opstår der ikke problemer udover de forannævnte. Hvem ministeren har rådført sig med, og hvilke forarbejder der er gjort, er altså for så vidt helt ligegyldigt. Ministeren har ved sin underskrift truffet en afgørelse i henhold til gældende lov.

For at gøre det praktisk muligt at få truffet alle de beslutninger, der ifølge lovgivningen skal træffes af en minister, vil et stort antal skrivelser fra ministerierne imidlertid ikke blive underskrevet af den pågældende minister, men af en embedsmand på ministerens vegne (P.M.V.). Trods en ofte forvirrende sprogbrug vil vi kalde alle de sekretariater, hvis skrivelser enten underskrives af ministeren selv eller af embedsmænd på hans vegne, for departementer.

Man har i de senere år stræbt imod, at en enkelt minister kun har ét departement, men der er flere undtagelser fra denne regel. Eksempelvis kan nævnes Finansministeriet, der består af budgetdepartementet, lønnings- og pensionsdepartementet og administrationsdepartementet. Dette problem må ikke forveksles med personsammenfald på ministerposten, således er for tiden den samme person justitsminister og forsvarsminister. Når vi har defineret et departement, som vi har gjort det foran, er det klart, at der i dansk forvaltning findes departementer, som ikke benævnes departementer. I det følgende afsnit skal vi for eksempel omtale generaldirektoraterne, der fungerer både som departementer og direktorater. I denne fremstilling anvendes betegnelsen departement imidlertid om alle organer, der falder ind under definitionen, uanset om de kaldes departementer eller ej.

Departementet ledes altså af en minister, d.v.s. et medlem af den siddende regering. Som følge deraf får departementet en ny chef, når en regering udskiftes med en anden. Herhjemme har vi ikke andre politiske udnævnelser i centraladministrationen i den forstand, at de pågældende automatisk fratræder samtidig med regeringen. Selv om det af og til hævdes, at der tages partipolitiske hensyn ved udnævnelse af højere tjenestemænd, har de politiske partier i almindelighed givet udtryk for, at tjenestemæn-

dene er loyale over for den til enhver tid siddende regering, og der findes kun ganske enkelte tilfælde, hvor denne loyalitet er blevet anfægtet. Det kan i denne forbindelse bemærkes, at vi ikke i den danske centraladministration - som for eksempel i den svenske - har andre officielt politisk ansatte end ministrene. Spørgsmålet om politisk ansatte statssekretærer eller lignende har derimod været diskuteret i forbindelse med problemerne om ministrenes arbejdsbyrde, men egentlige forslag har aldrig været fremsat.

I de ældre tjenestemandslove blev det udtrykkeligt angivet, at de administrative chefer for departementerne og enkelte andre institutioner havde direkte referat til ministeren. Begrebet kendtes ikke i denne sproglige form i lovene, som udtalte, at de pågældende tjenestemænd "står i deres embede umiddelbart under ministeren", men ikke udtalte noget om, hvad denne stilling betød. Begrebet indebar vel nok, at en minister ikke kunne henvise en departementschef til at forelægge en sag for embedsmænd inden for det samme ministerium men uden direkte referat, men på den anden side er ministeren - som tidligere nævnt - helt frit stillet med hensyn til, hvordan han selv vil behandle en sag, når han først har fået den forelagt.

Det hører til undtagelserne, at departementet overhovedet er nævnt i lovgivningen, og det er en naturlig følge af, at departementet simpelthen ikke eksisterer som et administrativt organ med selvstændig kompetence, men alene er ministerens sekretariat. De særlige love om udenrigstjenesten og om oprettelse af Boligministeriet har været nævnt foran. Som et yderligere eksempel kan nævnes statsbanernes styrelseslov (1969), der udtaler, at "generaldirektøren står som departementschef umiddelbart under ministeren for offentlige arbejder". I dette tilfælde nævnes altså departementet, og der tillægges udtrykkeligt departementschefen direkte referat. Heller ikke denne formulering udelukker naturligvis, at ministeren kan rådføre sig med andre om generaldirektoratets sager, men netop i dette tilfælde har formuleringen en særlig betydning, idet ministeren under sig har 2 generaldirektorer og et departement, og det har altså været hensigten at understrege, at disse 3 administrative organer er ligestillede.

Den korrekte lovteknik må imidlertid være, at departe-

mentet overhovedet ikke omtales i lovgivningen, således for eksempel loven om miljøbeskyttelse, der nævner Miljøstyrelsen og Miljøankenævnet, men ikke Miljøministeriets departement. Når loven taler om ministeren, må man altså simpelthen læse teksten, som om der stod: "Ministeren og hans departement i det omfang dette har fået tillagt ret til at træffe beslutninger på ministerens vegne".

Det historiske udgangspunkt for departementerne er som nævnt, at de alene skulle være ministrenes sekretariater. Dette ministerstyre i egentlig forstand har imidlertid kun en kort tid været en realitet. Det forsvandt, efterhånden som ministrenes forretningsområder voksede. I takt hermed skete der en såkaldt delegation af beslutningsmyndighed til embedsmændene i ministerierne. Delegation er et begreb i den offentlige ret, der nogenlunde svarer til den private rets begreb fuldmagt. Ved en delegation sker der, ligesom ved en fuldmagt, det, at en embedsmand underskriver en skrivelse med samme retsvirkning, som om ministeren selv havde underskrevet. Så længe embedsmanden holder sig inden for delegationens rammer, vil afgørelsen altså være bindende for ministeren. Dansk praksis adskiller sig fra praksis i de fleste andre lande derved, at der ikke eksisterer skriftlige instrukser om, hvorledes arbejdet i departementerne skal tilrettelægges. Der findes derfor heller ikke regler om, hvem der kan underskrive på ministerens vegne. Som følge deraf er det vanskeligt at afgøre, hvor langt ned i rækkerne en sådan bemyndigelse strækker sig i det enkelte ministerium. Der er nok forskel i så henseende fra det ene ministerium til det andet, men vi har ikke noget materiale at holde os til.

Normalt vil man være bundet af det, som ens fuldmægtig foretager sig inden for fuldmagtens ramme. Derfor er ministrene som regel også bundet af, hvad deres embedsmænd har underskrevet på deres vegne. Dette gælder klart, hvis den pågældende embedsmand har truffet en beslutning, som giver en privatmand, hvad han har bedt om, for eksempel imødekommer en ansøgning om en tilladelse. Det samme gælder i det hele taget, hvis en ministeriel skrivelse giver en privatmand en eller anden form for begunstiggelse. Hvis han derimod får afslag på en ansøgning, og afslaget er underskrevet af en embedsmand, vil der ikke været noget i vejen for, at ministeren, især hvis han ikke tidligere har set sa-

gen, senere giver den pågældende tilladelse. Som regel vil man dog sno sig udenom ved at fremhæve, at der er fremført noget nyt i klageskrivelsen, men i realiteten foreligger der ofte det forhold, at den samme myndighed, der har truffet den første beslutning (ministeriel skrivelse underskrevet P.M.V. af en embedsmand), senere træffer en anden beslutning (ministeriel skrivelse underskrevet af ministeren), skønt de to beslutninger altså formelt er truffet af den samme myndighed.

Det har nu flere gange været understreget, at de ministerielle departementer er ministrenes sekretariater. Heraf må følge, at et departement ikke kan have nogen administrativ myndighed uafhængigt af ministeren. I Norge anser man dette for noget nær en forfatningsretlig bestemmelse. Herhjemme har vi ingen forfatningsregel herom, men det samme har dog i almindelighed været antaget her. I praksis findes der heller ikke i dag noget eksempel på, at lovgivningen har tillagt et departement en myndighed uafhængigt af ministeren, men hvis Folketinget en dag skulle finde på noget sådant, er der næppe noget til hinder herfor: "Ingen over og ingen ved siden af Folketinget". Da der ved gennemførelsen af loven om Danmarks Statistik (196/1966) opstod tvivl om spørgsmålet, gav debatten i Folketinget udtryk for en sådan uvidenhed om, hvad selve spørgsmålet drejede sig om, at man kan vente sig hvad som helst. Det er indlysende, at Folketinget kan indføre, hvilken ordening det ønsker, og vi andre må nøjes med at fastslå, at hele vort hidtidige administrative system har hvilet på den forudsætning, at departementet (den) var vedkommende ministers sekretariat.

Da det oprindeligt var meningen, at ministrene hver for sig personligt skulle træffe beslutninger inden for deres sagsområde, er det klart, at området for departementernes selvstændige beslutninger voksede i takt med ministrenes arbejdsopgaver. Det vil fremgå af næste afsnit, at der allerede tidligt i forvaltningshistorien efter 1848 oprettedes sådanne centrale organer, som vi nu ville kalde direktorater. Hvor sådanne organer fandtes inden for et ministeriums område, var grundlaget for at overlade centraladministrative opgaver til disse direktorater naturligvis til stede. Hvor sådanne direktorater ikke fandtes, skete der derimod en stadig større ophobning af sager i selve ministeriet,

og i tidens løb blev denne udvikling ikke meget mindre i de ministerier, der kunne have overført sager til eksisterende direktorater, men altså ikke gjorde det.

Da Administrationsudvalget i 1960 foretog en opgørelse af, hvilken slags sager man egentlig beskæftigede sig med i ministerierne, blev resultatet da også, at man faktisk beskæftigede sig med alle tænkelige slags administrative sager. Som et led i den påtænkte reform var det derfor en vigtig opgave for administrationsudvalget at overveje en fornuftig arbejdsdeling inden for centraladministrationen. Udgangspunktet for disse overvejelser var den hovedbetragtning, at et ministerium burde være i stand til at udøve de ledende funktioner inden for sit arbejdsområde, og det mente man kun var muligt, hvis ministeren i almindelighed kun havde ledelsen af ét departement.

Vi skal i et senere afsnit komme nærmere ind på, at planlægning i voksende grad fremhæves som en nødvendig administrativ opgave, og det er indlysende, at selv om planlægningsfunktionerne fordeles mellem mange administrative organer, må departementet, der udgør toppen af hele den ministerielle pyramide, nødvendigvis spille en særlig rolle i denne henseende. Derfor blev planlægningen fremhævet som en af de opgaver, der efter administrationsudvalgets mening under alle omstændigheder skulle løses af departementet. I forbindelse med planlægningen må nævnes samordningen (koordinationen) af den virksomhed, der udøves af institutioner, som er underlagt ministeren, altså f.eks. direktorater og styrelser. Som et led i denne del af virksomheden er løbende udarbejdelse af prognoser nødvendig. Ved prognoser forstås, at man på grundlag af vor viden om forholdene i dag og om det sandsynlige udviklingsforløb prøver på at danne sig et billede af, hvordan forholdene vil være efter en bestemt årrækkes forløb.

Da det er ministeren, der skal fremlægge lovforslag i regeringens, må sådanne forslag nødvendigvis altid være forberedt i hans departement. I så henseende skal opmærksomheden henledes på, at lovforslag ofte udarbejdes af underordnede institutioner, og at det så specielt er departementets opgave at sikre sig, at forslaget er i overensstemmelse med de retningslinjer, der i øvrigt anlægges inden for ministeriets område. Alle lovforslag skal oversendes til Justitsministeriets lovkontor til udtalelse, og dette

kontor skal ikke alene sikre, at forslaget er affattet på den rette måde, men også at det ikke er i strid med almen lovgivning, som ikke hører under det ministerium, der har udarbejdet lovfor-
slaget.

Administrative forskrifter (bekendtgørelser, instrukser o.l.), der skal underskrives af ministeren, vil også blive udarbejdet eller godkendt i dennes departement.

For så vidt angår udarbejdelse af finanslov eller bevillingsansøgninger til Folketingets finansudvalg, skal disse også underskrives af ministeren selv, og alle bevillingssager må derfor behandles i ministerens departement.

I alle tilfælde, hvor lovgivningen bestemmer eller går ud fra, at underordnede organers beslutninger kan indbringes for ministeriet, vil behandlingen af sådanne sager naturligvis høre ind under departementets område. Departementets opgaver i denne henseende vil blive behandlet nedenfor under 3.4.

Efter den opfattelse, som Administrationsudvalget af 1960 gav udtryk for, var de forannævnte opgaver de eneste af egentlig departemental karakter. Hertil må dog føjes, at de underordnede organer i enkelttilfælde kan være i tvivl om rækkevidden af de almindelige retningslinjer, som ministeren har udstedt, og i sådanne tilfælde vil det være rimeligt, at en sag forelægges departementet. Det samme gælder, hvis der udvikler sig en ny praksis, som ministeren ikke har kunnet tage stilling til, eller der på anden måde indtræder uforudsete forhold.

En konsekvens af denne principielle indstilling må være, at enkeltafgørelser, altså typisk behandling af en borgers ansøgning, ikke i første omgang burde behandles af et departement, men af en underordnet institution. Da departementsreformerne satte ind i 1960'erne, var dette imidlertid langt fra tilfældet. En af de vigtigste grunde til departementernes svulmende arbejdsbyrde var netop, at så mange enkeltafgørelser blev truffet på højeste administrative plan. Allerede tidligere administrationskommissioner (1923 og 1946) havde peget på, at i hvert fald de tekniske spørgsmål burde lægges ud til direktorater, og dette synspunkt har i betydeligt omfang ligget til grund for senere reformer. Spørgsmålet er imidlertid nu, i hvilket omfang de almindelige (ikke-tekniske) administrative spørgsmål i første omgang skal løses af

underordnede institutioner, hvad enten disse er lokale eller centrale.

Fra nogen side blev det hævdet, at der ved en henlægning af opgaverne til underordnede institutioner blev for lang vej mellem publikum og ministeren, således at tillidsforholdet mellem befolkningen og dens valgte repræsentanter ville blive svækket. Man pegede også på, at muligheden for at gå fra den ene instans til den anden ville føre til en bekostelig dobbeltbehandling. Alle følgende regeringer har imidlertid uanset partifarve lagt en betydelig vægt på en forbedret planlægning og ledelse fra departementernes side, og disse hovedsynspunkter har støttet reformer efter de retningslinjer, der er nævnt foran.

I fortsættelse af Administrationsudvalgets arbejde presede Finansministeriet på for at få lagt større vægt på departementernes arbejde med budgetter og planlægning. Administrative reformer skrider imidlertid altid langsomt frem, og endnu er det langt fra alle ministerier, der er præget af de nævnte synspunkter. I flere tilfælde er departementerne imidlertid blevet organiseret således, at departementerne er opdelt i kontorer for henholdsvis planlægning, budget og lovgivning, og på denne måde er der tilvejebragt en samordning mellem de underordnede institutioner. Den traditionelle kontorinddeling betød nemlig, at alle forhold vedrørende bestemte institutioner blev behandlet i tilsvarende kontorer i departementet, hvorimod den nye kontorinddeling betyder, at f.eks. planlægningskontoret behandler alle planlægningsspørgsmål, uanset hvilken af departementets institutioner de berører.

De synspunkter, der er refereret i det foregående, må nødvendigvis føre til, at der skal være færre personer ansat i departementerne end hidtil. Et andet vigtigt problem er imidlertid, om det bør være den samme slags personale som hidtil, hvilket først og fremmest vil sige, om det skal være personale med den samme akademiske uddannelse som hidtil. Vi indskrænker os til at behandle spørgsmålet om det akademiske personale, da det er indlysende, at de egentlige departementale opgaver bør løses af et personale med en akademisk uddannelse. I det omfang de hidtidige forhold fortsætter, vil man imidlertid kunne konstatere, at de ikke-departementale opgaver, der fortsat skal løses i ministeri-

erne, også påhviler det akademiske personale. Reformtankerne indeholder altså to trin, dels en flytning af visse opgaver til underordnede institutioner og kommunerne, dels en flytning af disse opgaver fra det akademiske personale til kontorpersonalet. En vigtig begrundelse for de nævnte departementsreformer er, at det er uøkonomisk og personligt utilfredsstillende, at opgaver, hvis løsning ikke stiller krav om nogen akademisk uddannelse, alligevel i stort antal løses af det akademisk uddannede personale.

Traditionelt er departementerne bemandet med jurister. Dette forhold har sin historiske forklaring, som vi ikke skal komme nærmere ind på her, men det rejser visse problemer i vor tid, hvor kravet om en effektiv og rationel offentlig administration trænger sig stærkere og stærkere på. Den juridiske uddannelse er nemlig først og fremmest rettet imod at skulle forberede til gerningen som dommer eller advokat, og det er kun i meget begrænset omfang, at de færdigheder, som har betydning for disse funktioner, også er af værdi i den offentlige forvaltning. I de senere år er det juridiske personale blevet suppleret med økonomiske kandidater. Disse ansættes dels som specialister, dels som generalister, se nedenfor. Efterhånden er den faglige spredning blevet endnu større, og der er for eksempel i næsten alle ministerier ansat kandidater i statskundskab fra Aarhus Universitet. Studiet af statskundskab (politologi) giver mulighed for, at de studerende kan lægge særlig vægt på administrative fag og således direkte sigte imod ansættelse i den offentlige forvaltning.

Hvis de synspunkter, der ligger til grund for de foran nævnte departementsreformer slår helt igennem, vil det imidlertid være nødvendigt, at personalet tilhører den gruppe, man i det nyere - ikke særligt smukke - sprogbrug kalder generalister. Begrebet er skabt i modsætning til begrebet specialister, som jo er gammelkendt i administrativ sprogbrug, men som kræver en nærmere undersøgelse.

Betegnelsen specialist eller ekspert anvendes i mange forskellige betydninger i dagliglivet såvel som i det politiske livs sprogbrug. I det følgende skal vi forsøge at fastslå, hvad der skal forstås ved specialister eller eksperter, men vi vil ikke gøre nogen forskel på betydningen af de to betegnelser. Hvis

et medlem af Folketinget i en lang årrække har været sit partis ordfører f.eks. i skattesager, betegnes han som partiets ekspert på dette område. Man vil jo imidlertid nok mene, at tjenestemændene i skattedepartementet er mere eksperter end folketingsmedlemmerne. Og så kan det jo endda tænkes, at der findes et skatte-teknisk institut på universiteterne, hvis medarbejdere må betragtes som skatteeksperter med en endnu højere rang. I de forskellige situationer er altså alle de nævnte personer hver for sig eksperter.

Hvis vi træffer ingeniører, læger, dyrlæger eller pædagoger i den offentlige forvaltning, er vi nok i dagligt sprogbrug tilbøjelige til at betragte dem som eksperter, men mange af de beslutninger, som træffes eller forberedes f.eks. i Sundhedsstyrelsen, er af nøjagtig samme karakter som de beslutninger, der træffes i Indenrigsministeriet, og i så fald vil der jo ikke være megen mening i at betragte lægen i sundhedsstyrelsen som specialist i modsætning til juristen i Indenrigsministeriet.

Som nævnt er størsteparten af det akademisk uddannede personale i departementerne jurister eller økonomer. Det er altså især disse personalegrupper, der fungerer som generalister. I forhold til ministeren, der naturligvis ikke behøver at have nogen akademisk uddannelse, er disse grupper vel nærmest specialister. I visse tilfælde er ministeriernes jurister og økonomer imidlertid generalister i forhold til jurister og økonomer, der er placeret i andre administrative organer. Dette gælder således juristerne i et ministerium i forhold til juristerne i Justitsministeriets lovkontor. Ganske tilsvarende er økonomer, der er ansat i departementerne, generalister i forhold til økonomer, der er ansat i Det økonomiske Sekretariat.

Der findes ingen muligheder for at udpege en bestemt personkreds som eksperter i modsætning til en anden personkreds, der altså skulle være generalister. Praktisk taget alle ansatte i den offentlige forvaltning kan komme i den situation, at den pågældende handler som specialist, hvorimod han i andre situationer handler som generalist. Skal man forsøge en teoretisk forklaring på, hvad en specialist er i den givne situation, må det derfor være en person, der ikke træffer selve beslutningen, men som forsyner beslutningstageren med oplysning om, hvordan de faktiske forhold er, der er af betydning for den beslutning, som

skal træffes. Beslutningen træffes af generalisten, der skal samordne de oplysninger, der indgår fra de forskellige specialister, med de politiske retningslinjer, der skal følges, når beslutningen skal træffes.

Vi har kaldt denne sondring teoretisk, fordi de specialister, der arbejder i den offentlige forvaltning, ofte bevidst eller ubevidst har indflydelse på den beslutning, der skal træffes. Vi har nævnt Sundhedsstyrelsen, der for eksempel kan være i den situation at skulle indstille til Indenrigsministeriet, at der træffes beslutning i en bestemt sag. I et sådant tilfælde optræder lægerne i Sundhedsstyrelsen både som læger og som administratorer. Vi har imidlertid fået én ting ud af denne drøftelse af begreberne, nemlig at en person ikke i alle situationer kan betragtes som specialist henholdsvis generalist, men at betegnelserne kun har nogen mening, når de anvendes i forhold til den enkelte beslutning.

Hele spørgsmålet om forholdet mellem generalister og specialister hænger sammen med den kendsgerning, at politikere og den offentlige mening kun vanskeligt forstår, at offentlig forvaltning er en virksomhed, der kan og bør indlæres på samme måde som teknik. Som forholdene faktisk er her i landet, finder vi eksperter i snæver uddannelsesmæssig forstand - altså folk der ved deres uddannelse adskiller sig fra den offentlige forvaltnings generalister - på alle planer i den offentlige forvaltning. Efter de synspunkter, der er fremsat i denne fremstilling, vil eksperternes rimelige plads, dersom de skal være ansat i centraladministrationen, være i direktorater og styrelser, således at det bliver departementernes opgave at samordne de forskellige interesser og synspunkter.

Når grundloven bestemmer, at kongen, d.v.s. regeringen, fastlægger ministrenes antal og forretningernes fordeling imellem dem, betyder denne regel som nævnt foran, at statsministeren på egen hånd kan nedlægge eller oprette et ministerium og forandre de eksisterende ministeriers forretningsområder. Det er imidlertid indlysende, at det kun i meget begrænset omfang er tilfældige eller personlige hensyn, der ligger til grund for antallet af ministerier og fastlæggelsen af, hvad de skal beskæftige sig med. Ministerierne og arbejdsdelingen mellem dem afspejler

simpelthen i store træk den - i tidens løb - skiftende vægt, der fra politisk side lægges på de enkelte sagsområder.

Den økonomiske baggrund for oprettelsen af et særligt Landbrugsministerium i 1895 var således enkrise for erhvervet, der måtte føre til en ændret landbrugspolitik. Ministeriet blev vort første egentlige erhvervsministerium, og dets hovedopgave var at varetage landbrugets interesser. Socialministeriet, der i dag lægger beslag på omtrent halvdelen af hele statsbudgettet, havde en tilsvarende oprindelse. Ministeriet blev oprettet i 1924, da Thorvald Stauning dannede en socialdemokratisk mindretalsregering. Det var da også en direkte socialpolitisk demonstration, når den følgende Venstre-regering afskaffede Socialministeriet og i stedet oprettede et Sundhedsministerium. De følgende ministerier befæstede Socialministeriets stilling i takt med den sociale lovgivnings udvikling.

En af Administrationsudvalget af 1960's første vigtige opgaver var at samle alle undervisningsopgaver i Undervisningsministeriet. Opgaven blev stillet, fordi undervisningsvæsenet på det tidspunkt blev meget højt prioriteret af de politiske myndigheder, idet man erkendte, at Danmark i mange henseender var kommet bagud i den internationale udvikling på dette område. Resultatet af udvalgets arbejder blev, at talrige undervisningsområder, der hidtil havde været henlagt til andre ministerier, blev overført til Undervisningsministeriet.

Som et sidste eksempel skal nævnes Miljøministeriet, der blev oprettet, fordi en stærk international udvikling placerede miljøproblemerne i forgrunden i den politiske bevidsthed og førte til en omfattende ny lovgivning og overførsel af talrige sagsområder fra andre ministerier til det nye ministerium.

3.2. Direktorat og styrelser

Allerede i ministerialsystemets første år fandtes der centrale administrative organer uden for departementerne. Udover de organer, der senere blev til de nuværende generaldirektorater, oprettedes der direktorater og styrelser til varetagelse af den teknisk prægede administration og for at aflaste departementerne. Ministrenes forhold til disse institutioner var ofte uklar, og når vi i det følgende skal komme ind på deres organisatoriske

forhold, vil vi holde os til de synspunkter, der udviklede sig i det første tiår af dette århundrede.

Selv om der også for disse organisationers vedkommende er tale om flere forskellige betegnelser, er de hyppigste dog direktorat eller styrelse. Oprindeligt har den administrative myndighed som regel været henlagt til en enkeltperson - direktøren - der på samme måde som ministeren oprindeligt var alene om at udøve denne myndighed. Modsat ministeren, der som bekendt altid har været politisk udvalgt, har direktøren altid været embedsmand. Efterhånden som direktørens område voksede, og der skabtes en administrativ organisation med bemyndigelse til at handle på hans vegne, gik man imidlertid over til betegnelsen direktorat.

Historisk har udviklingen i øvrigt i flere tilfælde formet sig således, at en inspektør, der principielt ikke har nogen myndighed til at træffe beslutninger, har fået udbygget en vis organisation, der så er blevet kaldt inspektorat. Efterhånden som inspektoraterne er gledet ind i den administrative organisation i den forstand, at de har opnået ret til at træffe administrative beslutninger, er betegnelsen ændret til direktorat. Eksempelvis kan nævnes embedet som sygekasseinspektør (85/1892), der senere er blevet chef for et sygekasseinspektorat (144/1915), som senere ændres til et sygekassedirektorat (87/1929).

En af de ældste institutioner, der betegnes som styrelse, er Sundhedsstyrelsen (111/1909), men betegnelsen synes i den senere tid at være foretrukket frem for direktoratsbetegnelsen, f.eks. Socialstyrelsen (227/1970) og Miljøstyrelsen (372/1973).

Det var ikke vanskeligt at give en klar beskrivelse af, hvad vi ville forstå ved et departement, idet vi simpelthen kunne fastslå, at skrivelser fra et sådant organ enten skulle være underskrevet af den pågældende minister eller på ministerens vegne. Slet så nemt er det ikke, når vi skal definere, hvad et direktorat er. Holder vi os igen til skrivelserne, der udgår fra organet, vil de enten være underskrevet af direktøren eller på direktørens vegne (P.D.V.), men dermed er jo intet sagt om forholdet mellem direktoratet og ministeriet (departementet).

Det letteste vil være at holde sig til centrale organer, der er underlagt ministeren. Heraf følger, at en afgørelse, der er truffet af et direktorat, kan indbringes for ministeren, der

kan stadfæste eller ændre afgørelsen. Ministeren kan også meddele, at han ønsker selv at afgøre en bestemt sag, som det ellers er direktoratets opgave at afgøre, og ministeren kan meddele direktoratet, hvordan han ønsker en enkelt sag eller en bestemt gruppe af sager afgjort.

Departementet er som nævnt foran kun sjældent nævnt i lovgivningen, hvorimod direktoraterne hyppigere er omtalt, bl.a. fordi mange direktorater er oprettet ved lov. Der er imidlertid også mange eksempler på, at direktoraterne er oprettet ved den finanslov (tidligere normeringslov), hvorved stillingen som direktør oprettes. Hvor der ikke er fastsat særlige regler vil et direktorat, som nævnt foran, være underordnet ministeren i alle henseender.

I traditionel sprogbrug ville man sige, at direktoratet ikke har "direkte referat" til ministeren, og man ville herved forstå, at en henvendelse fra direktoratet til ministeren skal behandles i dennes departement, forinden den forelægges ministeren. Sådan har det imidlertid aldrig været i praksis. Hvis der er flere organer, der har direkte referat til en minister, er der, som nævnt foran, intet i vejen for, at ministeren kan forelægge en indstilling fra et af disse organer for et andet, eller for den sags skyld for hvem han vil. Omvendt er det utænkeligt, at en minister ikke vil tale med en direktør om en sag, hvis denne melder sin ankomst. Hvis han ikke vil, kan man roligt fastslå, at samarbejdsforholdene ikke er, som de skal være i den ministerielle organisation.

I sager, der ikke frembyder større problemer, vil en indstilling fra et direktorat til ministeren imidlertid finde sted i form af en skrivelse, og i så fald vil det normale være, at departementet behandler sagen. Der er imidlertid ikke nogen regel om, at en afgørelse, der træffes af et departement, skal underskrives af ministeren, og svaret på henvendelsen kan derfor godt være underskrevet af en af ministeriets fuldmægtige (P.M.V.). Betyder dette nu, at direktøren, der altså får sine ordrer i en skrivelse, der er underskrevet af en fuldmægtig, er underordnet denne fuldmægtig? Svaret må naturligvis være benægtende. Er der problemer i sagen, vil direktøren kunne tale med departementschefen eller ministeren, og begrebet "direkte referat" vil derfor

kun få nogen betydning, hvis der er noget galt med de personlige forbindelser mellem ledende tjenestemænd, der forudsættes at samarbejde.

I de tilfælde, hvor et direktorat er oprettet ved lov, vil dets opgaver som regel i største almindelighed være angivet i loven, hvorimod det enten direkte fastsættes, at ministeren bestemmer den nærmere karakter og det nærmere omfang af opgaverne, eller også fremgår dette blot af lovens udtalelse om, at direktoratet hører under det pågældende ministerium eller minister. Hvis der ikke findes nogen lov om det pågældende direktorat, vil dets opgaver alene bero på, hvilke sagsområder, der af ministeren henlægges til direktoratet.

Som nævnt i indledningen vil loven oftest nævne ministeren som den, der skal udøve de administrative opgaver. Spørgsmålet er så, om ministeren uden særlig lovhjemmel kan henlægge nogle af de opgaver, som loven har henlagt til ham, til et direktorat. Medmindre ganske særlige forhold tyder på, at det har været lovgivningsmagtens mening, at afgørelserne skulle træffes netop af ministeren, må denne i hvert fald altid kunne bemyndige direktoratet til at træffe de nødvendige beslutninger. I nogle tilfælde indeholder lovgivningen en udtrykkelig bestemmelse om, at dette kan ske (f.eks. 58/1964). En sådan bemyndigelse kan til enhver tid ophæves, og ministeren kan trods bemyndigelsen træffe afgørelse i enkeltsager.

Det er en nødvendig følge af den igangværende departementsreform, at der finder en sådan bemyndigelse sted i videst muligt omfang. Dermed vil der kunne opnås en hurtigere behandling af sagerne, og ministrene og departementerne vil få den fornødne tid til den administrative planlægning og til behandling af klagesager. Administrationsudvalget af 1960 fremhævede, at det burde overvejes, om der er praktisk trang til at henlægge den administrative afgørelse til et direktorat på en sådan måde, at ministeren er udelukket fra selv at træffe afgørelse eller ved tjenestebefaling at pålægge den pågældende myndighed at træffe en bestemt afgørelse. I så fald vil en beslutning inden for de angivne rammer blive truffet på direktørens tjenestemandsansvar, og ministeren har ingen mulighed for at gribe ind i behandlingen af den enkelte sag. Han er derfor heller ikke ansvar-

lig for behandlingen af den enkelte sag, men kun for selve myndigheden. Loven om miljøbeskyttelse (372/1973) bestemmer, at kommunale beslutninger kan påklages til Miljøstyrelsen. Fra denne myndighed er der to klageveje. I visse tilfælde kan der klages over styrelsen til Miljøankenævnet, hvis beslutninger ikke kan indbringes for andre administrative myndigheder. I andre tilfælde kan Miljøministeren bestemme, at styrelsens beslutninger kan indbringes for ministeriet, der også på eget initiativ kan tage en kommunal beslutning op til nærmere undersøgelse og afgørelse. Ministerens bestemmelse er altså afgørende for, om Miljøstyrelsens beslutninger skal være endelige.

Ved lov eller med hjemmel i lov kan en institution, der i andre henseender er et direktorat, altså få samme karakter som de uafhængige institutioner, der vil blive omtalt nedenfor i afsnit 3.3.

Det indgår i definitionen af et direktorat, at det er underordnet et ministerium, men denne definition siger intet om, hvordan direktoratet er organiseret. Det hyppigste vil vel være, at direktoratet - ligesom departementet - er opbygget på den måde, man kalder hierarkisk. Et administrativt hierarki vil sige en organisation, der er opbygget som en pyramide med vandrette lag. Pyramidens top er chefen, de underliggende lag betegner ligestillede tjenestemænd. Den ene kontorchef har således ingen formel myndighed over den anden. Forbindelsen mellem de enkelte lag er derimod bestemt af underordnet og overordnet, således at der kan føres en myndighedslinie fra pyramidens bund til dens top, hvor bunden er fuldmægtigene, næste lag kontorchefen, næste igen afdelingschefen, og chefen i toppen.

Principielt er der imidlertid intet i vejen for, at et direktorat eller styrelse kan være organiseret som et nævn, se næste afsnit. I en periode af Priskontrolrådets historie var rådet faktisk et direktorat under handelsministeren, der altså kunne ændre rådets beslutninger.

Hvis man tager udgangspunkt i de i forrige afsnit nævnte synspunkter med hensyn til, hvilke sager der bør afgøres i ministeriet, vil man derved indirekte have taget stilling til, hvilke sager der bør henlægges til direktoraterne. Vi må i denne henseende se bort fra, at adskillige sager vil kunne flyttes helt

væk fra centraladministrationen og kunne afgøres af lokale myndigheder. De typiske direktoratssager skulle herefter blive følgende:

- 1) behandling af enkeltansøgninger fra borgere om tilladelse o.l.
- 2) behandling af klager over sager, der i første omgang er afgjort af lokale myndigheder
- 3) forberedelse af sager, der skal afgøres af ministeriet
- 4) tilsyn (inspektion) med det pågældende sagsområde med det formål at undersøge, om de gældende regler i de enkelte tilfælde overholdes, og
- 5) løbende undersøgelse af, om de gældende regler fungerer fornuftigt, eller om der er grund til at ændre reglerne.

Man kan inddele direktoraterne i forskellige grupper, bl.a. efter den uddannelse, der i overvejende grad præger det akademiske personale.

I nogle direktorater er personalet i overvejende grad generalister, d.v.s., at de har den samme uddannelse som personalet i departementerne. Der vil dog i almindelighed være færre akademisk uddannede i direktoratet end i departementet, hvilket vil sige, at kontoruddannelsen er mere fremherskende. Sådanne direktorater vil ofte være under en effektiv ledelse af departementet, fordi der kun vil være ringe forskel på den uddannelse og funktion, der præger henholdsvis det under- og det overordnede organ.

I andre direktorater er personalet præget af specialisterne. Som eksempel herpå kan nævnes sundhedsstyrelsen, hvor både direktøren og størstedelen af personalet er læger, og Veterinærdirektoratet, hvor direktøren og størstedelen af personalet er dyrlæger. Sådanne direktorater vil som regel være ret selvstændige i forhold til departementet, der ikke besidder den samme fagkundskab som det underordnede organ.

Endelig findes der direktorater, der har såvel generalister som specialister som medarbejdere. Et særligt eksempel er Undervisningsministeriets direktorater, der - med en enkelt undtagelse - har chefer med en pædagogisk baggrund og en afdeling med pædagogisk uddannede medarbejdere, samtidig med at der findes en juridisk afdeling, hvis medarbejdere har fælles advancement med departementets generalister. Dette spørgsmål skal vi komme tilbage til nedenfor. I sådanne blandede direktorater kan der være

juridiske eller økonomiske konsulenter eller kontorer, som bevirker, at direktoratet opnår en vis selvstændighed i forhold til departementet, allerede fordi man er i stand til at anlægge tilsvarende brede synspunkter som departementets generalister.

Direktoraternes forskellige karakter betyder, som antydet, også, at deres forhold til departementerne er forskelligt fra tilfælde til tilfælde. Teoretisk har departementerne ganske vist fuld myndighed over direktoraterne, men i praksis er det kun et fåtal af de sager, der afgøres af direktoraterne, som indbringes for departementerne. Ellers ville der jo heller ikke være nogen mening med at have direktorater.

Erik Harder (1962) har undersøgt spørgsmålet om klagernes faktiske betydning for forholdet mellem vedkommende ministerium og en række direktorater, nemlig Arbejdstilsynet, Skibstilsynet, Veterinærdirektoratet, Sygekassedirektoratet, Arbejdsdirektoratet og Direktoratet for Ulykkesforsikringen. Harder påviser, at det for det første er forholdsvis sjældent, at der klages over et direktorats afgørelser til vedkommende ministerium, og for det andet at det er forholdsvis sjældent, at en klage fører til en omgørelse af den trufne beslutning.

Dette gælder især de faglige direktorater, hvor vedkommende ministerium vil være meget tilbageholdende med at tilsidesætte direktoratets faglige skøn. Derimod vil principielle spørgsmål, herunder især egentlig lovfortolkning, kunne give anledning til en reel prøvelse af problemerne i ministeriet. Hvis direktoratets personale har nogenlunde den samme baggrund som ministeriet, må man gå ud fra, at dette også vil føle sig friere stillet over for direktoratets beslutninger, og jo mere den underordnede institutions afgørelser ligner domstolsafgørelser, desto større muligheder skulle der nok være for, at ministeriet tager alle sider af sagen op til ny prøvelse, altså på samme måde, som når en landsret prøver underrettens domme.

Til disse betragtninger må dog føjes en bemærkning om, at særlige interesseprægede forhold kan ændre den sædvanlige fremgangsmåde. Hvis en sag af en eller anden grund kommer i offentlighedens søgelys, eller en beslutning af en eller anden grund bliver genstand for en interessegruppes aktive opmærksomhed, vil en minister i givet fald gå langt videre end sædvanligt i ret-

ning af at tage stilling til, hvad eksperterne har udtalt sig om.

Som nævnt kan det personale, der er ansat i et direktorat, have en helt anden uddannelse end departementets personale, men i nogle tilfælde er personalet af samme karakter. I alle tilfælde opstår imidlertid spørgsmålet om, hvorledes mulighederne for advancement er for de enkelte personalegrupper. Det er klart, at en person, der har en underordnet stilling i en organisation, kan avancere til en overordnet stilling inden for den samme organisation. Det karakteristiske for den danske centraladministration har imidlertid som regel været, at man i almindelighed kun kunne avancere inden for den organisation, man i første omgang var ansat i.

Dette traditionelle bås-system har skabt mange problemer. Hvor en underordnet organisation er bemanded med specialister, og den overordnede organisation er bemanded med generalister, vil det nok ikke i almindelighed være rimeligt, at en specialist avancerer til en chefstilling inden for generalistorganet. Men hvis den underordnede organisations personale er af samme karakter som den overordnede, vil problemet kunne opstå. Som regel vil dette jo være tilfældet, når personalet er generalister både i den underordnede og den overordnede organisation. I de sidstnævnte tilfælde har den traditionelle ordning alligevel været, at underinstitutionens personale kunne avancere op igennem rækkerne i denne institution, men ikke opnå stillinger i departementet.

Spørgsmålet om "fælles advancement" er ikke noget formelt problem. Der er intet i lovgivningen, som forhindrer en minister i at udnævne en fuldmægtig i et direktorat til kontorchef i et ministerium, og heller intet der hindrer, at en tjenestemand i ét ministerium udnævnes til en stilling i et andet. Rent faktisk sker dette imidlertid kun i meget begrænset omfang, selv om alle de personer, der i denne henseende kommer i betragtning, er generalister. Traditionelt er det kun i meget begrænset omfang, at advancementsposter besættes med personer fra de private organisationer eller erhvervslivet.

De skarpt adskilte advancementsveje har været en betydelig hindring for gennemførelse af direktoratsordninger, fordi der ganske naturligt har været en betydelig modstand blandt departe-

menternes personale imod at skulle "rykke ned" i direktoraterne, hvis dette udelukkede et senere avancement i departementet.

Ved reorganisationen af Undervisningsministeriet i årene efter 1962 blev dette problem løst på den måde, at direktoraterne formelt var en del af ministeriet, en konstruktion, der dog næppe var andet end vinduespynt, samt at generalisterne i såvel departement som direktoraterne havde fælles avancement, og denne ordning synes at have fungeret helt tilfredsstillende. Overhovedet synes der i hele centraladministrationen at kunne spores en vis frigørelse fra det traditionelle avancementssystem, der bygger på anciennitet inden for hver enkelt bås. Et tjenestemandsudvalg har nu afgivet en betænkning (Bet. 786/1976), hvori der stilles forslag om en friere personalebevægelse i centraladministrationen.

Det er nævnt foran, at direktorater, hvis virksomhed præges af specialister, opnår en faktisk uafhængighed over for departementernes generalister. Noget tilsvarende gør sig gældende, for så vidt direktoratet udøver en erhvervsvirksomhed. Dette gælder især de store erhvervsdrivende generaldirektorater også af den grund, at deres finanslovsbudgetter ikke er opdelt i flere poster end de egentlige administrative organer, men disse poster er til gengæld meget store. I det oprindelige finanslovsforslag for 1976/77 var statsbanernes driftsudgifter anslået til godt 2,6 milliarder kroner, hvorimod Trafikministeriets departement tegnede sig for 16 millioner kroner i driftsudgifter. Det siger sig selv, at de store budgetter i direktoraterne skaber en større rådfrihed end de små budgetter i departementerne.

Generaldirektoraterne er imidlertid ikke alene ved deres virksomhed og budget noget særligt inden for dansk administration. De er det også, for så vidt angår deres organisatoriske stilling i systemet. Populært beskrevet kan vi igen holde os til de pågældende institutioners brevpapir. DSB har nemlig to slags brevpapir. På det ene står foroven: "Ministeriet for offentlige arbejder" og nedenunder denne linie, men med mindre skrift: "Generaldirektoratet for statsbanerne". Dette brevpapir anvendes, når generaldirektoratet optræder som departement, og ministeren altså er direkte ansvarlig for de skrivelser, der udsendes. På

den anden slags brevpapir står "Generaldirektoratet for statsbanerne" og nedenfor med mindre skrift: "Ministeriet for offentlige arbejder". I disse tilfælde optræder DSB som direktorat på samme måde som de øvrige direktorater, vi har nævnt foran. Tilsvarende gælder for post- og telegrafvæsenet.

Spørgsmålet er derfor, hvornår man i generaldirektoratet skal bruge den ene sagsbehandling og dermed den ene slags brevpapir, og hvornår man skal bruge den anden sagsbehandling og dermed den anden slags brevpapir. Svaret må formelt søges i de instruktioner, der er udstedt for generaldirektoraterne, og det beror altså på en fortolkning af disse instruktioner, hvornår generaldirektoratet skal optræde som departement, og hvornår det skal optræde som direktorat.

Når der under den samme minister findes et generaldirektorat for statsbanerne og et departement, der bl.a. omfatter institutioner for luftfartsvæsenet, privatbanerne og vejvæsenet, er det indlysende, at der må opstå store samordningsproblemer. Det er - set fra et teknisk administrativt synspunkt - meget uhenigtsmæssigt, at ministeren er såvel den laveste som den øverste fælles myndighed for disse områder.

3.3. Administrative nævn

I de forrige afsnit har vi stort set kun behandlet administrative organer, der var karakteriseret ved, at det formelt kun var en enkelt person, der traf afgørelsen, nemlig enten ministeren, for departementets vedkommende, eller direktøren, for direktoratets vedkommende. Al anden virksomhed inden for de nævnte organer var altså alene til støtte for den enkeltperson, der har ansvaret. Vi skal nu behandle beslutninger, der træffes af kollegiale organer, d.v.s. at beslutningen træffes af en forsamling, der ved afstemning tager stilling til beslutningens indhold.

Før enevældens afskaffelse i 1849 fandtes der et stort antal kollegiale organer i dansk centralforvaltning. I årene derefter formindskedes antallet betydeligt. Når der blandt folkestyrets mænd var en afgjort uvilje imod sådanne organer, var en vigtig årsag nok, at de blev betragtet som en rest fra enevælden, ikke mindst fordi de var præget af enevældens embedsmænd.

Uviljen imod kollegiale administrative organer holdt sig ind i dette århundrede, og det var først under den 1. og især den

2. verdenskrig, at de kollegiale organer igen begyndte at skyde op i dansk forvaltning. Baggrunden herfor var vel nok bl.a., at uviljen imod embedsmændene var mindsket, dels havde interesseorganisationerne udviklet sig til stærke modparter i statsstyret, dels greb den offentlige forvaltning nu mere dybtgående ind i de private interesseområder end tidligere. Da den offentlige forvaltning tillige blev af en mere indgribende og indviklet karakter, var det nødvendigt at samarbejde med særligt sagkyndige uden for embedsmændenes kreds, og embedsmændene blev derved på mange måder en slags demokratisk modvægt imod sagkundskabens ensidighed.

Forinden vi kommer ind på nogle af de mange problemer, som anvendelsen af råd og nævn i den moderne forvaltning skaber, vil det være rimeligt at sige noget om, hvad vi vil forstå ved betegnelserne råd og nævn. Som alle andre definitioner af denne art vælger vi dem, fordi vi synes, at de er hensigtsmæssige, men på dette som på alle andre områder inden for beskrivelsen af den offentlige forvaltning vil man i andre fremstillinger kunne finde andre definitioner. Der er åbenbart ikke noget, der er så svært som at finde ud af, hvordan man skal definere sine begreber, men hvis man blot i den samme bog holder sig til de samme definitioner, skulle det jo være til at overkomme.

Vi vil vælge at tale om råd, når der er tale om et organ, hvis virksomhed alene er af rådgivende karakter, og om nævn i de tilfælde, hvor organet træffer en beslutning, der kun kan ændres, hvis den omgøres af en højere myndighed, hvad enten denne myndighed er et andet administrativt nævn (ankenævn) eller en politisk myndighed (minister, kommunalbestyrelse). I det følgende vil vi først og fremmest behandle administrative nævn.

Størsteparten af de administrative nævn er uafhængige i den forstand, at deres beslutninger ikke kan ændres af en minister eller kommunalbestyrelse, og vi kan derfor ikke definere disse organer ved hjælp af deres forhold til disse politiske myndigheder, eftersom der - i hvert fald formelt - ikke er noget forhold. De er principielt uafhængige, ligesom domstolene er det. Vi kan heller ikke definere dem ved hjælp af en slags virksomhed, som i særlig grad skulle være karakteristisk for disse nævn, idet den samme slags funktioner, som udøves af den ministerielle

og kommunale organisation, også udøves af administrative nævn. Det skal vi komme nærmere ind på, når vi beskæftiger os med en inddeling af nævnene efter de funktioner, de udøver.

Hvad angår nævnenes funktion, må vi henvise til vore vage begreber om, hvad vi forstår ved offentlig forvaltning og nøjes med at fastslå, at det er en sådan slags virksomhed, nævnene beskæftiger sig med. Forskellen består alene i den måde, beslutningerne bliver til på.

Et nævn består af et antal ligestillede medlemmer. At de er ligestillet vil sige, at de hver har en enkelt stemme i tilfælde af afstemning. Som hovedregel vil en afstemning vel overhovedet ikke finde sted, fordi samtlige medlemmer af nævnet mere eller mindre begejstret går med til en bestemt beslutning. Men hvis der virkelig er en uovervindelig uenighed blandt nævnets medlemmer, må beslutningen nødvendigvis træffes ved afstemning.

Ved afstemning i et nævn vil det praktisk taget altid være sådan, at hvert medlem har én stemme, ligesom tilfældet er i de politiske forsamlinger. Men der er en afgørende forskel imellem at veje folketingsvælgerens andele mod hinanden og så det, der sker ved afstemning i et nævn. Hvilken mening giver det at veje to embedsmænd imod en ekspert, eller en fagforeningsrepræsentant mod en dommer? Spørgsmålet om, hvilke teoretiske betragtninger der ligger bag en sådan afstemning, har, så vidt vides, aldrig været behandlet i litteraturen, og det eneste fornuftige, man umiddelbart kan finde i denne fremgangsmåde, er, at der jo på en eller anden måde skal træffes en beslutning. Hvis der ikke i vedkommende lov eller forretningsorden er fastsat andet, må beslutninger træffes ved det, man kalder simpelt relativt flertal, d.v.s. at det forslag er vedtaget, som har fået flere stemmer end noget andet forslag. Der skal altså et særligt grundlag for, at beslutninger kun kan træffes ved absolut flertal, d.v.s. at et forslag skal have 1 stemme mere end halvdelen af de afgivne stemmer for at være vedtaget.

En undersøgelse af nævnenes virksomhed viser, at de dækker hele det område, som den offentlige forvaltning i øvrigt beskæftiger sig med. Det sædvanlige administrative system er imidlertid organiseret nogenlunde uafhængigt af, hvilken slags funk-

tioner det udøver, derfor har vi i de foregående afsnit kunnet holde os til den departementale organisations formelle struktur uden at tage hensyn til de mangeartede funktioner, organerne i denne struktur udøver. De administrative nævns indretning er derimod i høj grad bestemt af de funktioner, som det pågældende nævn udøver, og derfor er det nødvendigt at opdele nævnene i grupper, der er bestemt af de forskellige slags opgaver, der stilles dem.

De administrative opgaver, der er tale om, kan passende inddeles i følgende grupper:

1. Domstolslignende funktioner,
2. erhvervs- og servicevirksomhed og
3. sædvanlige administrative beslutninger, der ønskes underdraget den centraliserede forvaltnings område.

Denne inddeling vil vi benytte ved en nærmere gennemgang af nævnsformen i dansk forvaltning, men forinden dette er muligt, vil vi se noget nærmere på, hvad det er for medlemmer, der findes i de administrative nævn.

I nævnene finder vi hyppigt tjenestemænd fra det statslige eller kommunale organ, under hvis sagsområde nævnets virksomhed hører. De vil altid blive udpeget af det pågældende organ. Som en særlig klasse tjenestemænd kan nævnes dommere, der enten udpeges af det organ, hvorunder nævnet hører, eller også af domstolene selv.

Det, vi kalder interesserepræsentanterne, er repræsentanter for organiserede sociale interesser, f.eks. arbejdsmarkedets parter, brancheforeninger o.l. Lovgivningen indeholder som regel bestemmelser om, hvilke organisationer der skal være repræsenteret og med hvor mange medlemmer. Enten udpeges sådanne repræsentanter efter indstilling fra de pågældende organisationer, hvilket vil sige, at den pågældende myndighed er bundet til at udnævne den eller de repræsentanter, som organisationen udpeger. Eller også udpeger den pågældende myndighed selv de interesse-repræsentanter, den ønsker, men det er nok en mere sjælden ordning, når det er organisationerne som sådanne, der skal være repræsenteret.

Det forekommer hyppigt, at interesse modsætningerne i et nævn søges udjævnet derved, at der er lige mange repræsentanter for modstående interessegrupper, f.eks. lige mange repræsentanter for arbejdere og arbejdsgivere. Den tankegang, der ligger bag

denne forestilling om, at interesserne skal opveje hinanden, stammer nok fra det traditionelle voldgiftsnævn, hvortil hver af parterne i striden udnævnte én repræsentant, hvorefter der udnævntes en formand, som skulle fungere som neutral opmand. Det er imidlertid af og til vanskeligt at føre dette princip ud i praksis, fordi organisationerne ikke altid optræder i sådanne "par". Da i sin tid Arbejderbevægelsens Erhvervsråd blev oprettet, var en af grundene netop, at man i nævn og råd ønskede at have en modpart til Industrirådet. Noget tilsvarende har man ikke kunnet gennemføre, for så vidt angår de såkaldte "forbrugerorganisationer", eftersom det jo ikke er nemt at finde ud af, hvem der er deres modpart.

De medlemmer, der indvælges i nævn og råd som eksperter, tilhører en blandet gruppe. Det gælder især, fordi deres uafhængighed af de sociale interesser er meget forskellig i de enkelte tilfælde. Det kan f.eks. nævnes, at eksperterne (sagkundskaben) i mange tilfælde kun kan findes i interesseorganisationerne, og det er i så fald umuligt at adskille de to funktioner fra hinanden. Når Industrirådet er repræsenteret i et nævn eller råd, er det vel først og fremmest for at varetage erhvervslivets (arbejdsgivernes) interesser, men Industrirådets repræsentanter er også i besiddelse af en sagkundskab, som de øvrige repræsentanter ikke har. Det er i det hele taget sjældent, at de sagkyndige er så neutrale, som de efter en teoretisk definition skulle være. Det vil ikke sjældent være sådan, at hver af interesseorganisationerne møder op med deres eksperter, som langt fra er neutrale, men tværtimod forfægter og søger at underbygge deres organisationers interesser.

Den mest problematiske persongruppe i råd og nævn er dog den politiske repræsentation, der som regel er medlemmer af Folketinget eller de kommunale råd. Ved en sådan repræsentation sker der en overlappning af den lovgivende og den udøvende magt, som især skaber en række principielle problemer, når der er tale om centraladministrationen. Folketinget er jo det øverste politiske organ her i landet, men hvis Folketingets politiske partier er repræsenteret i administrative organer, vil Folketingets kontrollerende myndighed kunne undergraves. Fra diskussionen om Radiorådets sammensætning og virksomhed har vi et godt eksempel på

denne problemstilling. I det omfang de politiske repræsentanter i lovforberedende råd holder løbende kontakt med deres parti-grupper, vil alt konfliktstof kunne ryddes af vejen, forinden et forslag fremlægges i Folketinget, og folketingsbehandlingen vil således blive en indholdsløs forestilling.

I det følgende vil vi alene behandle sådanne nævn, hvis beslutninger er endelige i administrativ henseende, hvilket vil sige, at de ikke kan indbringes for en minister eller kommunalbestyrelse. De nævn, der indgår i det kommunale styre, vil blive behandlet for sig i kapitel 4.

Ifølge gældende ret er sådanne nævn altså uafhængige i den forstand, at ingen anden myndighed kan beordre dem til at træffe bestemte beslutninger, og ingen anden administrativ myndighed kan ændre de truffe beslutninger. Dette gælder dog kun, hvis et nævn holder sig inden for den ramme, som den pågældende lov har fastlagt. Går nævnet uden for denne ramme, vil de almindelige domstole i almindelighed kunne erklære en beslutning for ugyldig.

De administrative nævn kan imidlertid aldrig blive mere uafhængige end de sædvanlige domstole, hvilket vil sige, at de - ligesom domstolene - må rette sig efter de regler, som findes i lovgivningen. De må også rette sig efter de gyldige regler, som administrationen udsteder med hjemmel i en bemyndigelse, der findes i en lov. Denne afhængighed gælder imidlertid kun fremtidige sager. Så længe en bestemt regel ikke er ændret, er det den - og kun den - der gælder for nævnet.

Også i andre henseender er de administrative nævns uafhængighed af samme karakter som domstolenes. Heller ikke nævnene skal nemlig rette sig efter ordrer eller henstillinger fra andre myndigheder vedrørende de enkelte sager. Det er i så henseende uafhængigheden gør sig gældende.

I de fleste tilfælde skal råd og nævn have de økonomiske midler til at finansiere deres virksomhed over det sædvanlige bevillingssystem. Det er ikke noget praktisk spørgsmål at spekulere over, hvad der ville ske, hvis bevillingsmyndigheden lukkede for kassen, og selv om man er kneben med bevillingerne, ville dette i almindelighed vel ikke få nogen direkte betydning for nævnens afgørelser på anden måde, end at deres virksomhed jo kan blive stærkt forsinket. Det er en sådan situation, som til tider har

ført til, at Landsskatteretten og Den sociale Ankestyrelse har haft urimeligt lange ekspektancelister.

I nogle tilfælde er uafhængige nævn dog helt afhængige af bevillingerne. Det gælder således fredningsnævne (herunder klageinstansen Overfredningsnævnet), som ikke kan gennemføre vedtagne fredninger, hvis der ikke af de sædvanlige myndigheder gives bevillinger til at yde de nødvendige erstatninger.

Sidst men ikke mindst må man gøre sig klart, at spørgsmålet om, hvorvidt et nævn faktisk er uafhængigt, i nogen grad beror på den indflydelse, som nævnets sekretariat har på sagsbehandlingen og dermed også på de beslutninger, der træffes. Der er i så henseende især to forhold, der må tages i betragtning. Det ene er spørgsmålet om, hvor nær tilknytning der er mellem nævnets sekretariat og vedkommende politiske myndighed (minister, kommunalbestyrelse). Det andet spørgsmål er, hvor stor en del af behandlingen af de enkelte sager, der overlades til sekretariatet.

Hvis for eksempel et ministerielt kontor ikke alene skal fungere som ministerens sekretariat, men også som sekretariat for et nævn, der formelt er uafhængigt, er det klart, at ministeriet indirekte vil kunne opnå en betydelig indflydelse. Også andre sekretariatsforhold kan have stor indflydelse på et uafhængigt nævn. Det er ofte ministerielle tjenestemænd, der er sekretærer for et nævn, og i så fald vil det departement, hvori de pågældende har deres hovedbeskæftigelse, naturligvis have en vis indflydelse på nævnets virksomhed. Et særligt eksempel herpå er Landsskatteretten, hvor en meget stor del af sagsbehandlingen foretages af et sekretariat, hvoraf de fleste i en lang årrække har haft deres hovedbeskæftigelse i de kontorer, der nu hører under Ministeriet for skatter og afgifter.

Et nævns uafhængighed afhænger i høj grad af sekretariatets indflydelse, også selv om dette ikke har forbindelser til vedkommende ministerium. Monopoldirektoratet er et godt eksempel herpå. Direktoratet kan på egen hånd afgøre sager, der er i overensstemmelse med Monopolrådets faste praksis eller de af rådet tilkendegivne retningslinier. Direktoratet for egnsudvikling kan også i et vist omfang træffe beslutninger på egnsudviklingsrådets vegne (219/1972).

I modsætning til nævnene er deres sekretariater organiseret på samme måde som direktoraterne, d.v.s. at chefen, på hvis vegne sekretariatets personale handler, er en enkelt person.

En ting er imidlertid, at de politiske myndigheder ikke har nogen direkte mulighed for at bestemme, hvilke beslutninger nævnene skal træffe, en anden om det er muligt at påvirke beslutningerne indirekte ved at påvirke de enkelte nævnsmedlemmer. Dette spørgsmål ligger bag det tekniske udtryk bundet mandat. Ved bundet mandat forstår man, at et nævnsmedlem er forpligtet til at stemme i overensstemmelse med de instrukser, han har fået fra det organ, han repræsenterer. Spørgsmålet kan kun besvares, når man samtidig tager to forhold i betragtning, nemlig dels spørgsmålet om nævnets karakter, dels spørgsmålet om hvad det er for en slags medlemmer, det drejer sig om. Begge spørgsmål har været berørt i det foregående, og vi skal nu søge dem besvaret under ét ved at gennemgå nogle eksempler på de forannævnte nævnstyper.

Domstolslignende funktioner. Den typiske domstolsfunktion er afgørelsen af stridigheder mellem to private parter. Domstolens virksomhed omfatter imidlertid også stridigheder mellem en privat og en offentlig myndighed, og da der ikke er nogen grund til at komme ind på drøftelse af forholdet mellem "privat" og "offentlig", vil vi her tage vort udgangspunkt i Retsplejelovens regler. De stridigheder, der afgøres af organer, der er oprettet i henhold til Retsplejeloven, falder uden for, hvad vi vil betragte som administrative.

Det vil sjældent være vanskeligt at finde ud af, om et administrativt organ udøver domstolslignende funktioner. På den ene side må vi nemlig udelukke de funktioner, der falder inden for Retsplejeloven, og på den anden side må der være tale om et kollegialt organ (d.v.s. et organ, der består af flere medlemmer, og hvis beslutning træffes ved afstemning), der beskæftiger sig med stridigheder mellem en borger og en offentlig myndighed, eventuelt imellem to offentlige myndigheder.

Administrative nævn vil altid være oprettet i henhold til en af Folketinget vedtaget lov. Det er derfor nærliggende at spørge, om vi ikke i lovens motiver kan finde ud af årsagen til, at man netop har valgt denne organisationsform. (Ved motiver forstår vi den begrundelse for lovforslaget, der findes

i bemærkningerne til forslaget, samt den folketingsdebat, der går forud for forslagets vedtagelse). Desværre er dette såvel som alle andre organisatoriske spørgsmål som regel kun meget sparsomt behandlet i motiverne. I de fleste tilfælde må vi derfor selv slutte os til, hvad der kan have været lovgivernes mening, og det er naturligvis et ringe grundlag. Dertil kommer, at lovgivningen nu engang godt kan have flere forskellige begrundelser for at oprette nævn, således at vi ikke klart og tydeligt kan inddele nævnene i de forannævnte tre grupper.

At det faktisk kun er vage forestillinger, der ligger til grund for oprettelsen af de domstolslignende organer i forvaltningen, kan naturligvis ikke afskære os fra at fremsætte retspolitiske synspunkter på spørgsmålet om, hvornår beslutninger bør henlægges til særlige nævn. Retspolitik er ligesom al anden politik et udtryk for, hvordan den enkelte mener, at forholdene bør være. Ganske vist indeholder grundloven en sondring mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt, men det er lovgivningen, der i de fleste tilfælde selv må lægge i denne sondring, hvad man vil. Som følge af den usikkerhed, der præger sådanne overvejelser, kan vi ikke nå længere end til en almindelig betragtning om, at administrative organer, hvis virksomhed ligner den virksomhed, som de sædvanlige domstole udøver, også bør indrettes på en måde, der ligner disses indretning.

Kollegiale administrative organer, hvis virksomhed ligner domstolenes, kan man kalde tvistnævn, men opmærksomheden henledes på, at de tekniske betegnelser af de forskellige slags nævn veksler ret meget i de forskellige fremstillinger. En særlig slags tvistnævn er ankenævnene, der kan stadfæste eller ændre en tidligere truffet administrativ afgørelse. Der findes såvel eksempler på ankenævn, der efterprøver beslutninger, der er truffet af sædvanlige administrative organer, som på ankenævn, der efterprøver beslutninger, der er truffet af andre kollegiale organer.

Arbejdsretten, der pådømmer retsspørgsmål, som opstår i forbindelse med indgåede kollektive overenskomster, befinder sig i grænseområdet mellem de egentlige domstole og administrative organer. Klare eksempler på tvistnævn er de mange ekspropriationskommissioner, der fastsætter erstatningen, når der er uenighed mellem de to parter i ekspropriationsforretningen. Grundlaget for sådanne kommissioner er klart nok. Ekspropriationserstatning-

en skal betales af det offentlige, som derfor ikke ifølge almene retfærdighedsforestillinger selv bør fastsætte erstatningsbeløbet. I mange lande fastsættes sådanne erstatninger derfor også af de almindelige domstole som regel dog med sagkyndige bisiddere. Herhjemme klares spørgsmålet om nødvendigheden af sagkundskab derved, at særligt sagkyndige er medlemmer af ekspropriationskommissionerne. Administrative tjenestemænd spiller derimod ingen rolle.

At efterprøve en allerede truffet beslutning ligner i sig selv domstolsvirksomhed. Det bør dog bemærkes, at domstolene kun kan beskæftige sig med retsspørgsmål. Modsætningen hertil er skønsspørgsmål. Vi skal ikke komme nærmere ind på denne sondring, men blot understrege, at administrative ankeinstanser principielt skal behandle en sag helt forfra og i sin fulde udstrækning, altså som om der slet ikke var truffet nogen beslutning af et andet organ. Da mange af de sager, som de administrative ankenævne beskæftiger sig med, netop er skønsspørgsmål, ville de simpelthen ikke kunne være indbragt for en almindelig domstol, selv om der ikke havde været særlige regler på området.

Heraf fremgår, at nogle dele af de sager, der indbringes for ankenævne, er af samme karakter som de sager, der indbringes for domstolene, men andre dele er af samme karakter som dem, der i centraladministrationen i almindelighed endeligt afgøres af en minister. En af årsagerne til, at vi har et antal administrative ankenævne, er da også, at de behandler sager, som ligner dem, der behandles af domstolene. En anden årsag er også i disse tilfælde, at lovgivningen har fundet det nødvendigt at lade særligt sagkyndige samt repræsentanter for de pågældende sociale interesser være med til at træffe de endelige beslutninger. Disse og andre tilsvarende synspunkter har skabt en vis mistillid til, at ministeren på forsvarlig vis kan træffe disse beslutninger, og det er altså også mere eller mindre udflydende "magtpolitiske" synspunkter, som ligger bag ønsket om særlige ankeorganer.

Som eksempler på centrale ankenævne kan anføres Landsskatte retten, Den Sociale Ankestyrelse, Miljøankenævnet og Monopolankenævnet. Alle disse ankenævne erstatter vedkommende minister som øverste administrative myndighed og er altså et udtryk for, at lovgivningsmagten har villet svække ministerstyret.

Landsskatterettens præsident, dens retsformænd og et vist antal medlemmer skal være jurister. Disse medlemmer samt 13 øvrige skal vælges af finansministeren, mens yderligere 11 skal vælges af Folketinget. De af finansministeren valgte ikke-juridiske medlemmer er overvejende repræsentanter for erhvervslivet og dets organisationer, men disse organisationer har altså ikke i dette tilfælde nogen selvstændig udnævnelsesret. Det er jo indlysende, at de juridiske medlemmer skal støtte retssikkerheden, og de øvrige repræsentere erhvervenes interesser.

Ankestyrelsens embedsmænd behøver ikke nødvendigvis at være jurister, men skal dog have bestået en samfundsvidenskabelig embedseksamen. Foruden disse embedsmænd, der betegnes som ankechefer, vælges også de øvrige medlemmer af socialministeren, men efter indstilling fra følgende organisationer: Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening, Folkepensionistforeningernes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg. Det er formentlig umuligt at finde nogen principiel begrundelse for, at netop disse organisationer skal være repræsenterede, og det er vist ikke for dristigt at sige, at ankestyrelsens sammensætning kun er udtryk for, at regering og Folketinget har villet skabe sig den stærkest mulige rygdækning.

Miljøankenævnet er særpræget derved, at et stort antal af dets medlemmer er valgt af Miljøstyrelsen, der dog ikke synes at være direkte repræsenteret. De øvrige medlemmer er dels indstillet af Industrirådet, dels af de forskellige landbrugsøkonomiske organisationer. Miljøankenævnet har kun et meget lille sekretariat.

Klage over de af Monopolrådet truffne afgørelser skal behandles af Monopolankenævnet, der består af en formand, der skal opfylde betingelserne for at kunne beskikkes som højesteretsdommer, og 2 andre medlemmer, hvoraf det ene "skal have nationaløkonomisk kundskab", og det andet skal udpeges af handelsministeren efter forhandling med Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation og Industrirådet.

Oprettelsen af administrative ankenævn bygger altså især på to hovedsynspunkter. For det første har lovgivningen ikke ment, at de sædvanlige domstole er særligt egnede til at bedømme sager

af den karakter, som hører under ankenævnene, og for det andet har man heller ikke ment, at sagerne efter deres karakter burde afgøres af en politisk instans i ordets snævre forstand.

Der synes, især i centraladministrationen, at kunne spores en tendens i de senere år til at udvide anvendelsen af ankenævn. Denne tendens betyder naturligvis en tilsvarende svækkelse af ministerstyret. I det omfang, ministrene er afløst af ankenævn, vil de ikke længere kunne styre det pågældende sagsområde ved at gribe ind i de enkelte sager. I så fald må en styring finde sted ved hjælp af generelle retningslinier, som nævnene skal rette sig efter i sager, der er opstået, efter at disse retningslinier er udstedt. Denne form for styring kalder man i den tekniske sprogbrug for regelstyring.

En sådan regelstyring behøver ikke alene at være rettet imod ankenævnene, men kan også være rettet imod de underordnede organer, hvad enten disse er kollegiale eller ej. Et typisk eksempel herpå er ministeriets cirkulærer til de lokale skattemyndigheder, idet disse cirkulærer ofte indeholder de praktiske konsekvenser af Landsskatterettens løbende afgørelser.

Som nævnt består uafhængigheden deri, at den politiske myndighed ikke kan give nævnene besked om at træffe en bestemt beslutning. Det praktiske spørgsmål er imidlertid, om de enkelte nævnsmedlemmer er uafhængige af de organisationer, der har udpeget dem. Der er næppe tvivl om, at blandt de grupper af nævnsmedlemmer, vi har nævnt i forbindelse med de domstolslignende organer, vil dommerne være de mest uafhængige. Uanset om dommere er udnævnt eller indstillet af interesseorganisationer, vil de som medlemmer af uafhængige nævn hævde en personlig uafhængighed med hensyn til, hvad de skal mene om de enkelte nævnssager.

En sådan uafhængighed har vel formelt alle medlemmer af domstolslignende nævn, men for dem alle gælder, at uafhængigheden ikke rækker længere, end til de næste gang skal udnævnes. Det vil nok være sjældent, at den udnævrende myndighed er i stand til at udskifte repræsentanter midt i funktionstiden, men for så vidt angår administrative tjenestemænd vil det under alle omstændigheder være muligt for det organ, hvori de har deres hovedbeskæftigelse, at udøve en vis pression. Under alle omstændigheder vil repræsentanter - hvad enten der er tale om dommere eller andre -

næppe få deres funktionstid forlænget, hvis de har vist sig i stærk opposition til det udnævrende organ. Det er spørgsmål, som meget vanskeligt lader sig belyse, men et vist fingerpeg kan man måske få ved at finde ud af, hvad det er for en personkreds, der optræder i nævnene. Det vil nok til en vis grad vise sig, at der er tale om Tordenskjolds soldater. Dette forhold vil dog vel nok få størst betydning, for så vidt angår andre nævnstyper end de egentligt domstolslignende organer.

Erhvervs- og servicevirksomhed. Under centraladministrationens større eller mindre tilsyn udøves der på mange områder erhvervs- og servicevirksomhed her i landet. I mange tilfælde sker dette inden for rammerne af den sædvanlige administrative organisation, hvilket vil sige, at den pågældende minister er øverste chef for virksomheden. Vi har allerede nævnt generaldirektoraterne, hvis øverste leder er ministeren, og hvis virksomhed består i at yde service til borgerne. Generaldirektoraterne har samme stilling som departementerne i det organisatoriske system, men der findes også adskillige erhvervs- og servicevirksomheder, der organisatorisk er placeret under et departement. Dette gælder f.eks. Det kgl. Teater, der ifølge loven er "en statsinstitution under Undervisningsministeriet", hvilket vil sige, at teatret tjenstligt hører under departementet. Imidlertid er det indlysende, at hverken departementet eller ministeren i almindelighed vil blande sig i kunstneriske forhold eller administrative enkeltheder i forbindelse med teaterdriften. Selv om en erhvervs- eller servicevirksomhed er organiseret som en del af ministeriet som sådant, vil virksomhedens karakter bevirke, at det har en større selvstændighed end sædvanlige administrative institutioner.

I nogle tilfælde udøves erhvervs- og servicevirksomhed af offentlige institutioner, der er oprettet ved lov, og som står uden for det sædvanlige administrative system. De vigtigste eksempler er Danmarks Nationalbank, Statsanstalten for Livsfor sikring, Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Danmarks Radio. Den private aktieselskabsform har øjensynligt været forbillede for disse institutioner, men de fungerer meget forskelligt, og deres forbindelser til regeringen varierer stærkt. Vi skal i det følgende kun komme ind på Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio.

Danmarks Nationalbank er formelt et uafhængigt organ, og reelt må den betragtes som den mest uafhængige af de nævnte institutioner. Bankens ledelse består af en direktion, en bestyrelse og et repræsentantskab. Direktionen har 3 medlemmer, hvoraf et udnævnes af kongen og de to andre af repræsentantskabet efter bestyrelsens indstilling. Repræsentantskabet består af 8 folketingsmedlemmer, 2 medlemmer med henholdsvis nationaløkonomisk og juridisk sagkundskab og 15 medlemmer, hvormed repræsentantskabet supplerer sig. Bestyrelsens medlemmer vælges dels af repræsentantskabet, dels af ministeren.

Nationalbanken er på flere områder i stand til at påvirke de økonomiske forhold her i landet, f.eks. ved køb eller salg af obligationer eller ved fastsættelse af diskontoen. Diskontoen er afgørende for, hvor meget det skal koste at låne penge, idet bankerne regulerer deres udlånsrente i takt med diskontoen. Derfor kan der opstå den situation, at nationalbankens politik trækker i én retning, men regeringens i den modsatte retning. Der har da også været situationer, hvor banken og regeringen har været i strid med hinanden, men stort set er sådanne konflikter undgået ved uformelle drøftelser om den økonomiske politik. Om nogen fuldstændig uafhængighed er der altså ikke tale, fordi regeringen har mange muligheder for at ophæve virkningerne af en uønsket politik fra bankens side. Omvendt er regeringen nødt til at tage hensyn til de synspunkter, som banken fremsætter. Den økonomiske politik på de nævnte områder skabes altså i en forhandlingssituation.

Danmarks Radio er ifølge radioloven "en selvstændig offentlig institution", og det er radiatorådet, der træffer de endelige afgørelser vedrørende programvirksomheden. Radiorådet består af 12 medlemmer, der udpeges af Folketinget, samt 1 repræsentant for hver af de i Folketingets finansudvalg repræsenterede partier. Dertil kommer enkelte repræsentanter for de interesserede ministerier samt medarbejderne. De af Folketinget valgte medlemmer skal repræsentere lyttere og fjernseere, og på denne indirekte måde opnår brugerne en repræsentation.

De politiske partiers indflydelse på Danmarks Radio er således ganske betydelig, selv om den er indirekte. I mange situationer optræder radiatorådet som en genspejling af Folketinget. Dan-

marks Radio er det mest udprægede eksempel på den sammenblanding af lovgivningsmagt og administration, der er så karakteristisk for det danske system.

For så vidt angår Danmarks Radios økonomi, har den i bevillingsteknisk henseende været genstand for stærkt skiftende anskuelser. I de første årtier blev DR's økonomi holdt uden for statens bevillingssystem. I 1950'erne søgte man i voksende grad at gøre det muligt for staten at føre en egentlig finanspolitik, og en sådan er naturligvis vanskelig, når der findes store selvstændigt disponerende fonde. Derfor gled DR efterhånden ind i det almindelige bevillingssystem, og det blev underkastet revision af et revisionsdepartement. Som følge deraf var DR's budget også optaget på finansloven.

Ved gennemførelsen af en ny radiolov (421/1973) ændredes denne ordning, således at der igen blev indført en særøkonomi for DR. DR's budget skal ikke længere optages på finansloven, men efter ministerens godkendelse tilsendes Folketingets finansudvalg til orientering. DR har nu en lukket økonomi med grundlag i Radiospredningsfonden.

Der har til stadighed været debat om programlægningen i Danmarks Radio. Oprindeligt var det Radorådet som sådant, der havde det direkte programansvar. I 1964 delegerede rådet sin kompetence til programcheferne, men efter en række diskussioner gennemførtes den nuværende ordning, hvorefter generaldirektøren har det umiddelbare ansvar. Radorådet udøver den efterfølgende kontrol. Trods disse principielle retningslinier må det dog nok fastslås, at Radorådet under den nuværende ordning spiller en betydelig mere aktiv rolle end et tilsynsudvalg eller bestyrelse.

I større eller mindre forbindelse med den ministerielle organisation finder vi talrige såkaldte selvejende institutioner. Nogle af dem finansieres praktisk taget helt af staten og må derfor betragtes som en del af statsapparatet. Vi kan holde os til loven om revision af statens regnskaber, hvorefter denne revision bl.a. omfatter regnskaber for institutioner, hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov. Det vil være rimeligt at betragte sådanne institutioner som statslige.

I mange tilfælde kan vi finde en historisk udvikling, der tager sit udgangspunkt i det private initiativ, altså oprettelsen af private institutioner. I vor tid er det som regel en betingelse for statstilskud til sådanne institutioner, at de organiseres som selvejende institutioner, d.v.s. at der er tale om en bestemt afgrænset virksomhed, hvis eventuelle overskud fordeles til visse på forhånd fastsatte formål og ikke til personer. Efterhånden som statstilskuddet vokser, finder der ofte en egentlig statsovertagelse sted.

Som eksempler herpå kan nævnes handelshøjskolerne, Aarhus Universitet, Statens Aandssvageforsorg, Mødrehjælpsinstitutionerne og mange andre sociale institutioner, der oprindeligt var selvejende institutioner, men som nu også formelt er egentlige statsinstitutioner.

Endnu findes der dog mange selvejende institutioner med undervisning og social virksomhed som formål, og i det omfang de i overvejende grad finansieres af staten, må vi altså henregne dem til statsinstitutionerne. Hvad der skal forstås ved en selvejende institution er imidlertid ikke let at finde ud af. I de tilfælde, hvor man ifølge det, vi allerede har sagt, må betragte dem som offentlige, er de af samme karakter som de tidligere nævnte lovbestemte offentlige institutioner. Staten bestemmer i kraft af lovgivningen og som betingelser for at yde tilskud en så stor del af deres virksomhed, at det som regel er småt med selvstændigheden. Det afgørende er dog, at de ledes af en bestyrelse, hvis medlemmer vælges efter de af det offentlige godkendte regler.

Bestyrelserne for de selvejende institutioner har ofte medlemmer, der er særligt sagkyndige inden for det pågældende område, f.eks. læger eller pædagoger. En ret karakteristisk gruppe af bestyrelsesmedlemmer inden for dette område er repræsentanter for det politisk-folkelige. Den kollegiale ledelse af institutionerne skyldes ikke mindst disse institutioners historie, og denne ledelsesform og dens folkelige islæt behøver ikke at opgives, fordi institutionerne overgår til den statslige organisation. Vi kender tilsynsudvalg og råd, der kan repræsentere dette element.

Et aktieselskab må betragtes som et led i den offentlige forvaltning, hvis stat eller kommune ejer hele eller dog stør-

steparten af aktiekapitalen. I så fald må selskabets bestyrelse i nogen grad sidestilles med de foran nævnte nævn.

Danmark er det land i Skandinavien, der i ringeste omfang anvender aktieselskaber som et led i den offentlige virksomhed, hvilket bl.a. skyldes, at Danmark i mindre grad end de andre lande har en direkte statsregulering af erhvervslivet. I andre lande, især i Sverige, betyder det forhold, at det offentlige ejer aktiekapitalen i et selskab, at dette selskab næsten fuldstændigt må betragtes som en del af den offentlige forvaltning, idet bestyrelserne praktisk taget må betragtes som kollegiale organer under den sædvanlige styring. I Danmark har man oprindeligt til ladet sådanne aktieselskaber en vis selvstændighed, uden at spørgsmålet dog på noget tidspunkt har været taget op til principiel afklaring. I de senere år har der imidlertid været en klar tendens til at understrege, at statens repræsentanter i en aktieselskabsbestyrelse kun sidder i bestyrelsen som repræsentanter for statsmagten og derfor må handle i overensstemmelse med givne instrukser.

Under disse omstændigheder vil sammensætningen af bestyrelserne i de offentligt ejede aktieselskaber få en ret ringe betydning, og udviklingen synes at gå i retning af en almindelig statslig styring af sådanne selskaber.

Sædvanlige administrative beslutninger er beslutninger, der principielt er af samme karakter som de beslutninger, der træffes af den ministerielt ledede organisation. Alligevel er der tilfælde, hvor den slags beslutninger holdes uden for den sædvanlige organisation og henlægges til nævn.

De beslutninger, der i klageinstansen behandles af de foran omtalte ankenævn, vil ofte i 1. instans være truffet af administrative nævn, hvis virksomhed er af samme karakter som den virksomhed, der udøves af ministerierne og deres institutioner. Et eksempel herpå er Monopolrådet, der nu er uafhængigt af Handelsministeriet, idet dets beslutninger kan indbringes for Monopolankenævnet, men som tidligere har været underordnet ministeriet, som altså kunne omgøre dets beslutninger. I en periode kunne såvel monopolorganerne som ministeriet udstede almindelige prisbestemmelser, hvilket er et illustrerende eksempel på, at sagernes karakter er ens.

For dansk forvaltnings vedkommende knytter udviklingen af råd og nævn med besluttende myndighed over for borgerne sig især til krigs- og krisetider. Under den 1. verdenskrig indledtes et bemærkelsesværdigt afsnit af dansk forvaltningshistorie. På grundlag af næsten ubegrænsede bemyndigelser udstedte indenrigsministeren (Ove Rode) et stort antal administrative bestemmelser, der skabte et forvaltningsapparat, hvis karakteristiske træk var den omfattende anvendelse af råd og nævn.

Blandt disse organer må først og fremmest nævnes Den overordentlige kommission, hvis medlemmer især var repræsentanter for industriens, handelens og - i mindre grad - arbejdernes organisationer. Den overordentlige kommission virkede som hovedregel ved indstillinger til Indenrigsministeriet, der traf de egentlige beslutninger. Der var dog enkelte eksempler på centrale nævn, der havde selvstændig myndighed og altså uafhængigt af ministeriet kunne udstede bindende forskrifter. For eksempel gjaldt dette Fragtnævnet.

Da verdenskrisen, der begyndte i 1929 i U.S.A., ramte Danmark, oprettedes i 1932 et valutakontor, senere Direktoratet for Vareforsyning, der var en institution under Handelsministeriet. I forbindelse med direktoratet oprettedes en række nævn, hvis medlemmer i overvejende grad var tjenestemænd fra organisationerne. For så vidt angår rationering og eksport af landbrugsvarer, var der under Landbrugsministeriet oprettet et antal eksportudvalg. Praktisk taget alle medlemmerne var repræsentanter for organisationerne, og udvalgenes administration var henlagt til landbrugsorganisationerne, ikke ministeriet.

Endelig kan nævnes Egnsudviklingsrådet, der i et vist omfang administrerer egnsudviklingsloven. Formanden udnævnes af handelsministeren, der endvidere udnævner en repræsentant for hver af følgende myndigheder og organisationer: Handelsministeriet, Økonomi- og budgetministeriet, Arbejdsministeriet, Boligministeriet, Indenrigsministeriet, Industrirådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. Også Egnsudviklingsrådet er naturligvis begrænset i sin virksomhed af de bevillinger, der ydes på sædvanlig måde, og loven indeholder yderligere en regel om, at sager, til hvis afgørelse der er knyttet betydelige økonomiske konsekvenser, herunder særlig økonomisk

risiko, skal kunne forelægges handelsministeren til afgørelse (219/1972).

I det omfang, de forannævnte ankenævn behandler beslutninger, som efter deres karakter ellers ville have været indbragt for en minister, er der også i disse tilfælde tale om en sædvanlig administration, der varetages af uafhængige organer. I nogle tilfælde kan dette illustreres derved, at beslutningsretten ved oprettelsen af et ankenævn simpelthen overførtes til dette fra en minister.

3.4. Ministeren som øverste instans

Hele den offentlige forvaltning er som nævnt opdelt i områder, der hører under hver sin minister, som over for Folketinget er ansvarlig for, hvad der sker eller ikke sker inden for dette område. Vi skal ikke her komme ind på, hvad der ligger i begrebet ministeransvar, men blot nævne, at en minister enten må rette sig efter Folketinget eller tage sin afsked. I yderste tilfælde kan Folketinget udtrykke sin mistillid til en minister og derigennem tvinge ham til at gå.

Hvis lovgivningen ikke henlægger et sagsområde til kommunerne eller til uafhængige nævn, er det ministeren, der har ledelsen af og ansvaret for hele det pågældende forretningsområde. Ministeren er derimod ikke ansvarlig for de uafhængige nævns beslutninger, som han jo ikke kan ændre. Dette forhindrer ikke, at Folketinget retter kritik imod et sådant nævn. Dersom de kritiserede forhold skal ændres, må der imidlertid i disse tilfælde gennemføres en ny lov, på samme måde som en kritik af domstolens praksis kun kan få nogen virkning, hvis lovgivningen bliver ændret i overensstemmelse med kritikken.

Ministeren har den fuldstændige ledelse af departementet, og hvis der ikke er fastsat andet i loven, også af direktorater, styrelser og lokale statsorganer. I disse tilfælde vil ministeren ved hjælp af bekendtgørelser eller cirkulærer fastlægge almindelige retningslinier for, hvorledes den underordnede institution skal administrere. Beslutninger, der træffes af disse underordnede organer, kan indbringes for ministeren, der er lige så frit stillet med hensyn til beslutningens indhold som det underordnede organ. Ministeren kan med andre ord foretage sig alt, hvad hans underordnede organer kan foretage sig.

Det er også ministeren, der har den øverste ansættelsesmyndighed, for så vidt angår disse organer, og han har det almindelige tjenstlige tilsyn med dem. Som et led i et sådant tilsyn kan man pålægge de underordnede myndigheder at fremsende indberetninger om den løbende virksomhed.

I det forrige har vi nævnt, at ministeren kan træffe afgørelse i klager over beslutninger, der træffes af underordnede direktorater og styrelser. Her skal det understreges, at disse underordnede organer - bortset fra de tilfælde, hvor lovgivningen fastsætter deres arbejdsområde - alene virker i kraft af de bemyndigelser (delegation), ministeren har meddelt dem. De underordnede organer administrerer altså de beføjelser, som i og for sig tilkommer ministeren, på samme måde som vi i private forhold ved, at en fuldmægtig handler på fuldmagtsgiverens vegne.

Da udviklingen i de senere år er gået i retning af at give departementerne færre og sagligt begrænsede opgaver, har det været nødvendigt at finde underordnede organer, som kunne påtage sig de opgaver, der ifølge loven påhviler ministeren. Dette har naturligvis været lettest, for så vidt angår områder, hvor der i forvejen fandtes direktorater og styrelser, hvortil opgaverne kunne henlægges. Hvor sådanne organer ikke fandtes, har man i de senere år oprettet et antal nye direktorater og styrelser, f.eks. undervisningsdirektoraterne, Socialstyrelsen, Miljøstyrelsen m.fl. Også kommunalreformen har medvirket til at lette departementernes arbejdsbyrde. Dette spørgsmål vil vi vende tilbage til.

Hvis der ikke er fastsat særlige regler i lovgivningen, kan enhver afgørelse, der er truffet af sådanne underordnede organer, indbringes for ministeren, der kan stadfæste dem eller ændre dem uden anden begrænsning end den begrænsning, som følger af loven, og som de underordnede organer jo også har været bundet af. Selv om ministeren har en sådan fuldstændig ret over de underordnede organer, er det indlysende, at han kun bruger den i enkelte tilfælde. Hvis ministeren til stadighed greb ind i de underordnede organers administration, hvad skulle vi så med disse organer?

Et egentligt billede af forholdet mellem ministerium og de underordnede organer kan vi kun få ved en statistisk undersøgelse af samtlige sager. En sådan undersøgelse har vi ikke, end

ikke på begrænsede områder, men det er dog muligt at fremhæve nogle enkelte synspunkter, der ligger bag spørgsmålet om, i hvilket omfang ministeriet faktisk har ændret underordnede organers afgørelser.

Det er af stor betydning, hvad det er for organer, der i første omgang har truffet beslutningen. I visse tilfælde spiller det nok en stor rolle, om det er myndigheder med et stort lokalkendskab, der i første omgang har truffet afgørelsen. På den anden side er det naturligvis ikke sådan, at lokale forhold altid spiller en rolle, når lokale myndigheder træffer beslutninger, og hvis dette ikke er tilfældet, vil den centrale ankemyndighed føle sig lige så frit stillet som den lokale myndighed, der i første omgang traf afgørelsen.

I visse tilfælde er de underordnede myndigheder af særlig faglig karakter, d.v.s. blandt deres medarbejdere er der eksperter, som har en større sagkundskab på visse områder end personalet i ministeriet. I så fald vil ministeriet naturligvis være tilbageholdende med at tilsidesætte sagkundskabens udtalelser, men det kan jo netop være ministeriets opgave at undgå den ensidighed, som ofte præger afgørelser, der træffes af eksperter på området. Hvis omvendt de lokale eller saglige forhold ikke betyder noget i bedømmelse af den underordnede og den overordnede myndighed, vil disse forhold heller ikke have indflydelse på, hvordan ministeriet behandler sagen som øverste instans. Det er således klart, at hvis der er tale om person- og familieretlige forhold, vil Justitsministeriet have de samme forudsætninger for at behandle en sag som amtmanden.

Trods den manglende statistik er det klart, at kun forholdsvis få sager, der i første instans er afgjort af en underordnet organisation, bliver indbragt for ministeriet. Man kan spørge hvorfor, men det er vanskeligt at give noget entydigt svar. Det er i hvert fald ikke af økonomiske grunde, da det ikke koster noget at klage til et ministerium. Det kan nok ikke benægtes, at der i mange tilfælde er tale om, at borgerne ikke ved, at de kan klage, og derfor heller ikke benytter sig af adgangen. Folketingets ombudsmand har gjort en stor indsats for at få de administrative organer til over for borgerne at oplyse om en eksisterende adgang til klage, og vi har ofte set, at særlig offentlighed om-

kring et klagesystem bringer flere klager frem. Dette gælder f.eks. det sociale ankesystem med amsankenævn og den sociale ankestyrelse.

Hvis loven ikke fastsætter særlige regler, er der altså ubegrænset adgang til at klage til vedkommende ministerium over en beslutning, der er truffet af et underordnet organ, og ministeren kan frit gribe ind i sagsbehandlingen på ethvert trin af denne. Hvis loven fastsætter særlige regler, må disse naturligvis overholdes. Heraf følger, at ministeren ikke kan gribe ind i sagens gang, men må afvente, at den trufne beslutning eventuelt indbringes for ministeriet i henhold til loven. Omvendt kan loven begrænse den almindelige adgang til at klage til ministeren eller bemyndige ministeren til at træffe bestemmelse om, at en beslutning, der er truffet af et direktorat eller styrelse, skal være endelig, d.v.s. at den ikke kan indbringes for ministeren.

Når en beslutning er truffet af et uafhængigt administrativt nævn, hvis afgørelser er endelige, har ministeren ingen mulighed for at gribe ind og ændre den trufne afgørelse. I nogle tilfælde kan det være vanskeligt at afgøre, om lovgivningen har haft til hensigt at undtage et administrativt organ fra ministerens ledelse eller ej. I forbindelse med en kritik af Statens Filminstitut i 1976 og den særlige workshop, som ifølge loven var uafhængig af direktiver fra den pågældende minister, ønskede Folketinget det principielle spørgsmål rejst. I den konkrete sag skete der det, at uanset at den nævnte workshop og dens virksomhed var direkte nævnt i loven, nægtede Folketinget at yde nogen bevilling på finansloven til den, og så måtte dens virksomhed naturligvis standse, uanset hvad der står i den lov, der er ældre end finansloven. Heraf kan vi se, at uanset hvor megen uafhængighed, der ved lov tillægges et organ, har Folketinget til stadighed herredømme over dets virksomhed, hvis det skal bruge penge. I forbindelse med den nævnte sag rejstes i Folketinget det spørgsmål, i hvilket omfang administrative institutioner ifølge lovgivningen er uafhængige af den pågældende minister. Selv om undersøgelsen ikke er afsluttet på det tidspunkt, da dette skrives, kan det med bestemthed siges, at der findes langt flere tilfælde, end Folketinget vist nok havde regnet med.

I det foregående har vi udelukkende talt om klage over beslutninger, der er truffet af institutioner, der i tjenstlig hen-

seende hører under et ministerium, hvortil der altså kan klages. Når en beslutning i første omgang er truffet af en kommunal myndighed, kan det i lovgivningen være fastsat, at beslutningen kan indbringes for statsamtet og vedkommende minister. Dette betyder imidlertid ikke, at vedkommende minister i øvrigt har nogen tjenstlig indflydelse på de kommunale myndigheder. Når en myndighed ikke omfattes af den ministerielle organisation, kan klage til ministeren i almindelighed kun finde sted, når der er udtrykkelig lovhjemmel hertil. I visse tilfælde må man dog gå ud fra, at der er adgang til at klage, selv om der ikke er en sådan udtrykkelig bestemmelse herom i loven.

Endelig må det erindres, at en kommune kan blive afhængig af ministeriets synspunkter, når kommunen modtager statstilskud, der kan gøres betinget af en bestemt form for administration.

3.5. Bevillingssystem

Lad os tage udgangspunkt i den situation, at en institution skal bruge penge til et bestemt formål. Hvad gør man så? Først og fremmest må man undersøge, om der er afsat penge til det pågældende formål i det indeværende finansår. Hvis formålet er nævnt i bemærkningerne til finansloven for det pågældende finansår, og institutionen ikke har opbrugt det beløb, der dér er afsat til formålet, er der naturligvis ikke nogen vanskelighed. Man afholder beløbet og afskriver det på den pågældende konto.

Hvis formålet ikke er direkte beskrevet i finanslovens anmærkninger, men i og for sig falder ind under den bredere beskrivelse, som findes i finansloven, er sagen noget vanskeligere. Selv om man kunne klare sig ved at trække pengene på den pågældende finanslovs-konto, kan det jo derved være nødvendigt at opgive en foranstaltning, der er forudsat i denne finanslov, og bruge penge til noget, som ikke er forudsat. Institutionen vil derfor som regel anmode vedkommende ministerium om tilladelse hertil, og ministeriet vil i mange tilfælde beslutte, at det kun kan lade sig gøre, hvis Finansministeriet og Folketingets finansudvalg har givet sit samtykke. Vi kender derfor mange ansøgninger til de bevillende myndigheder, der kun angår en anden anvendelse af pengene, men ikke betyder nogen forøgelse af den pågældende konto på finansloven.

Hvis der ingen penge findes på den pågældende konto, eller hvis der er tale om et formål, som slet ikke falder ind under beskrivelsen af nogen konto, må man søge en ny bevilling via fagministeriet, Finansministeriet og Folketingets finansudvalg. Hvis denne bevilling bliver imødekommet, stiger statens udgifter altså tilsvarende.

Disse praktiske situationer må man hele tiden være opmærksom på, når vi i det følgende skal give en almindelig beskrivelse af bevillingssystemet. Foreløbig skal vi alene beskæftige os med statens driftsudgifter.

I finansåret 1966/67 gennemførtes for første gang den såkaldte rammebevillingsordning. En rammebevilling er en bemyndigelse til at gennemføre en bestemt slags foranstaltninger og at afholde de udgifter, der er forbundet hermed. Hvad der nærmere ligger heri, redegjorde finansministeren for ved sin forelæggelse af forslaget til finanslov for det nævnte finansår:

"Rammebevillingsordningens indførelse kommer til udtryk i finanslovsforslagets tekst derved, at der for hver hovedkonto - det vil normalt sige hver institution eller bevillingsområde af selvstændig betydning - kun opføres een samlet bevilling for driftsudgifter og een bevilling for indtægter.

Derimod søges de forskellige tilskud stadig bevilget enkeltvis.

Betydningen af denne nyordning ligger især deri, at der herved gives den myndighed, der disponerer over bevillingen, større bevægelsesfrihed inden for den givne ramme. Der vil som hovedregel være adgang til at udnytte besparelser på een slags driftsudgifter til at afholde udgifter af en anden slags, så længe blot den samlede rammebevilling til driftsudgifter ikke overskrides. Lønudgifter og andre driftsudgifter holdes dog derved adskilt.

Med den udvidede dispositionsadgang vil der i mindre grad end hidtil blive behov for at få bevillinger reguleret ved ændringsforslag til finansloven eller ved tillægsbevilling. Til gengæld vil man tilstræbe på tillægsbevillingsloven at medtage en række reguleringer, som i de senere år har været udeladt.

Samtidig med at finanslovsforslagets tekst ved rammebevillingerne indførelse er blevet væsentligt forenklet, er anmærkningerne blevet udbygget for bedst muligt at få udbygget de stil-

lede forslag. Således indeholder anmærkningerne en nærmere specifikation af, hvorledes styrelserne har til hensigt at disponere over rammebevillingen. På samme måde oplyses den forventede sammensætning af indtægterne. Ved disse specifikationer anvendes den hidtil på bevillingslovene benyttede standardkontoopdeling. Endelig er anmærkningernes personaleoversigter søgt gjort mere udtømmende og mere fyldigt kommenteret..."

Forinden rammebevillingssystemet blev indarbejdet i praksis, indtrådte den økonomiske krise, vi stadig befinder os midt i. Krisen medførte nødvendigheden af stærke besparelser i den form, at den ellers nødvendige vækst i budgetterne blev holdt nede. Det er et politisk spørgsmål - som vi ikke skal komme ind på her - hvor der skal og kan spares, men det er indlysende, at disse sparebestræbelser også har haft indflydelse på selve bevillingssystemet.

I tidligere krisesituationer havde man anvendt en forholds-mæssig nedskæring af alle ulovbestemte udgifter, og det indledte man også med i den nuværende situation. Et hurtigt gennemsyn af finansloven vil vise, at bortset fra sociale overførelser i form af pengeudbetalinger til visse grupper af borgerne, er aflønningen af statens personale blandt de største poster. Personalebe-grænsninger har yderligere den fordel, at de kan gennemføres uden lovændringer, og det gjorde man så uden større hensyntagen til, om serviceniveauet derved blev mindre end den gældende lovgivning forudsætter. Den sidste og mest gennemgribende spareforanstaltning er en formindskelse af de offentlige ydelser. Om alle disse sparebestræbelser gælder det, at de har vanskeliggjort en rationel udvikling af det nye bevillingssystem.

Som det fremgår af den daværende finansministers forelæ-gelsestale, var det meningen, at de enkelte styrelser skulle have en større dispositionsfrihed end hidtil inden for rammebevillingen, men forholdene har udviklet sig derhen, at finanslovsforslag-ets anmærkninger med fordeling i enkeltheder af bevillingerne er praktisk taget lige så bindende som finanslovens hovedkonti. Det kan vi se af det fortsat store antal ansøgninger til finansud-valget om at bruge en finanslovsbevilling til andre formål end fastsat i anmærkningerne.

Den udvikling af institutionernes handlefrihed, som var

forudsat ved gennemførelsen af rammebevillingsordningen, er også blevet stærkt begrænset på grund af den statsfinansielle situation. Blandt de mere almindelige regler kan dog nævnes, at beløb på lønkonti kan anvendes til betaling af visse tjenesteydelser og til anskaffelse af arbejdsbesparende maskiner.

Forinden vi går over til en nærmere beskrivelse af finansloven og de med denne lov forbundne problemer, skal det understreges, at det voksende krav om planlægning inden for administrationen også har givet sig udtryk i budgetproceduren. Finanslovsforslaget skal nemlig indeholde bevillingsoverslag for de følgende 3 finansår og er således udtryk for en budgetlægning, der rækker 4 år frem i tiden. I bemærkningerne til budgetoverslagene skal der gøres rede for grundlaget for deres opstilling. Derved opnår man først og fremmest en beregning af de finansielle konsekvenser af et lovforslag. Det er jo højst sandsynligt, at en lov, i de første år den eksisterer, kun giver anledning til begrænsede udgifter, men at udgifterne ifølge lovens regler vil stige stærkt med tiden. Dette vil kunne ses af budgetoverslagene.

For at virke fuldstændigt, skulle disse forslag altså også indeholde konsekvenserne af love, som endnu ikke er fremsat, men som agtes fremsat i løbet af perioden. Dette sker dog praktisk taget aldrig, således at en ny pengeforbrugende lov nødvendigvis vil ændre budgetoverslagene fra det øjeblik, den træder i kraft.

Vi skal herefter gå over til en mere systematisk gennemgang af de områder, der er karakteristiske for bevillingsproceduren, nemlig finanslovens indretning og enkeltansøgninger til Folketingets finansudvalg.

Finanslovens indtægter og udgifter vedrører statsvirksomhedernes drift, hvorimod tilskud er ydelser til virksomheder, der ikke i øvrigt hører under staten.

Finansministeriets budgetvejledning indeholder kun antydninger af den proces, der går forud for den endelige fastsættelse af tallene i finanslovsforslaget. I tvivlstilfælde vil der finde forhandlinger sted mellem fagministeriet og Finansministeriet, og hvis man ikke kan blive enige, må det i sidste instans være regeringen, der træffer afgørelsen. Ved regeringens udarbejdelse af budgetteringsrammer for et finansår er udgangs-

punktet det senest foreliggende budgetoverslag for dette finansår.

Man må derefter ændre budgetteringstallene under hensyn til de senere truffede beslutninger og ændring af planer. De seneste regnskabstal kan vise, at der er brugt mere eller mindre, end man har anslået, og dette skal naturligvis også tages i betragtning, når man skal skønne over de finansielle konsekvenser af allerede vedtagne foranstaltninger.

Selve budgetlægningen for et bestemt finansår sker i et bestemt pris- og lønniveau, som hovedregel anvender man forholdene i april måned i det løbende finansår. Hidtil har finansåret været perioden 1/4-31/3, men fra den 1. januar 1979 ændres dette til kalenderåret. Da budgetoverslagstallene imidlertid er fastsat under et andet prisniveau, må man først omregne disse tal i overensstemmelse med finanslovsforslagets prisniveau. De fastsatte budgetteringsrammer meddeles herefter de enkelte ministerier.

Det er en almindelig forudsætning for budgetteringen, at en bestemt opgave skal løses billigst muligt for statskassen. Især er det nødvendigt at have opmærksomheden henledt på personaleforbruget. Dersom statsinstitutionerne producerer ydelser, der kommer de private til gode, pålægger budgetvejledningen de enkelte styrelser at overveje, om der bør opkræves betaling for disse ydelser.

En hovedbestemmelse i budgetvejledningen er reglerne om Finansministeriets (Budgetdepartementets) kontrol: "Budgetministeriet foretager en kritisk gennemgang af de enkelte ministeriers bidrag til finanslovsforslaget og budgetoverslag og kan herunder foretage en vurdering af hensigtsmæssigheden af den foretagne prioritering og af budgetteringen's grad af realisme". Hermed siges i realiteten, at Finansministeriet kan blande sig i spørgsmålet om, hvorvidt den ene administrative foranstaltning skal foretrækkes frem for den anden, når der ikke er penge til dem begge. Dette er slutstenen på en udvikling, der begyndte i 1920'erne, hvor Finansministeriet blev et fast led i bevillingsprocessen. Før den tid kunne de enkelte styrelser selvstændigt henvende sig til Folketingets finansudvalg, men efter reformen måtte alle henvendelser til finansudvalget have Finansministeriets godkendelse. Det har altid været tvivlsomt, i hvilket omfang

det var muligt at adskille de rent finansielle spørgsmål fra spørgsmålet om, hvorvidt de ønskede foranstaltninger burde træffes eller ej. Nu kan der i hvert fald ikke være tvivl om, at Finansministeriet blander sig i hele området. Opstår der konflikt, må sagen afgøres på regeringsplan.

Finanslovens driftsbevillinger er opdelt på hovedafsnit, der igen er inddelt i hovedkonti. Et hovedafsnit omfatter bevillinger til et ensartet formål inden for den pågældende finanslovsparagraf (ministerium) eller statsvirksomhed (Finanslovens § 2). Hovedafsnit skal så vidt muligt beskrives i overensstemmelse med virksomhedens formål, altså den funktion, som virksomheden udøver. Er dette umuligt, skal der anvendes en funktionel fællesbetegnelse for de institutioner, der omfattes af hovedafsnittet. Hovedafsnittene betegnes i finansloven med enkelttal (1, 2, 3 o.s.v.).

En hovedkonto repræsenterer et udgiftsområde med selvstændig bevillingsmæssig interesse. Finanslovens hovedkonti er nummereret fra 1 til 99. Inden for hver enkelt hovedkonto angives de enkelte bevillingsgrupper under betegnelserne driftsudgifter, indtægter og tilskud. Eksempelvis anføres Aarhus Universitets placering i finansloven: § 20. Undervisningsministeriet. 8. Højere og videregående uddannelser m.v. 8.02. Aarhus Universitet: Driftsudgifter. Indtægter. Tilskud.

Forholdet mellem styrelserne og deres institutioner afspejler sig i forholdet mellem finansloven og anmærkningerne til finansloven. I disse anmærkninger findes personalefortegnelserne, og disse fortegnelser kan ikke ændres, uden at der skabes særlig hjemmel herfor. For så vidt angår en række ydelser, herunder især lønninger og honorarer til tjenestemænd, indtager lønningsrådet nemlig en central placering i bevillingssystemet. Rådet er nedsat i henhold til tjenestemandsløvgivningen og består af en formand og næstformand samt 3 medlemmer, der udnævnes af regeringen, og 5 medlemmer, der udpeges af Folketinget. Den reelle behandling af tjenestemandssager er henlagt til lønningsrådet.

Tillægsbevillingsloven vedtages efter udløbet af det finansår, for hvilket den skal gælde, som regel i maj-juni måned. Tillægsbevillingsloven er altså ikke nogen egentlig bevillingslov, men en slags bevillingslov med tilbagevirkende kraft. Bud-

getvejledningen betegner tillægsbevillingsloven som en efterbevillingslov, der først og fremmest indeholder de tilladelser på forventet efterbevilling, som er givet af finansudvalget, og som vi straks skal komme nærmere ind på. Tillægsbevillingsloven gennemfører en beløbsmæssig regulering af de allerede givne bevillinger og af de ændringer, der skyldes pris- og lønstigninger. Det tilstræbes altså, at finanslov og tillægsbevillingslov tilsammen kommer så tæt op imod statsregnskabet som muligt.

De fleste af de udgiftsposter, der er optaget på bevillingslovene, har været behandlet særskilt af Folketingets finansudvalg. Et ministerium kan være i den situation, at der er gennemført en lov, som pålægger ministeriet at gennemføre visse foranstaltninger, der koster penge. Så er det ikke nok at henvise til, at loven er gennemført, men ministeriet må henvende sig til finansudvalget for at få den nødvendige bevilling, hvis beløbet da ikke allerede er opført på en bevillingslov. Der kan også være tale om, at et ministerium skal bruge penge til at gennemføre en foranstaltning, der ikke direkte er påbudt i nogen lov, men som er nødvendig, fordi regeringen ønsker at udvide den offentlige virksomhed på et eller andet område eller ønsker at yde et tilskud til en eller anden virksomhed eller personkreds.

I disse tilfælde må det pågældende ministerium rejse en bevillingssag. Det første, der sker, er, at ministeriet udfærdiger en ansøgning til finansudvalget, og en kopi af denne ansøgning sendes til Finansministeriet, mens selve skrivelsen stilles i bero, indtil der er kommet svar fra Finansministeriet. Hvis Finansministeriet går med til, at ansøgningen afsendes til finansudvalget, afsendes skrivelsen til udvalget. Hvis finansudvalget tiltræder ansøgningen, meddeler man ganske kort dette til det pågældende ministerium. Når denne skrivelse fra finansudvalget er modtaget, vil ministeriet betragte bevillingen som givet og vil sætte de pågældende foranstaltninger i gang. Skrivelsen fra finansudvalget indeholder blot en ganske kort tilslutning, men det er en forudsætning, at bevillingen anvendes nøje i overensstemmelse med de enkeltheder, der er anført i ansøgningen.

Sådanne skrivelser fra finansudvalget vil også give oplysning om, hvilken bevillingslov bevillingen skal opføres på. Hvis pengene skal bruges straks, vil det være tillægsbevillings-

loven for det indeværende finansår. Hvis pengene først skal bruges i næste finansår, vil bevillingen første gang blive optaget i finansloven for dette finansår.

Bevillingen må betragtes som en bemyndigelse til ministeren til at træffe de dispositioner, der er nævnt i ansøgningen til finansudvalget. Selv om det er ministeren, der får denne bemyndigelse, kan han imidlertid godt bemyndige underordnede organer til at udnytte bevillingen på de fastsatte vilkår.

Vi har her i landet to former for revision af statsfinanserne. Den ene er statsrevisionen, der udøves af statsrevisorerne, som vælges af Folketinget i henhold til grundloven. Disse statsrevisorer har ikke noget større administrativt apparat til rådighed, men anvender sig af rigsrevisionens administrative apparat. I denne henseende står rigsrevisionen altså til rådighed for Folketinget. Bortset herfra er rigsrevisionens stilling som alle andre regeringsdepartementer, d.v.s. at den i tjenstlig henseende står under en minister, nemlig økonomiministeren.

Samtidig med, at Finansministeriet i 1920'erne opnåede en central stilling i bevillingsproceduren, grundlagdes et centralt revisionsvæsen (77/1926) i form af et antal hovedrevisorater. Cheferne for hovedrevisoraterne (hovedrevisorer) var indbyrdes ligestillet. Centraladministrationens forskellige afdelinger var revisionsmæssigt opdelt på de forskellige hovedrevisorater. For så vidt angår regnskaberne revision og den regnskabsmæssige kontrol stod hovedrevisorerne til vedkommende fagministers rådighed og havde direkte referat til fagministeren. Revisionen omfattede også de afgørelser, som var truffet af fagministrene, og et indgreb fra revisionens side kunne altså ikke afværges ved at henvise til, at der var handlet efter ordre fra den pågældende fagminister.

Der var dog mulighed for, at den direkte revision blev foretaget af selve det pågældende administrative organ, og denne mulighed var især udnyttet, for så vidt angår generaldirektoraterne og toldvæsenet.

Revisionen skulle omfatte hele det af finansministeren årligt aflagte samlede statsregnskab og de af statens regnskabspligtige myndigheder lagte regnskaber. Regnskabspligt har enhver, der indkræver eller udbetaler penge på statskassens vegne, eller som er bemyndiget til ved anvisning at disponere over statskassens

midler. Revisionens område var derfor statens regnskaber, d.v.s. regnskaber over statskassens midler og ejendele.

Før kommunalreformen udgjorde tilskud til kommuner og andre ikke-statslige institutioner ca. 40 pct. af statens drifts- og anlægsudgifter. Revisionen inden for disse områder, især kommunerne, var ikke umiddelbart underlagt de statslige revisionsmyndigheder, men udførtes i første række af særligt etablerede revisionsorganer. Spørgsmålet om en mere betryggende ordning af revisionen af tilskudsordningerne er flere gange taget op til drøftelse, idet det har været fremhævet, at statens revision måtte have ret og pligt til at føre et almindeligt overtilsyn med tilskudsregnskaberne og med revisionsforholdene inden for de organer, som modtog disse tilskud. I mange tilfælde blev der opnået ulovbestemte ordninger mellem det pågældende hovedrevisorat og tilskudsmodtagerne.

I 1962 besluttede regeringen at tage hele spørgsmålet om hovedrevisoraternes organisation og funktion op til behandling, og siden da - og indtil en ny lov blev gennemført (321/1975) - har ikke mindre end 3 kommissioner behandlet spørgsmålet og fremsat hver sit forslag til en ny revisionslov. Årsagen til denne aktivitet var først og fremmest, at hele revisionsproceduren var stærkt forældet. For blot at tage et enkelt eksempel er det klart, at den voksende anvendelse af EDB i alle administrationsgrene skabte en række fællesproblemer i revisionsmæssig henseende, som gik helt på tværs af revisionens organisation, der var opbygget parallelt med den administrative organisation, således at ministerierne var fordelt på hver sit hovedrevisorat. Imidlertid er det indlysende, at EDB-problemer stort set er de samme i Indenrigsministeriet og Finansministeriet. Dertil kom, at den traditionelle revisionsproces med gennemgang af hvert enkelt bilag for afholdte udgifter i vid udstrækning måtte afløses af statistisk beregnede stikprøver. Regeringen ønskede derfor at gennemføre et revisionsvæsen under en enkelt chef og med en funktionel opdeling af organisationen.

Det vigtigste spørgsmål var den organisatoriske placering af revisionsvæsenet. I så henseende blev der fremsat forskellige synspunkter. Der kunne være tale om at overføre revisionens organisation helt og fuldt under Folketinget. En anden løsning var

at skabe en uafhængig organisation på linie med tilsvarende organer, der i voksende grad er blevet skabt i nyere tid. Endelig kunne man bibeholde revisionsvæsenet som en institution under regeringens ledelse.

Resultatet blev et kompromis. For så vidt angår selve revisionen blev det fastslået, at rigsrevisor er uafhængig ved udøvelsen af sit hverv, hvilket vil sige, at regeringen ikke kan pålægge ham at udføre eller undlade nogen revision og ikke kan påvirke hans indstillinger. Det er imidlertid regeringen, der udnævner rigsrevisor, selv om indstilling om embedets besættelse skal ske efter samråd med statsrevisorerne. Rigsrevisionens budget og personale hører under økonomiministeren på samme måde, som tilfældet er i departementerne.

Rigsrevisionen skal også fortsat yde de af Folketinget udnævnte statsrevisorer administrativ bistand. Der kan afholdes fælles møder, og når statsrevisorerne ønsker det, skal rigsrevisor deltage i samråd mellem folketingsudvalg og statsrevisorer.

Bortset fra disse organisatoriske bestemmelser er de nye regler om omfanget af statens revision de vigtigste i den nye lov. Reglerne herom indledes med, at revisionen skal omfatte statens regnskaber, og dermed er der henvist til den praksis, som er udviklet på grundlag af den ældre lovgivning. Den første formelle udvidelse af rigsrevisionen angår regnskaber for institutioner, foreninger, fonde m.v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov. I disse tilfælde er der altså revision efter nøjagtigt de samme regler, som gælder for statens regnskaber. Derved slipper man for den vanskelige sondring imellem, hvad der er offentligt og privat.

Denne fuldstændige revision omfatter en efterprøvning af, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter. Sådanne dispositioner skal også være i overensstemmelse med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. I alle tilfælde skal rigsrevisionen påse, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler, der er aflagt regnskab for. På samme måde skal man kontrollere driften af virksomheder, der omfattes af et sådant regnskab.

Revisionen omfatter imidlertid ikke blot den virksomhed, som man kunne kalde statsvirksomhed i egentlig forstand. I mange tilfælde modtager institutioner, foreninger, fonde m.v. kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten. Denne støtte behøver ikke at gå over statskassen, men kan ydes i form af bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov. Endelig kan der ved lov være fastsat en særlig revisionsordning, og i så fald skal rigsrevisionen påse, at denne ordning overholdes.

I de nævnte tilfælde skal rigsrevisor efter anmodning have forelagt de pågældende regnskaber til gennemsyn, og det skal først og fremmest påses, at disse regnskaber er undergivet en betryggende revision, selv om denne revision altså ikke i disse tilfælde behøver at være udført af rigsrevisionen. Ved gennemsynet af regnskaberne skal det endvidere påses, at de vilkår, som er fastsat for opnåelse af tilskud m.v., er opfyldt, hvilket især vil sige, at rigsrevisionen skal påse, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med de fastsatte bestemmelser. Endelig skal man også i disse tilfælde undersøge, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne.

Spørgsmålet om forholdet til kommunerne er nu løst ved en bestemmelse i revisionsloven, hvorefter rigsrevisionen efter anmodning skal have adgang til at gennemgå den del af de amtskommunale og kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten. Der skal naturligvis afregnes for en sådan tilskudsordning, men den blotte angivelse af, at et bestemt beløb er anvendt til et nærmere angivet formål, siger jo ikke alverden, og derfor er der nu hjemmel til, at rigsrevisionen kan gå dybere i de kommunale regnskaber.

Forinden nyordningen udsendte hovedrevisoraterne hvert år hver sin beretning om revisionen af de pågældende regnskaber. Senere kom så eventuelt statsrevisorernes bemærkninger hertil. Nu tilstræbes det at udsende beretninger om hver enkelt revisions-sag og først udsende en beretning, når statsrevisorerne har taget stilling og eventuelt tilføjet deres egne bemærkninger.

4. LOKALFORVALTNING

4.1. Kommunalreformen

I det foregående afsnit har vi beskæftiget os med centralforvaltning, d.v.s. den del af den offentlige forvaltning, som har hele landet som myndighedsområde. Virksomheden inden for denne del af forvaltningen standser for de opgaver, der er den tillagt, først ved landsgrænsen. Netop på dette punkt forholder det sig anderledes med hensyn til lokalforvaltningen.

De enkelte former for lokalforvaltning er begrænset af en inddeling af landområdet i mindre enheder. Det betyder, at lokalforvaltningens myndighedsudøvelse må standse ved en amtsgrænse, en politikredsgrænse, en kommunegrænse el.lign. Ser vi bort fra Christiansø, som har en særlig status direkte under Forsvarsministeriet, omfatter disse lokalforvaltningsinddelinger normalt hele landet, hvis der ikke er tale om ganske specielle opgaver som f.eks. klitfogedernes, hvor inddelingen kun omfatter de dele af landet, hvor der findes klitter.

Enhver form for lokalforvaltning har altså et større eller mindre antal forvaltningsområder med principielt samme opgaver, men med forskellige dele af landet som myndighedsområde. Trods dette fællestræk kan der dog udmærket være store variationer fra type til type, idet valg af et lokalt område til løsning af en bestemt opgave frem for centralforvaltningen kan være begrundet i flere forskellige forhold. Det pågældende forvaltningsformål kan kræve en tilknytning til lokalområdet for at være tilstrækkeligt virkningsfuldt, således som det f.eks. er tilfældet med en stor del af politiets virksomhed. Der kan også være tale om at sikre borgerne den service, som består i en overkommelig rejseafstand for alle borgere til den forvaltningsmyndighed, som behandler ens sag. Som eksempel herpå kan nævnes amtmandens familieretlige opgaver. Det kan være et argument for lokalforvaltning, at det er billigere på grund af kortere rejseafstand i forbindelse med opgavernes varetagelse, eller at det er bedre på grund af muligheden for et indgående lokalkendskab. Arbejdstilsynet kunne nævnes som et eksempel herpå. Videre kan et motiv være, at tilgrænsende forvaltningsopgaver allerede er henlagt til lokalforvaltning. Det gælder nok for de ret få psykiatriske hospital-

er, som er overdraget til de amtskommuner, hvori de er beliggende. Endelig spiller naturligvis tanken om et lokalt selvstyre en central rolle.

Også inden for samme type af lokalforvaltning kan der gøre sig forskelle gældende. Selv om der gælder samme regler for den pågældende lokalforvaltnings opbygning og arbejdsmåde, uanset hvor i landet den fungerer, vil lokale forhold ofte øve en større eller mindre påvirkning, således at et organ i f.eks. det nordlige Jylland ikke fungerer på helt samme måde som det tilsvarende organ i hovedstadsområdet. Fra centralforvaltningens ledende organer accepteres som regel også større forskelle i løsningen af lokalforvaltningsopgaver, end det er tilfældet for opgaver, som løses inden for centralforvaltningens egne rammer.

Lokalforvaltning kan deles i to hovedtyper, nemlig for det første lokal statsforvaltning og for det andet kommuner og amtskommuner. (I det følgende vil vi dog benytte betegnelserne primærkommune og amtskommune, selv om udtrykket primærkommune ikke er slået an i almindelig sprogbrug, og selv om amtskommune måske ikke bruges så tit i daglig tale som blot amt. Af praktiske grunde bruger vi betegnelsen kommune, når vi taler om både primærkommune og amtskommune).

Den lokale statsforvaltning er karakteriseret ved formelt at være underlagt ministeren, medmindre andet udtrykkeligt er angivet i loven. Omvendt er kommunerne ikke underlagt ministeren, medmindre dette på et bestemt beslutningsområde udtrykkeligt er fastsat i loven. Denne forskel behøver ikke at betyde, at kommunerne er reelt mere uafhængige af ministeren eller centralforvaltningen end den lokale statsforvaltning. Mange andre forhold har betydning for ministerens og centraladministrationens indflydelse på lokalforvaltningen. Ministerens adgang til at give den lokale statsforvaltning direkte ordrer og til at omgøre beslutninger truffet af den lokale statsforvaltning modsvares for kommunernes vedkommende af ikke sjældne lovbemyndigelser til ministeren til at fastsætte ofte stærkt detaljerede regler for kommunernes beslutninger. Der findes også adskillige lovkrav om tilsyn med og godkendelse af lokale beslutninger, om påvirkning af kommunernes finansieringsmuligheder og om indgreb over for arealanvendelse. I hvilket omfang ministeren vil udnytte sine mu-

ligheder for indgreb vil ikke alene afhænge af, om der er tale om kommuner eller om lokal statsforvaltning. Det vil også afhænge af sagsområdets betydning og den aktuelle politiske interesse, der er knyttet hertil, samt af ministerens konkrete vurdering.

På linie med næsten alle andre lande i Vesteuropa er lokalforvaltningen i Danmark i de seneste år omorganiseret ved en såkaldt kommunalreform.

Den danske kommunalreform opdeles almindeligvis i 4 delreformer, nemlig en inddelingsreform, en styrelsesreform, en opgavefordelingsreform og en byrdefordelingsreform. Det må imidlertid understreges, at ikke alene kommunerne, men også den lokale statsforvaltning, undergik ændringer i forbindelse med kommunalreformen eller på grund af andre forvaltningsreformer.

Kommunallovskommissionens betænkning (420/1966) havde som udgangspunkt et ønske om at styrke kommunerne gennem udlægning af flere offentlige opgaver hertil. Dette hovedsynspunkt var der almindelig enighed om som princip, selv om det næppe lå helt klart, hvor langt de forskellige parter ville gå i kommunalisering af lokalforvaltningsopgaver og af centralforvaltningsopgaver. Kommunallovskommissionen anså det dog for en betingelse for øget kommunalisering, at der skabtes større og mere bærekraftige kommuner. Det er naturligvis ensbetydende med kommunesammenlægninger, som i sig selv vakte betydelig modstand. Argumentationen er imidlertid denne, at den daværende gennemsnitlige kommunistørrelse og de mange meget små kommuner hindrede overdragelsen af flere opgaver til kommunerne. Kommunesammenlægninger var en betingelse for kommunalisering af offentlige opgaver.

Arbejdet med den økonomiske byrdefordeling mellem stat og kommuner forudsatte også kommunesammenlægninger. Til at vurdere det tilskudssystem, som da prægede forholdet mellem stat og kommuner, havde regeringens økonomiudvalg 1963 nedsat et embedsmands-udvalg, som afgav betænkning i 1968 (471/1968).

Der eksisterede den gang over 30 forskellige automatiske refusionsordninger, hvoraf dog statens hele eller delvise refusion af kommunernes udgifter til folke- og invalidepensioner, lærerlønninger, drift af sygehuse og vejbyggeri beløbsmæssigt spillede den afgørende rolle. Formålet med alle disse ordninger under ét var dels at udligne forskelle i kommunernes skattegrund-

lag og udgiftsbyrde og dels at tilskynde til bestemte kommunale aktiviteter for at opnå en ensartet service over hele landet. Embedsmandsudvalgets undersøgelser tydede på, at de faktiske virkninger også er gået i disse retninger omend i varierende omfang fra ordning til ordning.

Kritikken af dette tilskudssystem med de mange automatiske refusionsordninger gik i hovedtræk ud på, at de samlede offentlige udgifter kunne blive for store på grund af forvridninger, fordi kommunerne indrettede deres udgifter efter refusionsmulighederne. Der kunne forekomme en uheldig prioritering mellem udgifter til forskellige formål, fordi den myndighed, som traf beslutningen, ikke havde det fulde økonomiske ansvar for betalingen. Hertil kom problemer af finanspolitisk karakter for staten på grund af vanskeligheder med at forudse, hvilke krav til statskassen, der ville blive stillet i henhold til refusionsordningerne. Også det administrative besvær og administrationsomkostninger ved særligt indviklede ordninger indgik i kritikken.

Med henvisning til ønsket om ligelig behandling af landets borgere ytrede embedsmandsudvalget betænkelighed ved at forlade det automatiske refusionssystem til fordel for ikke-automatiske tilskud, så længe et meget stort antal kommuners bæredygtighed var begrænset af ringe størrelse. Først efter kommunesammenlægninger mener man, at det vil være muligt at imødekomme kritikken mod det automatiske refusionssystem ved overgang til tilskud efter objektive kriterier suppleret med skatteudjævnings-tilskud.

Kommunesammenlægninger vakte betydelig modstand, især i kommunale kredse. Men udsigten til flere kommunale opgaver og større økonomisk dispositionsfrihed for kommunerne lettede gennemførelsen af de omstridte kommunesammenlægninger.

Omkring byerne gjorde særlige problemer sig gældende. Det almindelige før 1970 var her, at byerne var opdelt i en købstad, som var holdt uden for den amtskommunale inddeling, og en række forstadskommuner inden for den amtskommunale inddeling. Mange af disse indeklemtede købstæder havde problemer som følge af dalende folketal og såkaldt skatteflugt til forstæderne. Men man kunne ikke uden videre indlemme disse forstæder i købstadskommunen i større målestok, fordi amtskommunerne da ville stå tilbage

med et væsentligt formindsket befolkningsgrundlag og skattegrundlag til løsning af sine opgaver. Derfor måtte de gamle købstæder optages i amtskommunerne.

Resultatet er nu blevet, at den amtskommunale inddeling med undtagelse af Københavns og Frederiksberg kommuner omfatter hele landet. Inddelingen består af 14 amtskommuner. Trods mindst areal (52.310 ha) har Københavns amtskommune det største befolkningstal på næsten 631.000 pr. 1.1.1976, med et forspring på næsten 70.000 indb. i forhold til den næststørste (Århus amtskommune). Målt i befolkningstal er Bornholms amtskommune den mindste med 74.000 indb. Herfra er der et spring på 140.000 indb. op til den næstmindste (Roskilde amtskommune). Ser vi bort fra Københavns og Bornholms amtskommuner, er det gennemsnitlige befolkningstal for de 12 øvrige amtskommuner 312.000 pr. 1.1.1976.

Ikke alene holdtes Københavns og Frederiksberg kommuner fortsat uden for den nye amtskommunale inddeling, men heller ikke den nye kommunale inddeling berørte hovedstadsområdets kommuner i nævneværdigt omfang. Her valgte man at løse de problemer, som et sammenhængende bysamfunds opdeling på flere kommuner giver, på en anden måde end ved kommunesammenlægning, hvilket vi skal komme nærmere ind på i næste afsnit.

Den primærkommunale inddeling består nu af 275 kommuner, København og Frederiksberg indbefattet. Befolkningstallet i disse kommuner varierede i 1976 fra 2.705 (Læsø) til 545.350 (København). Mere interessant er det dog at bemærke, at ikke mindre end 20 primærkommuner ud over Læsø har under 5.000 indb., mens 128 primærkommuner har mellem 5.000 og 10.000 indb. Kun de 3 største provinsbyer har sammen med København over 100.000 indb. Af de resterende primærkommuner har 75 mellem 10.000 og 20.000 indb., og 46 har mellem 20.000 og 100.000 indb.

Selv om grænsen for en tilstrækkelig bæredygtighed sættes så lavt som en befolkning på mindst 5.000 indb., er det ikke med inddelingsreformen lykkedes at løse bæredygtighedsproblemet uden et betragteligt antal undtagelsestilfælde, nemlig 21. Tilmed tyder undersøgelser på, at man f.eks. af hensyn til skoleområdet skal helt op på en minimumsstørrelse på o. 20.000 indb. for at sikre en service på skoleområdet efter tidens standard uden bæredygtighedsproblemer.

Hvad der derimod ikke fremgår af befolkningstallene er det resultat af inddelingsreformen, at bortset fra hovedstadsområdet er alle bysamfund med ofte betydelige udviklingsarealer underlagt den samme primærkommune. I så henseende gik inddelingsreformen overraskende vidt inspireret af den herskende opfattelse af stedplanlægning gående ud på, at en nybebyggelse burde koncentreres omkring de eksisterende byer og ikke spredes over det åbne land. Støttet af by- og landzonenloven og planlovgivningen var det de nye kommuners opgave at lade nybyggeri indgå i afrunding af det bestående bysamfund eller følge velovervejede udviklingslinier. Med de nye store bykommuner skulle man undgå uhenigtsmæssig lokalisering som følge af konkurrence mellem flere forskellige primærkommuner inden for samme bysamfund.

Den danske kommunale inddelingsreform kan sammenlignet med de tilsvarende reformer i de øvrige vesteuropæiske lande ikke betegnes som særligt vidtgående, men må nærmest kaldes en mellem-løsning.

Som nævnt tidligere er der ikke kun sket ændringer for kommunernes vedkommende. Politikredsens antal er nu 54, hvilket også er en reduktion i forhold til tidligere. Men hertil kommer, at næsten al tilbageværende lokal statsforvaltning nu har en inddeling, som enten falder sammen med den amtskommunale eller den primærkommunale inddeling.

Dette har betydet en stærk forenkling af den administrative inddelingsstruktur. Administrative inddelinger går ikke lænere på kryds og tværs af hinanden. Hvis en inddeling ikke direkte svarer til enten den kommunale eller den amtskommunale inddeling, vil den bestå af flere hele kommuner som f.eks. politikredse eller evt. flere hele amtskommuner. Der er dog fastsat inddelinger, som bygger på mindre enheder end primærkommunerne, men i disse tilfælde går inddelingen ikke på tværs af kommunegrænserne.

De administrative reformer har påvirket den samlede administrative inddelingsstruktur for lokalforvaltning i Danmark på en karakteristisk måde. Med hensyn til antallet af inddelinger viser konsolidering sig at være et fremtrædende princip, idet konsolidering tager sigte på at få så mange lokalforvaltningsopgaver som muligt knyttet til den samme inddeling. Konsolidering trækker

som princip i retning af et lille antal inddelinger og af forholdsvis mange opgaver på få inddelinger. Modsætningen hertil er specialisering, hvor det tilstræbes at give de enkelte lokalforvaltningsopgaver hver sin inddeling nøje afpasset efter opgaven.

Den inddelingsstruktur, som blev resultatet af de forskellige reformer af lokalforvaltningen, må siges at være baseret på et meget vidtstrakt konsolideringsprincip, idet det meget langt tilstræbtes kun at bruge to inddelinger, nemlig den amtskommunale og den primærkommunale inddeling. Det skete uanset om opgaverne blev tillagt kommunalbestyrelserne/amtsrådene eller anden form for lokalforvaltning.

Både forud for og efter den kommunale inddelingsreform har der været en livlig debat om den kommunale inddelingsstruktur. Og undersøgelser tyder på, at kritikken af inddelingsreformen ikke glemmes lige med det samme. Ganske vist vurderede allerede størsteparten af de kommunalpolitikere, som valgtes ved det første kommunalvalg efter reformen, fordelene større end ulemperne. Men befolkningen har tilsyneladende ikke haft lige så let ved at acceptere de nye tilstande. Man må regne med, at befolkningen ved generationsskifte eller flytning skal udskiftes, før de gamle kommuner er glemt. På den anden side skal man dog nok være varsom med at tro, at befolkningen tillægger dette den helt store betydning i dagligdagen. Der er snarere tale om en latent fornemmelse, som kun dukker op i særlige lokalpolitiske stridsspørgsmål.

Endnu hører man også krav om opdeling af de enkelte kommuner i lokalråds kredse med lokalråd/bydelsråd, som skulle samarbejde med kommunalbestyrelserne om beslutninger vedr. lokalråds kredsen, eller som skulle træffe visse afgørelser for lokalråds kredsen. Det første formelle skridt i denne retning var ved at blive taget i forbindelse med den netop gennemførte revision af den kommunale styrelseslov for Københavns kommune, men et forslag om i loven at åbne mulighed for oprettelse af bydelsråd blev forkastet i Folketinget.

Mens den danske inddelingsreform som nævnt ikke kan siges at adskille sig synderligt fra tendensen i det øvrige Vesteuropa, er opgavefordelingsreformens tendens til at koncentrere størstedelen af alle lokalforvaltningsopgaver hos kommuner og amtskommuner utvivlsomt mere vidtgående end i de øvrige lande.

Der var enighed om et kommunaliseringsprincip, d.v.s. opgaveoverflytninger til og opgaveekspansion for primærkommuner og amtskommuner. Da man tog fat på opgavefordelingsreformen, viste der sig imidlertid stærkt delte meninger om, hvilke opgaver der skulle overlades til kommunerne, og hvilket af de to kommuneniveauer der i hvert enkelt tilfælde skulle komme på tale.

De tidligere købstæders indtræden i amtskommunerne betød, at disse kommuner måtte afgive nogle opgaver til amtskommunerne, som de selv hidtil havde varetaget som følge af, at de under den gamle kommunalordning havde fungeret som både primærkommune og amtskommune for deres område. Det var f.eks. tilfældet med sygehusene, som overgik til de nye amtskommuner. Tilsynet med købstadskommunerne blev før 1970 varetaget af Indenrigsministeriet, men er nu i vid udstrækning for alle primærkommuners vedkommende knyttet til amtskommunerne. Tilsynet med primærkommunernes økonomiske dispositioner og lovligheden af de primærkommunale beslutninger er tillagt et tilsynsråd for hvert amt med den statslige amtmand som formand, men med repræsentanter fra det amtskommunale amtsråd som de fire øvrige medlemmer. Og det faglige tilsyn i forskellige forvaltningssektorer blev i stort omfang overladt til amtskommunale organer.

Andre betydende eksempler på opgaveoverførsler er gymnasieskolernes overførsel til amtskommunerne, hvilket var ensbetydende med overførsel fra både staten og de større primærkommuner. Endvidere gennemførtes en nyordning af social- og sundhedssektoren, som betød nye opgaver til både kommuner og amtskommuner. Disse opgaver er hentet fra dels centralforvaltningen (f.eks. særfor-sorgsinstitutioner) og statslig lokalforvaltning (f.eks. revalidering) og dels private foreninger og selvejende institutioner (f.eks. sygesikring).

Foruden undervisningsopgaver, socialvæsen og sygehusvæsen er fortsat vejevæsen den økonomisk store sektor for både primærkommuner og amtskommuner, hvortil kommer en betydelig vækst i fritids- og kulturopgaverne. Af nye offentlige opgaver er forureningsbekæmpelse blevet et område for især primærkommunerne. Vi skal i et senere afsnit vende tilbage til planlægningsopgaverne.

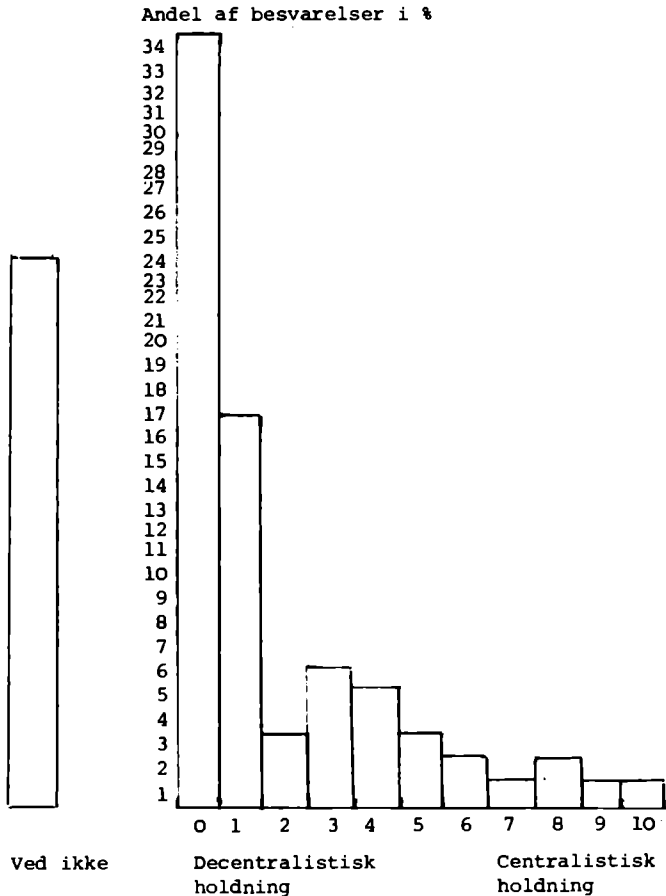
I primærkommunerne har man vel nok haft det indtryk, at primærkommunerne i opgavefordelingsreformen fik for lidt ud af

deres "ofre" i sammenlægningssspørgsmålet, og der rettedes herfra en undertiden kraftig kritik mod den førte opgavefordelingspolitik, som man bl.a. angreb for i for høj grad at begunstige amtskommunerne endog direkte på bekostning af primærkommunerne. De mange små primærkommuners fortsat stærkt begrænsende bæredygtighed som argument mod visse opgavers udlægning til primærkommunerne blev imødegået med henvisning til muligheden for at oprette kommunale samarbejdsformer, hvor primærkommuner er for små til at klare en bestemt opgave. Endvidere har primærkommunernes repræsentanter slået stærkt til lyd for, at opgaver af regional karakter blev løst gennem et samarbejde mellem amtsrådet og primærkommunerne i amtskommunen, således at amtsrådene i princippet kun skulle varetage en koordinerende eller mæglende rolle. Dette synspunkt er klarest slået igennem i stedplanlægningslovgivningen, som vi senere skal vende tilbage til.

En undersøgelse i Vejle amt viser en bemærkelsesværdig opbakning i befolkningen af en opgavefordeling, som foretrækker kommuner frem for centrale organer, i hvert fald for så vidt angår stedplanlægningsopgaverne, som de interviewede borgere blev bedt om at tage stilling til. Resultatet af denne holdningsmåling kan anskueliggøres ved den side 103 viste figur.

Det ser altså ud til, at holdningen er overvejende decentralistisk, d.v.s. at der er tendens til at foretrække, at opgaverne løses af offentlige myndigheder, som er så tæt på en selv som muligt. Det er interessant at bemærke, at amtskommunerne har hævdet sig fint i pagt med ønskerne om en større decentralisering. Det kan næppe undre, at primærkommunerne optræder som den sejrende myndighed i de parvise sammenligninger i undersøgelsen. Det må derimod betegnes som et overraskende resultat, at de nye amtskommuner med stærkt udvidet opgaveområde og udsat for en hård kritik endog med krav om nedlæggelse så hurtigt har været i stand til at placere sig i folks bevidsthed, at amtskommunen her er den næstmest foretrukne myndighed. Dette så meget mere som man skulle tro, at Folketinget havde en så stærk placering i folks bevidsthed, at det ville blive foretrukket i højere grad.

Et er at få tillagt opgaver. Et andet er naturligvis, hvor frit kommunerne er stillet i løsning af de enkelte opgaver. Bestræbelser for en øget selvstændiggørelse af kommunerne kan f.eks.



Figuren er blevet til gennem en holdningsmåling ved hjælp af den metode, som kaldes parvise sammenligninger. Det spørgsmål, der blev stillet, lød: "Man taler for tiden meget om, at der bør planlægges mere og bedre, hvordan samfundets arealer skal bruges til forskellige formål, f.eks. til industri, boliger, landbrug og veje. Jeg nævner nu nogle myndigheder to og to sammen. Jeg beder Dem i hvert tilfælde vælge den myndighed, som De mener, skal tage sig af denne planlægning". Derefter blev svarene stillet over for seks valg, nemlig 1) amtsrådet eller kommunen, 2) regeringen eller kommunen, 3) amtsrådet eller Folketinget, 4) regeringen eller amtsrådet, 5) Folketinget eller regeringen, og 6) kommunen eller Folketinget. Ved et særligt pointsystem er disse svar omregnet, således at den enkelte svarer kan indplaceres på den skala, som danner grundlag for figuren.

ia gttages i tilslutningen til reformen af stedplanlægningen, samt i tilslutning til planlægningsarbejdet inden for de andre forvaltningssektorer. Resultatet heraf er blevet en kraftig styrkelse af regionale planer i dansk forvaltning med amtsrådene i en nøgleposition, men med lovnormeret krav om kommunal deltagelse i dette arbejde. Dog er muligheder for ministerindgreb under forskellige former bevaret.

Vigtigt i denne sammenhæng er ministerens og centralforvaltningens adgang til at fastsætte regler, udstede vejledninger o.l. Der kan spores en tendens til, at den gamle sondring mellem kommunale og statslige opgaver forsvinder og erstattes af en arbejdsdeling, hvor stort set alle opgaver er både statslige og kommunale/amtskommunale, men hvor den statslige sektor varetager en regelskabende funktion og den kommunale sektor en administrerende funktion. Det statslige forvaltningsapparat beskæftiger sig i stigende grad med at supplere lovgivningens regler gennem bekendtgørelser, cirkulærer o.l. og gennem vejledninger over for kommunerne, samt med at kontrollere, at kommunerne følger de statsligt fastsatte regler.

Det betyder en udvikling henimod, at staten med udgangspunkt i et nationalt demokrati producerer regler under ansvar over for det nationale vælgerkorps, mens kommunerne administrerer disse regler under ansvar over for henholdsvis primærkommunens og amtskommunens vælgerskare.

Undersøgelser viser, at det er en meget udbredt opfattelse, at alle borgere bør behandles ens, uanset hvilken kommune de bor i. Det falder tilsyneladende udmærket i tråd med statens særlige opgave med at skabe regler for hele landet. På den anden side synes der at være en stærk tiltro til, at kommunerne bedst vil være i stand til at løse opgaverne. Det giver en baggrund for kommunalisering af usædvanligt mange offentlige opgaver i Danmark, hvorved lokalforvaltning næsten er blevet ensbetydende med primærkommuner eller amtskommuner.

4.2. Kommunale styrelsesordninger

Allerede i denne bogs første afsnit blev det fastslået, at lovgivningsmagten ved generelle regler til enhver tid kan regulere den virksomhed, som kommunerne udøver. Og det er videre

påpeget, at ministerens indflydelsesmuligheder over for kommunerne gør det nærliggende at betragte kommunerne som en del af det samlede forvaltningssystem, hvis øverste ledelse består af de enkelte ministre og den samlede regering.

Vi har i det foregående afsnit beskæftiget os med den kommunale inddelingsreform, som viser, at heller ikke den kommunale inddeling er urørlig. Og vi så, at lovgivningsmagten kunne flytte rundt med opgaverne og således fastlægge, hvad der skulle være kommunale anliggender.

I et senere afsnit vil det fremgå, at også den kommunale økonomi kan reguleres. Og i dette afsnit skal vi se, at heller ikke den måde, kommunalforvaltningen opbygges på, overlades til kommunernes egen bestemmelse, ligeså lidt som den måde, der skal træffes beslutninger på.

Man kunne da spørge, om der i det hele taget eksisterer noget kommunalt selvstyre. Det er selvfølgelig et spørgsmål om, hvad man vil forstå ved dette begreb, men det er klart, at der ikke tilkommer kommunerne en selvstændighed, som gør det muligt for dem at unddrage sig deltagelse i et nationalt fællesskab. Tværtimod udfører kommunerne i stigende grad opgaver på det nationale fællesskabs vegne, ligesom det nationale fællesskab via sin lovgivning og regering i stigende grad lægger rammer og fastsætter regler også for opgaver, som tidligere blev betragtet som lokale eller helt frivillige for kommunerne.

Alligevel vil det ikke være rimeligt at sige, at forestillingerne om et lokalt selvstyre er uden reel baggrund. Først og fremmest er der en meget stærk enighed i vort samfund om, at de lokale vælgere selv skal udpege ledelsen af den primærkommunale og amtskommunale forvaltning gennem valg til kommunalbestyrelser og amtsråd. Dette er nok det mest afgørende i den moderne selvstyreopfattelse. Man kan høre tale om, at det lokale selvstyres vilkår forringes gennem en ændret inddeling, en ændret opgavefordeling, en øget statslig indflydelse på beslutningerne, en mindsket økonomisk selvstændighed for kommunerne, men så længe der findes valg til ledelsesorganerne i primærkommunerne og amtskommunerne, vil forestillingen om et lokalt selvstyre være udbredt.

Det er også muligt at spore en virkning på andre områder.

Det er sværere at ændre på den primærkommunale og amtskommunale inddeling end andre inddelinger. Vi så det under arbejdet med inddelingsreformen i slutningen af tresserne, og i de nu gældende regler for ændringer i den kommunale inddeling indrømmes kommunerne indflydelse på evt. forslags skæbne (194/1972).

Der er stadig et indhold i forestillingen om den kommunale sektor som selvstændigt opgaveområde uanset den voksende statslige normering af alle offentlige opgaver. Klarest ses det på landsdækkende plan, hvor kommunerne har taget initiativer til opgaveløsninger forud for staten som f.eks. forureningsbekæmpelse (Kommunekemi). Der er også eksempler på, at kommunerne har suppleret den statslige opgaveløsning (oprettelse af særlig kommunal forskningsfond), og at kommunerne er gået ind i en åbenlys konkurrence med staten som f.eks. på EDB-området (Kommunedata). Endelig har kommunerne betydeligt friere økonomiske dispositionsmuligheder end forvaltningselementer i almindelighed, netop i kraft af en selvstyretadition.

Selv om hverken forvaltningens opbygning eller beslutningsmåden helt er overladt til kommunernes egen bestemmelse, kan vi også på dette punkt konstatere en vis tilbageholdenhed fra statens side. Det vil fremgå af den gennemgang af de kommunale organisationsformer, som vi nu vil foretage.

En af kommunalreformens delreformer var styrelsesreformen. Umiddelbart ser den ikke ud til at være så indgribende som de andre delreformer. Begrundelser for revisionen af den kommunale styrelseslov indeholdt ønsker om forenkling (f.eks. nedlæggelse af fonde), styrkelse af den økonomiske forvaltning (f.eks. ved et obligatorisk økonomiudvalg) og forbedring af effektiviteten (f.eks. ved bestræbelser for at begrænse antallet af stående udvalg).

Styrelsesreformen kan ses i et bredere perspektiv end den kommunale styrelseslovs. Omtrent samtidig med revisionen af den kommunale styrelseslov kom eksempelvis en skolestyrelseslov og en socialstyrelseslov. Både den nye kommunale styrelseslov og disse andre styrelseslove er præget af forskellige demokratiseringsideer, hvis reelle virkninger imidlertid næppe på alle punkter viser sig så hurtigt som først antaget.

Det repræsentative demokrati styrkes i kraft af et nyt

amtsborgmesterembede. Hvor tidligere den amtskommunale administration var integreret i den amtslige statsadministration under amtmændens ledelse, har amtskommunerne nu deres eget administrationsapparat under amtsborgmesterens ledelse. Ligeledes har amtsborgmesteren overtaget det formandskab for amtsrådet, som før 1970 var henlagt til amtmænden. Ikke alene amtmændsembedet er berørt. Også i forhold til politimesterembedet er det folkevalgte eller kommunale element styrket omend i betydeligt mindre omfang. I de enkelte politikredse er der oprettet såkaldte lokalnævn med visse muligheder for indflydelse på ledelsen af politiets virksomhed.

Fra 1970 er skolenævn med forældrevalgt flertal obligatorisk element i den enkelte skoles ledelse. Et sådant brugerdemokratisk princip er desuden slået meget stærkt igennem på fritids- og kulturområdet. Det karakteristiske herfor er et lovkrav om, at repræsentanter for brugere af kommunale institutioner, klienter eller særligt interesserede direkte indtræder i et organ med formel status med henblik på løbende deltagelse i forvaltningen af det pågældende område.

Demokratiseringen har endnu en side i debatten og den førte politik, nemlig borgerdeltagelse, d.v.s. krav om, at der bør være adgang til deltagelse i det offentliges beslutninger også for den borger, der ikke er valgt som repræsentant eller har en lignende formel stilling.

Det sidste har især markant været fremført i forbindelse med den såkaldte planlovsreform, hvor en meget diskuteret nyskabelse er en langt mere direkte inddragelse af borgerne end hidtil set i den regionale og primærkommunale planlægning. Formerne for "borgernes" (organisationer, foreninger, grupper, enkeltpersoner) inddragelse rækker fra information over forskellige former for indsigelsesret og medbestemmelsesret til egentlig selvbestemmelsesret.

På trods af den påpegede tendens til enhed i den offentlige forvaltning er kommunerne ikke underordnet ministeren, men er organiseret på måder, som kan minde om, hvad vi tidligere har truffet på i behandlingen af centrale nævn. Ved lovgivning og på anden måde kan der være fastlagt principper for, hvem der har ret til at deltage i de kommunale beslutninger.

Det mest fremtrædende hovedprincip er, at de lokale vælger i en kommune eller i endnu højere grad disse vælgeres valgte repræsentanter er berettigede til at træffe beslutninger i kommunen. Det direkte lokaldemokrati forstået som det forhold, at det samlede lokale vælgerkorps umiddelbart træffer beslutninger, spiller en helt underordnet rolle. Der er ingen krav i lovgivningen om, at bestemte beslutninger skal træffes på denne måde. Dog er det på den anden side ikke udelukket, at kommunerne frivilligt benytter sig af denne beslutningsmåde i visse tilfælde, idet folkeafstemningsresultatet imidlertid skal bekræftes af kommunalbestyrelse eller et amtsråd for at være gyldigt. Der findes endnu kun meget få eksempler på, at folkeafstemninger har været benyttet. Derimod er det repræsentative lokaldemokrati meget dominerende. Lovgivningen omtaler så godt som udelukkende kommunalbestyrelser/amtsråd som beslutningsansvarlig enten ved direkte nævnelse eller underforstået, når der blot tales om primærkommuner/amtskommuner.

Ikke desto mindre træffer vi dog på andre principper. Det kan være i form af en særlig egenskab hos den, der skal træffe beslutningen. Der findes ingen eksempler på, at lovgivningen tillægger ekspert en egentlig beslutningskompetence i kommunale spørgsmål. Det nærmeste man i lovgivningen kommer anerkendelse af ekspertise som beslutningsgrundlag i kommunerne, er kravet i socialstyrelsesloven om, at der skal findes et administrativt sekretariat, og et krav i skolestyrelsesloven om, at skoledirektøren/ledende skoleinspektør skal være pædagogisk rådgiver for skolekommissionen. Flere lovbestemmelser forudsætter dog indirekte tilstedeværelsen af sekretariater, og rent faktisk har da også nu alle primærkommuner og amtskommuner mere eller mindre stærkt udbyggede sekretariater.

Det tredje hovedprincip kan vi kalde nærdemokrati, vel vidende at dette ord bruges i debatten på flere forskellige måder. Derfor må det præciseres, at vi i denne sammenhæng bruger nærdemokrati som betegnelse for, at borgere, der er særligt berørt eller interesseret i bestemte offentlige beslutninger i forhold til helheden, har indflydelse på de pågældende beslutninger.

Denne betydning af nærdemokrati indebærer, at begrebet

kun bruges i kommunal sammenhæng, såfremt der er tale om en mindre del end kommunen som helhed. Hvis alle kommunens borgere inddrages, har vi en form for direkte eller - hvad der hyppigere vil være tilfældet i Danmark - repræsentativt lokaldemokrati, som det f.eks. er tilfældet i de såkaldte offentlighedsfaser i forbindelse med regionplanlægning og kommuneplanlægning. Den debat, der skal søges fremkaldt forud for vedtagelsen af en regionplan eller kommuneplan, omfatter alle amtskommunens eller primærkommunens borgere. Denne forskel mellem på den ene side nærdemokrati for særligt berørte og på den anden side repræsentativt eller direkte demokrati er principielt betydningsfuld. Det kan være en naturlig ting, at der er en modsætning mellem en kommunalbestyrelse/amtsråd og en mindre gruppe borgere i kommunen. Kommunalbestyrelsen/amtsrådet repræsenterer helheden og skal som følge heraf stå til ansvar over for helheden. Eksempelvis kan en kommunalbestyrelse i helhedens interesse tænkes at ville bygge en vej et bestemt sted i kommunen, og kommunalbestyrelsen kan jo herigennem meget nemt komme i et modsætningsforhold til de grundejere, hvis jord skal eksproprieres til vejformålet. Hvis det repræsentative lokaldemokrati fungerer efter sin hensigt, er det derimod meningsløst at tale om et modsætningsforhold mellem kommunalbestyrelsen og vælgerne som helhed. I hvert fald indebærer det repræsentative demokratis idé, at et sådant modsætningsforhold udryddes ved det førstkommende kommunalvalg. En anden mulighed ville være, at man supplerer det repræsentative demokrati med folkeafstemninger, f.eks. i en enkeltsag, som ikke har været fremme i en kommunal valgkamp. Noget andet er så, at det repræsentative demokrati måske ikke helt fungerer efter hensigten, således at der kan være behov for forbedring og udbygning heraf. Det er vel netop overvejelser af denne karakter, der ligger bag de allerede nævnte lovkrav om en offentlig debat i forbindelse med region- og kommuneplanlægning.

Selv om ordet nærdemokrati er ret nyt i almindelig sprogbrug, så er det fænomen, vi her har valgt at kalde nærdemokrati, noget både gammelkendt og alment accepteret i praktisk kommunalforvaltning. De fleste vil nok mene, at nærdemokrati i denne forstand hører hjemme i en eller anden form i en række kommunale sager og beslutninger. F.eks. kan der utvivlsomt konstateres en

udbredt enighed om, at de grundejere, som nævntes ovenfor i vej-eksemplet, har krav på at få at vide, hvad der foregår, for at kunne give udtryk for, hvad deres mening er om erstatningsspørgsmålet, og måske også om, hvad deres mening er om vejens mere detaljerede linieføring. Under alle omstændigheder er der i Danmark en lang tradition for, at lovgivningen opstiller krav om nærdemokrati for grundejere o.l., hvis ejendom berøres af offentlige beslutninger. Og det er vel også en ret alment udbredt opfattelse, at nok skal det repræsentative demokrati bevares som grundpillen i dansk lokalforvaltning, men at det alligevel er rimeligt at acceptere og at udbygge enkeltborgerens eller enkeltgruppens muligheder for at komme til orde, når der sker ting af væsentlig betydning for den pågældende i kommunen. Det nye er primært, at disse rettigheder udstrækkes til ikke alene at omfatte ejendoms- og grundbesiddere, men også lejere, brugere og andre berørte eller interesserede.

I overensstemmelse med disse principper finder vi i kommunerne som et generelt træk, at beslutningerne træffes af en kollegial forsamling bestående af folkevalgte politikere (kommunalbestyrelse eller byråd/amtsråd) eller på dets vegne. Men i mange tilfælde skal det ske i et samarbejde eller i en arbejdsdeling med andre organer. Disse organer kan ligesom kommunalbestyrelse/amtsråd have deres udspring i det repræsentative demokrati. I enkelte tilfælde et ekspertise, som vi allerede har nævnt eksempler på, eller neutralitet (f.eks. huslejenævn, som foruden repræsentanter for ejere og lejere består af en formand, som forventes at være neutral i huslejespørgsmål) grundlaget. Nærdemokrati spiller en efterhånden betydelig rolle for mange kommunale organers sammensætning, dog ofte i forbindelse med det repræsentative demokrati, således at en del af medlemmerne er nærdemokratisk udpegede, mens en anden del er repræsentativt demokratisk udpegede (f.eks. skolekommissioner og fritidskommissioner).

Der findes tre forskellige kommunale styrelsesordninger i Danmark, nemlig udvalgsstyre, som omfatter langt de fleste kommuner og amtskommunerne, magistratsstyre, som findes i de tre største provinsbyer, og endelig en særlig ordning for Københavns kommune.

Den organisatoriske forskel mellem udvalgsstyre og magistratsstyre ligger i den politiske ledelse af det kommunale sekretariat. I udvalgsstyrede kommuner er kommunalbestyrelsens formand, borgmesteren, heltidsbeskæftiget leder af hele sekretariatet i tjenstlig henseende, uanset at administrerende stående udvalg nedsat af kommunalbestyrelsen i saglig henseende betjenes af den del af sekretariatet, hvis arbejdsområde svarer til det pågældende udvalg. I magistratskommuner deler borgmesteren de tjenstlige ledelsesfunktioner med fire ligeledes heltidsbeskæftigede rådmænd, således at borgmesteren og hver af de fire rådmænd leder den del af sekretariatet, som ligger inden for den pågældendes sagsområde. Loven giver ikke valgfrihed mellem de to ordninger, idet kun Frederiksberg har tilladelse til at indføre magistratsordning ud over de tre kommuner, som allerede har det.

Vi vil primært beskæftige os med udvalgsordningen, og det vil så blive antydet, hvor magistratsordningen adskiller sig herfra. I øvrigt er først og fremmest skolestyrelsesloven, men også andre love i forbløffende ringe grad præget af særlige bestemmelser for magistratskommunerne. På grund af det og på grund af en lidt forbeholden holdning hos mange over for magistratsordningen - den omtales ofte som "nødvendig" i de store kommuner, men som "demokratisk" ikke helt så fin som udvalgsordningen - er også magistratskommunerne i betydeligt omfang præget af udvalgsordningens principper og strukturer.

Det maksimale medlemstal i kommunalbestyrelser og amtsråd er 31. Det har kun de største amtskommuner og Århus og Ålborg kommuner. Sammenlignet med andre lande er det udtryk for et lavt medlemstal, som i praksis også er ensbetydende med, at danske kommunalpolitikere er langt mere delagtige i det daglige kommunale arbejde, end det f.eks. er tilfældet i vore nordiske nabolande.

Til varetagelse af, hvad der i den kommunale styrelseslov kaldes "den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender", nedsætter kommunalbestyrelsen/amtsrådet et økonomiudvalg og et antal stående udvalg. Af stående udvalg skal der være et socialudvalg, eller som det i den sociale styrelseslov hedder: Udvalg til forvaltning af kommunens sociale, sundhedsmæssige og arbejdsmarkedsmæssige anliggender (for primærkommunernes vedkommende)

eller udvalg til forvaltning af amtskommunens sociale og sundhedsmæssige anliggender uden for sygehusvæsenet (for amtskommunernes vedkommende). Desuden skal der i kommuner med en kommunal havn være et havneudvalg. I amtskommunerne kræves et sygehusudvalg. Andre stående udvalg oprettes ved kommunernes styrelsesvedtægter, som skal godkendes af indenrigsministeren. Det mest almindelige i primærkommunerne er 5 stående udvalg, incl. økonomiudvalg og socialudvalg. Nogle kommuner har dog kun 4 stående udvalg, og en del har 6 eller 7. I amtskommunerne er det almindeligt, at man udover økonomiudvalg, social- og sundhedsudvalg og sygehusudvalg har et udvalg for teknik (og evt. miljø) og et undervisnings- og kulturudvalg. I en amtskommune findes ikke undervisnings- og kulturudvalg, således at der her kun er 4 stående udvalg. Enkelte amtskommuner har trafikudvalg som stående udvalg, mens der i ét tilfælde findes et byggeudvalg.

I magistratskommuner varetages økonomiudvalgets opgaver af magistraten, hvis formand ligesom i udvalgskommunerne altid er borgmesteren, men hvis øvrige medlemmer er de fire rådmænd. Et havneudvalg er lige så obligatorisk for magistratskommuner som for udvalgskommuner, men de øvrige stående udvalgs opgaver udføres i magistratskommuner af en rådmand. Stående udvalg er under magistratsordningen betegnelsen for ikke-administrerende udvalg, hvortil sager, som er forelagt byrådet, kan henvises til en yderligere behandling, inden byrådet træffer sin beslutning. De kan dog også være rådgivende i forhold til rådmanden.

De stående udvalg henter alene deres medlemmer fra kommunalbestyrelsen/amtsrådet. Det er ikke tilfældet for en lang række andre udvalg, kommissioner og nævn, som også er elementer i den kommunale forvaltning med mere eller mindre velafgrænsede opgaver i forhold til hinanden og til kommunalbestyrelse/amtsråd og de stående udvalg. Det kan vi bedst belyse ved at drøfte nogle udvalgte opgaveområder som eksempler. Som sådanne kan de tre store (økonomisk) kommunale områder - vejvæsen, socialvæsen og skolevæsen - tjene, idet de viser forskellige grader af komplicerede i den organisatoriske opbygning.

Vejvæsenet er det mest enkle af de tre med hensyn til lovgivningens krav til den organisatoriske opbygning. Vejloven (585/1975) afgrænser denne opgave til anlæg og drift af

offentlige veje og fordeler den på Vejdirektoratet, hvorunder hovedlandeveje sorterer, amtskommunerne, som tillægges landevejene, og primærkommunerne, som forestår øvrige offentlige veje (kommuneveje).

Amtsrådene og kommunalbestyrelserne kaldes i denne egen- skab for vejbestyrelser, og loven kræver ikke andre organer opret- tet i kommunerne til at træffe beslutninger på dette opgaveområde.

Klager over kommunerne afgøres af ministeren for offent- lige arbejder, idet dog ministeren, for så vidt angår primærkommu- nerne, efter forhandling med de kommunale organisationer (Kommu- nernes Landsforening og Amtsrådsforeningen) kan bemyndige amtsrå- dene til at afgøre sådanne klagesager over vejvæsenet. Uenighed mellem to eller flere kommunalbestyrelser inden for samme amtskom- mune afgøres af amtsrådet, mens uenighed mellem to eller flere vejbestyrelser i øvrigt må løses af dels et centralt vejnavn, som i de fleste tilfælde kun er rådgivende, og dels ministeren for of- fentlige arbejder.

Normalt vil der i kommunerne være nedsat et vejudvalg (stå- ende udvalg), hvis den umiddelbare forvaltning af vejbestyrelses- opgaverne ikke er henlagt - som det er tilfældet i alle amtskommu- ner - til teknisk udvalg, som er en hyppigt forekommende beteg- nelse for stående udvalg i kommunerne. Det er ligeledes et alment - men altså ikke lovnormeret - træk, at der findes et sekretariat for den tekniske forvaltning som regel med en kommuneingeniør som øverste embedsmand.

For socialvæsenets vedkommende foretages afgrænsningen af kommunernes opgaveområde i flere forskellige love, foruden at den organisatoriske opbygning er fastlagt ved en særlig styrelses- lov (392/1975) med en lidt større detaljeringsgrad end vejlovens organisatoriske bestemmelser.

Sammenlignet med vejområdet adskiller lovnormeringen af socialvæsenets organisation i primærkommuner sig ved at kræve et særligt stående udvalg, som i øvrigt af sociallovgivningen tillæg- ges egen beslutningsmyndighed i en række sager, samt et ikke nær- mere specificeret sekretariat oprettet til støtte for løsning af socialforvaltningsopgaver i primærkommunerne.

Socialstyrelseslovens krav til amtskommunernes organisa- toriske opbygning går et skridt videre. Kravene til sekretariats-

opbygning er udvidet til at omfatte et socialcenter med nærmere specificerede opgaver som en del af det sekretariatsapparat, loven stiller krav om også i amtskommunerne.

Uden for den sociale styrelseslov findes endvidere bestemmelser om oprettelse af nærdemokratisk sammensatte organer med rådgivende beføjelser i forhold til sociale institutioner som daginstitutioner for børn.

Forbindelserne til ministeren og andre centraladministrative elementer er langt mere komplicerede end for vejområdet. Den særlige sociale ankestyrelse er omtalt i afsnit 3.3. Uden for den egentlige kommunale organisation kræver socialstyrelsesloven i hvert amt et revaliderings- og pensionsnævn og et ankenævn. Disse omtales i afsnit 4.3.

Skolestyrelsesloven (462/1974) er grundlaget for det mest komplicerede eksempel. På det primærkommunale plan er igen det repræsentative demokrati et vigtigt træk i opbygningen. Dels er kommunalbestyrelsen tillagt en række opgaver på skoleområdet, og dels er kommunalpolitikere udpeget af kommunalbestyrelsen en medlemskategori i skolekommission og skolenævn. Begge disse organer er kollegialt sammensat. Skolekommissionen har opgaver i kommunen som helhed, mens skolenævnets opgaveområde er begrænset til den enkelte skole. Ud over kommunalbestyrelsesmedlemmerne består skolekommission og skolenævn af nærdemokratisk valgte forældrerepræsentanter. Det nærdemokratiske princip giver sig desuden udslag i krav om inddragelse af eventuelle elevrådsrepræsentanter i skolenævnsarbejde.

I nogle tilfælde fordeler skolestyrelsesloven skoleopgaverne mellem disse tre organer, men i andre tilfælde fordeles indflydelse på den enkelte beslutning, således at et organ skal indstille, et andet skal vedtage, og et tredje skal måske udtale sig inden vedtagelse. Kommunalbestyrelsen er tillagt en vetoret over for udgiftskrævende beslutninger fra de andre organer. Undertiden kræves amtsrådets vedtagelse (f.eks. skolebyggeri), ligesom der for nogle beslutninger kan være krav om høring af lærerne på den berørte skole (lærerrådet) eller af lærerne i kommunen (fælleslærerrådet).

Ønsket om ekspertise i skolevæsenets administration har også fundet sin plads i skolestyrelsesloven. Der skal i hver kommune

ansættes en skoledirektør eller udpeges en ledende skoleinspektør til bistand for skolekommissionen, og den pædagogiske og administrative ledelse af den enkelte skole skal placeres hos en skoleleder (førstelærer eller skoleinspektør). Det kan være principielt interessant at bemærke, at skolestyrelsesloven udtrykkeligt åbner mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan overdrage nogle af sine opgaver til skoledirektøren/ledende skoleinspektør. Det er så vidt vides den første bestemmelse i dansk lovgivning om delegation af kommunalbestyrelsesopgaver til kommunale embedsmænd. På linie hermed peges i loven på muligheden af i de store kommuner at ansætte en ledende skolepsykolog til varetagelse af nærmere angivne opgaver.

Når vi beskæftiger os med skoleområdet, kommer vi imidlertid ikke uden om et princip, som ikke hidtil har været omtalt, nemlig medarbejderdemokrati, som undtagelsesvist i den offentlige forvaltning inden for skoleområdet er formelt anerkendt som grundlag for at træffe offentlige beslutninger. Skolestyrelsesloven normerer dannelsen af et lærerråd ved den enkelte skole og et fælleslærerråd i den enkelte kommune. Lærerrådsformanden deltager i skolenævnarbejdet og fælleslærerrådsformanden i skolekommissionsarbejdet. Lærerråd og fælleslærerrådet skal høres i bestemte sager, og lærerrådene træffer beslutninger om, hvorvidt et barn skal oprykkes i næste klasse eller henvises til specialundervisning, dog med klagemulighed til skolenævnet.

Amtsrådene fører tilsyn med primærkommunerne på skoleområdet, og klager over afgørelser truffet af de primærkommunale skolemyndigheder rettes til amtsrådet.

Dette beslutningsapparat skal forefindes i alle landets kommuner (→ København), hvad enten kommunen har 2.500 indbyggere eller det 100-dobbelte, hvad enten kommunen har en ikke fuldt udbygget folkeskole eller mere end 50 skoler, og hvad enten kommunen er udvalgs- eller magistratsstyret. Det er indlysende, at sådanne forhold må øve en indflydelse på, hvordan det formelt samme administrationsapparat faktisk fungerer fra kommune til kommune.

Nogle primærkommuner har et særligt skoleudvalg blandt de stående udvalg. I de større kommuner er et sekretariat under skoledirektørens administrative ledelse opbygget.

Kravene til amtskommunernes skoleadministration, hvis op-

gave på dette område primært er gymnasieskoler, adskiller sig principielt ikke synderligt fra, hvad der er gældende for kommunerne. Man kunne måske hæfte sig ved, at der ikke er krav om en amtskommunal skolekommission.

Med en del god vilje kan lovgivningens krav til den organisatoriske opbygning i kommunerne siges at falde i tre hovedtyper eksemplificeret ved ordninger for henholdsvis vejvæsen, socialvæsen og skolevæsen.

Ligesom vejloven tillægger brandloven (469/1969) kommunalbestyrelsen ansvaret for opgaveløsningen. Dog peger loven i dette tilfælde på muligheden af at delegere opgaven til en brandkommission, hvis medlemmer i givet fald foruden kommunalbestyrelsesvalgte også skal bestå af politimester, brandinspektør og bygningsinspektør. Kommunalbestyrelsen skal udnævne en brandinspektør eller brandchef, men denne behøver ikke at være embedsmand eller have formelle forkundskaber.

Heller ikke i bestyrelsen af vandløb (523/1973) eller i primærkommunale/amtskommunale opgaver i henhold til vandforsyningsloven (524/1973) stilles der særlige lovkrav til den kommunale forvaltningsopbygning. Amtskommunerne skal ansætte en amtsvandinspektør. Kommunen kan dog med udtrykkelig tilladelse i loven delegere sine opgaver med vandløbstilsyn til valgte tilsynsmænd eller til amtsvandinspektøren.

Andre eksempler end socialvæsen på, at loven stiller krav om et administrerende udvalg, finder vi i forhold til det amtskommunale sygehusvæsen (324/1974) og det primærkommunale biblioteksvæsen (600/1975).

Ungdomsskolevirksomhed, fritidsvirksomhed for børn og unge samt fritidsundervisning for voksne er ligesom skolevæsenet i sin organisatoriske opbygning normeret af skolestyrelsesloven, og vi genfinder her den samme grundstruktur som beskrevet for skolevæsenets vedkommende.

Specielt med hensyn til fritidsundervisning for voksne kan det bemærkes, at størsteparten af virksomheden gennemføres af private oplysningsforbund, uanset at der er tale om en kommunalt finansieret opgave. Noget tilsvarende gælder for den landsdækkende teaterabonnementsordning, hvor statslige og amtskommunale tilskud til billetkøb m.v. administreres af publikumsorganisationer enkelt-

vis og i et fællesudvalg med tilknytning til amtskommunen. I flere amter er foreningen ARTE serviceorgan på området.

Særlige udvalg som på teaterområdet af primært nærdemokratisk tilsnit optræder i bestemmelserne om obligatoriske amtsprogramråd (421/1973) og ikke-obligatoriske amtsmusikråd (306/1976). Disse nye love på det kulturelle område repræsenterer for amtskommunernes vedkommende en parallel tendens til forholdene i kommunerne på fritidsområdet. Nok ser det ud til, at antallet af stående udvalg har kunnet holdes nede på et begrænset antal både i de store udvalgskommuner og i amtskommunerne, men til gengæld er antallet af andre udvalgstyper voksende i kraft af særlige administrative principper i sektorlove.

Trods mange eksempler er det foregående langt fra nogen udtømmende gennemgang af de kommunale opgaveområder. Der mangler en lang række kommunale lovnormerede forvaltningsopgaver, som spænder fra den lidet administrationskrævende muldvarpebekæmpelse til det meget administrationskrævende skattevæsen. Formålet er imidlertid ikke her at gennemgå de enkelte områder, men at fremdrage principper og hovedtræk bag den primærkommunale og amtskommunale forvaltning.

Forskelligartetheden fra område til område er iøjnefaldende. Forvaltningsopbygningen er nok præget af almene kommunale forhold, men traditioner og særlige ønsker på sektorområder har også stor betydning for, hvilken opbygning loven foreskriver på et givet område.

I betragtning af lovgivningens detaljeringsgrad med hensyn til kollegiale organers opbygning og funktionsmåde kan det måske overraske, at lovbestemmelserne om sekretariatsopbygningen er så få og almene, som tilfældet er. Her er mulighed for en betydelig tilpasning til lokale ønsker og forhold. Sekretariatsopgaverne løses ikke alene af faste sekretariater, men ofte inddrages private konsulentfirmaer til løsning af sådanne opgaver.

Borgerdeltagelse uden medlemskab af organer i den kommunale forvaltning er i stigende grad blevet lovkrav, men endnu tager kommunerne i betydelig grad selv stilling til omfang og former.

En samlet vurdering af principper for og administrative konsekvenser af de mange forskellige styrelsesbestemmelser er ikke sket i forbindelse med kommunalreformen. Tværtimod er forvaltnings-

opbygningen blevet endnu mere kompliceret. Det eneste forsøg på en helhedsvurdering af det samlede kommunale forvaltningsapparat er drøftelserne omkring den såkaldte magistratsordning.

Som begrundelser for indførelsen af magistratsordningen i Århus kommune peger økonomidirektør Erik Tjørnehøj i en kronik i Aarhus Stiftstidende den 27. september 1975 i anledning af ordningens 25-års jubilæum på et uoverskueligt antal administrerende udvalg og kommissioner med deraf følgende opsplitning af sekretariatet i mange små enheder, en langsommelig sagsbehandling samt en urimelig arbejdsbelastning især af udvalgsformænd uden økonomisk kompensation. I 1950 afløstes 25 stående udvalg af 4 lønnede rådmænd, som fik ledelsen af hver sin magistratsafdeling. Ud over en forenkling af den politiske ledelse af den daglige administration og forberedelsen af indstillinger til byrådet betød dette også en stærk forenkling af sekretariatsopbygningen.

Odense-ordningen adskiller sig fra den oprindelige Århus-ordning ved, at rådmænd og borgmester er formænd for de stående - ikke-administrerende - udvalg, og at udvalgene er rådgivende i forhold til borgmester/rådmand. I Århus er noget tilsvarende søgt etableret efter 1970 gennem orienteringsmøder, hvor borgmester/rådmand over for det udvalg, hvis arbejdsområde svarer til magistratsafdelingens, og andre interesserede byrådsmedlemmer giver en redegørelse for, hvilke sager der arbejdes med i magistratsafdelingen.

Ålborg kommunes styrelsesvedtægt giver adgang for de stående udvalg til at tage sager op til behandling på eget initiativ, ligesom de er rådgivende for både byråd og magistrat i planlægning og koordinering af kommunens virksomhed.

Bestræbelserne i forbindelse med styrelsesreformens gennemførelse for at begrænse antallet af stående udvalg i de udvalgsstyrede kommuner ser foreløbigt ud til at være lykkedes, således at ingen af de nu store udvalgskommuner kan sammenlignes med situationen i Århus før 1950. Alligevel kan behovet for en magistratsordning eller noget tilsvarende tænkes at ville dukke op i flere kommuner. Arbejdsbyrden for kommunalpolitikere er et problem i mange kommuner. Magistratsordningen betyder ikke alene heltidsbeskæftigede kommunalpolitikere til varetagelse af ledelsesopgaver, men også et klarere grundlag for den delegation af opgaver, som det er vanskeligt at se, hvordan kommunalbestyrelser og amtsråd skulle klare sig uden.

Københavns og Frederiksberg kommuner står som tidligere nævnt uden for den amtskommunale inddeling. Som følge heraf er der ofte i lovgivningen særlige bestemmelser for netop disse to kommuner med henblik på varetagelse af såvel primærkommunale som amtskommunale opgaver. For Københavns kommunes vedkommende gør det sig yderligere gældende, at den ikke som Frederiksberg er omfattet af den kommunale styrelseslov, men har en særlig styrelsesordning, der nu er baseret på en særlig lov om Københavns kommunes styrelse, vedtaget af Folketinget den 26. maj 1977. Denne lov afløste en række forskellige lovbestemmelser om Københavns kommunes styrelse, som for den ældstes vedkommende gik helt tilbage til 1840.

Den nye styrelsesordning for Københavns kommune træder i kraft 1. april 1978. Loven tilsigter en styrelsesordning, som minder en hel del om magistratsordningen for de store provinsbyer. Der vil dog fortsat være en klarere adskillelse mellem kommunalbestyrelse (betegnelsen borgerrepræsentation opretholdes) og magistrat i København sammenlignet med de øvrige magistratskommuner. Ledelsen af borgerrepræsentationens møder udføres af en formand, som ikke er medlem af magistraten. Magistratsmedlemmer (betegnelserne overborgmester og borgmester modsvarer henholdsvis borgmester og rådmand) vælges blandt borgerrepræsentationens medlemmer, men udtræder derefter af borgerrepræsentationen. Som i de øvrige magistratskommuner skal valg til magistraten ske ved forholdstalsvalg, således at magistraten vil bestå af repræsentanter fra flere partier. Den nye københavnske magistrat skal bestå af 7 medlemmer (5 i de øvrige magistratskommuner), og man må regne med, at en ny styrelsesvedtægt med indenrigsministerens godkendelse vil fastsætte et medlemstal for borgerrepræsentationen, som ikke vil komme til at afvige meget fra de nuværende 55, hvilket er næsten det dobbelte af medlemstallet i de tre største provinsbyer. På grund af disse forhold må det forventes, at forbindelsen mellem magistrat og kommunalbestyrelse heller ikke fremtidigt vil blive så snæver i København, som tilfældet er i de andre magistratskommuner.

For den kommunale sektor af den offentlige forvaltning er delegation af beslutningsretten på samme måde som for centraladministrationen en nødvendighed. Med den mængde af arbejdsopgaver, der i dag er henlagt til kommunalbestyrelserne, er det umuligt for en kommunalbestyrelse at træffe beslutninger i alle sager.

Bl.a. for at afhjælpe dette arbejdspress har man de stående udvalg, der hver inden for sit område træffer beslutninger på kommunalbestyrelsens vegne.

En undtagelse er det sociale udvalg, der direkte i de forskellige sociale love har fået tillagt beslutningsretten. Følgen af dette er, at det sociale udvalgs afgørelser ikke kan indankes for den samlede kommunalbestyrelse, lige så lidt som kommunalbestyrelsen kan træffe beslutninger i stedet for det sociale udvalg.

Denne selvstændige beslutningsret er begrænset, idet udvalget fortsat er en del af den kommunale forvaltning, som kommunalbestyrelsen har ansvaret for. Det er således af Indenrigsministeriet antaget, at et tilsynsråd kan tage stilling til en sag, hvor et socialt udvalg har afslået at efterkomme en afgørelse fra amsanke-nævnet. Denne afgørelse bygger på, at en kommunalbestyrelse kan pålægge et socialt udvalg at efterkomme et pålæg fra ankemyndigheden.

Denne delegation til de stående udvalg er imidlertid i praksis ikke tilstrækkelig. Inden for den kommunale forvaltning er en delegation af beslutningsretten til tjenestemænd også nødvendig. Det afhænger af de lokale forhold, i hvilket omfang det er sket, og om delegationen er af formel eller uformel karakter.

Når det drejer sig om administrerende råd eller nævn, sker der i praksis ofte en formel delegation af beslutningsretten i visse kategorier af sager til formanden og/eller sekretæren for rådet eller nævnet.

Kontrollen med, at delegationen ikke misbruges, kan tilrettelægges på mange måder. En meget anvendt måde er fremlæggelse til efterretning af alle de sager, hvor der er truffet beslutning, uden at den kompetente myndighed har deltaget i selve beslutningen.

En beskrivelse af kommunale organisationsformer kan ikke begrænse sig til de organisatoriske forhold i den enkelte primærkommune og amtskommune. Inden for den kommunale sektor støder vi også på organisationer, hvis virksomhed går på tværs af kommunegrænser, men som ikke desto mindre har deres udspring i den enkelte kommune. Sådanne organisationer kan vi sammenfatte under betegnelsen kommunalt samarbejde.

Kommunalt samarbejde er i flere henseender reguleret ved særlig lovgivning. Men uden nogen form for formelt regelgrundlag optræder fælleskommunale kontakter, som har deres grundlag i tra-

dition og løbende aftaler om samarbejdets form og indhold. Et eksempel herpå er de gamle borgmestermøder mellem borgmestrene i de største provinsbyer, som startede o. 1950. Disse har nu udviklet sig til et fast samarbejde mellem først og fremmest de enkelte magistratsafdelinger i magistratskommunerne. Dagspressens behandling af møder af denne art tyder på, at der er tale om et ganske betydningsfuldt samarbejde. Opgaverne kan bestå i en fælles indsats for løsning af fælles problemer, i forsøg på at holde en ensartet praksis (f.eks. takstpolitisk), i gensidig udveksling af viden og erfaring, mens der tilsyneladende kun i beskedent omfang skabes grundlag for en fælles politisk optræden udadtil. Den organisatoriske ramme begrænser sig til, at kommunerne på skift arrangerer fællesmøder med eller uden rådmandsdeltagelse. Møderne finder enten sted periodisk eller efter aftale fra gang til gang. Mellem møderne kan der være nedsat arbejdsgrupper med særlige opgaver.

Fælleskommunale foreninger findes ibetydeligt omfang. Det formelle grundlag herfor er foreningens egne vedtægter og almene foreningsretlige regler. Medlemmerne kan være kommunalbestyrelserne/amtsrådene, andre kollegiale organer i kommunerne eller enkeltmedlemmer herfra. Desuden kan medlemskredsen bestå af en bestemt kommunal embedsmandskategori. De mest fremtrædende eksempler er Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark, som er behandlet foran i afsnit 2.3. Medlemmerne er henholdsvis kommunalbestyrelserne og amtsrådene. Medlemskab er principielt frivilligt, men alle primærkommuner og amtskommuner deltager, bortset fra København og Frederiksberg. Disse to foreninger nævnes i stigende omfang i lovgivningen som forhandlings- eller høringsberettigede på primærkommunernes/amtskommunernes vegne over for enkeltministrene, når disse tillægges beføjelser over for primærkommunerne/amtskommunerne.

Men også andre kollegiale organer end kommunalbestyrelserne/amtsrådene kan have foreningssamarbejde. Som eksempler herpå kan nævnes Sammenslutningen af Sociale Udvalg og Foreningen af danske Ligningskommissioner. Nogle foreninger har ud over kommunale organer også andre medlemskategorier. Det gælder eksempelvis Landsforeningen Skole og Samfund, som samler både skolekommissioner, skolenavn og forældreforeninger, og Dansk Aften- og Ungdomsskole Forening, som foruden voksenundervisningsnavn og ungdomsskolenavn henvender sig til lærere og ledere inden for området.

I takt med udbygningen af de kommunale sekretariater efter kommunalreformen er antallet af embedsmandsforeninger vokset. Eksempler på denne foreningstype er Kommunaldirektørforeningen i Danmark, Socialinspektørforeningen i Danmark, Foreningen af amtskommunernes tekniske chefer, Foreningen af administrative ledere i Kommunernes Tekniske Forvaltninger, Skatteinspektørforeningen, Stads- og Kommunegartnerforeningen, Skoledirektørernes Samråd.

Alle disse foreningers virksomhed er stærkt varierende og af meget forskellig betydning. Men under alle omstændigheder må de medvirke til gensidig oplysning om forvaltningsforhold, erfaringer og praksis i de enkelte kommuner og til udbredelse af ny viden inden for det pågældende forvaltningsområde.

Fælleskommunal erhvervsvirksomhed er endnu en form for kommunalt samarbejde. Det kan især iagttages i form af selvejende institutioner, interessentskaber o.l. privatretlige organisationsformer med kommunal deltagelse i bestyrelser eller som part. Det er stadig ret udbredt på forsyningsområder som f.eks. el og vand, mens det er på retur på det sociale område. Omvendt er der dannet nye store landsdækkende fælleskommunale erhvervsvirksomheder på betydningsfulde arbejdsområder som f.eks. Kommunedata og Kommunekemi. I princippet er det frivilligt for kommunerne at indtræde i og udtræde af sådanne samarbejdsformer, men i kraft af det økonomiske tilsyn med kommunerne kan der være en regulering af, i hvilket omfang kommunerne kan indgå i økonomiske forpligtelser i forbindelse med deltagelse i fælleskommunal erhvervsvirksomhed.

Kommunale fællesskaber opstår ved gensidige aftaler mellem de deltagende kommuner og begrænser en, flere eller alle deltagerkommuners beføjelser på det område, som fællesskabet omfatter. Beføjelserne kan enten afgives til en af de deltagende kommuner eller til et særligt organ med repræsentation fra deltagerne. Indgåelse af sådant samarbejde er normalt frivillig for kommunerne, men der kan f.eks. ligge et indirekte påbud i en sektorlov, hvis kommunen ikke er i stand til selv at løse en bestemt opgave. F.eks. er enhver kommune forpligtet til enten alene eller i fællesskab med andre kommuner at opretholde et folkebibliotek med afdelinger for såvel børn som voksne (600/1975). Og det påhviler enhver kommunalbestyrelse alene eller i samarbejde med andre kommunalbestyrelser at åbne mulighed for ungdomsskolevirksomhed for kommunens

unge (383/1975). Det mest markante eksempel har dog nok været de såkaldte skoleforbund, som før 1970 var særdeles udbredte i landområderne, hvor flere kommuner var fælles om en "centralskole" for at opnå et tilstrækkeligt elevgrundlag til at drive en skole i overensstemmelse med lovgivningens krav om alsidigt fagudbud og overbygning på grundskolen. Disse skoleforbundsområder viste sig mange steder at skulle blive forløberer for kommunesammenlægning, således at skoleforbund oplugtes af de nye kommunedannelser i 1970. Den kommunale styrelseslov kræver samarbejdsaftaler af denne art godkendt af tilsynsmyndigheden, og tilsynsmyndigheden vil evt. også skulle involveres i ophævelse eller udtræden.

Hovedstadsrådet er et samarbejde, som ved lov er gjort obligatorisk for de deltagende enheder, nemlig Københavns kommune, Frederiksberg kommune, Københavns amtskommune, Frederiksborg amtskommune og Roskilde amtskommune (331/1973). I det øvrige land skabtes en administrativ forudsætning for en sammenhængende byudviklingspolitik for det enkelte bysamfund, ved at et bysamfund med udviklingsopland ikke længere var delt mellem flere kommuner. I stedet for denne inddelingsløsning benyttedes i hovedstadsområdet den metode at henlægge opgaver af særlig betydning for byudviklingen til et obligatorisk samarbejdsorgan omfattende hele hovedstadens byområde med udviklingsoplande.

Hovedstadsrådet består af 37 medlemmer og er sammensat af repræsentanter fra de deltagende primærkommunale og amtskommunale enheder. Udpegning af medlemmer til hovedstadsrådet finder sted ved forholdstalsvalg blandt medlemmerne af alle kommunalbestyrelser og amtsrådene i hovedstadsområdet efter en forud fastlagt mandatfordeling, som tager hensyn til folketal i de 5 deltagende enheder og til partiernes indbyrdes styrke i de samme 5 enheders kommunalbestyrelser/amtsråd. Personvalget foretages af partiernes grupper i Københavns borgerrepræsentation, Frederiksberg kommunalbestyrelse, Københavns amtsråd, Frederiksborg amtsråd og Roskilde amtsråd.

Loven om hovedstadsrådet tillægger rådet følgende opgaver, som nærmere specificeres og afgrænses i forhold til andre myndigheder i de pågældende sektorlove:

- 1) varetage regionplanlægning (jvf. 317/1976)
- 2) varetage samordning, udbygning og drift af kollektiv

lokaltrafik og medvirke til en samlet trafikplanlægning (jvf. 303/1973, ændret ved 247/1976)

3) medvirke ved planlægning og gennemførelse af en samlet miljøbeskyttelse (jvf. 372/1973)

4) varetage planlægning af vandforsyning samt efter bemyndigelse fra ministeren for forureningsbekæmpelse varetage vandfordeling og forestå udbygning og drift af vandforsyning (jvf. 524/1973)

5) forestå en overordnet sygehusplanlægning (jvf. 324/1974 med senere ændringer).

Endvidere administrerer hovedstadsrådet en hovedstadsfond, hvis opgave er at yde lån og tilskud til hovedstadsområdets kommuner og amtskommuner til bestemte formål af betydning for regionplanlægningens virkeliggørelse.

Udgifterne betales af de 5 deltagende enheder i forhold til disses indkomstgrundlag for udskrivning af indkomstskat.

4.3. Statslig lokalforvaltning

Lokalforvaltningen omfatter andre organisationsformer end de primærkommunale og amtskommunale. Det ved de fleste. Men det vil nok overraske mange, at antallet af statslige lokalforvaltningsorganisationer er så stort, at det vil sprænge denne bogs rammer at give en samlet oversigtlig beskrivelse af organer, som ikke er underlagt eller på anden måde inddraget i den primærkommunale og amtskommunale forvaltning. Vi må også i dette afsnit begrænse os til nogle typiske organisationsformer belyst ved eksempler.

Sammenlignet med andre lande har der været en meget stærk tendens til at henlægge eller overflytte lokalforvaltningsopgaver til primærkommunerne eller amtskommunerne. De danske amtmænd har ikke et stort og mangeartet opgaveområde som f.eks. de franske prefekter. Og i Danmark har de enkelte ministerier ikke egne lokale repræsentanter i et omfang som f.eks. i Sverige. Som et eksempel på et sektorforvaltningsområde med centralforvaltning og egen lokalforvaltning kan dog arbejdstilsynet nævnes (681/1975). Men det karakteristiske i Danmark er bestræbelser på at samle lokalforvaltningsopgaverne i primærkommunerne og amtskommunerne. Når den danske statslige lokalforvaltning kan forekomme uoverskuelig, skyldes det, at den i meget høj grad præges af mange forskellige

organer med hver for sig meget snævre opgaveområder. Vi vil i det følgende drøfte amtmænds embedet og typiske begrundelser for anden form for statslig lokalforvaltning belyst ved eksempler.

Men først må vi se lidt nærmere på, hvor grænsen mellem statslig og kommunal lokalforvaltning egentlig går. Det kan i visse tilfælde være svært at afgøre, om der er tale om det ene eller det andet.

Det mest enkle, når man vil skelne mellem statslig og kommunal lokalforvaltning, er at se på, om det er staten eller primærkommunerne/amtskommunerne, der betaler udgifterne. Det vil vi da også holde os til, selv om det udmærket kan forekomme, at bevillinger til en bestemt opgave gives delvis på finansloven og delvis på kommunale budgetter. Et eksempel herpå er trafikrådet for hovedstadsområdet's kollektive personbefordring (303/1973). Trafikrådet nedlægges med virkning fra 1. april 1978 ved en ny lov om hovedstadsområdet's kollektive personbefordring vedtaget i Folketinget den 2. juni 1977.

Udgifterne til trafikrådets virksomhed afholdes af staten og hovedstadsrådet med hver halvdelen. Opgaven består i koordinering af de forskellige former for kollektiv trafik (især jernbaner og busser) i hovedstadsområdet. Også i sin medlemssammensætning er rådet blandet statsligt og kommunalt: Regeringen udpeger formanden, 6 medlemmer udpeges af ministeren for offentlige arbejder, og de øvrige 6 medlemmer udpeges af hovedstadsrådet. De egentlige trafikale opgaver løses hovedsageligt af det rent statslige DSB og det rent kommunale Hovedstadsområdet's Trafikselskab.

Selv om udgifterne til organets virksomhed udelukkende finansieres af staten, kan det udmærket have en kollegial ledelse, hvortil også kommuner udpeger medlemmer. Eksempler herpå er den sociale styrelseslovs krav om, at der i hver amtskommune skal være et revaliderings- og pensionsnævn, som træffer afgørelser i sager om sociale pensioner, dagpenge og social bistand i det omfang, lovgivningen om disse ydelser henlægger sådanne sager til nævnet, og at der ligeledes i hver amtskommune skal være et ankenævn, som er klageinstans for afgørelser truffet af kommunernes sociale udvalg i det omfang, det fastlægges i lovgivningen. Medlemmerne af disse to nævn er med undtagelse af formændene hentet fra amtsrådet og kommunalbestyrelserne.

I kraft af den statslige finansiering og på trods af den kommunale repræsentation betragtes revaliderings- og pensionsnævn og sociale ankenævn som statslige forvaltningsorganer. Det betyder, at formandskabet er omfattet af statsligt ansattes tjenesteforpligtelse. Det betyder, at nævnene og deres arbejde er underkastet Folketingets Ombudsmands kompetence. At dette er tilfældet får også betydning for kommunerne, som i almindelighed er uden for Ombudsmandens kompetenceområde: I sager, hvor der er klageadgang til statslige organer, er kommunerne inden for Ombudsmandens område.

Visse organer kan direkte være oprettet med det formål at sikre en kontakt mellem den kommunale og statslige lokalforvaltning. I hver politikreds skal nedsættes et Lokalnævn vedr. Politiets Virksomhed. Det skal eksempelvis behandle spørgsmål af fælles interesse for politiet og kommunalbestyrelserne. Nævnet består af politimesteren, 2 medlemmer valgt af og blandt politipersonalet i politikredsen, borgmestrene i de kommuner, politikredsen omfatter, og et antal kommunalbestyrelsesmedlemmer yderligere fra de større kommuner.

Et samspil mellem stat og kommuner kan endvidere forekomme i den form, at amtsråd eller kommunalbestyrelse i kraft af lokal-kendskab udpeger personer til at varetage bestemte opgaver. Eksempelvis opstiller amtsrådet en liste på 24 personer, hvorfra ministeren ved en konkret ekspropriationsopgave i henhold til vejloven udnævner 2 til sammen med en juridisk ekspert at udgøre en taksationskommission. Kommunalbestyrelsen udpeger bl.a. vurderingsmænd med henblik på vurdering af landets faste ejendomme.

Og der kan endelig være tale om sekretariatsbistand fra kommunale forvaltninger, således som det er tilfældet med de amtskommunale socialcentre i forhold til de sociale amtsankenævn.

Vi ser altså en meget vidtstrakt kommunalisering i Danmark dels i form af, at kommuner varetager en betydelig del af lokalforvaltningsopgaverne, og dels i form af, at der ikke er et skarpt skel mellem kommunal lokalforvaltning og statslig lokalforvaltning. Staten og kommunerne kan være fælles om finansieringen, og det er almindeligt, at kommuner har indflydelse på sammensætningen af kollegiale organer i den statslige lokalforvaltning. Også disse glidende overgange mellem det statslige og det kommunale i lokalforvaltningen kan ses som udtryk for kommunaliseringstendensens

styrke i Danmark. På den anden side kan man naturligvis også hæfte sig ved, at kommunaliseringen ikke har været fuldstændig. Begrundelserne for at bevare et vist statsligt element i de pågældende lokalforvaltningsopgaver er af meget varierende karakter. Almindeligt er imidlertid retssikkerhedsbegrundelser, frygt for nedprioritering af et bestemt opgaveområde ved evt. overgang til kommunalbestyrelser/amtsråd og fortsat sikring af bestemte interesseorganisationers medbestemmelsesret.

Den rent statslige lokaladministration møder vi især, hvor opgaven består i en form for tilsyn med kommuner eller behandling af klager over kommunale afgørelser, og hvor der er et direkte ønske om at sikre en bestemt form for ekspertindflydelse uafhængigt af lokalpolitiske forhold.

Omvendt er det dog ikke således, at alle tilsynsopgaver eller al klagesagsbehandling henlægges til statslig forvaltning. Tværtimod er det almindeligt, at amtskommunerne er inddraget i tilsynet med kommunerne. Ud over at amtsrådet eller dets stående udvalg kan være tilsynsmyndighed på bestemte sektorområder, finder vi amtskommunal repræsentation i de sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævn, som er omtalt tidligere i dette afsnit. Og det tilsynsråd, som fører tilsyn med kommunernes økonomiske forvaltning og lovmæssighed i kommunale beslutninger, har statsamtmanden som formand, men amtskommunalpolitikere som øvrige medlemmer. Tilsyn med amtskommunerne er gennemgående en centralforvaltningsopgave.

Som eksempler på lokale statslige tilsynsorganer kan peges på amtsskatteinspektorater (204/1967 med senere ændringer) og distriktsbrandinspektorater (469/1969).

Sikring af en uafhængig ekspertindflydelse kommer bl.a. til udtryk i embedslægeinstitutionen, hvis opgave det er at rådgive ikke alene statslige myndigheder, men også amtskommuner og kommuner i lægelige, hygiejniske, miljømæssige og socialmedicinske forhold (381/1973). Embedslægernes geografiske områder svarer til amterne, men embedslægeinstitutionerne er organiseret uafhængigt af både primærkommuner og amtskommuner. Endnu mere direkte kommer uafhængighedssynspunktet til udtryk i forbindelse med arbejdsformidlingen, som udtrykkeligt skal være neutral i forhold til arbejdsgiver- og lønmodtagerinteresser (417/1976). Dette neutralitetskrav har været så fremtrædende, at lovgivningen ikke har

villet acceptere en mulig indirekte indflydelse gennem lokalpolitiske kanaler. Derfor ledes den lokale arbejdsformidling af arbejdsformidlingschefer, som ansættes af arbejdsministeren, og som også fungerer uafhængigt af primærkommuner og amtskommuner.

Amtmandseembedet har tidligere indtaget en betydelig position i dansk lokalforvaltning. Nu er man på den anden side nået så langt som til at diskutere berettigelsen af embedets fortsatte opretholdelse. Som tidligere nævnt har kommunaliseringstendensen været overordentlig fremtrædende i de seneste år. Opgavefordelingsreformens stærke favorisering af kommunerne frem for den lokale statsforvaltning har ikke mindst været mærkbar for statsamterne. Hertil kommer, at amtmændenes position som den statslige modvægt til det kommunale islæt i lokalforvaltningen er så godt som forsvundet eller overtaget af centralforvaltningens sektorministerier.

I 1972 kom det tilmed så vidt, at indenrigsministeren nedsatte et udvalg, hvis opgave i realiteten var at undersøge mulighederne for amtmændenes totale nedlæggelse. Dette udvalg afgav betænkning i 1975 (731/1975).

Betænkningen inddeler de opgaver, som varetoges af statsamterne, i 4 hovedkategorier. Den arbejdsmæssigt mest belastende opgavekategori er sager vedr. person-, familie-, arve- og skifteret samt enkelte andre opgaver inden for Justitsministeriets forretningsområde. Den anden hovedkategori er de tilsynsopgaver, der påhviler statsamterne som skeretariat for tilsynsrådene, hvis formandskab varetages af amtmændene. Den tredje hovedkategori, som betænkningen beskæftiger sig med, er de sociale ankesager og den kritiske revision af kommunernes sociale regnskaber. Og endelig er den fjerde hovedkategori en restgruppe bestående af forskellige mindre omfattende opgaver, f.eks. opgaver i forbindelse med legatadministration, civilt beredskab og især stempeladministration.

De sociale opgaver er allerede nu overført til andre organer. De sociale ankesager er som tidligere omtalt henlagt til de såkaldte amtsankenævn, hvis sekretariatsbetjening er overdraget de amtskommunale socialcentre.

For så vidt angår opgaverne under hovedkategorierne 2 og 4, peger udvalgsflertallet på, at nogle af disse opgaver i tilfælde af statsamternes nedlæggelse helt kan bortrationaliseres, andre kan overtages af amtskommunerne eller domstolene, og atter andre

af centraladministrationen. For hovedkategori 1's vedkommende ønsker man at afvente resultaterne af overvejelserne i Justitsministeriets ægteskabsudvalg. Dette opgaveområde vil være vanskeligt at placere andetsteds, fordi det belaster statsamternes kapacitet langt mere end alle de øvrige opgaver tilsammen. Det er altså ikke et arbejdsområde, som uden betydelig kapacitetsudvidelse kan henlægges til noget andet eksisterende organ.

Debatten om statsamternes fremtid er ikke afsluttet på det tidspunkt, hvor dette skrives. Derfor er det ikke muligt at udtale sig kategorisk herom. På den anden side kan vi vel godt driste os til at antyde, hvilke alternative muligheder der synes at tegne sig.

Den mulighed, som ligger i direkte forlængelse af indenrigsministerens kommissorium til udvalget vedr. den statslige administration på amtsplanet, er nedlæggelse af amtmandsembedet. Især placeringen af de mange ægteskabssager på et andet eksisterende organ vil da volde vanskeligheder. Man kan vel kun forestille sig et valg mellem de retlige myndigheder eller et amtskommunalt organ.

En anden mulighed er omdannelse af amtmandsembedet til et primært familieretligt sagsbehandlingsorgan. Denne løsning vil stort set svare til Københavns Overpræsidium, hvis geografiske område omfatter Københavns kommune. Overpræsidiets svarer i princippet til statsamterne i det øvrige land, men har ingen tilsynsopgaver, ligesom enkelte statsamtsopgaver varetages af kommunen. (For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at Frederiksberg kommunes borgere hører under Københavns amt, ikke at forveksle med Københavns amtskommune, som Frederiksberg kommune i kraft af sin særlige kommunale status står udenfor).

Den tredje mulighed er bevarelse af statsamterne med et bredt opgaveområde og et lokalt forvaltningsapparat, som muliggør, at større eller mindre sagsområder kan placeres her. Begrundelsen herfor kan have flere sider. Der kan være ønske om en alternativ opgaveplaceringsmulighed i forhold til centraladministrationen (f.eks. tilsynsopgaver og opsamling af mindre arbejdskrævende statslige opgaver på lokalt plan, som ikke giver arbejde nok til en særlig lokalforvaltning) og i forhold til kommunerne (f.eks. sekretariatsopgaver for lokale ankeorganer). Og amtmandsembedet kunne være

en aflastningsmulighed i forhold til retsvæsenet, hvis dommerembeder menes at være kraftigt belastet af formandskaber i administrative organer (f.eks. fredningsnævn og amtsankenævn).

Det endelige valg mellem disse tre og evt. andre muligheder fortjener imidlertid nok nogle forvaltningspolitiske overvejelser af mere principiel karakter. Vil nedlæggelse af amtmandsembederne skabe et organisatorisk "tomrum" i lokalforvaltningen, som i strid med den herskende opfattelse i opgavefordelingsspørgsmål vil flytte opgaver hidtil varetaget i lokalforvaltningen til centralforvaltningen? Er det ønskeligt i stadig stigende omfang at inddrage dommerstanden i forvaltningsopgaver fremfor at lade f.eks. en amtmand, hvis kvalifikationer stort set svarer til en dommers, repræsentere neutralitetsprincippet i lokale nævn? Lovgivningen er hidtil veget tilbage fra at påtvinge kommunerne retssikkerhedsbetonede organisationsstrukturer. Vil denne stærke position for lokaldemokratiet som ledelsesprincip i kommuner blive opretholdt, hvis ikke retssikkerhedsgarantier i tilstrækkeligt omfang kan nedfældes i anden lokalforvaltning uden for den kommunale sektor?

4.4. Kommunernes økonomi

I behandlingen af bevillingssystemet i afsnit 3.5. er det almindelige økonomiske grundlag for den offentlige forvaltningsinstitutioner omtalt. En udgiftskrævende virksomhed kan iværksættes, hvis formålet er godkendt i finansloven, og hvis institutionen ikke har opbrugt det beløb, der er afsat på finansloven til formålet. Evt. kan der skaffes bevilling på anden måde, således som der er redegjort for i afsnit 3.5.

Set fra institutionernes synsvinkel tager disse bevillinger sig ud som indtægter, som man må holde hus med og indrette sin aktivitet efter. I lokalforvaltningen gælder det udpræget for den statslige lokalforvaltning, som normalt ikke vil have andre økonomiske muligheder end dem, som åbnes af finansloven og det øvrige statslige bevillingssystem. Disse muligheder kan være begrænset til det angivne beløb, eller der kan være adgang til at afholde de udgifter, der er nødvendige til formålets opfyldelse.

Reelt er kommunerne i den samme situation på en række områder, hvor staten yder fuld, løbende refusion af kommunernes re-

fusionsberettigende udgifter efter lovgivningen på de pågældende områder. Det drejer sig om opgaver i henhold til lov om henholdsvis folkepension, invalidepension m.v., pension og hjælp til enker m.fl., social bistand, offentlig sygesikring, børnetilskud og andre familieydelse, sundhedsplejerskeordninger, hjemmesygeplejerskeordninger og skolelægeordninger. Ganske vist må den pågældende del af den kommunale forvaltning holde sig til det kommunale budget, men pengene kommer for disse formåls vedkommende alene til veje ved såkaldte refusionsudbetalinger fra staten. Refusionsudbetalinger finder sted en gang om måneden og forud for den måned, refusionen vedrører. Grundlaget for disse forskudsvisse udbetalinger til kommunerne er opgørelser fra kommunerne efter særlige regler fastsat af socialministeren efter forhandling med indenrigsministeren (134/1976). Kommunerne kan som hovedregel ikke bruge andre indtægter til disse formål, end hvad de lovligt kan anmelde til statslig refusion.

Refusionsordninger er efterhånden stort set begrænset til det sociale område. Beløbsmæssigt vejer de dog tungt i primærkommunernes økonomi, idet de udgør op mod halvdelen af samtlige de økonomiske midler, alle primærkommuner under ét disponerer over. For amtskommunerne spiller refusionsordninger efterhånden en meget begrænset rolle.

Det principielt interessante ved amtskommunernes og kommunernes økonomiske situation er imidlertid de øvrige indtægtskategorier. Ud over refusioner modtager kommunerne såkaldte generelle tilskud fra staten. De adskiller sig fra refusionerne ved ikke at være bundet til et bestemt formål, før kommunen selv gennem vedtagelse af sit budget har taget stilling til anvendelsen. Helt uden for det statslige bevillingssystem finder vi i kommunerne salgsindtægter og renteindtægter. Og det kommunale selvstyre i Danmark indebærer en principiel økonomisk selvstændighed for primærkommuner og amtskommuner i form af beskatningsret og - som vi skal vende tilbage til i næste afsnit - egen budgetlægning.

De generelle tilskud fra staten til primærkommuner og amtskommuner er ikke bundet til bestemte opgaver, og der er ikke knyttet særlige betingelser til kommunernes anvendelse af disse penge. Man kunne sådan set godt tænke sig, at en kommune benyttede hele tilskuddet til at dække udgifterne til foranstaltninger, som

hidtil havde været dækket af kommunens egne skatteindtægter. Omvendt kunne man også i princippet forestille sig, at hele tilskudsbeløbet blev anvendt til en bestemt opgave, som den pågældende kommune prioriterede særligt højt. Ser man praktisk på tingene, må det dog erkendes, at kommunernes handlefrihed af andre grunde næppe går så vidt. Der ligger på de fleste opgaveområder lovkrav, som er ensbetydende med, at der nødvendigvis må afholdes kommunale udgifter. Og der kan fra staten være fastsat begrænsninger for kommunernes muligheder for at skaffe sig indtægter ad anden vej. Realiteten i de generelle tilskud er imidlertid set fra den enkelte kommunes synsvinkel, at tilskudsbeløbet udbetales automatisk, og uden at kommunen skal stå til regnskab for specielt disse midlers anvendelse.

Især for amtskommunerne vejer de generelle tilskud beløbsmæssigt tungt, idet mere end 1/3 af amtskommunernes samlede indtægter stammer herfra. For kommunerne er der tale om mindre end 1/10 af indtægterne, mens refusionerne her, som vi så, økonomisk er af en betydeligt større størrelsesorden. Betydningen af de generelle tilskud ses alene på dette grundlag at være overordentlig stor for amtskommunerne. I vurderingen af den kommunale interesse for de generelle tilskud er det nødvendigt at lægge mærke til et par andre forhold end den umiddelbart beskedent udseende beløbsandel.

De store refusionsbeløb til primærkommunerne vedrører kun en af de primærkommunale opgavesektorer, nemlig det sociale område. Desforuden er den kommunale handlefrihed her stærkt begrænset, i visse tilfælde endog til kun at være ekspeditionskontor for udbetalinger, som helt og holdent er statsligt fastsat. Vurderet alene i forhold til de øvrige opgaveområder, hvor kommunerne har en større eller mindre handlefrihed, vejer de generelle tilskud naturligvis beløbsmæssigt tungere og fortjener derfor i højere grad den kommunalpolitiske interesse, som de er genstand for. Samtidig må det erindres, at de generelle tilskud har afløst et stort antal refusionsordninger (jvf. afsnit 4.1.), som hver for sig i forhold til de opgaveområder, de vedrørte, kan have været ret så betydningsfulde. Et problem, som også må nævnes, er de generelle tilskuds fordeling på de enkelte kommuner. Både fordelingsprincipperne og beregningsmetoderne har det været vanskeligt at opnå enighed om.

Og det har vist sig svært at skabe varige løsninger på grund af princippernes og metodernes forskellige virkninger i forhold til forskellige kommunetyper. Hertil kommer strid mellem staten på den ene side og kommunerne på den anden side om tilskudsmængdens størrelse og udviklingen heri.

Hovedprincippet for tilskudsmængdens størrelse har været, at et beløb svarende til, hvad der tidligere var blevet udbetalt i kraft af ophævede refusionsordninger, skulle udbetales gennem generelle tilskud, og at statsopgavers overførsel til kommunerne skulle modsvares af en øget tilskudstildeling gennem de generelle tilskudsordninger. Byrdefordelingen mellem stat og kommuner skulle holdes konstant. Det siger næsten sig selv, at disse princippers omsætning til beregningsmetoder og beløbsfastlæggelser kan gøres til genstand for mange forskellige fortolkninger. Det reelle forum for løsning af disse problemer har været forhandlinger mellem staten og Kommunernes Landsforening/Amtsrådsforeningen, samt til en vis grad folketingspartiers spareforligsforhandlinger (f.eks. augustforliget, som reducerede den "dyrtidsregulerende" vækst i tilskudspuljerne). I en redegørelse til Folketinget i foråret 1975 oplyser indenrigsministeren, at man i det omfang, der er sket overførsler af opgaver fra staten til primærkommunerne eller amtskommunerne, i det store og hele har fulgt princippet om opretholdelse af en uændret totalbalance ved at overføre statens besparelser til det primærkommunale/amtskommunale område i form af generelle tilskud. Men ministeren viser samtidig ved eksempler, at princippet ikke har været anvendt konsekvent, og konkluderer, at der er påført kommunerne økonomiske og administrative byrder i forbindelse med opgaveomlægninger. Desuden er kommunerne uden øgede økonomiske bidrag fra staten pålagt nye opgaver, som hidtil ikke har været løst i offentligt regi.

En kort gennemgang af de gældende ordninger for generelle tilskud kan illustrere fordelingsprincipperne.

Som nævnt betyder de generelle tilskud forholdsmæssigt mest for amtskommunernes økonomi. Statens generelle tilskud til amtskommunerne udgøres af et skattegrundlagstilskud og et tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier. Ved det sidste indgår også København og Frederiksberg kommuner i fordelingen.

Skattegrundlagstilskud ydes som et årligt tilskud til amts-

kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger er mindre end et såkaldt udligningsgrundlag, som beregnes efter særlige regler (412/1974 med senere ændringer). Grundlaget for amtskommunernes skatteindtægter er - som vi senere skal komme nærmere ind på - borgernes indtægter og ejendoms- og grundværdierne. Disse varierer som bekendt fra egn til egn i landet, således at nogle amtskommuner har større indtægts- og ejendoms- og grundværdimængde at udskrive skatter på, d.v.s. større skattegrundlag end andre amtskommuner. Typisk er både indtægten pr. indbygger og ejendoms- og grundværdierne større i det østlige end det vestlige Danmark. Princippet bag skattegrundlagstilskuddet er at udligne nogle af disse forskelle, hvilket sker, ved at amtskommuner med et stort skattegrundlag ikke får del i tilskuddet, men at derimod kun amtskommuner med et forholdsvist lavt skattegrundlag får andel i denne tilskudsform.

Princippet bag skattegrundlagstilskuddet er altså udligning af forskelle mellem amtskommunernes indtægtsmuligheder, således at amtskommuner med mindre skattegrundlag ikke skal opkræve skat med større procentsatser end gennemsnittet for at opnå samme servicemængde pr. borger som en amtskommune med et gennemsnitsskattegrundlag.

Statens tilskudsbyrde afhænger af det fastlagte beregningsgrundlag, og der er altså ikke en på forhånd fastsat tilskudspulje til rådighed til fordeling.

Ved tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier er statens samlede tilskudsbeløb på forhånd fastlagt i en tilskudspulje, som det er fordelingsreglernes opgave at fordele mellem tilskudsmottagerne. Der er en tilskudspulje til fordeling mellem amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner og en tilskudspulje til fordeling mellem primærkommunerne (inkl. København og Frederiksberg). Som nævnt afhænger disse puljers størrelse primært af, hvor mange refusionstilskud til henholdsvis amtskommuner og primærkommuner der er ophævet i forbindelse med byrdefordelingsreformen, og af, hvor mange opgaver der er overført fra staten til henholdsvis amtskommuner og primærkommuner.

Tilskuddene ydes af staten til hver enkelt primærkommune/ amtskommune efter en fordelingsmetode, hvori der tages hensyn til en såkaldt udgiftsbehovsfaktor. Der er den 8. marts 1977 af indenrigsministeren fremsat lovforslag om, at der foruden udgiftsbehovs-

faktoren ved fordelingen også tages hensyn til et lønindeks, der også er forskelligt fra kommune til kommune. Det er efter forslaget modtagelse ved 1. behandling i Folketinget tvivlsomt, om den ændring vedtages.

Ved beregning af udgiftsbehovsfaktoren tages udgangspunkt i henholdsvis primærkommunernes og amtskommunernes opgaveområder og de samlede primærkommunale eller amtskommunale udgifter på landsplan for løsning af disse opgaver. Man har dernæst søgt at finde frem til, hvilke forhold der betinger en bestemt opgaves størrelsesorden, hvis den blev løst helt ensartet i alle primærkommuner/amtskommuner, idet der dog ikke tages hensyn til løn- og prisforskelle i de forskellige egne af landet. Og man har fundet frem til, hvor stor en andel af de samlede primærkommunale/amtskommunale udgifter den pågældende opgave betinger.

Eksempelvis har primærkommunerne til opgave at drive en folkeskole. Denne opgaves størrelsesorden for den enkelte primærkommune forudsættes ganske naturligt at være betinget af antallet af undervisningspligtige børn, nemlig aldersgruppen 7-16 år. Lægges alle primærkommuners faktiske udgifter sammen, og beregner man, hvor stor en andel primærkommunernes samlede udgifter til folkeskoleformål udgør heraf, skulle man komme til det resultat, at folkeskolen beslaglægger 36% af de primærkommunale udgifter (bortset fra refusionsberettigende udgifter). Derfor optræder aldersgruppen 7-16 år i udgiftsbehovsfaktoren med en vægt af 0,36 (af i alt 1,0) svarende til 36% af primærkommunernes samlede udgiftsbehov.

For at nå frem til den enkelte primærkommunes udgiftsbehov på folkeskoleområdet beregnes den enkelte kommunes andel af landets samlede antal 7-16 årige. Multipliceres denne andel med 0,36, får vi et tal, som indgår i den givne primærkommunes udgiftsbehovsfaktor som et udtryk for primærkommunens andel af landets samlede folkeskoleopgave vejet med folkeskoleopgavens andel af de samlede kommunale udgifter (0,36).

Men primærkommunerne har jo andre udgiftskrævende opgaver end folkeskolen. Det gælder udgifter i forbindelse med de 0-6 årige (f.eks. daginstitutioner), som optræder med vægten 0,07. En tredje udgiftskrævende aldersgruppe for primærkommunerne er gruppen over 65 år, som primærkommunerne skal forsyne med plejehjem og

omsorgsforanstaltninger. Andelen af aldersgruppen 65 år og derover indgår med vægten 0,10. Nogle primærkommunale opgaver er ikke betinget af en bestemt aldersgruppe. Det gælder f.eks. vejvæsensopgaver og boligsikring. Den givne primærkommunes andel af det samlede vejnet, som bestyres af primærkommunerne, indgår i udgiftsbehovsfaktoren med vægten 0,03. Og den givne primærkommunes andel af en beregnet bestand af lejligheder for hele landet indgår multipliceret med 0,02.

Nogle opgaver er enten ikke så store eller vanskeligere at finde et så nærliggende mål for, som det er muligt med folkeskolen. Derfor slås flere opgaver sammen og måles under ét af enten primærkommunens andel af landets samlede indbyggerantal eller dens andel af landets samlede areal, som multipliceres med henholdsvis 0,38 og 0,04, før andelen indgår i udgiftsbehovsfaktoren.

Alle de beregnede vægtede andele lægges sammen og giver en udgiftsbehovsfaktor eller et fordelingstal for den pågældende primærkommune.

Den til enhver tid værende tilskudspulje fordeles herefter på primærkommunerne i forhold til deres udgiftsbehovsfaktor.

Hvor skattegrundlagstilskuddet ydedes efter indtægtsmulighederne, er denne tilskudsform betinget af udgiftsbehov. F.eks. kan en primærkommune have en forholdsvis stor andel af 7-16 årige, som betyder forholdsvis større udgifter til folkeskoleformål, hvis standarden skal være den samme som i andre kommuner. Tilskudsformen skulle altså medvirke til, at en primærkommune kan holde en skolestandard på linie med andre primærkommuner uden ekstraordinært stor skatteudskrivning. På den anden side skulle tilskudsformen også åbne mulighed for, at en evt. særlig sparsommelighed på skoleområdet i primærkommunen ikke "forsvandt" i et ekstraordinært stort antal skolesøgende børn, men kom primærkommunens borgere til gode i form af enten bedre service på andre områder eller mindre skatter.

Det indgår også i overvejelserne bag tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier, at tilskuddene netop skulle være afhængige af udgiftsbehov og ikke af den enkelte kommunes faktiske udgifter, som det er tilfældet ved refusionsordninger. Tilskuddet kommer, uanset hvordan kommunen prioriterer mellem opgaverne, og uanset hvilket serviceniveau man ønsker i kommunen. Principielt skulle den enkelte kommunalbestyrelse eller det enkelte amtsråd ikke gennem sine beslutninger kunne påvirke tilskuddets størrelse.

I den amtskommunale udgiftsbehovsfaktor indgår kun 5 udgiftsbehovskriterier. Ligesom i den primærkommunale udgiftsbehovsfaktor optræder den givne amtskommunes andel af landets samlede indbyggerantal og areal, men vægtes her kun henholdsvis 0,27 og 0,01. At sygehusvæsen er amtskommunernes mest udgiftskrævende opgaveområde afspejler sig i, at amtskommunens andel af et for samtlige sygehuskommuner beregnet antal sengedage tillægges vægten 0,60 i udgiftsbehovsfaktoren. Amtskommunerne bestyrer hovedlandevejene, hvor den enkelte amtskommunes andel multipliceres med 0,01. På grund af især gymnasieskolerne er de 15-19 årige en særligt udgiftskrævende aldersgruppe for amtskommunerne. Amtskommunens andel af landets samlede indbyggerantal i denne aldersgruppe optræder i udgiftsbehovsfaktoren med vægten 0,11.

Staten bidrager til endnu en form for generelle tilskud, nemlig en primærkommunal udligning. Ordningen ligner til dels skattegrundlagstilskuddet til amtskommunerne, idet tilskuddet kommer primærkommuner med et beskatningsgrundlag under gennemsnittet til gode. Men det adskiller sig fra det amtskommunale skattegrundlagstilskud ved, at primærkommuner med et beskatningsgrundlag pr. indbygger på mere end 125% af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i samtlige kommuner skal bidrage til ordningen. Disse kommuner yder et indskud til tilskudspuljen, som beregnes efter faste regler, og som altså kan variere i størrelse. Udbetalingerne fra denne tilskudspulje kan ligeledes variere afhængigt af resultatet af tilskudsberegningerne efter de fastsatte regler. Forskellen mellem de bidragydende kommuners indskud og de tilskudsberettigede kommuners samlede krav dækkes af staten (420/1974).

Selv om de generelle tilskud i det statslige bevillingssystem ikke er bundet til bestemte formål, indgår de dog heri i kraft af, at midlerne til tilskuddene bortset fra de primærkommunale bidrag til den primærkommunale udligning skal skaffes til veje på finansloven. Det gælder ikke de to sidste indtægtskategorier, vi skal se på, nemlig salgs- og renteindtægter og beskatning.

Salgs- og renteindtægter ligger for alle primærkommuner under ét på omkring 5% af den samlede indtægtsmængde (inkl. refusioner). For amtskommunernes vedkommende er det noget mindre. Disse indtægtsandele for kommunerne under ét er dog ikke særligt meningsfulde, da fordelingen af disse indtægter på de enkelte primærkom-

muner/amtskommuner er meget skæv. Kommuner, som driver egen forsyningsvirksomhed for f.eks. el, gas og vand, som driver kommunalt busselskab o.s.v., har naturligvis betydeligt større indtægter af denne art end kommuner, som enten ikke har behov for visse af disse virksomheder eller har overladt driften til private, selvejende institutioner o.l.

Kommunerne har i de forskellige forvaltningsgrene kontante pengebeholdninger til at klare visse udbetalinger med. Men almindeligvis vil man kun finde en mindre del af en kommunes likvide pengebeholdning i disse kontantkasser. Kommunerne har på lignende måde som private firmaer en eller flere bankforbindelser, hvorved der fremkommer renteindtægter.

Beskatningen er igen en af de store indtægtskilder. For amtskommunerne den største med en andel på næsten 2/3 af de samlede amtskommunale indtægter og for primærkommunerne den næststørste efter refusionerne med lidt mere end 1/3 af den samlede primærkommunale indtægtsmasse. I begge disse andele indgår indkomstskat med langt det største beløb. En mindre rolle spiller ejendoms- og grundbeskatning, mens særlige afgiftsmuligheder (f.eks. på spilleautomater) beløbsmæssigt er af forholdsvis ringe betydning.

Selv om den primærkommunale/amtskommunale beskatning er uden for det statslige bevillingssystem, er den i høj grad underkastet statslig indflydelse. Først og fremmest kan kommunerne intet opkræve i skat uden en udtrykkelig lovhjemmel dertil. Ser vi bort fra de særlige afgifter af ringe økonomisk betydning, findes hjemmel til kommunal skatteudskrivning i lovbek. nr. 307 af 30. maj 1973 med senere ændringer, lovbek. nr. 534 af 30. oktober 1974 og lovbek. nr. 548 af 7. november 1974 med senere ændringer.

Primærkommunal indkomstskat betales af de samme, som er indkomstskattepligtige til staten med bopæl i den pågældende kommune. Og den skattepligtige indkomst er den samme, som danner grundlag for betaling af statsskat. Men den kommunale indkomstskat beregnes med en fast udskrivningsprocent, den såkaldte proportional-skat, i modsætning til den statslige indkomstskat, som beregnes efter en progressiv skala. Mens der altså i statsskat betales mest af den sidst tjente krone og mere af den sidst tjente krone i en høj indkomst end i en lav indkomst, betales der i kommunal indkomstskat lige meget af hver skattepligtig krone.

Den primærkommunale beskatning af faste ejendomme kan være dels grundskyld og dels dækningsafgift. Den kommunale grundskyld betales med en af kommunalbestyrelsen fastsat promille af ejendommens grundværdi efter fradrag for forbedringer. Visse ejendomme kan fritages for grundskyld. Det gælder først og fremmest offentlige ejendomme. Til gengæld kan disse ejendomme på linie med erhvervejendomme pålægges dækningsafgift, som ligeledes beregnes på grundlag af ejendommens grundværdi efter særlige regler. Loven fastlægger dog grænser for, hvor meget der kan opkræves i dækningsafgift, idet dækningsafgiften i princippet kun skal have til formål at bidrage til de udgifter, som de dækningsafgiftspligtige ejendomme medfører for primærkommunen.

For amtskommunerne gælder ganske tilsvarende regler med hensyn til indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift. Men her skal der ifølge loven tilstræbes en ligelig fordeling af skattebyrden mellem ejendomsskatter på den ene side og indkomstskat på den anden side. Da imidlertid den amtskommunale grundskyld højst kan udskrives med 20 promille af den afgiftspligtige grundværdi, spiller indkomstskatten også i amtskommunerne en langt større rolle end ejendomsskatterne.

For enkelte kommuner kan der være tale om indtægter, som falder uden for det almindelige mønster. Det gælder særligt vanskeligt stillede amtskommuner og primærkommuner, som kan få andel af et tilskud, som fordeles af indenrigsministeren, og hvis størrelse fastsættes på finansloven (412/1974). Endvidere findes der en udligningsordning i hovedstadsområdet (377/1973), som dog ikke har betydning for den samlede kommunale sektor, da alene amtskommuner og primærkommuner i hovedstadsområdet er bidragydende. Primærkommuner i hovedstadsområdet, som i forhold til deres udgiftsbehov har et godt beskatningsgrundlag, yder bidrag til primærkommuner i hovedstadsområdet, hvis udgiftsbehov er stort i forhold til deres beskatningsgrundlag. Der er ligeledes en særlig bidragsordning til primærkommuner med en særlig stor befolkningstilvækst. Og der foretages mellem Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner samt Københavns Og Frederiksberg kommuner en amtskommunal udligning.

De forskellige former for kommunalt samarbejde henter almindeligvis deres indtægter enten fra de deltagende primærkommuner/

amtskommuner, som igen må udrede disse inden for de indtægtsmuligheder, som netop er omtalt, eller fra salg til private. En undtagelse herfra er den såkaldte kommunale MOMS-fond. Som alle andre skal kommunerne betale forbrugsafgifter til staten, herunder også MOMS eller merværdiafgift. For ikke at forvride konkurrencestrukturen og for ikke at give kommunerne ulige vilkår skal kommunerne også betale MOMS af deres eventuelle egen produktion. Disse specielle MOMS-betalinger er det imidlertid aftalt mellem staten og kommunerne at lade indgå i en særlig MOMS-fond, som ledes af kommunerne, og som skal anvendes til finansiering af uddannelses- og forskningsvirksomhed af betydning for amtskommunerne og primærkommunerne og til finansiering af andre fælleskommunale opgaver. I foråret 1977 er der dog fra skatte- og afgiftsministeren fremsat lovforslag om, at beløb over 33,5 mill., som årligt tænkes "dyrtidsreguleret", skal tilfalde statskassen.

Som det allerede er påpeget, er kommunerne i høj grad underkastet statslig regulering af deres økonomi, selv om en del af kommunernes indtægter ligger uden for det statslige bevillingssystem. Kommunerne har heller ikke de samme finanspolitiske muligheder som staten, men må principielt have balance mellem indtægter og udgifter. Hvis udgifterne overstiger indtægterne i en kommune, må problemet klares ved lånoptagelse, som man kender det fra private virksomheder.

Især kommunernes lånoptagelse har været genstand for indgående statslig regulering, idet reguleringen efterhånden er flyttet fra indseende med og godkendelse af den enkelte låneaftale til regulering af primærkommunernes og amtskommunernes samlede lånoptagelse og generel regulering af lånevilkår. Baggrunden herfor har været et statsligt ønske om at inddrage det primærkommunale og amtskommunale område i den finanspolitiske regulering af samfundets økonomiske aktivitet. Men reguleringen har ikke begrænset sig til de såkaldte lånelofter m.v. I finansåret 1972/73 optrådte et skatte-loft, som dog ikke senere er blevet gentaget, når bortses fra mindre vidtgående regler om muligheder for at disponere over restskat.

Af betydning for kommunernes økonomi er det naturligvis også, at staten i meget høj grad regulerer de kommunale udgifter ved lovkrav om bestemte aktiviteter. Til disse må kommunerne skaffe de fornødne økonomiske midler. Det betyder, at kommunerne må skaffe

sig indtægter i et vist omfang. Og det betyder, at handlefriheden på andre områder begrænses, hvis der ikke kan skaffes tilstrækkelige indtægter til at klare det hele. Kommunerne har ikke en handlefrihed, som direkte modsvarer den kommunale "egenfinansiering".

De eksisterende kommunale indtægtsmuligheder har indtil o. 1973 været ret gunstige for den enkelte primærkommunes/amtskommunes økonomi. Nu er billedet vendt.

Både primærkommuner og amtskommuner er fortsat stillet over for større og nye udgiftsbehov. Samtidig er priserne stigende bl.a. på grund af oliepriser og andre råvarepriser. Omvendt er der ikke længere den samme naturlige stigning i kommunernes indtægter. Skattegrundlaget udvikler sig langsommere på grund af en neddæmpet lønudvikling, hvortil kommer en betydelig arbejdsløshed. Skal der mere ind i kommuneskat, må man derfor gribe til stigning i udskrivningsprocenten, hvilket der af flere grunde må vises en vis tilbageholdenhed med. Da indkomstskatten, som vi så, udgjorde en så stor andel af både de primærkommunale og amtskommunale indtægter, vil virkninger heraf blive mærkbare. Hertil kommer, at staten som nævnt ikke alene har begrænset stigningstakten i tilskuddene til primærkommuner og amtskommuner, men i visse tilfælde endog skåret ned.

Kommunerne har ikke adgang til en forbrugsbeskatning, som antageligt i højere grad end indkomstskatten vil holde trit med inflationsudviklingen under de nuværende økonomiske omstændigheder. Ejendomsskatter har ganske vist den samme fordel, men dels udgør de en begrænset andel af både primærkommunernes og amtskommunernes indtægtsmasse, og dels er der politiske bestræbelser i gang for at ændre reglerne for disse beskatningsformer til ugunst for primærkommuner og amtskommuner.

Disse problemer bliver ikke mindre af, at de rammer med forskellig vægt i forskellige kommuner. Særlig sårbar er Københavns kommune, som har befolkningstilbagegang og stigende andel af borgere i de aldersgrupper, hvor skatteevnen normalt er mindst og behovet for offentlig service størst. Men også i andre af landets større bykommuner er problemerne ved at melde sig.

4.5. Budget og regnskab

I det foregående afsnit har vi behandlet kommunernes indtægter. Alle de nævnte indtægtskategorier indgår, uanset om det er statslige refusionsudbetalinger, statslige tilskud eller "egne" indtægter, sammen med samtlige kommunale udgifter i den kommunale budgetlægning og regnskabsaflæggelse. Primærkommunerne og amtskommunerne er altså også uden for det statslige bevillingssystem i kraft af adgang til egen budgetlægning. Det betyder dog langt fra, at staten er uden indflydelse herpå. Vi har allerede i foregående afsnit konstateret en betydelig statslig indflydelse på kommunernes indtægtsmuligheder. Men også udgifterne påvirkes af staten.

En væsentlig del af den statslige indflydelse på kommunernes udgifter kommer i stand gennem den opgavenormering, som finder sted af kommunernes virksomhed. Ikke alene pålægger staten ved lovgivning og på anden måde kommunerne at varetage bestemte opgaver, hvilket normalt er ensbetydende med udgifter af en eller anden art og størrelsesorden. Men krav om varetagelse af bestemte opgaver kan være suppleret med minimumskrav, som skal opfyldes af kommunerne, mens der omvendt også kan være lagt en overgrænse for opgaveløsningens kvalitet og omfang, f.eks. på den måde at kommunerne ikke kan gå videre, end der er hjemmel til i lov på et bestemt område.

Desuden finder der en omfattende regulering sted af budget- og regnskabsprocessen. Kommunernes budgetter og regnskaber skal opstilles efter særlige regler, som bl.a. tager sigte på at lette kontrollen med den kommunale virksomhed. Disse ting reguleres nu af den såkaldte budget- og regnskabsreform, som er udformet af et udvalg nedsat af indenrigsministeren. Dette udvalg afgav betænkning i 1974 (722/1974). Reglerne for det nye system findes dels i lov (ændringer i den kommunale styrelseslov), dels i indenrigsministerielle bekendtgørelser og cirkulærer og dels i rundskrivelser til kommunerne fra Indenrigsministeriet. Det nye system er principielt trådt i kraft med virkning fra 1. januar 1977, men der er visse overgangsbestemmelser, som betyder, at reformens fulde virkninger ikke behøver at slå igennem i alle kommuner straks.

Flere af budget- og regnskabsreformens bestanddele har karakter af minimumskrav til kommunerne, som ikke hindrer, at den

enkelte kommune går videre end krævet i loven eller Indenrigsministeriets regler. Det er kun muligt i denne bog at beskrive disse regler. Det følgende behøver derfor ikke at være en dækkende beskrivelse af budget- og regnskabsprocessen i den enkelte kommune. Det er endog sådan, at Kommunernes Landsforening og Kommunedata I/S har udarbejdet et såkaldt økonomisystem baseret på EDB, som går videre end statens krav. Både en evt. abonnering herpå og en evt. supplerung med regler udarbejdet lokalt eller under medvirken af konsulentfirmaer eller servicebureauer kan øve indflydelse på fremgangsmåden i den enkelte kommune.

Allerede før budget- og regnskabsreformen trådte i kraft, var der ved den såkaldte styrelsesreform med virkning fra 1970 fastsat visse regler for den økonomiske forvaltnings opbygning i primærkommuner og amtskommunerne. Det principielt vigtige her er, at økonomiudvalg eller magistrat (jvf. afsnit 4.2.) er tillagt et ansvar for den økonomiske forvaltning, som kommunalbestyrelsen ikke kan begrænse eller overtage. Dette er et udtryk for en høj prioritering i loven af de økonomiske hensyn i den kommunale forvaltning.

Borgmesteren skal være formand for økonomiudvalget eller magistraten, som derudover består af højst 4 medlemmer, som i udvalgskommuner vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer efter forholdstalsvalg. I magistratskommuner er de fire rådmænd de øvrige medlemmer af magistraten.

Økonomiudvalget/magistraten har ansvaret for udarbejdelsen af forslag til årsbudget i overensstemmelse med lovgivningens krav herfor. De øvrige udvalg eller forvaltningsgrene skal bidrage hertil efter økonomiudvalgets anvisninger. Men desforuden har udvalget indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og det skal have enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, forelagt til erklæring, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen/amtsrådet til afgørelse.

Selv om kommunalbestyrelsen/amtsrådet i alle tilfælde er bevillingsmyndighed i kommunen, har økonomiudvalget/magistraten en betydningsfuld rolle i budget- og andre bevillingsprocedurer gennem ansvar for tilvejebringelse af beslutningsgrundlag for de økonomiske konsekvenser og gennem sine indstillinger.

Årsbudgettet er i flere henseender et vigtigt instrument for den økonomiske forvaltning i primærkommuner og amtskommuner. Det skal foruden samtlige de indtægtstyper, som omtales i afsnit 4.4., indeholde kommunens driftsudgifter, anlægsudgifter og kapitaludgifter. Årsbudgettet er således det centrale grundlag for kommunernes prioritering mellem forskellige udgifter og for stillingtagen til, hvor store de indtægter skal være, som kommunen selv har indflydelse på.

Der er en fælles kontoplan for primærkommunale og amtskommunale budgetter og regnskaber. Udgifter og indtægter er fordelt på en hovedkontoinddeling, som afspejler de kommunale opgaveområder:

0. Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger
1. Forsyningsvirksomhed, kollektiv trafik, havne m.v.
2. Vejvæsen
3. Skolevæsen og kulturel virksomhed
4. Sygehusvæsen
5. Social- og sundhedsvæsen
6. Administration og planlægning
7. Renter
8. Finansforskydninger og finansiering

Denne oversigt afspejler også til en vis grad den almindelige organisatoriske struktur i kommunerne. Økonomiudvalget administrerer opgaver, der stort set svarer til hovedkontiene 6, 7 og 8. Det ligeledes obligatoriske socialudvalg i både primærkommuner og amtskommuner svarer til hovedkonto 5, mens hovedkonto 4 svarer til amtskommunernes obligatoriske sygehusudvalg. I betegnelserne for hovedkontiene 0, 1, 2 og 3 genkendes nogle af de stående udvalg, som i afsnit 4.2. er omtalt som almindelige i primærkommunerne og amtskommunerne, selv om de ikke er obligatoriske.

Hovedkontoinddelingen ligner altså til en vis grad finanslovens inddeling i ministerområdeparagraffer. Men hvor den statslige bevillingsmyndighed og forvaltningsmyndighed er fordelt på henholdsvis lovgivningsmagten og ministeren, er en sådan adskillelse ikke almindelig i kommunerne. Her er kommunalbestyrelser/amtsråd både øverste bevillingsmyndighed og forvaltningsmyndighed, medmindre andet udtrykkeligt er fastsat som f.eks. for økonomiudvalgets og socialudvalgets vedkommende.

En hovedkonto opdeles i hovedfunktioner, som igen inddeles i funktioner. En hovedfunktion betegnes med 2. og 3. ciffer og en funktion med 4. og 5. ciffer i det samlede kontonummer. Under hovedkontoen social- og sundhedsvæsen kan eksempelvis en hovedfunktion være institutioner for ældre og handicappede. En hovedfunktion af denne art kan omfatte enten driftskonti, d.v.s. driftsudgifter og driftsindtægter, eller anlægskonti, d.v.s. anlægsudgifter. Driftskontiene har bevillingsmæssig interesse, idet der med disse konti er givet bevilling i og med årsbudgettets vedtagelse for de stående udvalg og de kommunale forvaltningsgrene til at afholde udgifter til de forudsatte formål. Dog skal mindst hovedfunktionens opdeling på funktioner respekteres. F.eks. er plejehjem en funktion under hovedfunktionen institutioner for ældre og handicappede. Årsbudgettets driftsbevillinger til plejehjem kan ikke af udvalg eller forvaltning bruges til andre formål end plejehjem, og der kan ikke fra bevillinger til andre institutioner for ældre og handicappede overføres penge til plejehjem uden kommunalbestyrelsens/amtsrådets godkendelse. En samlet driftskonto for funktionen plejehjem kan være en rammebevilling, idet det afhænger af den enkelte kommune selv, om budgettets opdeling af funktioner skal overholdes.

En funktion opdeles på budgettet i omkostningssteder, hvor det er meningsfuldt. Således kan funktionen plejehjem opdeles i kommunens enkeltplejehjem (f.eks. "De gamles Hjem", Plejehjemmet "Møllegården"). Under funktion eller omkostningssted foretages gruppering (f.eks. plejepersonale på "De gamles Hjem"), som igen fordeles på hovedarter (f.eks. lønninger til plejepersonale på "De gamles Hjem"). Hovedarter er interessante derved, at de skal muligvis gøre tværgående oversigter, således at f.eks. samtlige lønudgifter i en kommune kan uddrages. Derved er det også muligt på landsplan hurtigt og nemt at få et samlet overblik over alle lønudgifter i den kommunale sektor. Hovedarter kan yderligere være specificeret i arter (f.eks. løn til afdelingssygeplejerske).

Foruden driftskontiene tages der ved budgetvedtagelsen bevillingsmæssig stilling til renter (hovedkonto 7) og til afdrag på lån, generelle tilskud og skatter (hovedkonto 8).

Derimod er anlægskonti under hovedkontiene 0-6 ikke bevillingsgivende. Alle anlægsarbejder kræver en særskilt bevilling i

kommunalbestyrelsen/amtstrådet. Når anlægsarbejder alligevel skal optages i årsbudgettet, skyldes det ønsket om i årsbudgettet at få en samlet oversigt over kommunens økonomiske dispositioner i årets løb og i forbindelse med budgetvedtagelsen et grundlag for en samlet vurdering af kommunens indtægtsbehov. Nye lånoptagelser behandles på samme måde som anlægsbevillinger.

Bevillinger i budgetperioden efter årsbudgettets vedtagelse kan altså gives af kommunalbestyrelsen/amtstrådet, hvis bevillingen er forudset i årsbudgettet (f.eks. på en anlægskonto). Tillægsbevillinger, som ikke er forudset i årsbudgettet, kan gives af kommunalbestyrelsen/amtstrådet, men det skal angives, hvorledes en sådan ikke forudset bevilling kan dækkes.

Årsbudgettet skal nu følge kalenderåret. Budgettet vil dermed være sammenfaldende med kildeskatteåret, hvilket er en stor praktisk fordel.

Årsbudgettet skal ved sin forelæggelse være ledsaget af budgetoverslag, d.v.s. foreløbige budgetter, for mindst tre år ud over årsbudgettets gyldighedsår. Budgetoverslagsperioden er fastsat til mindst 3 år for at svare til den statslige budgetoverslagsperiode. Dette krav vil betyde, at det forslag til årsbudget, som forelægges kommunalbestyrelsen/amtstrådet, er en større eller mindre omarbejdelse af et budgetoverslag, som kommunalbestyrelsen/amtstrådet allerede har behandlet mindst tre gange som budgetoverslag igen med større eller mindre omarbejdelser fra gang til gang. Baggrunden for dette krav om budgetoverslag er bl.a., at årsbudgettet skal vurderes på baggrund også af dets langsigtede økonomiske virkninger. Godkendes et anlægsprojekt, vil det umiddelbart kun belaste en anlægskonto. Men når anlægsarbejdet er færdigt, vil det som regel kræve driftsbevillinger for at kunne fungere. Den økonomiske konsekvens heraf vil vise sig i budgetoverslag, hvorved kommunalbestyrelsen/amtstrådet får direkte mulighed for at inddrage dette i sin vurdering af, om det pågældende anlægsarbejde skal optages på årsbudgettet og senere bevilges.

Det regnskab, som aflægges for det forløbne kalenderår, svarer i sin opbygning til budgettet, men omfatter foruden de ni hovedkonti en finansiel status (betegnes ved 9 som første ciffer), som giver en samlet oversigt over kommunens likvide beholdninger, tilgodehavender og andre aktiver samt lån, gæld og andre passiver på tidspunktet for regnskabsaflæggelsen.

Principielt forudsættes det, at kommunen har balance mellem årets indtægter og udgifter. Afvigelser kan dog meget nemt forekomme, da mange budgettal må bygge på skøn. Ikke mindst skatteindtægten har betydning i så henseende. Afvigelser influerer på status. Større underskud vil kunne bringe en kommune i økonomiske vanskeligheder. Et overskud vil påvirke kommunens formue positivt, men overskud af større omfang giver sædvanligvis anledning til betydelig kritik og angreb for at opkræve "for meget" i skat. Men den kommunale egenkapital kan dog også påvirkes af andet end uforudsete afvigelser fra budgettet. Det kan være nødvendigt eller ønskeligt at opsamle kapital, f.eks. inden et større anlægsarbejde igangsættes. Og der er da også i det nye budget- og regnskabssystem mulighed for at placere egenkapital i fonde el.lign., selv om der er sket en væsentlig forenkling i forhold til tidligere.

De primærkommunale og amtskommunale regnskaber revideres ved ordninger, som den enkelte kommune selv beslutter, men som kræver tilsynsmyndighedens (tilsynsråd eller indenrigsministerium) godkendelse. København, Århus og Frederiksberg kommuner har egne revisionsorganer. Størsteparten af de øvrige primærkommuner og amtskommuner får deres regnskaber revideret hos Kommunernes Revisionsafdeling, som er oprettet på fælleskommunalt initiativ med særligt henblik på løsning af kommunale revisionsopgaver. Resten benytter statsautoriseret revisor.

Både budget og regnskab skal udarbejdes i forskellige udgaver, således at det både fremtæder i oversigtlige og detaljerede former, og med forskellige bilag, hvoriblandt kan nævnes et særligt likviditetsbudget, som måned for måned viser, hvad der er til rådighed til udbetalinger. Kommunen er i modsætning til staten i sine dispositioner bundet af den løbende betalingsevne, som betinges af de løbende indtægter, som i begrænset omfang kan suppleres med mulighed for træk på formue og kassekreditter i pengeinstitutter.

Arbejdet med årsbudgettet starter i større kommuner allerede omkring 1 år før dets ikrafttræden. Økonomiudvalgets/magistratens forslag til årsbudget ved budgetoverslag for mindst en 3-årig periode skal underkastes 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen/amtsrådet. 2. behandling skal finde sted senest 1. oktober forud for ikrafttræden fra begyndelsen af det følgende kalenderår. Fristen for vedtagelsen af årsbudgettet er fastlagt af hensyn til indreg-

ningen af de kommunale indkomstskatter i kildeskatteberegningen. Regnskabet skal forelægges inden udgangen af maj måned efter regnskabsårets udløb pr. 31. december.

Det nye budget- og regnskabssystem er ikke alene skabt for at forbedre det økonomiske beslutningsgrundlag for kommunerne. En væsentlig baggrund er at muliggøre hurtige, sikre oplysninger om den samlede offentlige aktivitet i en detaljeringsgrad, som giver grundlag for indgående vurderinger af den finanspolitiske effekt af den offentlige aktivitet i både stat, amtskommuner og primærkommuner. Derfor er budget- og regnskabssystemet indrettet således, at det er muligt at sammenlægge oplysninger fra de primærkommunale og amtskommunale budgetter og regnskaber med de statslige. I de årlige budgetredegørelser fra Finansministeriets budgetdepartement findes en samlet vurdering af de offentlige finanser og deres samfundsøkonomiske effekter også omfattende den amtskommunale og primærkommunale sektor. Denne udvikling hen imod en vurdering under ét vil fortsætte både i det løbende budget- og regnskabsarbejde inden for hele den offentlige sektor og i økonomisk og statistisk oplysnings- og udredningsvirksomhed. Hvilken grad af økonomisk samordning dette vil medføre mellem staten og kommunerne f.eks. ud fra finanspolitiske hensyn, er det vanskeligt at udtale sig om. Selve budget- og regnskabssystemet giver principielt kun mulighed for en vurdering af behovet for indgreb over for amtskommunernes og primærkommunernes økonomiske dispositioner ud fra finanspolitiske eller andre hensyn. Gennemførelse af indgreb fra staten må ske på andet grundlag. I perioden fra 1970 har der i vid udstrækning været benyttet aftaler mellem staten og kommunerne (repræsenteret ved Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen), men også retlig normering i form af love og bekendtgørelser har været anvendt.

De overordnede motiver til indgreb over for kommunernes særlige økonomiske dispositionsmuligheder uafhængigt af det statslige bevillingssystem kan være flere. Kommunerne har ansvaret for en så stor andel af de samlede offentlige midler, at det er nærliggende og måske nødvendigt at interessere sig herfor i bekæmpelse af samfundsøkonomiske problemer. En voksende ressourcebevidsthed vil utvivlsomt fremme en tendens til gennem planlægning at søge ressourceudnyttelsen inden for hele den offentlige sektor

forbedret, hvis der kan påvises effektiviseringsmuligheder. Og der kan være tale om en særlig politisk interesse for bestemte kategorier af offentlige udgifter, som Folketinget uafhængigt af de andre forhold ønsker nedbragt eller forøget.

5. INTERESSEORGANISATIONER.

Den offentlige forvaltnings beslutninger bliver truffet dels på grundlag af oplysninger om, hvorledes forholdene er, og dels på grundlag af nogle synspunkter på, hvorledes de bør være. Disse oplysninger stammer ikke blot fra den offentlige forvaltning i snæver forstand, men fremkommer også ved udtalelser fra enkeltpersoner, firmaer og først og fremmest fra interesseorganisationerne.

I daglig sprogbrug dækker betegnelsen interesseorganisation over et vidtspændende felt, der strækker sig lige fra små lokale sammenslutninger med et ret begrænset formål, f.eks. oprettelse af børnehaver og legepladser, til de landsdækkende branche- og arbejdsmarkedsorganisationer.

Fælles for disse organisationer er, at de forsøger at påvirke samfundets udvikling i en bestemt retning på et eller flere områder. I modsætning til møder af den ene eller anden art er der tale om organisationer, der normalt er opbygget som foreninger på grundlag af vedtægter m.v.

I den forfatningsfilosofi, der danner grundlaget for den danske grundlov, er der i og for sig ikke levnet plads til interesseorganisationernes inddragelse i beslutningsprocessen.

Med adskillelsen af den lovgivende magt og den udøvende magt tilsigtede man et system, hvorefter interessekonflikter skulle afgøres i Folketinget ud fra en helhedsbetragtning, og hvorefter regeringen havde ansvaret for administrationen af lovgivningsmagtens beslutninger.

I overensstemmelse hermed og til dels på linie med tidligere historiske erfaringer har man da også antaget, at forvaltningen har været ret skeptisk indstillet, ikke blot over for forsøgene på at påvirke forvaltningens beslutninger, men også over for selve inddragelsen i processen. Sammenholdt med karakteren af de bestræbelser, som organisationerne udøver, har man derfor også undertiden betegnet dem som pressionsgrupper.

Imidlertid vil en forestilling om, at organisationerne forsøger at presse de grundlovshjemlede organer til mod deres ønske at træffe bestemte beslutninger og til at inddrage dem i processen, ikke være en konkret beskrivelse af forholdene i dag.

For forvaltningen vil det ofte være ønskeligt at kunne drage nytte af organisationernes sagkundskab, ligesom inddragelsen af organisationerne kan være ønskelig ud fra legitimeringsgrunde, hvorved vi forstår, at organisationens medlemmer og befolkningen i almindelighed vil acceptere beslutningen. I nogle tilfælde har forvaltningen ligefrem fundet det ønskeligt at overlade det til organisationerne selv at træffe afgørelser, som er blevet anset for særlig ømtålelige, eller som man ikke selv har ment at have forudsætninger for at beskæftige sig nærmere med.

Uanset hvorledes man nu har opfattet organisationernes forhold til forvaltningen, er der således tale om, at de udøver en virksomhed, der berettiger, at vi opfatter dem som elementer i det administrative system.

Som nævnt var dette dog ikke oprindeligt tilsigtet med 1849-grundloven. Samtidig med gennemførelsen heraf afvikledes det hidtidige laugssystem, hvorefter en række erhvervsrettigheder var knyttet til medlemskab af de sammenslutninger - laugene - der omfattede både mestrø og svende. Til erstatning for laugssystemet gennemførtes en lovgivning om næringsfrihed, hvorefter erhvervsretten blev givet til den enkelte i modsætning til sammenslutningen.

I overensstemmelse med de ideer om individets centrale rolle i samfundet, som denne reform var udtryk for, var antallet af interesseorganisationer yderst begrænset i de følgende årtier, og ligeledes var interesseorganisationernes forbindelser med forvaltningen særdeles sparsomme.

Dels på grund af den voksende industrialisering samt en række økonomiske kriser i slutningen af forrige århundrede, og dels på grund af den stigende partiopdeling i Folketinget ændrede dette mønster sig imidlertid gradvist. Nye organisationer blev oprettet til varetagelse af særlige interesser, og både inden for handel, landbrug og industri stillede organisationerne krav om indgreb fra statens side med henblik på at skabe bedre erhvervsvilkår. Samtidig krævede organisationerne at blive inddraget i lovgivningsprocessen og administrationen på disse områder, således ved medlemskab af råd og nævn.

Organisationernes indflydelse blev afspejlet i en principiel udtalelse i 1910 af den daværende statsminister Niels Neer-

gaard om, at en udpegning af erhvervsrepræsentanter i råd og nævn uden forudgående konsultation med de berørte organisationer var utænkelig.

Denne udvikling blev dog først i større omfang tydeliggjort under den første verdenskrig, hvor en omfattende kriselovgivning blev administreret af råd og nævn, hvori organisationerne havde en dominerende position. Tilsvarende var organisationerne stærkt inddraget i de forsøg, der blev gjort på at afbøde den økonomiske krise i 1930'erne, og især under den anden verdenskrig kom organisationerne til at spille en betydelig rolle. På grund af de specielle besættelsesforhold, hvorunder landet en overgang blev ledet af et ikke-folkevalgt departementschefestyre, blev varetagelsen af mange forhold, der normalt betragtes som lovgivningsanliggender, i realiteten overladt til interesseorganisationerne.

Organisationernes samspil med forvaltningen er dog ikke blot blevet styrket under kriseperioder. I løbet af 1960'ernes eksplosive højkonjunktur oplevede organisationerne således et nyt højdepunkt for deres inddragelse i beslutningsprocessen.

Alt i alt er der således tale om en lang udvikling, der især har været iøjnefaldende under perioder, der præges af sociale ændringer, som den politiske ledelse og forvaltningen ikke har været i stand til at styre ved hjælp af de hidtil anvendte metoder.

Større samfundsændringer har ikke blot betydning for forholdet mellem interesseorganisationerne og forvaltningen, men selv sagt også for forholdet mellem interesseorganisationerne indbyrdes. De seneste års stigende medlemstal i f.eks. Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund både i absolutte tal og i forhold til andre organisationer er således ikke blot udtryk for HKs evne til at hverve medlemmer, men også for servicesektorens stigende betydning.

Sådanne ændringer påvirker også antallet af organisationer. I løbet af efterkrigstiden er en række organisationer specielt inden for håndværkssektoren således blevet nedlagt eller sammenlagt med andre organisationer. Samtidig er der imidlertid igennem de seneste år sket en kraftig forøgelse af antallet af lokale foreninger samt borger- og aktionsgrupper, der ikke udgør egentlige formelle organisationer baseret på love og vedtægter m.v., men som gennem længere tid udviser et fællesskab til varetagelse af specielle formål. Rent historisk udgør disse interessegrupper på mange måder en

parallel til oprettelsen af interesseorganisationerne i forrige århundrede, idet grundlaget for dem netop ofte var lokale foreninger og løse sammenslutninger. Ligeledes peger svenske og tyske undersøgelser på, at baggrunden for sådanne grupper oprindeligt ikke i så høj grad er en modsætning til eksisterende organisationer, men først og fremmest skyldes en opfattelse af, at de politiske partier og organisationerne ikke beskæftiger sig med de problemer, som er genstand for gruppernes virksomhed.

I forhold til den slags afgørelser, som forvaltningen træffer, kan vi her sondre mellem organisationer, der enten inddrages i beslutningsprocesser vedrørende forvaltningens organisation eller i beslutningsprocesser vedrørende forvaltningens opgaver. Når vi skal beskrive de enkelte organisationer i forhold hertil, er der dog alene tale om nogle typiske træk. Enklest forholder det sig med de kommunale organisationer, som ud over deres direkte administrerende virksomhed, jvf. afsnit 2.3., i egenskaben af kommunernes interesseorganisationer bliver inddraget på begge områder. For personaleorganisationernes vedkommende er forholdet imidlertid ikke helt så indlysende. I modsætning til faglige sammenslutninger som Kommunaldirektørforeningen og Stadsingeniørforeningen må de lønforhandlende organisationer formelt ikke inddrages i forhandlinger om forvaltningens organisation og opgaver. Imidlertid vil deres indflydelse på ansættelsesvilkårene uvægerligt medføre en indflydelse på, hvilke opgaver forvaltningen kan varetage. Tilsvarende vil de øvrige interesseorganisationers inddragelse vedrørende forvaltningens opgaver i mange tilfælde kunne påvirke forvaltningens organisation.

De former, hvorunder organisationerne inddrages i beslutningsprocessen, strækker sig lige fra repræsentationen i råd og nævn samt den skriftlige høring til mere uformelle drøftelser mellem repræsentanter for organisationerne og forvaltningen.

Spørgsmålet om, hvilke organisationer der skal inddrages, afgøres ofte af Folketinget, således at det af den pågældende lov fremgår, at ministerens eller kommunalbestyrelsens udpegning af medlemmer sker efter indstilling fra en række bestemte organisationer. Normalt følger ministeren og kommunalbestyrelsen indstillingerne, og udpegningen foretages da i realiteten af organisationerne. Undertiden overlades det dog til organisationerne i fælles-

skab at fremkomme med en nærmere indstilling. I loven om miljøstøtte til erhvervslivet (682/1975), der administreres af Miljøkreditrådet (som i vor forstand er et administrerende nævn), opregnes således de kommunale organisationer og en række brancheorganisationer, der - gruppevis - hver skal udpege et medlem. I sådanne tilfælde vil der kunne opstå konflikter mellem organisationerne med den yderste konsekvens, at udpegelsen må ske på grundlag af flere forskellige indstillinger.

Inddragelsen i form af skriftlig høring, deltagelse i arbejdsgrupper og møder samt telefonsamtaler sker som nævnt ofte på grundlag af en forestilling om, at de berørte parter skal inddrages parvis, således at modstridende synspunkter repræsenteres. Undertiden fremgår det af bemærkningerne til den pågældende lov, at det forudsættes, at visse bestemte organisationer høres i bestemte sager. Ligeledes har folketingsudvalgene og de kommunale udvalg ofte henstillet, at forvaltningen inddrager bestemte organisationer i beslutningsprocessen. Det er sådanne forhold, der undertiden danner baggrunden for en opdeling af organisationerne i forhandlingsberettigede og ikke-forhandlingsberettigede, med den konsekvens at kun de forhandlingsberettigede organisationer bliver inddraget i høringen m.v.

De fleste af de store landsdækkende organisationer, der inddrages i beslutningsprocessen, er traditionelt blevet betegnet som økonomiske organisationer i kraft af, at deres primære formål vedrører medlemmernes indtægtsforhold. I modsætning hertil ville de interessegrupper, der henvender sig til de kommunale forvaltninger i langt højere grad kunne karakteriseres som grupper, der ikke umiddelbart arbejder for en forbedring af medlemmernes økonomiske forhold.

Denne sondring mellem organisationer og grupper rummer dog en række overlapninger og overgangstilfælde, der ikke altid gør det muligt at placere en organisation i en enkelt kategori. LO og Dansk Arbejdsgiverforening beskæftiger sig ganske vist først og fremmest med henholdsvis de ansattes og virksomhedernes økonomiske forhold, men begge organisationer søger dog også at få indflydelse på forhold, der ikke umiddelbart vedrører pengeindkomsterne. LO har således søgt at påvirke både udformningen af socialpolitikken og - i mindre grad - kulturpolitikken. Sociale og kulturelle ydel-

ser vedrører imidlertid også indkomstdannelsen i samfundet. Ligeledes vil en succesrig idrætsforenings resultater i form af større tilskud og bedre faciliteter for medlemmerne bevirke, at der sker en indtægtsoverførsel i den pågældende kommune. Det samme kan selv sagt blive tilfældet på grundlag af en gadeforenings eller en beboergruppes bestræbelser på at forbedre handelsvilkårene eller gøre et område mere attraktivt som beboelseskvarter, hvorved grundværdierne vil stige.

I stedet for en sondring mellem disse forskellige slags organisationer kan man på grundlag af medlemskredsen tale om lukkede og åbne organisationer, således at der ved en lukket organisation forstås, at medlemskab kun kan opnås, hvis bestemte sociale eller geografiske kriterier tilfredsstilles, mens åbne organisationer principielt optager enhver, der anmoder herom som medlem, f.eks. Organisationen til Oplysning om Atomkraft og Reel Energioplysning. Som eksempler på de lukkede organisationer kan nævnes brancheorganisationerne, hvis medlemskredse består af bestemte virksomheder samt fagforeningerne, hvis medlemmer dels rekrutteres på grundlag af et beskæftigelseskriterium, og dels på grundlag af et uddannelseskriterium, f.eks. Danmarks Økonom- og Juristforbund.

I nogle få tilfælde er det en betingelse for erhvervsudøvelse, at man er medlem af en lukket organisation; således skal advokater være medlemmer af Advokatforbundet og grossererere af Grosserer-societetet. I langt de fleste tilfælde vil forholdet imidlertid være det, at om end medlemskab formelt er frivilligt, vil det i praksis være nødvendigt at opnå medlemskab. Dette beror dels på, at f.eks. fagforeningerne ved bestemmelser i de kollektive overenskomster eller ved aktioner over for virksomheder, man ikke har overenskomst med, søger at gøre medlemskab obligatorisk for medarbejderne samt for brancheorganisationernes vedkommende, at et medlemskab heraf er nødvendigt for at kunne udnytte foreningens servicevirksomhed, jvf. også foran om de kommunale organisationer.

De lukkede organisationer har imidlertid ikke altid bestræbt sig på at opnå øget medlemstilgang under alle omstændigheder, men derimod netop at begrænse medlemstilgangen til den specielle kategori, hvis interesser man ønskede at varetage.

Dette forhold har tidligere givet anledning til en række

retssager, og ved domspraksis og lovgivningen er det efterhånden blevet fastslået som et generelt princip, at medlemskab skal være åbent for enhver ansøger, såfremt erhvervsudøvelsen beror på medlemskab af den pågældende organisation. Dette betyder dog ikke, at organisationerne ikke kan opretholde f.eks. uddannelseskra v som en betingelse for medlemskabet, men blot at personer og virksomheder, der i øvrigt tilfredsstiller de krav, der fremgår af foreningens love m.v., ikke kan nægtes optagelse. Foreningerne kan desuden fortsat udelukke medlemmer, der ikke overholder foreningslovene.

I brancheorganisationerne afgøres sager herom dog normalt ved andre sanktionsbestemmelser, f.eks. betaling af bøder, der kan være ret betydelige. Derimod forekommer der med mellemrum sager om udelukkelse i lønmodtagerorganisationerne. I et enkelt tilfælde i Sømandsforbundet er det blevet påstået, at forbundets arbejdsløshedskasse i strid med reglerne nægtede at anvise arbejde til de udelukkede medlemmer. I modsætning til forholdene på det øvrige arbejdsmarked, hvor arbejdsformidlingen i 1968 ved lov blev overført til offentlige anvisningskontorer, havde Sømandsforbundet i kraft af medlemmernes specielle arbejdsforhold fået dispensation til fortsat selv at anvise arbejde. På baggrund af de fremkomne klager over forbundets anvisningspraksis bestemte arbejdsministeren i 1976, at anvisningsretten skulle fratages forbundet.

Uanset de formelle regler om erhvervsrettens udøvelse kan konsekvenserne af en konflikt dog blive yderst mærkbare for de pågældende. F.eks. hvis organiserede medarbejdere nægter at samarbejde med uorganiserede, eller hvis underleverandører vægrer sig ved at sælge til virksomheder, der ikke menes at følge god forretningskik inden for branchen.

Specielt for lønmodtagerorganisationernes vedkommende bliver sådanne konflikter dog stadig færre på grund af den stigende organisering på arbejdsmarkedet. Derimod har den tekniske udvikling og dermed ændringerne i en række traditionelle erhvervsfunktioner ført til en række konflikter mellem organisationerne om, hvem der skal optage medarbejdere inden for det pågældende område som medlemmer. I de seneste år har dette således været tilfældet inden for edb-området mellem HK og Prosa (en sammenslutning af programmører uden for HK) samt inden for de grafiske fag mellem Dansk Typografforbund, Danmarks Journalistforbund og HK. Tidligere kon-

flikter af samme karakter, f.eks. vedrørende specialarbejdernes placering, er blevet løst ved generelle grænseaftaler mellem organisationerne, og tilsvarende regulerer sådanne aftaler også placeringen af medarbejdere ved det offentlige i enten en tjenestemandsoorganisation eller andre forbund, således f.eks. i enten Dansk Kommunalarbejder Forbund eller i Specialarbejderforbundet i Danmark.

De lukkede organisationers bestræbelser på at hverve så mange medlemmer som muligt inden for en given gruppe kan først og fremmest henføres til en opfattelse af, at medlemstallet i sig selv er af afgørende betydning for den indflydelse, man kan få. Desuden vil indtægterne fra medlemskontingenterne være ret afgørende for, i hvilken udstrækning man kan udnytte denne mulighed, f.eks. ved opbygningen af sekretariater m.v.

At medlemstallet dog ikke i sig selv er en altafgørende faktor illustreres ved landbrugets stilling i 1960'erne. Til trods for en faldende samfundsøkonomisk betydning og til trods for en stigende afvandring fra landbruget opnåede dets organisationer en nøgleposition i udformningen og administrationen af dansk landbrugspolitik. En række økonomisk betydningsfulde støtteordninger i henhold til lov blev således administreret af landbrugsorganisationerne. En væsentlig årsag hertil var et særdeles effektivt virkende sekretariatssystem, der i øvrigt delvis blev udvidet og finansieret ved hjælp af de omtalte støtteordninger. Dette var således tilfældet med Landbrugets Oplysnings- og Konsulenttjeneste.

Et ekstremt eksempel på, at en organisations virksomhed ikke blot beror på medlemskontingenterne, frembyder Forbrugerrådet, hvis medlemmer hovedsagelig er andre organisationer. I kraft af et medlemskab af først og fremmest lønmodtagerorganisationerne er ca. halvdelen af landets befolkning indirekte tilsluttet rådet. Medlemsorganisationernes og de relativt få individuelle medlemmers kontingenter udgør imidlertid kun en mindre del af Forbrugerrådets indtægter, mens 80% heraf er statstilskud.

De lokale foreninger som gadeforeninger og handelsstandsforeningerne har som regel en ret enkel struktur, hvorefter de besluttende organer udgøres af generalforsamlingen og bestyrelsen, hvis formand i nogle få tilfælde har sekretariatsbistand i form af kontormedhjælp til renskrivning m.v. Derimod frembyder de landsdækkende organisationer et yderst broget skue, såvel med hen-

syn til forholdet mellem de kompetente organer og med hensyn til sekretariatsbistanden.

Mens f.eks. Industrirådets faglige underopdelinger og fagforbundenes lokale afdelinger har en relativt begrænset selvstændighed i forhold til de centrale organer, er underorganisationerne under Fællesrådet for Danske Tjenestemand- og Funktionærforeninger i det mindste formelt uafhængige af FTF ved indgåelsen af aftaler m.v.

Selv om sekretariatsforholdene varierer stærkt, kan det dog generelt fastslås, at der er sket en kraftig forøgelse af sekretariater i de organisationer, der anvender sig af et lønnet personale. Gennem 1960'erne forøgedes antallet af sagsbehandlere i Landbrugsrådet med næsten 200 procent, og i LO steg lønudgifterne i samme periode med op mod 400 procent, d.v.s. langt mere end de gennemsnitlige lønstigninger. Sideløbende hermed er sekretariaterne i stigende grad blevet opdelt i kontorer og afdelinger, der varetager dele af de specielle opgaver, som organisationerne beskæftiger sig med. Også for de enkelte medarbejders vedkommende har udviklingen medført en stigende arbejdsdeling, der er kommet til udtryk ved ansættelsen af stadig flere medarbejdere med en specialiseret og længerevarende uddannelse. Dette har dog indtil de seneste år først og fremmest været tilfældet for brancheorganisationerne og arbejdsgiverorganisationerne, idet man i mange lønmodtagerorganisationer traditionelt har besat lønnede stillinger med tidligere tillidsmænd.

En direkte sammenligning af sekretariatsforholdene i forskellige organisationer er ikke mulig på grund af de vidt forskellige organisationsforhold. I almindelighed kan det dog siges, at sekretariatet er stort, at specialiseringen er stærk, og at personalet i vid udstrækning ansættes på grund af faglige og uddannelsesmæssige kriterier i lukkede og landsdækkende organisationer, hvori beslutningskompetencen er centraliseret. Det modsatte er tilfældet i åbne, lokale og decentraliserede organisationer.

Forholdet mellem de valgte bestyrelser og sekretariaterne frembyder de samme problemer som forholdet mellem den politiske ledelse og den offentlige forvaltning. I nogle organisationer har man ligesom i den offentlige forvaltning forsøgt at drage en skillelinie mellem mere principielle beslutninger, som skal træffes af

bestyrelserne og mere rutineprægede beslutninger, der ved delegation er overladt til sekretariaterne. Forholdene varierer dog stærkt, selv om der nok generelt er sket en udvidelse af delegationen til sekretariaterne.

Trods de sammenligninger, man kan drage mellem forholdene mellem medlemmer og vælgere, bestyrelser og politiske ledelser samt sekretariaterne og forvaltningen, er der dog afgørende forskelle mellem interesseorganisationerne og det øvrige politiske system.

Som nævnt har det offentlige i nogle få tilfælde fastsat regler vedrørende interesseorganisationerne, således for Grosserer-societetets vedkommende om tvungent medlemskab. I kraft af en opfattelse i forrige århundrede af private foreninger som sammenslutninger, der ikke vedrørte offentlige anliggender, fastsatte man dog i almindelighed ikke nærmere regler for organisationernes virksomhed.

Uanset hvilken betydning organisationerne har for de enkelte medlemmer og for andre dele af samfundet, har man derfor i modsætning til forholdene i den offentlige forvaltning betragtet spørgsmål om repræsentativitet og bureaukratisering m.v. som problemer, der alene vedrører den enkelte organisation.

6. EMBEDSMANDSSYSTEM

Gennem de seneste hundrede år er parterne på arbejdsmarkedet blevet organiseret i stadig større omfang. Med undtagelse af nogle få ansættelser efter individuel aftale er hovedparten af det offentliges personale derfor i dag ansat i henhold til generelle regler enten i henhold til tjenestemandsløvgivningen eller kollektive overenskomster.

I det følgende omtales alene forholdene for den del af den offentlige forvaltnings personale, der kan betegnes som embedsmændene, d.v.s. personer der er ansat i henhold til tjenestemandsløven, de stort set identiske tjenestemandregulativer, der vedtages af kommunalbestyrelserne, eller overenskomster, der i det væsentlige svarer hertil. Hermed udelukkes dels ansatte i henhold til overenskomster, der ikke afviger fra forholdene på det private arbejdsmarked - for kommunernes vedkommende ca. 45 procent - og dels politikere og repræsentanter for interesseorganisationerne i råd og nævn. Derimod er samtlige sagsbehandlere i staten og kommunerne indbefattet i denne definition.

I sin oprindelse er det danske embedsmandssystem opbygget i overensstemmelse med det klassiske europæiske ansættelsessystem, således som dette først og fremmest er blevet udformet i Tyskland.

Kernen i dette system er, at tjenestemanden er ansat for livstid med en vis garanti mod afskedigelse fra den pågældende stilling og med en pensionsret for tjenestemanden efter afskedigelsen. Hverken han selv eller det offentlige kan således uden videre bringe ansættelsesforholdet til ophør eller benytte sig af strejke og lock-out. For det offentlige skulle dette system medføre, at man sikrer sig eksistensen af et personale, der dels i kraft af den permanente ansættelse bliver fagligt velfunderet og dels i kraft af bindingen til det offentlige til enhver tid er loyalt over for love og offentlige beslutninger i øvrigt.

I overensstemmelse med denne opfattelse hed det således tidligere i de danske tjenestemandsløve, at "Som statens tjenestemand anses enhver, der varigt og som livsgerning har ansættelse i en i lov om normering og klassificering af stillinger omhandlet stilling".

Betydningen heraf har ikke blot været, at tjenestemændene

har været fast ansat ved det offentlige, efter at ansættelsesforholdet er blevet oprettet, men også at de i vid udstrækning har været ansat i en bestemt stilling eller "bås" hele livet igennem. I henhold til tjenestemandsbestemmelserne kan man nemlig vælge at lade sig afskedige med pension fremfor at forblive i en stilling, der ændrer "karakter", eller som ikke er "passende" for tjenestemanden.

Da pensionsbyrden medfører en økonomisk belastning for det offentlige, har man derfor i det mindste tidligere været yderst tilbageholdende med administrative reorganiseringer og forflytninger, der ikke har tilfredsstillet dette krav, eller som ikke er blevet anset for acceptable af tjenestemandene, f.eks. hvis de ikke har rummet forfremmelser for de pågældende.

I modsætning til den europæiske opfattelse af embedet som en permanent stilling blev den amerikanske forvaltning tidligt præget af en næsten totalt modsat filosofi. Allerede tidligt i forrige århundrede udformedes de tanker om den politiske ledelses kontrol med de ansatte, der førte til et rokerings- og forflyttelsesprincip i kraft af åremålsansættelser og det spoil system ("gevinst system"), der indførtes omkring 1830. Dels for at sikre de ansattes loyalitet over for den siddende politiske ledelse, og dels fordi stillingerne blev betragtet som en del af det sejrende politiske partis valggevinst, udskiftede man herefter igennem en længere periode størstedelen af embedsmændene efter politiske lederskift. Mest markant er opfattelsen af stillingerne som politiske gevinster kommet til udtryk i udenrigstjenesten ved udnævnelsen af ambassadører på baggrund af de pågældendes politiske og økonomiske støtte til den vindende præsidents valgkampagne.

Kritikken af spoil systemets konsekvenser for personalets kvalifikationer har dog ført til, at dette system er stærkt på retur med undtagelse af udnævnelser til en række chefstillinger. Langt størstedelen af de amerikanske ambassadører er således i dag karrierediplomater.

Selv om der i USA i dag i vid udstrækning foretages ansættelser til mere permanente stillinger, er åremålsansættelserne derimod blevet bevaret på en række områder. Herved lettes overgangen mellem offentlig og privat ansættelse, hvad der ligesom den tilhørende lette forflyttelsesmulighed inden for forvaltningen skulle

give en bredere faglig baggrund sammenhængende med, at organisatoriske ændringer bliver nemmere at gennemføre, end hvis personalet havde været ansat i veldefinerede permanente stillinger.

Forskellene på de europæiske og amerikanske ansættelsessystemer har altså dels vedrørt spørgsmålet om embedsmændenes loyalitet og dels spørgsmålet om deres faglige baggrund og placering. Mens det danske embedsmandssystem har søgt at sikre loyaliteten over for det offentlige som sådan uden hensyntagen til, hvem der udgjorde den politiske ledelse, har det amerikanske system også sigtet mod loyaliteten over for den siddende ledelse. I Europa er embedsmændene desuden i langt større udstrækning end i USA en gang for alle blevet placeret i en bestemt stilling.

Baggrunden herfor kan findes i de forskellige forhold i USA og Europa, da ansættelsessystemerne blev udformet. USA var et demokrati med vekslende politiske ledelser og skiftende samfundsforhold. Da de europæiske systemer blev udformet nogle hundrede år tidligere, blev det offentlige derimod styret af en enevældig monark, og perioden var præget af få ændringer, således at tillærte erfaringer var af værdi gennem lang tid.

Mens det amerikanske system med etableringen af længerevarende karriereløb har tilnærmet sig de klassiske europæiske systemer, har disse dog også på nogle områder nærmet sig det oprindelige amerikanske system.

Siden midten af det forrige århundrede er tjenestemandssystemet i almindelighed og pensionssystemet i særdeleshed ved flere lejligheder blevet debatteret i Folketinget. Pensionsrettens betydning for det eksisterende tjenestemandssystem understreges yderligere ved den kendsgerning, at selv om en række tjenestemandssreformer også har ført til ændringer på andre områder, har baggrunden for dem først og fremmest været pensionsproblematikken.

Dette er således også tilfældet med hensyn til den seneste reform i 1969, der blev gennemført i lyset af de forskydninger, der var sket mellem betydningen af det offentliges ansættelsesformer gennem de seneste tyve år.

Mens tjenestemandsansættelserne i Danmark var blevet den fremherskende ansættelsesform omkring 1950, ændrede dette forhold sig totalt i den efterfølgende periode. Under den begyndende højkonjunktur kunne de relativt beskedne tjenestemandslønninger ikke

konkurrere med hverken det private arbejdsmarkeds lønninger eller med en ansættelse ved det offentlige på overenskomstvilkår. Denne forskydning skete samtidig med gennemførelsen af almindelig folkepension og ATP, således at også tjenestemandspensionens traditionelle tiltrækningskraft blev mindsket. I forbindelse med tjenestemandsløven af 1969 ændrede staten derfor lønstrukturen, således at tjenestemandsansættelsen igen skulle blive tiltrækkende.

Imidlertid førte denne reform til en arbejdskonflikt med de overenskomstansatte, der frygtede, at indskrænkningen af rekrutteringsgrundlaget til deres organisationer på længere sigt ville medføre en forringelse af arbejdsvilkårene. Resultatet af konflikten blev en aftale, hvorefter tjenestemandsansættelserne for fremtiden blev stærkt begrænset. For sagsbehandlerens vedkommende besættes samtlige stillinger under kontorchefniveau således i dag ved overenskomstansættelse.

Heller ikke i kommunerne er tjenestemandsansættelserne særligt omfattende. Bortset fra de kommunalt ansatte lærere er således kun en femtedel af kommunernes personale ansat på tjenestemandsvilkår. Betydningen af de statslige og kommunale tjenestemandsbestemmelser er da også i vid udstrækning, at hovedtrækkene heri går igen i hovedaftalerne med personaleorganisationerne for de overenskomstansatte; dog med den væsentlige forskel, at tjenestemændene ikke har nogen strejkeret.

Tjenestemandsbestemmelserne og hovedaftalerne rummer dog kun de generelle regler for ansættelsesvilkårene. Således bestemmelser om embedsmændenes tavshedspligt og lydighedspligt samt for tjenestemændenes vedkommende den væsentlige forskel i forhold til tidligere, at ansættelsen ikke blot kan være af varig karakter, men også kan ske på prøve eller åremål. Disse begrænsede ansættelsesformer skal principielt benyttes for henholdsvis nyansatte og chefer fra kontorchefniveauet og opefter.

For tjenestemændenes vedkommende fastsættes pensionsbestemmelserne i specielle pensionslove og pensionsregulativer, og aflønnings- og pensionsvilkår i øvrigt fastlægges ved aftale med de berørte personaleorganisationer.

I henhold til tjenestemandsbestemmelserne skal også de generelle regler forhandles med organisationerne. Med en udtrykkelig undtagelse af forhold, der er fastsat i henhold til lov eller an-

går forvaltningens opgaver, organisation eller personalebehov, skal organisationerne derfor inddrages i fastlæggelsen af samtlige ansættelsesvilkår, uanset den formelle form hvorunder det sker.

Mens pensionsspørgsmålet ligesom tidligere har været et tilbagevendende forhandlingstema, kan specielt drøftelserne om stillingernes bundethed til bestemte institutioner og rokeringsproblemet betragtes som udtryk for en opfattelse af, at det klassiske embedsmandssystem ikke længere er hensigtsmæssigt.

Senest har organisationerne således været medunderskrivere af en betænkning, der rummer et forslag til cirkulære, hvorefter de overenskomstansatte sagsbehandlere i staten inden for de første ti år af deres ansættelse skal forrette tjeneste ved mindst tre forskellige statsinstitutioner (786/1976). Året tidligere indvilligede tjenestemandorganisationerne tilsvarende i en udvidelse af ansættelsesområdet. De tjenstemandsansatte sagsbehandlere i statsinstitutioner i hovedstadsområdet er siden blevet ansat ved et ministerium med tilhørende institutioner og er blevet forpligtet til at lade sig forflytte til andre ministeriers departementer. Ligeledes har de kommunalt ansatte lærere indvilliget i at lade sig forflytte til andre skoler inden for amtsgrænserne efter forudgående forhandlinger med deres personaleorganisation.

I modsætning til forholdet i nogle lande, hvor ansættelsesystemet er af nyere dato, ansættes personalet i danske kommuner i øvrigt derimod fortsat alene ved den pågældende kommune.

Baggrunden for disse forskelle er blandt andet dels det kommunale selvstyres historiske betydning i Danmark og dels med hensyn til forskelle i ansættelsesvilkårene for lærerne og andre kommunalt ansatte, at de tidligere store lærerlønsrefusioner førte til, at staten og ikke kommunerne aftaler overenskomsterne med lærerne.

Ligesom på det private arbejdsmarked er de kollektive overenskomster normalt to-årige, og som hovedregel forhandles de på samme tidspunkt, som tjenstemandsaftalerne indgås.

På statens vegne udøves forhandlingsretten hovedsagelig af finansministeren, der dels indgår samtlige tjenstemandsaftaler og dels de fleste af de kollektive overenskomster. På det kommunale område udøves forhandlingsretten derimod af fem forskellige organer: Københavns kommune, Frederiksberg kommune, Foreningen af kommuner i Københavns amt, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark.

Med undtagelse af det statslige tjenestemandsområde, hvor forhandlingsretten for personaleorganisationernes vedkommende er begrænset til at omfatte Statstjenestemændenes Centralorganisationer (I og II) samt Akademikernes Centralorganisation og Lærernes Centralorganisation inddrages på de øvrige områder en række personaleorganisationer, hvis rekrutteringsgrundlag i vid udstrækning går på tværs af sondringerne mellem stat-kommune-det private arbejdsmarked og tjenestemandsansættelse og overenskomstansættelse.

Såfremt en aftale opnås med finansministerens tilslutning, kræver denne ingen nærmere godkendelse, hvorimod de kommunale aftaler skal godkendes af Kommunernes Lønningsnævn, der består af politikere som repræsentanter for de ovennævnte kommunale organisationer, og som efter en ændring af den kommunale styrelseslov i 1969 har afløst tilsynsrådene som godkendelsesmyndighed. I loven hedder det bl.a., at nævnet kan tage initiativet til en ændring af ansættelsesvilkårene "såfremt en ny udvikling inden for det statslige område tilsiger dette". Nævnet kan ikke selv indtræde som forhandler, men der er altså hermed taget et skridt mod en koordination af ansættelsesvilkårene inden for hele den offentlige sektor.

Hvis der ikke kan opnås enighed om de kollektive overenskomster, kan parterne anvende de sædvanlige arbejdsretlige kampmidler, d.v.s. strejke og lock-out. I praksis vil dette dog nok alene være tilfældet for personaleorganisationernes vedkommende, da lock-out aldrig er blevet benyttet, og da muligheden heraf så vidt vides heller aldrig er blevet anført under forhandlingerne.

I tilfælde af uenighed på tjenestemandsområdet indtræder henholdsvis det statslige og det kommunale lønningsråd i en mæglerrolle. Statens lønningsråd består af repræsentanter for regeringen, tjenestemandorganisationerne og Folketinget. Derimod omfatter det kommunale lønningsråd alene de forhandlingsberettigede parter.

Hvis lønningsrådenes medvirken ikke kan føre til enighed om en aftale, fastsættes de kommunale regler på området ensidigt af de respektive kommunalbestyrelser, idet det kommunale lønningsnævn dog skal godkende reglerne. Derimod skal Folketinget kun inddrages i fastsættelsen af lønvilkårene, som finansministeren da skal forelægge i form af et lovforslag, mens andre ansættelsesvilkår fastsættes ensidigt af finansministeren.

Selv om tjenestemandsloven og hovedaftalerne udtrykkeligt fastslår, at forhandlingsretten ikke omfatter forhold, der omfatter forvaltningens opgaver eller organisation, er det indlysende, at organisationernes medvirken ved fastsættelsen af ansættelsesvilkårene ofte fører til en indirekte indflydelse herpå, jvf. f.eks. spørgsmålet om rokeringsmuligheden.

For så vidt angår de generelle overenskomster og aftaler, der indgås for samtlige medlemmer, har organisationerne dog næppe hidtil udnyttet aftale- og forhandlingsretten til omfattende forsøg på at få indflydelse på forvaltningens opgaver.

I den udstrækning, organisationerne har udøvet en påvirkning på dette område, må den derfor snarere betragtes som konsekvensen af, hvad der er blevet betragtet som de hensigtsmæssige bestræbelser på at skabe de bedst mulige ansættelsesvilkår for medlemmerne.

Denne mulighed for at påvirke forvaltningens struktur og funktion er ikke blot begrænset til de periodiske forhandlinger.

Efter anbefaling af tjenestemandskommissionen af 1965 ned-sattes således i 1969 et stillingsvurderingsråd bestående af repræ-sentanter for ansættelsesmyndighederne i centraladministrationen og personaleorganisationerne med henblik på en vurdering af de krav, som skal være opfyldt, for at en given stilling kan siges at varetages tilfredsstillende.

Denne inddragelse af organisationerne på et område, der egentlig er undtaget fra deres kompetence i henhold til tjeneste-mandsbestemmelserne og hovedaftalerne, er i god overensstemmelse med den formelle indflydelse, som personalet har fået i kraft af reglerne om samarbejdsudvalg.

Samtidig med indførelsen af samarbejdsudvalg på det pri-vate arbejdsmarked i 1947 indførtes lignende regler i Københavns kommune, og to år efter gennemførtes en tilsvarende ordning i sta-ten. For de øvrige kommuners vedkommende er der ikke generelt ved-taget bestemmelser om samarbejdsudvalg, da dette spørgsmål er et rent kommunalt anliggende, men de forhandlingsberettigede organi-sationer har i 1972 henstillet til kommunerne at oprette samar-bejdsudvalg.

Udvalgene, der består af repræsentanter for arbejdsgive-ren og personalet, har blandt andet en orienteringsret vedrørende

økonomiske forhold og en udtaleret med hensyn til principperne for personaleansættelser. Alt i alt har organisationerne og personalet i de enkelte institutioner således fået en større indflydelse på beslutningsprocessen.

Organisationernes rolle er dog i høj grad bestemt af den til enhver tid eksisterende økonomiske og politiske situation. Væsentlige indskrænkninger og omlægninger af det offentliges virksomhed kan vanskeligt gennemføres uden forflyttelser eller afskedigelser. I en sådan situation vil de faglige organisationer kun kunne opnå en begrænset indflydelse, og der er næppe grund til at tro, at sådanne ændringer ikke vil ramme tjenestemændene på samme måde som de overenskomstansatte.

I al almindelighed har de akademiske organisationer kunnet opleve et om end begrænset, men stigende antal afskedigelser, og specielt inden for det kommunale område er der forekommet en række afskedigelser af chefer.

Afskedigelserne af de kommunale forvaltningschefer er sket efter kommunalreformen i 1970 og må til dels ses i lyset af de krav, der stilles til lederne af større administrationer i kommuner med nye arbejdsopgaver.

Af Danmarks Jurist- og Økonomforbund er det imidlertid blevet hævdet, at disse afskedigelser aktualiserer diskussionerne om forholdet mellem retssikkerhed og loyalitet over for de politisk valgte chefer. DJØF har derfor indledt forhandlinger med de kommunale organisationer med henblik på at få afskedigelser af chefer i den kommunale forvaltning underkastet en behandling i specielle afskedigelsesnævn.

KL og Amtsrådsforeningen har dog konsekvent afvist dette forslag, og allerede hermed antydes personaleorganisationernes indflydelse i den beskæftigelsessituation, der har præget den sidste halvdel af 1970'erne.

7. PLANLÆGNING

7.1. Hvad er planlægning?

I den politiske sprogbrug er planlægning et meget omfattende begreb. Daværende økonomi- og budgetminister Per Hækkerup kommer nok den almindelige opfattelse af planlægning meget nær i en redegørelse til Folketinget i 1972 om ændringer i centraladministrationens organisation og virkemåde. Han siger her, at planlægning "...dækker i virkeligheden alle de tilfælde, hvor man har tænkt sig om, før man handler, og overvejet, om dispositionen passer ind i et bredere mønster" (Folketingstidende 1971-72, sp. 6860).

I denne brede forstand er planlægning udtryk for god forvaltningsskik i utroligt mange henseender. Vi vil dog drøfte planlægning i en noget snævrere forstand og kun behandle nogle enkelte former, hvorunder der i den offentlige forvaltning foretages vurderinger af flere ting i en større sammenhæng, før der beslutes eller handles.

Vi har i tidligere afsnit beskæftiget os med statens og med kommunernes budgetter og bevillingssystemer. Ikke mindst på grund af de flerårige budgetoverslag er det udmærkede eksempler på planlægning i den offentlige forvaltning. Både budget og budgetoverslag inddrager hele mængden af forventede indtægter og udgifter i en sammenhængende opstilling med henblik på en samlet økonomisk vurdering og prioritering. Og dette sker netop, før der kan disponeres i noget af de enkelttilfælde, som omfattes af budgetarbejdet.

Det er værd at lægge mærke til, at planlægningsarbejdet i forbindelse med budget og budgetoverslag sker ud fra en overordnet synsvinkel, nemlig en økonomisk helhedsbetragtning, som dog kan have en noget forskellig karakter afhængigt af, om det foregår i stat eller kommuner.

Også den såkaldte perspektivplanlægning tager udgangspunkt i en overordnet økonomisk synsvinkel, idet hele den offentlige aktivitet for en 15-årig periode ud i fremtiden vurderes under hensyntagen til den totale samfundsøkonomiske udvikling. Og vi genfinder kravet om samordning på tværs af forvaltningsgrene på baggrund af bestemte overordnede hensyn i lands- og regionplanlægningen, som primært omhandler lokaliseringen af bebyggelse, institutioner og aktiviteter i landet. Den centrale lov for dette område

(477/1975) foreskriver her tre forskellige overordnede hensyn, som planlægningsarbejdet skal ske på grundlag af:

1) at landets areal- og naturressourcer udnyttes ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering, herunder med henblik på at fremme en ligelig udvikling i landet,

2) at arealanvendelsen fastlægges på en sådan måde, at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, bl.a. ved bedst mulig adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse, og

3) at samordne de enkelte dispositioner inden for rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning.

Kommuneplanlægningen (287/1976) skal ligeledes beskæftige sig primært med lokaliseringsproblemer stort set ud fra samme overordnede synsvinkler som lands- og regionplanlægningen, om end miljøhensyn forekommer at have fået en noget mere fremtrædende placering som overordnet vurderingsgrundlag.

Alle disse planlægningsformer kaldes ofte overordnet planlægning, fordi der herigennem sker en samordning af en lang række beslutninger og handlinger på tværs af forvaltningsgrene. Men også inden for de enkelte forvaltningsgrene kan der naturligvis foretages vurderinger af flere ting i en større sammenhæng, før der besluttet eller handles. Der findes lovkrav om eksempelvis vejplanlægning, sygehusplanlægning og skoleudbygningsplaner. Man bruger ofte betegnelsen sektorplanlægning for sådanne samordningsbestræbelser inden for en bestemt forvaltningsgren. Sektorplanlægning vil almindeligvis også have en eller flere overordnede synsvinkler som udgangspunkt for planlægningsarbejdet. Det kan være økonomiske hensyn, men som regel har der også været tale om hensyn dikteret af fagligt betonedede vurderinger inden for det pågældende opgaveområde.

Men planlægning behøver ikke nødvendigvis at være knyttet til en eller flere på forhånd fastlagte synsvinkler, som der skal tages hensyn til i planlægningsarbejdet. Planlægning kan også være samordnende vurdering af, om der er konsekvens og sammenhæng i en større mængde af påtænkte offentlige foranstaltninger. Planlægningsarbejdet tager da blot sigte på at klarlægge evt. inkonsekvenser eller modstridende beslutninger. Først når det er sket, tages der stilling til, ud fra hvilket hensyn der skal handles, og

hvordan modstridende beslutninger skal undgås. Hensigten med denne form for planlægning er ofte at skabe et forbedret grundlag for den politiske stillingtagen. Det er ikke ualmindeligt at se denne planlægningsvirksomhed betegnet som koordinerende planlægning eller slet og ret koordinering.

Da vi har behandlet det offentliges budgetsystemer (afsnit 3.5. og 4.5.), skal der ikke gøres rede herfor i dette hovedafsnit. Derimod vil vi i de følgende underafsnit se lidt nærmere på perspektivplanlægning, lands- og regionplanlægning, kommuneplanlægning, sektorplanlægning og koordinering.

7.2. Perspektivplanlægning

I afsnit 3.1. er de såkaldte regeringsudvalg omtalt som en af de organisatoriske bestræbelser på at skabe sammenhæng mellem de enkelte ministeriers beslutninger og påvirkninger af samfundsudviklingen. Et af disse regeringsudvalg, Planlægningsudvalget, fremkaldte i 1968 under arbejdsministerens formandskab et regeringsinitiativ til den såkaldte perspektivplanlægning, som er den indholdsmæssigt bredeste planlægningsopgave, som har været gennemført i den offentlige forvaltning.

Der har indtil nu været 2 faser i perspektivplanarbejdet. Den første fase resulterede i redegørelsen Perspektivplanlægning 1970-1985, København, 1971, populært kaldet PP I, og den anden i Perspektivplan-redegørelse, 1972-1985, København, 1973 (PP II). Der er, så vidt vides, ikke i øjeblikket truffet afgørelse om, i hvilken form der skal ske en fortsættelse af perspektivplanarbejdet.

Ledelsen af perspektivplanarbejdet har ikke været den samme i de 2 faser. I den første fase havde regeringens Planlægningsudvalg den "politiske" ledelse af opgaven. I den anden fase var det regeringens Erhvervsudvalg under økonomi- og budgetministerens formandskab. Også på det administrative plan var der forskelle. I 1968 nedsatte regeringen en arbejdsgruppe bestående af 4 topembedsmænd med departementschef Erik Ib Schmidt som formand, som fik til opgave i løbet af to år at udarbejde en samlet redegørelse. Alle ministerier blev inddraget i udarbejdelse af bidrag til denne redegørelse efter retningslinier fra arbejdsgruppen. Desuden blev der nedsat særlige arbejdsgrupper til at udarbejde tvær-

gående bidrag. Den overordnede arbejdsgruppe knyttede forskellige andre embedsmænd til sig i forbindelse med arbejdet og fik sit sekretariatsarbejde udført af finansministeriets budgetoverslagskontor. I den anden fase, som startede i slutningen af 1971, var den overordnede arbejdsgruppe erstattet af en langt bredere sammensat styringsgruppe. Formand var igen Erik Ib Schmidt, men gruppen bestod derudover af 8 topembedsmænd og 11 repræsentanter for erhvervs- og arbejdsmarkedsorganisationer. Der nedsattes et mindre redaktionsudvalg. Med medlemmer også uden for styringsgruppens kreds arbejdede 3 tværgående arbejdsgrupper, og der oprettedes en sekretariatsgruppe bestående af medarbejdere fra budgetdepartementet. Foruden ministerierne har denne gang også erhvervsorganisationer ydet bidrag samt deltaget i arbejdsgrupper etableret med særlige opgaveområder.

Disse måder at organisere en offentlig forvaltningsopgave på er i sig selv interessante eksempler på organisatoriske nydan- nelser i den offentlige forvaltning ved siden af det almindelige hierarkiske mønster. Ikke mindst erfaringer fra perspektivplanar- bejdet ligger til grund for planlægningsorganisatoriske overvejel- ser, som vi skal komme ind på i afsnit 7.5.

Indholdsmæssigt koncentrerede PP I sig om udviklingstenden- serne inden for den offentlige sektor og samspillet mellem udvik- lingen i de offentlige udgifter og samfundsøkonomien som helhed. PP II inddrog desforuden den private sektor og forsøgte i højere grad at beskrive, hvorledes udviklingstendenserne kunne påvirkes, hvis det ønskedes.

I begge tilfælde gjaldt det, at man arbejdede med en 15- årig periode ud i fremtiden fra analysetidspunktet. Og ligeledes præciseredes i begge tilfælde, at der ikke var tale om et bindende beslutningsgrundlag. Der taltes bl.a. om et "regneeksempel". Det udtrykkes i PP II (side 19), at hensigten med arbejdet er "...at klarlægge de tendenser, der tegner sig i samfundsudviklingen nu og i de kommende år, at fremhæve, at disse tendenser i for høj grad er og fortsat kan blive bestemt af utilstrækkelig styring frem for en mere bevidst og samlet stillingtagen og prioritering, og at illustrere nogle af de mest oplagte prioriteringsproblemer, der trænger sig på allerede nu som i de kommende år".

Den overordnede synsvinkel, som indtil nu har været an-

vendt i perspektivplanlægningen, har så helt afgjort været nationaløkonomisk. Frygten for udviklingen på betalingsbalancen på kortere sigt og hele den samfundsøkonomiske balance på længere sigt har været det centrale udgangspunkt for arbejdets tilrettelæggelse og de foretagne vurderinger.

PP I indeholder en vurdering af de samfundsøkonomiske rammer for det offentliges forbrug af arbejdskraft og andre ressourcer sammenlignet med udviklingstendenserne i det offentliges personalebehov, driftsudgifter i øvrigt, anlægsudgifter og indkomstoverførsler (f.eks. pensioner, offentlige tilskud og støtteordninger). Denne sammenligning fører til en påvisning af vækstproblemer og behov for en langsommere vækst i de offentlige udgifter. På denne baggrund drøftes effektiviteten i den offentlige sektor, prioriteringen af de forskellige offentlige ydelser indbyrdes og i forhold til den private sektors ydelser samt de styringsmuligheder, der foreligger eller må tilvejebringes for at opnå den vækstrate, der politisk måtte ønskes.

Som nævnt inddrager PP II også den private sektor og det private forbrug i vurderingen af udviklingstendenserne og de økonomiske problemer. På denne baggrund kan opstilles en bredere bedømmelse af de økonomiske sammenhænge omfattende alle de samfundsøkonomiske hovedfaktorer. Foruden disse oversigtlige økonomiske vurderinger er der for alle områder og sektorer en behandling i hvert enkelt tilfælde af tendenser, mål og muligheder.

Det har været en væsentlig hensigt med perspektivplanarbejdet at skabe et grundlag for fjernelse af en række samfundsøkonomiske problemer og for sikring af en stabil økonomisk udvikling. Disse virkninger er som bekendt langt fra opnået. Deraf kan man dog ikke slutte, at perspektivplanlægningen har været uden betydning. Under alle omstændigheder har perspektivplanarbejdet øget planlægningsbevidstheden og ressourcebevidstheden i de enkelte forvaltningsgrene. Det har styrket udviklingen hen imod, at hele den offentlige forvaltning betragtes som en enhed på trods af ministerstyre, uafhængige råd og nævn samt opdelingen på stat og kommuner. Og påvirkningen af den politiske debat er meget tydelig.

7.3. Lands- og regionplanlægning

Som nævnt i afsnit 7.1. foregår lands- og regionplanlægning i henhold til en særlig lov herom. Der findes dog en speciel lov om regionplanlægningen i hovedstadsområdet (478/1975), som tager hensyn til de særlige kommunalorganisatoriske forhold, som hersker her (jvf. afsnit 4.2.). I indledningen peges også på de overordnede hensyn, som skal lægges til grund for dette planlægningsarbejde.

Lands- og regionplanlægning kaldes ofte sammen med kommunalplanlægning for fysisk planlægning. Selv om dette udtryk ikke er meget sigende, ser det ikke ud til, at forsøg på at erstatte betegnelsen med stedplanlægning er slået an. Under alle omstændigheder drejer dette planlægningsarbejde sig imidlertid først og fremmest om samordning af samfundets forskellige former for arealanvendelse. Mens budgetter, budgetoverslag og perspektivplanlægning primært sigter på at samordne anvendelsen af økonomiske ressourcer, således at hver sektor og forvaltningsenhed kan vide, hvor meget den har mulighed for at disponere over, så skal planlægningen af arealanvendelsen hindre konflikter omkring arealforbrug og sikre en vis sammenhæng i bebyggelsesstruktur, trafik anlæg m.v.

Ministerstyret afspejler sig også i landsplanlægningens organisation, idet en enkelt minister, nemlig miljøministeren, har den formelt overordnede ledelse heraf. På den anden side vil det være helt nødvendigt for miljøministeren at samarbejde med andre ministre, hvis arbejdsområder berøres, f.eks. trafikministeren for så vidt angår trafik anlæg, handelsministeren for så vidt angår energiproducerende anlæg. Dette samarbejde kan både ske gennem regeringsudvalg og gennem forhandlinger mellem miljøministere og de ministre, hvis sagområder berøres. Også tendensen til, at Folketingets stående udvalg bevæger sig ind på ministerstyrede forvaltningsopgaver, gør sig gældende i landsplanlægningen, idet loven pålægger miljøministeren at afgive en årlig redegørelse om landsplanarbejdet til Folketingets udvalg om Fysisk Planlægning.

Ud over denne redegørelse kan landsplanlægningen komme til udtryk i såkaldte landsplandirektiver, som udstedes af miljøministeren, og som er bindende for regionplanmyndighederne og andre. Disse kan indeholde både generelle forudsætninger for regionplan-

lægningen og konkrete pålæg om f.eks. et kraftværks placering. Det er dog næppe gennem disse formelle kanaler, landsplanlægningen vil øve sin betydeligste indflydelse på arealanvendelsen i samfundet. Miljøministeriet og især dets direktorater udarbejder en betydelig mængde vejledninger i forbindelse med planlægningsopgaver og deres løsning og påvirker herigennem især amtskommuner i deres behandling af planlægningsproblemer.

Landsplanlægningen er altså en løbende arbejdsproces, som ikke giver sig udslag i udarbejdelse af et samlet dokument eller en egentlig nedskreven plan, men som ikke desto mindre gennem redegørelser, vejledninger og direktiver kan øve en betydelig indflydelse, hvortil kommer den betydning det har, at der mellem ministerierne finder drøftelser og forhandlinger sted med udgangspunkt i landsplanarbejdet. Miljøministeriets administrative ressourcer, der er sat ind på disse opgaver, er ganske betydelige.

Regionplanlægningen munder derimod ud i en sammenhængende regionplan for hver amtskommune. En regionplan skal indeholde retningslinier for: 1) fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af amtskommunen, herunder for afgrænsningen af byzonerne, 2) omfanget og beliggenheden af overordnede centre, større trafik anlæg og andre tekniske anlæg samt større offentlige institutioner, 3) beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav, 4) størrelsen og beliggenheden af arealer forbeholdt landbrugserhvervene, 5) anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og 6) størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål. Desuden kan en regionplan indeholde retningslinier for andre forhold af væsentlig betydning for fremme af en hensigtsmæssig by- og bebyggelsesudvikling m.v. i amtskommunen.

Hovedstadsområdets regionplan har foruden samme indhold som regionplaner for det øvrige land også krav om retningslinier for fordelingen i hovedtræk af bebyggelsesarterne i byzonerne samt hvad der kaldes hovedretningslinier for: 1) Byfornyelsen i de eksisterende bysamfund, 2) trafikbetjeningen i hovedstadsområdet, 3) vandforsyningen og spildevandsafledningen i området, 4) områdets forsyning med sygehuse m.v., 5) områdets forsyning med anlæg m.v. til rekreative formål. Loven foreskriver endvidere,

at denne regionplan skal indeholde retningslinier for tidsfølgen i byudviklingen, byfornyelsen og udbygningen af serviceforsyningen. Disse særlige krav til hovedstadsområdet regionplan afspejler det lokale samfunds næsten totale bymæssige karakter. For at få et sammenhængende bysamfund med flere amtskommuner og primærkommuner til at fungere harmonisk må der på mange områder finde en overordnet koordinering sted. Regionplanlægningen for hovedstadsområdet under Hovedstadsrådets ledelse er udtryk herfor.

Den igangværende udarbejdelse af regionplaner i amtskommunerne vil tage omkring 5 år. Det komplicerede organisatoriske apparat, som skal tilvejebringe en regionplan, er på flere måder bemærkelsesværdigt. Formelt er centralforvaltningen tildelt en tilbagetrukket rolle. Statens indflydelse på regionplanlægningen går mest direkte gennem den omtalte landsplanlægning og det forhold, at regionplaner skal godkendes af miljøministeren, men det store statslige planlægningsapparat i Miljøministeriet vil have betydning på mange andre måder. Staten vil som følge heraf nok mere komme til at påvirke planernes politiske indhold. Det er et erklæret formål med lands- og regionplanlægningen at fremme en ligelig udvikling i landet, og der er krav om en samfundsmæssig helhedsvurdering. Men det ser ikke ud til at være meningen, at staten skal gøre særlig meget for at fremme sådanne regionalpolitiske målsætninger. Og det er vel ikke at forvente, at en region frivilligt skal aflevere velstand eller udviklingsmuligheder til regioner, som er dårligere stillet, lige så lidt som det er almindeligt, at regioner påtager sig ulemper ved egen tilskyndelse. De muligheder, som findes f.eks. i de øvrige nordiske lande for gennem en direkte statslig medvirken i den fysiske planlægning helt ned på lokalt niveau at føre en egnsudviklingspolitik eller en anden form for regionalpolitik, som ændrer på den "naturlige" fordeling af goder mellem samfundets regioner, er ikke til stede i Danmark.

Et andet bemærkelsesværdigt træk er primærkommunernes fremskudte placering i forbindelse med regionplanens udarbejdelse. Regionplanlægningen i amtskommunen starter med amtskommunens udarbejdelse af en oversigt over den amtskommunale sektorplanlægning, men næste skridt i planlægningen er kommunalbestyrelsernes fremstilling af hver enkelt primærkommunes opfattelse af, hvilke retningslinier der skal gælde for arealanvendelsen i den pågældende

kommune. Inden de amtskommunale myndigheder gør et forslag til regionplan færdig til vedtagelse og godkendelse, skal amtsrådet have gennemført forhandlinger med kommunalbestyrelserne i amtskommunen herom. Og når amtsrådet har vedtaget en regionplan, har primærkommunerne mulighed for at rette indsigelser herimod inden miljøministerens godkendelse. Hvis miljøministeren ønsker at foretage ændringer i den vedtagne regionplan inden godkendelsen, skal ikke blot amtsrådet, men også kommunalbestyrelserne i de primærkommuner, som berøres af ændringerne, have lejlighed til at udtale sig.

At regionplanlægningen således skal være et nært samarbejde mellem amtsrådet og amtskommunens kommunalbestyrelser, ser amtsrådene ud til i høj grad at have draget konsekvensen af. Der har været flere møder, konferencer, former for teknisk samarbejde og andre kontakter end de lovnormerede.

Betydningen af primærkommunernes stærke engagement i regionplanlægningen vil sandsynligvis vise sig på flere forskellige måder. Da primærkommunerne skal føre en stor del af regionplanens indhold ud i livet, vil det utvivlsomt styrke regionplanens gennemførelse, at primærkommunerne er så stærkt involveret i dens tilblivelse. Samarbejdet mellem amtskommune og primærkommune medvirker til, at alle de kommunale sektors arealkrav og indbyrdes prioritering inddrages i planlægningsarbejdet under en helhedsvurdering. De amtskommunale sektorer som f.eks. sygehusvæsen, gymnasier og landeveje får måske ikke den fortrinsstilling, der ellers kunne være en tendens til, hvis amtskommunen var alene om at bestemme.

På den anden side kan det måske være svært at nå et godt og meningsfuldt resultat, når så mange med meget forskellige interesser skal være enige. Der kan være uenighed mellem amtskommunen og primærkommunerne, men det vil nok de fleste steder være uenighed mellem primærkommunerne indbyrdes, som vil gøre det vanskeligt at komme til et resultat. Amtskommunerne har gennemgående måttet påtage sig en vigtig mæglerrolle i forhold til primærkommuner, som under regionplanarbejdet konkurrerer om hver især at få den størst mulige andel af goder og udvikling. Og hvis man forhandler sig til rette om tingene og på denne måde fordeler goder og ulemper, vil det efter en regionplans vedtagelse og godkendelse være svært at opnå enighed om ændringer heri, fordi det er et kompliceret forhandlingsresultat, hvor den ene ændring meget let fører en længere

række af ændringer med sig. Den enkelte kommune giver næppe slip på en eller flere af de fordele, den har forhandlet sig frem til, med mindre der sker en større justering, som genopretter balancen i forhandlingsresultatet. Regionplaner kan gå hen og blive dokumenter, som det har været så svært at få stablet på benene, at ingen tør tænke på revision, hvis man kan undslå sig derfor.

Som et tredje bemærkelsesværdigt træk ved den danske regionplanlægning må kravene om borgerdeltagelse i planlægningsarbejdet nævnes. Når amtskommunen har modtaget primærkommunernes oplæg til retningslinier for arealanvendelse, skal amtskommunen i samarbejde med primærkommunerne udarbejde flere alternative skitser til regionplanforslag og en redegørelse for skitsernes forudsætninger. Dette materiale skal offentliggøres og danne grundlag for en offentlig debat af 6 måneders varighed. Både amtsråd og kommunalbestyrelser er forpligtet til aktivt at støtte og stimulere denne debat. Også når amtsrådet har vedtaget et forslag til regionplan, skal der finde offentliggørelse sted med mulighed for indsigelser og bemærkninger fra borgerne, som vil blive vurderet inden miljøministerens godkendelse.

Der er naturligvis store principielle og praktiske vanskeligheder forbundet med sådanne former for borgerdeltagelse. Det vil være umuligt at få alle med i debatten, og det er derfor et ømtåleligt demokratisk problem, om de aktive borgere i tilfælde af uenighed giver et mere korrekt billede af befolkningens vilje end folkevalgte kommunalpolitikere. Det vil være svært at indsamle et dækkende indtryk af debatten. Alene mængden af tilkendegivelser vil give problemer med at overskue forslag, tendenser og meninger, og man vil komme til at arbejde med betydelige mængder af usædvanlige sagsakter som mundtlige og skriftlige referater fra offentlige møder, læserbreve, avisreferater, telefoniske, mundtlige og skriftlige henvendelser til kommunalpolitikere og kommunekontorer, lokalradiodebatter o.s.v. Der vil ligge en stor og svær opgave i på en rimelig og dækkende måde at få alt dette systematiseret og fortolket, sådan at det bliver anvendeligt til brug for det videre regionplanarbejde. De administrative omkostninger vil naturligvis være betydelige, hvis der skal være realiteter i ønsket om borgernes inddragelse.

Ud over den demokratiske hensigt med borgerdeltagelsen kan

det udmærket tænkes, at den offentlige debat kan bidrage til, at det bliver nemmere at udvælge et værdigrundlag for regionplanlægningen, hvis der er stor uenighed herom blandt kommunalpolitikere. Man må også gå ud fra, at offentlighedsarbejdet vil medvirke til at øge befolkningens forståelse for de samfundsproblemer, som søges behandlet i regionplanlægningen.

En regionplan har ikke umiddelbart bindende virkning over for borgerne. Derimod forpligtes den offentlige forvaltning på forskellige måder til gennem anden planlægning og løbende beslutninger at virke for regionplanens gennemførelse. Regionplanens virkeliggørelse vil afhænge af amtskommunens løsning af opgaver inden for de amtskommunale sektorområder og af primærkommunernes udfyldning af regionplanlægningen, for så vidt angår dispositioner i de enkelte kommuner. At dette sker, vil til en vis grad blive kontrolleret gennem amtskommunens overvågning af den primærkommunale planlægning og den faktiske udvikling. Regionplanen er dog ikke mere bindende for forvaltningen, end at uoverensstemmelser kan løses ved revision af regionplanen i stedet for gennemtvingelse af regionplanens bogstav.

7.4. Kommuneplanlægning

Kommuneplanlægningen fører ligesom regionplanlægningen til et resultat i form af en godkendt plan. Denne plan binder også kun de myndigheder, som skal føre planens indhold ud i livet. En kommuneplan skal tilvejebringes for hver primærkommune, men udarbejdelsen af kommuneplaner skal afvente færdiggørelsen af den igangværende regionplanlægning. Primærkommunerne har dog mulighed for at påbegynde et forberedende arbejde sideløbende med regionplanlægningen, men den lovbefalede offentliggørelse af en redegørelse om hovedspørgsmål og muligheder i kommuneplanlægningen for den enkelte kommune, som skal ske inden udarbejdelse af forslag til kommuneplan, kan først finde sted efter regionplanens godkendelse. Bortset fra et evt. internt forberedende arbejde kan man altså forvente, at kommuneplanlægningen vil finde sted o. 1980 de fleste steder.

Kommunalbestyrelsen skal inden for de rammer, som i regionplanen fastlægges for den pågældende kommune, sørge for, at der bliver udarbejdet en kommuneplan ud fra - som det hedder i kommuneplanloven (287/1975) - en samlet vurdering af de arealmæssige,

naturgivne og økonomiske ressourcer i kommunen, målene for befolknings- og erhvervsudviklingen i kommunen og målene for den kommunale sektorplanlægning. Der skal altså herigennem ske en overordnet samordning for den enkelte kommune på tværs af forvaltningsgrene med en vis prioritering under hensyntagen til kommunens muligheder og ressourcer.

En kommuneplan skal dels fastlægge en hovedstruktur for hele kommunen og dels opstille retningslinier for den videre planlægning for de enkelte dele af kommunen.

Afsnittet om kommunens hovedstruktur skal indeholde en stillingtagen til: 1) Udbygningen af kommunens bysamfund med boliger og arbejdspladser, herunder rækkefølgen for denne udbygning, 2) størrelse og beliggenheden af sommerhusområder og evt. rækkefølgen for deres udbygning, 3) trafikanlæg og kollektiv trafikbetjening, 4) institutioner, 5) offentlige forsyningsanlæg og andre tekniske anlæg, 6) beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav, 7) størrelse og beliggenheden af arealer forbeholdt jordbrugserhvervene, 8) anvendelsen af arealer i overensstemmelse med naturfredningslovens formål, 9) arealanvendelsen i øvrigt, herunder til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden.

Kommuneplanens andet hovedafsnit fastsætter rammer, som skal lægges til grund, når der ved de såkaldte lokalplaner tages stilling til arealanvendelsen i de enkelte dele af kommunen. Afsnittet fastsætter rammer med hensyn til: 1) fordelingen af bebyggelsen efter art og anvendelsesformål, 2) institutioner og tekniske anlæg, 3) forsyningen med offentlig og privat servicevirksomhed, 4) trafiksystemet, 5) grønne områder, kolonihaveområder m.v., 6) bolig- og bebyggelsestætheden samt bygningshøjden og andre bebyggelsesforhold inden for området afgrænset efter nr. 1), herunder rammer for bevaring af bebyggelse eller bymiljøer, 7) byfornyelsen i eksisterende bysamfund, 8) overførsel af arealer til byzone eller sommerhusområde, 9) rækkefølgen for udbygning af arealerne til byformål og til sommerhusbebyggelse.

Selv om kommuneplaner endnu ikke er udarbejdet, eksisterer der allerede rammer svarende til dette andet hovedafsnit i de kommende kommuneplaner. §15 i kommuneplanloven åbner mulighed for mid-

lertidige rammer for lokalplaner, de såkaldte "§15-rammer". Grundlaget for §15-rammerne er de dispositionsplaner og andre planer, som var gældende i kommunerne indtil kommuneplanlovens ikrafttræden.

Desuden kan kommuneplanen indeholde retningslinier for andre forhold af betydning for arealanvendelsen og bebyggelsen i kommunen.

Inden for de indholdsmæssige begrænsninger, som først og fremmest vil være udtrykt i regionplanen, er kommuneplanlægningen i bemærkelsesværdigt omfang formelt primærkommunernes egen sag. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for planlægningen og vedtager kommuneplanen. Loven stiller krav om en offentlig debat inden udarbejdelse af forslag til kommuneplan. Hvordan planlægningen i øvrigt skal forløbe, herunder spørgsmålet om inddragelse af fagkyndig sekretariatsbistand fra kommunalt ansatte eller konsulentfirmaer, er det overladt til den enkelte kommune selv at træffe bestemmelse om.

Kommunalbestyrelsen er ikke forpligtet til at høre andre myndigheder om deres opfattelse eller søge overordnede myndigheds godkendelse. Derimod har amtsråd, miljøminister og andre forvaltningsmyndigheder forskellige muligheder for at gribe ind, hvis kommunerne ikke respekterer de afstukne rammer eller tilsidesætter hensyn, som det er andre forvaltningsorganers opgave at varetage.

Det vil utvivlsomt være et uomgængeligt krav til kommunalpolitikere, at de i deres arbejde med kommuneplanlægningen sikrer sammenhæng i samfundsplanlægningen, og at de derfor i debatten med befolkningen i kommunen skaber en bred forståelse herfor. Sikres sammenhængen ikke, vil amtskommunale og centraladministrative indgreb sørge for, at kommuneplanlægningen indrettes herefter. Er samfundet fortsat præget af krise, vil det mindske kommunernes reelle handlefrihed. Kommunalpolitikere kan meget vel få en utaknemmelig opgave som formelt ansvarlige for kommuneplanlægningen at skulle manøvrere mellem overordnede myndigheder og planer på den ene side og kommunens borgere på den anden side.

Med kommuneplaner er vi nået til det sidste trin i planhierarkiet, før der skal træffes beslutninger, som er bindende for borgerne. Virkeliggørelsen af kommuneplanerne og dermed stort set hele den fysiske planlægning afhænger i kommunerne dels af vedta-

gelsen af lokalplaner og dels af kommunens og andre myndigheders beslutninger i henhold til en lang række love, som indeholder hjemmel til at regulere samfundsforholdene på forskellige områder.

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for udarbejdelsen af de nødvendige lokalplaner. I arbejdet hermed er kommunalbestyrelsen forpligtet til at inddrage de borgere, som berøres af lokalplanen, som jo kun omfatter en mindre del af kommunen. Denne inddragelse kan endog gå så principielt vidt som til at overlade til en grund-ejerforening eller en beboerforening at tillade mindre vidtgående lempelser i en gældende lokalplan. Der er ligeledes over for lokalplaner mulighed for en række forvaltningsorganer for at rette indsigelser, som evt. vil kunne gennemtvinges med miljøministerens bistand, hvis der ikke opnås enighed mellem kommunen og den myndighed, der gør indsigelse.

Lokalplaner kan være af meget forskelligt indhold rækkende fra egentlige byplaner for et større område til en regulering af et enkelt anlægsarbejde. Det må antages, at lokalplaner bliver noget meget almindeligt forekommende på kommunalbestyrelsernes dagsordener. Administrationschef Paul Pedersen skønner i en artikel i BYPLAN (nr. 1,1977), at der årligt vil skulle laves mindst 90 lokalplaner i Århus kommune.

Men reguleringsmulighederne ligger for en stor del uden for de egentlige planlove. På side 182 vises en oversigt over love inden for bebyggelseslokalisering, trafik, bolig og miljø, som giver reguleringsmuligheder inden for lovens emneområde i et eller andet omfang, og som derigennem muliggør realisering af planernes indhold i større eller mindre grad.

Denne oversigt er næppe fuldstændig. Det er svært at finde frem til alle de spredte bestemmelser i lovgivningen. Og man vil altid kunne diskutere, hvad der hører med, og hvad der ikke gør det. Af praktiske grunde er kun eksempler på mere markante anlægslove medtaget, f.eks. findes der jo flere love om anlæg af motorvejsstrækninger. Der vil desuden hurtigt komme ændring på grund af ny lovgivning. Men oversigten giver trods disse indvendinger alligevel et helhedsbillede, som sikkert ikke er helt ved siden af.

Det mest bemærkelsesværdige ved oversigten er måske ikke så meget den variation af emner, lovtitlerne antyder, som de termer, man ikke finder i oversigten. I forhold til intentionerne

| Lokalisering | Trafik | Bolig og miljø |
|--|--|---|
| Lov om by- og landzoner, Lb. 494. 19.9.1975 | Lov om offentlige veje lb. 585. 20.11.1975 | Lov om miljøbeskyttelse L 372. 13.6.1973 |
| Lov om egnsudvikling L 219. 7.4.1972 | Lov om omnibuskørsel L 346. 13.3.1973 | Lov om naturfredning Lb. 520. 1.10.1975 |
| Lov om tilbudspligt L 328. 18.6.1969 | Lov om civile lufthavne L 410. 12.7.1946 | Vandløbsloven Lb. 523. 26.9.1973 |
| Lov om miljøbeskyttelse L 372. 13.6.1973 | Lov om styrelse af statsbanerne L 109. 1.4.1969 | Lov om vandforsyning Lb. 524. 26.9.1973 |
| Råstofloven L 285. 7.6.1972 + ændringer siden | Lov om hovedstadsområ- dets kollektive person- befordring L 303. 13.6.1973 + ændringer siden | Råstofloven L 285. 7.6.1972 + ændringer siden |
| Lov om naturfredning L 520. 1.10.1975 | | Lov om støtte til miljø- investeringer L 682. 23.12.1975 |
| Lov om statens bolig- og byggefond L 427. 11.7.1973 | Lov om anlæg af Saltholm L 415. 13.6.1973 | Byggelov L 530. 25.10.1976 |
| Lov om sommerhuse og campering Lb. 495. 19.9.1975 | Lov om udbygning af S-banen i København L 145. 17.5.1961 + mindre ændringer siden | Lov om boligbyggeri Lb. 317. 31.5.1976 |
| Lov om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål L 230. 7.6.1972 + ændring siden | Lov om Storebæltsbro L 414. 13.6.1973 | Lov om sanering Lb. 356. 3.7.1975 |
| | Lov om Københavns Luft- havnsvæsen L 517. 23.12.1970 + ændring siden | Lov om boligtilsyn Lb. 362. 3.7.1975 |
| Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsik- ring Lb. 417. 1.8.1976 | Lov om trafikhavne L 239. 12.5.1976 | Lov om midlertidig off. støtte til almenyttigt boligbyggeri L 394. 16.7.1974 |
| Lov om boligbyggeri Lb. 317. 31.5.1976 | | Lov om bygningsfredning L 195. 8.6.1966 + mindre ændringer siden |
| | | Lov om statens bolig- og byggefond Lb. 427. 11.7.1973 |
| | | Lov om landvæsenstretter L 133. 6.3.1970 |

bag og indholdet i planlægningen kan det undre, at der ikke er muligheder for i synderligt omfang at påvirke lokaliseringen af erhverv og arbejdspladser. Denne faktor vil sikkert spille en meget afgørende rolle for realiseringen af planerne. Men de, der har den afgørende indflydelse på disse forhold, er ikke bundet af planerne, og der er kun i begrænset omfang retlig hjemmel til at styre deres dispositioner i overensstemmelse med planlægningen.

En regionplans og en kommuneplans formål er nok at sætte den offentlige forvaltnings enkeltbeslutninger efter disse love ind i en større sammenhæng, men planerne går i deres indhold videre og omhandler også forhold, som det offentlige kun har begrænset eller ingen indflydelse på.

7.5. Sektorplanlægning

Perspektivplanlægning, lands- og regionplanlægning og kommuneplanlægning har vi kaldt overordnet planlægning, fordi der arbejdes på tværs af forvaltningsgrene. Sektorplanlægning foregår inden for den enkelte forvaltningsgren som f.eks. sygehusvæsen, vejvæsen og skolevæsen, hvor planlægningen godt kan siges at være tværgående i den forstand, at den beskæftiger sig med flere forskellige opgaver inden for samme forvaltningsgren. Det typiske for sektorplanlægningen er dog, at planlægningen går på tværs af de administrative niveauer, således at f.eks. vejplanlægningen (585/1975) prøver at skabe en sammenhæng i beslutninger om de offentlige veje i både centraladministrationen, amtskommunerne og primærkommunerne.

Udbygningen af folkeskolevæsenet, ungdomsskolevirksomheden og anden offentlig skoleundervisning skal i henhold til skolestyrelsesloven (462/1974), selv om det er primærkommunale opgaver, ske i overensstemmelse med en udbygningsplan, som ikke alene primærkommunen, men også amtskommune og undervisningsministeriet deltager i udarbejdelsen af. Undervisningsministeren fastsætter regler for udbygningsplaners indhold og kan desuden øve indflydelse på planerne gennem kravet om, at planen skal godkendes af undervisningsministeren. Initiativet til planlægningsarbejdet i kommunerne kommer fra amtskommunerne, som skal forhandle sig til rette med kommunalbestyrelserne i amtskommunen om en måde at løse opgaven på. Hvis denne måde kan accepteres af undervisningsministeren, er det

kommunalbestyrelsernes opgave for hver deres primærkommune at udarbejde forslag til plan for udbygning af kommunens skolevæsen. Amtsrådet skal derefter i samarbejde med kommunalbestyrelserne skabe sammenhæng mellem kommunernes forslag indbyrdes og mellem kommunernes forslag og amtskommunens forslag til samlet udbygningsplan for hele amtskommunen. Planen revideres løbende og med højst 5 års mellemrum. Planens gennemførelse afhænger i første omgang af primærkommunerne, men det er amtsrådets opgave gennem godkendelse af primærkommunernes dispositioner på området at sikre overensstemmelse med udbygningsplanen.

Det er et efterhånden typisk fænomen, at sektorplanlægningen muliggør en amtskommunal samordning af primærkommunernes udbygningsaktivitet inden for de enkelte sektorer. Det er ligeledes karakteristisk at se loven tildele amtskommunen en slags mæglerrolle og primærkommunerne en meget aktiv rolle i planlægningsopgaven. Ministeren kan på samme måde som gennem landsplanlægningen tiltage sig en forhåndsindflydelse, men har derudover mulighed for at gribe ind, hvis det kniber for de kommunale parter at nå et resultat.

Vi finder en lignende fremgangsmåde som i skoleudbygningen i socialvæsenets udbygningsplanlægning (392/1975) og til dels også i miljøbeskyttelsesplanlægningen (372/1973).

I de nævnte sektorplanlægningsopgaver er primærkommunerne inddraget i kraft af at være den myndighed, som gennem sine beslutninger skal føre planen ud i livet. Sygehusvæsenet, som jo er en amtskommunal opgave, skal også administreres efter en ministergodkendt plan, men her kommer primærkommunerne ikke direkte ind i selve sektorplanlægningen. Indirekte er primærkommunerne dog også deltagere i dette arbejde, idet sygehusenes placering kan involvere primærkommunerne. Fremtidige sygehuses placering og sygehusnælgelser vil næppe kunne tænkes besluttet af en amtskommune uden kontakt med primærkommuner. Og primærkommunerne vil komme ind i billedet gennem deres indflydelse på de forskellige former for overordnet arealanvendelsesplanlægning.

7.6. Koordinering

Planlægningsarbejde behøver ikke nødvendigvis at være fremadrettet i sit sigte for at opnå bestemte mål eller undgå bestemte problemer i fremtiden. Planlægning kan også være bagudrettet med henblik på at afsløre manglende sammenhæng i det politiske systems påvirkninger af virkeligheden. Arbejdet vil da have til formål at påvise den manglende sammenhæng og at føre modstridende beslutninger tilbage til en fælles afgørelse for at undgå, at det offentlige kommer til at blæse og have mel i munden samtidig. Særligt gode muligheder for en sådan koordinerende virksomhed er der i de tilfælde, hvor beslutningsprocessen er så langvarig, at det er muligt at sammenligne indstillinger, forslag el.lign., som endnu ikke er endeligt besluttet. Det klareste eksempel herpå er vel nok budgetter, hvor det tilstræbes at afveje ønsker og krav mod hinanden inden budgetvedtagelsen. På netop budgetområdet søges der etableret et samarbejde omfattende både stat og kommuner, for at statens, den kommunale sektors, og den enkelte kommunes påtænkte økonomiske dispositioner kan vurderes i sammenhæng. Denne vurdering vil have til formål at undgå, at man modarbejder hinanden eller konkurrerer med hinanden inden for den offentlige sektor.

Der er et ønske om ikke alene at koordinere bestræbelserne inden for det politiske system, men også at inddrage den private sektors dispositioner og deres påvirkninger af samfundsudviklingen. Dette ønske udspringer af en erkendelse af, at f.eks. interesseorganisationernes og erhvervslivets dispositioner spiller en central rolle for samfundsudviklingen, og at mange af den private sektors dispositioner ligger uden for, hvad det offentlige nu har mulighed for at regulere. Derfor ser man i stigende grad kontakter mellem offentlige myndigheder, interesseorganisationer og private virksomhedsledere og vel også i mange tilfælde et egentligt samarbejde mellem disse parter.

Koordineringsbehovet er til stede, fordi så mange påvirker samfundet, at den enkelte beslutningstager ikke har mulighed for at overskue, hvordan og med hvilke konsekvenser andre påvirker samfundet. I f.eks. miljøstyrelsen vil man vanskeligt kunne have et overblik over, i hvilket omfang beslutninger i andre ministerier har betydning for fysisk miljø og forurening. Hertil kommer, at amtskommuner og primærkommuner samt private virksomheder udmærket

kan træffe beslutninger, som ikke nødvendigvis svarer til miljøstyrelsens bestræbelser, eller, som virkeligheden senere viste, var i direkte modstrid med Miljøministeriets bestræbelser.

Klassiske planlægningsopfattelser har ofte forudsat, at planlægningen skulle tilvejebringe en overordnet opstilling af mål og midler, hvori regler og beslutninger skulle indpasses. Det er imidlertid ikke realistisk at tro, at man gennem en forudgående planlægning af al offentlig aktivitet skulle kunne tilrettelægge lovgivning, udarbejdelse af administrative regler, beslutninger o.s.v. på en sådan måde, at al offentlig aktivitet var sat ind i et på forhånd tilrettelagt samspil, som kun stræbte mod opfyldelse af et bestemt overordnet samfundsmål, som på forhånd var fastlagt af planlægningen. Som antydnet i det foregående, er der så mange til at påvirke virkeligheden, at det er praktisk umuligt at overskue i en plan eller på anden måde. Sammenhængen mellem virkningerne af de forskellige offentlige og private initiativer er uden så svære at få overblik over, at det også vil være en hindring for en altomfattende overordnet samfundsplan. Og man kan vanskeligt forestille sig, at det skulle være muligt at sætte de normale demokratiske processer ud af spillet eller forlange, at de skal fungere under begrænsninger fastlagt af en planlægger. Interesseorganisationer og virksomhedsledere vil sandsynligvis heller ikke betragte den offentlige planlægning som et "rollehefte", som de tilpasser sig efter, uanset om det er i overensstemmelse med deres interesser eller ikke.

I nyere opfattelser af planlægningsopgaven ser man en forståelse for disse problemer og en voksende erkendelse af, at den offentlige planlægning må se det som sin opgave at virke som en slags "alarmklokke", som reagerer, når der laves love og regler, som strider mod hinanden, når der træffes beslutninger, som er uforenelige med love og regler også uden for den sektor, som træffer beslutningerne, og når beslutninger vil stride mod hinanden eller have en uheldig samlet virkning i virkelighedens verden. Det er så planlægningens opgave at gøre opmærksom på disse problemer og sørge for, at de bringes tilbage til en løsning i det politiske system uden at sætte de normale demokratiske processer eller det almindelige myndighedssystem ud af kraft.

Planlægningens opgave er efter denne opfattelse, at skulle

opfange offentlige initiativer eller beslutninger, som er uforenelige indbyrdes eller uforenelige med initiativer eller beslutninger uden for den offentlige sektor, inden de omsættes til virkelighed. Når modstriden er påvist, må planlæggeren medvirke til, at striden om, hvordan problemet skal løses, eller hvilket hensyn der skal veje tungest, finder sin løsning i organisationen. F.eks. er det uheldigt at starte et boligbyggeri, som i løbet af kort tid vil blive ødelagt af et motorvejsanlæg, som måske på en bestemt strækning bremses af en fredningskendelse, som igen kan være i modstrid med egnsudviklingshensyn o.s.v. Resultatet af en sådan "strid" på "åben mark" vil kunne være en gensidig ødelæggelse af alle de involverede hver for sig gode formål. Har planlægningen derimod held til at gøre organisationen til "slagmark" for de modstridende formål og interesser, inden spaden sættes i jorden, vil samfundet være sparet for både ressourcspild og uheldige resultater.

Den offentlige forvaltning indrettes i stigende grad på at kunne løse sådanne opgaver. Der kræves tværgående oplysninger, gensidig information og offentlighed i forvaltningen, som altsammen medvirker til at skabe viden om, hvad der foregår eller er påtænkt i forvaltningsapparatets mange forskellige bestanddele. I en betænkning fra et udvalg vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed om planlægningen i centraladministrationen (743/1975) drøftes en række muligheder for at udbygge organisatorisk den tværgående kontakt mellem først og fremmest centraladministrationens enkeltministerier. Det karakteristiske er, at man i betænkningen anbefaler udvalg og grupper med deltagelse fra flere forskellige ministerier, samordningsprocedurer på tværs af det hierarkiske sektormønster o.l. Og på den anden side udtrykkes der betænkelighed ved et særligt planlægningsministerium, hvis det betyder, at planlægningsopgaven skal samles et bestemt sted i forvaltningen.

8. ADMINISTRATIV SAGSBEHANDLING

8.1. Initiativ

Langt de fleste administrative sager er konkrete i den forstand, at de angår et bestemt retsforhold, som skal afgøres af den offentlige forvaltning i forhold til en bestemt person, i visse sager til to eller flere bestemte personer, og hvor afgørelsen skal træffes på grundlag af en række oplysninger om de faktiske forhold i forbindelse med denne person eller disse personer.

Denne person er "part" i den administrative sag og får dermed de rettigheder og forpligtelser, der knytter sig til stillingen som part. Blandt disse rettigheder er, at kun en part kan rejse den administrative sag. Andre personers henvendelser må, selv om de kommer fra nærtstående slægtninge, afvises af forvaltningen. Det hænder at velmenende slægtninge eller pårørende i den bedste mening henvender sig til den offentlige forvaltning for at opnå et eller andet for en part uden dennes vidende. Sådanne henvendelser må afvises. Forvaltningen kan, hvis den skønner, at der er rimelig grund til henvendelsen, ledsage afvisningen med en vejledning om, hvordan parten selv kan rejse sagen, og eventuelt vedlægge de nødvendige blanketter.

Dette udslag af princippet om, at den offentlige forvaltning skal yde borgerne vejledning, når de har behov herfor, gælder under hele sagsbehandlingen og har flere gange fundet udtryk i ombudsmandens afgørelser.

Stillingen som part giver på et andet område både ret og pligt. Retten består i den adgang til at gøre sig bekendt med sagens akter (= aktindsigt), som er hjemlet i loven om offentlighed i forvaltningen. Pligten består i, at parten må finde sig i, at en anden part i sager, hvor der er mere end én part i sagen, også har aktindsigt.

For forvaltningen har denne gensidige aktindsigt for parterne udviklet sig til, at forvaltningen har pligt til i et vist omfang at gøre parterne bekendt med den andens indlæg. Det er næppe muligt på nuværende tidspunkt udtømmende at fastlægge, i hvilke tilfælde forvaltningen har pligt til at give parterne denne lejlighed til igen at udtale sig. Visse af ombudsmandens afgørelser må forstås således, at forvaltningen bør give en part en sådan mu-

lighed, hvis der fremkommer nye væsentlige oplysninger i sagen, som er parten eller den ene af parterne ubekendt.

Det er ikke alle administrative sager, der er konkrete i den forstand, der er nævnt ovenfor. Efterhånden har lovgivningsmagten pålagt den offentlige forvaltning en række opgaver af mere generel karakter. Initiativet i disse sager ligger hos ledelsen af den offentlige forvaltning. For visse opgaver, f.eks. udfærdigelse af vedtægter eller planlægning, er initiativet fastlagt i loven. Men selv uden for disse tilfælde har ledelsen af den offentlige forvaltning ret og pligt til at tage initiativet i sager af almindelig administrativ interesse for forvaltningsmyndighedens område.

Endelig kan en administrativ sag af mere generel karakter rejses på grundlag af henvendelser udefra. Initiativet kan f.eks. tage form af en kritik i pressen af en sådan styrke og kvalitet, at forvaltningsmyndigheden finder grundlag for at optage sagen til undersøgelse og at give offentligheden en redegørelse for undersøgelsens resultat.

Det er ikke altid, at en offentlig omtale og kritik, selv om den er af væsentlig karakter, bevirker, at forvaltningen på eget initiativ tager sagen op til undersøgelse. I sådanne tilfælde kan det ske, at ombudsmanden selv retter henvendelse til den pågældende forvaltningsmyndighed og anmoder den om en redegørelse. Ombudsmanden er i disse tilfælde ikke bundet af de begrænsninger, der ellers gælder for hans adgang til at behandle klager over afgørelser, der er truffet af den kommunale forvaltning. Det betyder, at ombudsmanden kan behandle afgørelser på områder, hvor der ikke er adgang til at anke til et statsorgan, og han kan tage sig af sager, der berører kommunalbestyrelsernes almindelige virksomhed, og som ellers kun er undergivet det almindelige tilsyn, d.v.s. tilsynsrådet eller Indenrigsministeriet. Den eneste betingelse for, at ombudsmanden på eget initiativ kan tage sådanne sager op, er, at der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser.

I de senere år har ombudsmanden i flere sager benyttet sig af denne adgang og har i enkelte af disse sager også udtalt kritik eller foretaget henstillinger.

8.2. Høring

En procedure for tilvejebringelse af udtalelser fra andre myndigheder, som er et sædvanligt led i den administrative sagsbehandling, kaldes høringsproceduren. Høringen får ofte og med rette skylden for, at sagsbehandlingen trækker ud.

Ombudsmanden har i en henvendelse i 1972 til administrationsdepartementet om høringsproceduren peget på, at høring i almindelighed er begrundet i et eller flere af følgende forhold:

"Der tilvejebringes herved sådanne oplysninger til brug for den kompetente myndigheds afgørelse, som ikke kan tilvejebringes på tilfredsstillende måde af parterne eller af den kompetente myndighed selv. Den hørte myndighed afgiver vurderende udtalelser baseret på særlig sagkundskab eller særligt lokalkendskab. Høringen sikrer en nødvendig eller ønskelig samordning af to eller flere myndigheders funktioner".

Høringsproceduren er derfor i en række tilfælde påbudt i loven, idet lovgivningsmagten har ønsket, at et eller flere af de nævnte forhold blev sikret som en bestanddel af beslutningsgrundlaget.

Høring har imidlertid været anvendt i tilfælde, der ikke kan begrundes med noget af de forhold, som ombudsmanden har peget på. Det er bl.a. disse tilfælde, der har medvirket til at forlænge behandlingstiden. Bestræbelserne for at indskrænke omfanget af høringsproceduren til det strengt nødvendige er af ældre dato. I november 1923 udsendte Statsministeriet på foranledning af Administrationskommissionen et cirkulære til samtlige statsmyndigheder om en række forvaltningsmæssige forhold, herunder høringsproceduren. Kommissionen pegede i denne forbindelse på to forhold, der fortsat har en vis interesse.

Kommissionen anbefalede, når flere myndigheder skal høres i samme sag, at man samtidig sendte høringsskrivelser til alle de pågældende myndigheder ledsaget af kopier af akterne. Det er den såkaldte "stjernehøring", der i dag på grund af fotokopimaskinerne er lettere at praktisere, end den var dengang.

Kommissionen anbefalede dernæst, at alle oplysninger blev indhentet hos den, fra hvem oplysningen blev søgt, det kan f.eks. være en institution, i hvilket tilfælde man ikke behøver at spørge det overordnede ministerium. I dag lyder det som en selvfølgelig-

hed for de fleste, men dengang var det i strid med alle forestillinger om tjenestevejen og om kompetenceområder. I praksis varede det også mange år, før denne anbefaling blev efterfulgt i nævneværdigt omfang.

Mens man dengang forsøgte at begrænse høringen, har ombudsmanden i sin nævnte henvendelse foreslået, at man i et vist omfang forsøger at erstatte høringen med andre midler.

Ombudsmanden foreslår for det første, at man overvejer en delegation af beslutningsretten til den myndighed, der høres. Dernæst foreslår han, at man i rekursager telefonisk rekvirerer sagens akter i stedet for at høre den myndighed, hvis afgørelse er påklaget. Endelig foreslår han, at høring med samordnende formål erstattes af kontaktudvalg eller af aftaler om de afgørende generelle principper.

I de tilfælde, hvor høringsproceduren fortsat skal eller bør anvendes, gentager ombudsmanden Administrationskommissionens ovennævnte to anbefalinger om stjernehøring og om direkte høring.

Derudover foreslår ombudsmanden, at man overvejer en præcisering af høringen ved at undlade en "blank" høring (f.eks. "En udtalelse over sagen udbedes") og i stedet skriver, hvad man ønsker oplyst.

Endvidere henstiller ombudsmanden, at den hørende myndighed medsender notater om interne undersøgelser af sagen, men han peger dog på, at dette vil indebære konsekvenser i forhold til offentlighedsloven.

I oktober 1973 meddelte Statsministeriet, at ministeriet kan tilslutte sig det principielle hovedsynspunkt, der ligger til grund for ombudsmandens henstillinger, men at man ikke fandt tiden inde til at udsende et cirkulære om gennemførelse af ombudsmandens henstillinger. Statsministeriet henskød henstillingerne til behandling i forbindelse med drøftelserne om en forvaltningslov, men udsendte dog samtidig ombudsmandens henstillinger til samtlige ministerier og styrelser med en anbefaling af, at retningslinierne følges, for så vidt ikke særlige forhold, herunder personaleforholdene, taler derimod.

Uanset at ombudsmandens henstillinger ikke er blevet tjenesteforskrifter i form af et cirkulære, er det givet, at de har haft virkning. Det kan bl.a. skyldes, at ombudsmanden herefter i sine

afgørelser kan henvise til, at hans henstillinger er blevet udsendt med Statsministeriets anbefaling.

Samtidig med at man således søger at begrænse og erstatte høringsproceduren imellem de forskellige forvaltningsmyndigheder, er en ny og tidkrævende form for høring blevet indført. Den ny form for høring består i en offentlig fremlæggelse af udkast til administrative beslutninger med adgang for offentligheden til at fremkomme med indsigelser. Denne offentlige høring anvendes både i visse konkrete sager, f.eks. miljø- og råstofindvindingssager, og navnlig i mere generelle sager, f.eks. udkast til regionplan og til kommunep lan. Begrundelsen for denne form for høring er vanskeligheden ved på forhånd at afgrænse de grupper af personer, hvis interesser kan blive berørt af afgørelsen, samt et mere generelt ønske om så tidligt som muligt at orientere borgerne om de planer, som forvaltningen arbejder med. Offentlig høring er påbudt i loven i en række tilfælde, men har også af kommunalbestyrelser været anvendt i mange sager, hvor det ikke har været påbudt.

8.3. Intern sagsbehandling

Der drages ofte sammenligninger mellem den måde, hvorpå en retssag behandles, og den måde, der anvendes af administrationen under den interne sagsbehandling.

Det må ved sådanne sammenligninger erindres, at formerne for en retssag er fastlagt i en retsplejelov, mens der ikke findes nogen generel lov eller generelle lovregler om forvaltningsproceduren. Der er enkelte spredte regler om sagsbehandling, men størsteparten af de regler, der følges, er opbygget i praksis og udfyldes nu af ombudsmanden, dels i konkrete afgørelser om, hvorvidt god forvaltningsskik er fulgt, dels i skrift og tale.

Der er en væsentlig lighed mellem de to former for sagsbehandling, der ofte overses. I begge tilfælde er man bundet til at behandle den påstand, som parten har fremsat. Hverken domstolen eller forvaltningen kan tilkende/tillægge parten noget andet eller mere, end der er søgt om, selv om man mener, at den pågældende er berettiget til det. Så vidt er det parten, der styrer sagen, men så hører ligheden også op.

En domstol er forpligtet til at afgøre en civil retssag på grundlag af de argumenter, som parterne fremfører for retten. Dom-

stolen må ikke medtage argumenter, som bevidst eller ved ren forglemmelse har været udeladt fra proceduren. Her er det parterne, der også styrer det grundlag, hvorpå retssagen skal afgøres.

For forvaltningsmyndigheden gælder derimod som hovedregel, at den selv har forpligtelse til at skaffe sagen oplyst og til at finde den rette begrundelse for afgørelsen. Det betyder, at man i forvaltningen har pligt til at tage initiativet til at få sagen belyst fra alle sider, og at man ikke er bundet til de oplysninger eller argumenter, som parten selv kommer med. Man har ret og pligt til i givet fald at kontrollere disse oplysninger, eventuelt ved henvendelser til andre myndigheder. Det antages, at der inden for forvaltningen gælder en gensidig oplysningspligt om relevante forhold. Det er direkte anført i betænkningen om offentlige registre.

Forvaltningens pligt til at få sagen belyst, inden afgørelsen træffes, er begrænset, hvis parten nægter at medvirke til at skaffe oplysninger, som vedkommende er i besiddelse af. I så fald har forvaltningen valget mellem at afgøre sagen på det eksisterende ufuldstændige grundlag eller at henlægge/afvise sagen. I begge tilfælde bør parten have et varsel om, at det vil ske, før forvaltningen benytter en af disse fremgangsmåder.

Forvaltningens pligt er også begrænset af de ressourcer, der er stillet til dens rådighed. Set fra en beslutningstagers side er det ønskeligt, at en sag, der lægges op til afgørelse, er belyst fra alle sider, og at der foreligger indstilling om de afgørelser, der i den konkrete situation er mulighed for at træffe, ledsaget af en vurdering af de konsekvenser, der knytter sig til de forskellige muligheder for afgørelse. En sådan rationel beslutningssituation har forvaltningen meget sjældent mulighed for at skabe. Hvor langt man kan komme ad vejen til en rationel beslutning vil bl.a. være afhængigt af den tid og det personale, der er råd til at sætte ind på den konkrete sag.

Der er et andet problem, når man drøfter forvaltningens effektivitet, hvilket begreb også hænger nøje sammen med sagsbehandlingen og med afgørelsen.

Om en administrativ afgørelse er effektiv er alene afhængig af, om afgørelsen fører til opfyldelse af det fortsatte mål. Hvis et byråd har vedtaget at sælge et bestemt antal parcelhus-

grunde, og antallet af købere overstiger antallet af grunde, vil det være en effektiv afgørelse, hvad enten byrådet vedtager at trække lod mellem ansøgerne eller vedtager at lade den rækkefølge, hvori ansøgerne melder sig, være afgørende. I begge tilfælde opnås det fastsatte mål, nemlig at få grundene solgt. Det er derimod ikke sikkert, at det også vil være en rationel afgørelse i den forstand, hvori dette begreb er beskrevet ovenfor. Denne form for effektivitet er uafhængig af omkostningerne for forvaltningen ved fremgangsmåden og kan, da dens konsekvenser er udadvendt, kaldes ekstern effektivitet.

Det er normalt ikke denne form for effektivitet, der er på tale, når man taler om at "rationalisere" forvaltningen. I så fald tænker man snarere på den interne effektivitet, der berører sagsbehandlingen i forvaltningen. Det er almindeligt at overføre begreberne fra det private erhvervsliv til den offentlige forvaltning uden at gøre sig forskellen mellem de to sektorer af samfundet klar. Det gælder også for begrebet intern effektivitet, der i erhvervsvirksomheder giver sig udtryk i en høj produktion i forhold til omkostningerne (gevinstmaksimering).

Denne form for effektivitet er ikke umiddelbart anvendelig i den offentlige forvaltning. Her er forholdet mellem produktion (= administrative afgørelser) og omkostninger tillige afhængig af en række forhold af kvalitativ karakter, der udelukker en simpel kvantitativ maksimering.

Blandt disse forhold er der først grund til at nævne hensynet til retssikkerheden. Ombudsmanden har i et foredrag i 1973 uddybet dette ved at definere det som forudseelighedsretssikkerhed og procesretssikkerhed.

Der foreligger forudseelighedsretssikkerhed, når retstilstanden på det pågældende område er tilrettelagt således, at borgerne har gode muligheder for at forudse indholdet af afgørelser, der vil blive truffet i forskellige typer af situationer.

Ved procesretssikkerhed forstår ombudsmanden, at der dels ved den måde, hvorpå sagsbehandlingen er tilrettelagt, dels ved de kontrolordninger - herunder klageordninger - der er gennemført, er skabt en høj grad af garanti for, at de afgørelser, der træffes, bliver lovlige og rigtige.

Disse hensyn til retssikkerheden er imidlertid ikke de ene-

ste, der bør tages, når man bedømmer den offentlige forvaltnings interne effektivitet. Ombudsmanden har i samme foredrag peget på, at forvaltningen i vore dage også må bestræbe sig på at skabe eller genskabe et tillidsforhold mellem myndigheder og borgere, og at forvaltningen bør medvirke til at sikre borgernes medindflydelse i de beslutningsprocesser, der vedrører deres egne forhold både som individer og som medlemmer af en gruppe.

Alle disse hensyn, og der kan nævnes flere, må indgå i en vurdering af den offentlige forvaltnings interne effektivitet, der derfor bliver et helt andet og langt mere kompliceret begreb end i de private erhvervsvirksomheder.

Det fører videre til den ændring, der er sket i offentlig forvaltning, fra alene at være en myndighedsudøvende forvaltning til også at være en bistandydende forvaltning.

Det er kommet klart til udtryk på det sociale område med bistandslovens ikrafttræden og de deraf følgende ændringer i de sociale forvaltningers opgaver og organisation.

Den tendens, der her findes i lovform, er også mere eller mindre slået igennem på andre områder inden for den offentlige forvaltning. Tendensen understøttes af ombudsmandens bestræbelser for gennem konkrete afgørelser at pege på områder, hvor forvaltningen i højere grad bør indstille sig på at vejlede borgerne, selv om det ikke er påbudt.

Når forvaltningen som nævnt ovenfor har en pligt til at søge en sag oplyst, må det også påhvile forvaltningen at gøre ansøgeren bekendt med de fremkomne oplysninger, inden afgørelsen træffes. Denne ret for ansøgeren til kontradiktion, som det kaldes, er en nødvendighed for at give ansøgeren mulighed for at gøre indsigelser mod urigtige eller vildledende oplysninger og for at udbygge sin ansøgning, eventuelt ændre sin påstand, hvis der er fremkommet nye oplysninger.

Ombudsmanden har udbygget kontradiktionen ved i en konkret sag at udtale, at en ansøger, der har bedt om at få en samtale med sagsbehandleren, inden afgørelsen træffes, bør have lejlighed til at føre en sådan samtale. Ansøgeren må ikke henvises til at skrive. I denne forbindelse er det værd at erindre bestemmelsen i offentlighedsloven om, at det påhviler myndigheden at foretage skriftligt notat om faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags

afgørelser, når sådanne oplysninger mundtligt meddeles myndigheden.

Den interne sagsbehandling afsluttes med en sortering og vurdering af de indkomne oplysninger, således at man får udskilt de oplysninger, der kan anses for at være tilstrækkeligt dokumenteret, og som har betydning for sagens afgørelse. Sagsbehandleren må endvidere finde det regelsæt eller den målsætning frem, som skal anvendes ved afgørelsen.

Kombinationen af de udskilte oplysninger og af regelsættet eller målsætningen fører sagsbehandleren frem til indstillingen om den afgørelse, der efter sagsbehandlerens mening bør træffes. Hvor der ikke er tale om rutinemæssige afgørelser, må sagsbehandleren underbygge sin indstilling med argumenter for, hvorfor han mener, at indstillingen er den rette. Hvis han ikke er helt sikker i sin sag, kan han finde tidligere og nogenlunde tilsvarende sager (fortilfælde eller paradigmer) frem og citere fra disse til støtte for sin indstilling.

Sagen kan også være så vanskelig, at sagsbehandleren bør anføre flere muligheder for sagens afgørelse, idet han for hver enkelt mulighed gør opmærksom på de forudsætninger, der gælder for hver af disse muligheder, og for de konsekvenser, som hver af disse afgørelser kan medføre.

En sådan fremstilling af det grundlag, hvorpå afgørelsen træffes, kaldes et referat. Dette referat kan i givet fald blive overrefereret, d.v.s. gjort til genstand for en fornyet vurdering af en overordnet, inden sagen lægges til afgørelse hos beslutningstageren. Det forudsætter, at beslutningstageren er en enkelt person.

Hvor beslutningstageren er et kollegialt organ, opstår der nogle rent praktiske problemer i forbindelse med fremlæggelsen af sagen. Man kan tænke sig, at hvert medlem af det kollegiale organ i kopi får tilsendt samtlige akter i sagen. Det er med moderne hjælpemidler en forholdsvis let sag, men i det lange løb bekosteligt. Hvor det drejer sig om sager om personlige forhold, øger en sådan fremgangsmåde risikoen for, at oplysninger om ansøgerne bliver kendt for andre end de personer, der skal behandle sagen. Det betyder, at medlemmerne kender alle oplysninger, og at hvert af medlemmerne, inden afgørelsen træffes, må foretage en sortering og vurdering af oplysningerne.

Man kan dernæst tænke sig, at der af sagsbehandleren udarbejdes et koncentrat af de oplysninger, der er relevante for sagens afgørelser, og at dette koncentrat sammen med en henvisning til eller citat af det relevante regelsæt opstilles i systematisk form for hver af de sager, der skal afgøres af det kollegiale organ og indgår i den dagsorden, der er opstillet for mødet. Der er i så fald tale om, at dagsordenen kommer til at indeholde de referater, der er fremstillet af sagsbehandleren, dog som regel med undtagelse af dennes indstilling om hans forslag til afgørelsen.

Det varierer meget for de forskellige former for kollegiale organer, om sagsbehandlerens indstilling medtages i dagsordenen, eller om mødelederen alene har kendskab til den. Der kan fremføres gode argumenter for begge fremgangsmåder.

Hvor der er tale om administrerende kollegiale organer, vil der være en tendens til at medtage sagsbehandlerens indstilling. Det hænger sammen med, at der for disse organer ofte er tale om et relativt stort antal sager inden for et begrænset område, hvor en praktisk tilrettelæggelse af mødegangen spiller en rolle.

I de mere politisk betonedede kollegiale organer, hvis kompetence dækker flere områder, vil indstillingen fra sagsbehandleren meget sjældent være indeholdt i dagsordenen. Til gengæld vil man oftest finde en indstilling fra et udvalg under det kollegiale organ, og dette udvalgs indstilling vil i så fald ofte bygge på sagsbehandlerens referat, men dette referat er gennem udvalgets bearbejdelse blevet accepteret som udvalgets opfattelse af sagen.

Når en administrativ afgørelse ankes til en højere instans, skal der hos denne myndighed ske en ny sagsbehandling. Der opstår i den forbindelse nogle særlige problemer, der ikke er løst på samme måde af alle de myndigheder, der optræder som ankeinstans.

Man må først gøre sig klart, at den myndighed, hvis afgørelse ankes, ikke kan anses for at være part i forhold til den sagsbehandling, der finder sted i ankeinstansen. Det er ganske vist den underordnede myndigheds afgørelse, der er indbragt for den - i den henseende - overordnede myndighed, men det gør ikke den underordnede myndighed til en part med de rettigheder, der f.eks. efter loven om offentlighed i forvaltningen knytter sig til dette begreb. Det er heller ikke sådan, at reglen om kontradiktion skal iagttages af ankeinstansen i forhold til den underordnede myndighed. Som

nævnt i afsnittet om høring er ombudsmanden endog gået så vidt i sine overvejelser, at han end ikke anser det for nødvendigt i alle tilfælde at få en erklæring fra den underordnede myndighed, men har henstillet til overvejelse, at ankeinstansen nøjes med telefonisk at rekvirere sagens akter.

I overensstemmelse med dette synspunkt har ombudsmanden i en konkret sag udtalt, at en ankeinstans ikke bør nøjes med at indhente en udtalelse fra den myndighed, hvis afgørelse er anket, men at ankeinstansen også bør rekvirere sagens akter. Ombudsmanden tillægger det betydning, at ankeinstansen får lejlighed til at gennemse selve det materiale, der har været til rådighed, før den påklagede afgørelse blev truffet, og ikke nøjes med den del af dette materiale, som den underordnede myndighed eventuelt fremkommer med i sin erklæring.

Når den myndighed, hvis afgørelse er anket, har erkendt, at den i realiteten er udtrådt af sagsbehandlingen, og at ankeinstansen har overtaget sagsbehandlingen, kan den erklæring, hvormed sagens akter fremsendes til ankeinstansen, indskrænkes til en henvisning til den trufne afgørelse.

Det er nærliggende for den underordnede myndighed dels at argumentere for den trufne afgørelse, dels at iværksætte nye undersøgelser, hvis anken indeholder nye påstande eller nye oplysninger. I almindelighed bør den underordnede myndighed ikke gøre nogen af delene. Begrundelsen for den trufne afgørelse bør enten være indeholdt i selve afgørelsen eller klart fremgå af sagens akter. Hvorvidt der skal foretages nye undersøgelser, tilkommer det ankeinstansen at afgøre, idet det som nævnt er denne myndighed, der har overtaget sagsbehandlingen.

Heri ligger også, at ankeinstansen, hvis den skønner at nye undersøgelser er nødvendige, selv må drage omsorg for at iværksætte dem, og at disse undersøgelser kan finde sted uden om den myndighed, hvis afgørelse er anket. Det kan endda af hensyn til klageren være hensigtsmæssigt, at denne myndighed holdes uden for ankeinstansens sagsbehandling.

Hvor der af ankeinstansen foretages nye undersøgelser, kan denne - som det i al fald sker på visse områder - samtidig med underretning om afgørelsen sende resultatet af de nye undersøgelser til den underordnede instans.

Det tjener to formål. For det første bliver den underordnede myndighed gjort bekendt med, at ankeinstansen ikke har fundet sagen tilstrækkeligt belyst, og at den måske har lagt vægt på forhold, som den underordnede myndighed ikke har været opmærksom på. På den måde får den underordnede myndighed mulighed for at indrette sin praksis efter ankeinstansens praksis. For det andet får den underordnede myndighed på denne måde adgang til resultatet af ankeinstansens undersøgelser i forbindelse med en fortsat eller fornyet sagsbehandling i forhold til den samme part. Dette sidste forhold er af væsentlig betydning for den underordnede myndigheds mulighed for at træffe rigtige afgørelser.

Foranstående om den underordnede myndigheds stilling under en ankesag gælder ikke, hvis der i anken indgår klager over selve sagsbehandlingen - proceduren - hvad enten denne klage retter sig imod myndigheden eller personer i dennes forvaltning. I det omfang hvori det sker, er myndigheden part i sagsbehandlingen hos ankeinstansen og må optræde som part.

Som nævnt har man ikke her i landet en lov om fremgangsmåden i den offentlige forvaltnings sagsbehandling. Det har man både i Norge og Sverige, men til gengæld er disse landes love fyldt med undtagelsesbestemmelser.

Spørgsmålet har et par gange været drøftet i Folketinget på grundlag af et forslag til folketingsbeslutning om en sådan forvaltningslov. Efter dette forslag skal loven bl.a. om sagsbehandlingen indeholde regler, der fastslår myndighedernes vejlednings- og bistandspligt, og som fastlægger omfanget af myndighedernes pligt til at forberede og fremskaffe de nødvendige oplysninger, samt som sikrer, at en sag ikke bliver afgjort, før der er givet parten meddelelse om, hvilke oplysninger der findes i sagen, og der er givet parten adgang til at udtale sig. Forslagsstillerne var klar over, at de foreslåede principper allerede blev fulgt af forvaltningen, men fandt, at disse principper burde lovfæstes og udbygges.

Drøftelserne i Folketinget viste, at spørgsmålet har været overvejet i Justitsministeriet, men at man der har fundet det mere hensigtsmæssigt at få fastsat regler om særlige punkter i sagsbehandlingen, f.eks. om offentlighedens og parternes adgang til at se akterne. Et andet punkt har været begrundelse af forvaltnings-

afgørelser, men betænkningen om dette spørgsmål er endnu ikke om-
sat til generelle regler.

Resultatet af drøftelserne blev, at justitsministeren lo-
vede at overveje at stille forslag om en forvaltningslov i forbin-
delse med en kommende revision af loven om offentlighed og parts-
offentlighed. Dette er endnu ikke sket.

8.4. Beslutningsgrundlag

Formålet med den interne sagsbehandling er at tilvejebrin-
ge grundlaget for en administrativ beslutning.

I dette grundlag indgår ofte erklæringer fra andre myndig-
heder eller personer, der besidder sagkundskab på et område af be-
tydning for sagens afgørelse. Sådanne personer eller myndigheder
kaldes, hvis myndigheden ikke selv er i besiddelse af tilsvarende
viden, for ekspertes. Ekspertrollen er relativ, fordi den afhænger
af, at den, som "eksperten" afgiver erklæring til, ikke er i be-
siddelse af den særlige viden på det begrænsede område. I en anden
sag kan det vise sig, at rollerne er byttet om, således at den tid-
ligere "ekspert"-myndighed eller -person nu er blevet den mindre
vidende, der må bede andre om bistand.

Det problem, der ofte drøftes i forbindelse med ekspertens
stilling og betydning for beslutningsgrundlaget, er, hvilken værdi
beslutningstageren skal tillægge ekspertens udtalelse.

Her er det afgørende, at forvaltningen, når man anmoder en
ekspert om en udtalelse, ikke foretager en blank høring, men præ-
ciserer, hvilket forhold i sagen man ønsker ekspertens udtalelse
om. Det er forfejlet, hvis man beder eksperten om at komme med et
forslag til sagens afgørelse. Det er ikke ekspertens opgave. Det
er derimod hans opgave at udtale sig om de forhold, hvor han - i
modsatning til den spørgende - er i besiddelse af en særlig viden.

Det er derfor berettiget for beslutningstageren at se bort
fra den del af en eksperts udtalelse, hvor han går ud over sin
rolle som ekspert og udtaler sig om sagen i almindelighed og om
den afgørelse, der bør træffes.

Hvis det virkelig havde været lovgivningsmagtens mening,
at eksperten alene skulle afgøre sagen, ville den nok have henlagt
myndigheden til eksperten. Når det ikke er tilfældet, ligger der
heri også, at lovgivningsmagten mener, at der kan være andre hen-

syn at varetage end de hensyn, som en ekspert lægger særlig vægt på.

Når denne afgrænsning af en eksperts rolle i beslutningsgrundlaget er foretaget, må beslutningstageren på den anden side også være berettiget til at medtage ekspertens udtalelse om det begrænsede forhold som en dokumenteret oplysning i beslutningsgrundlaget.

En anden art af erklæringer, der ofte indgår i beslutningsgrundlaget, kommer fra de såkaldte interesseorganisationer, jvf. afsnit 5. Det ligger i selve navnet, at disse organisationer har til formål at varetage deres medlemmers interesser, og at beslutningstageren derfor må være på vagt over for indholdet.

I praksis er forholdet ikke så klart. Interesseorganisationerne er efterhånden foruden at være det, der ligger i navnet, også blevet ekspertorganisationer, hvis viden og oplysninger må tillægges stor værdi som dele af beslutningsgrundlaget for administrative afgørelser. Vanskeligheden for beslutningstageren ligger som oftest i at skelne mellem på den ene side den ekspertviden, der findes i erklæringen, og som, jvf. ovenfor, kan indgå som en del af de dokumenterede oplysninger i beslutningsgrundlaget, og på den anden side den del af erklæringen, hvor medlemmernes interesser tilgodeses.

Det er muligt, at den sidste del af erklæringen også skal indgå i beslutningsgrundlaget, men i så fald skal det kun ske i det omfang, hvori den falder sammen med den målsætning, som beslutningstageren mener bør opfyldes.

Det tredje element i beslutningsgrundlaget og det, der altid indgår, er oplysninger om de faktiske forhold. Som regel er der ingen tvivl om, hvad der er korrekt, idet et af formålene med den interne sagsbehandling netop har været at få dokumenteret alle oplysninger, hvor der har været behov herfor, ved henvendelse til den eller de personer eller myndigheder, der kan bekræfte eller afkræfte oplysningen.

Hvis sagsbehandlingen ikke har fjernet tvivlen om et eller flere forholds faktiske karakter, kan oplysningerne herom ikke indgå som en bestanddel af det dokumenterede materiale, men må henvises til at være fremsatte påstande om, hvordan forholdet er, og som beslutningstageren kan tillægge værdi eller tage afstand fra.

Som det sidste af de elementer, der indgår i beslutningsgrundlaget, skal her nævnes den målsætning, som beslutningstageren agter at følge med den administrative afgørelse.

Denne målsætning er i langt de fleste tilfælde fastlagt i en lov eller i en regel, der i en bekendtgørelse eller et cirkulære knytter sig til loven. Reglen kan være så præcist formuleret, at der ikke er plads til nogen form for fortolkning. Det hører dog til sjældenhederne, at en regel ikke på et eller andet tidspunkt skal fortolkes, fordi den foreliggende sag indeholder et eller andet særligt forhold, der gør, at man ikke kan nå til en afgørelse ved en mekanisk anvendelse af reglen.

Det er i forbindelse med fortolkningen af reglerne, at problemerne opstår. Det er ikke hensigten her at gennemgå den juridiske side af fortolkningsspørgsmålet, men blot at fremsætte nogle bemærkninger ud fra en forvaltningsmæssig synsvinkel.

Hensynet til forudseelighedsretssikkerheden, som ombudsmanden har fremhævet, jvf. afsnit 8.3., må for en forvaltning være en dominerende faktor i forbindelse med fortolkningen af de regler, der administreres. Borgerne kan ikke være tjent med, at en praksis, som de har indrettet sig efter, pludseligt og uden varsel ændres af forvaltningen, fordi man anlægger en anden fortolkning. Forvaltningen kan måske være i tvivl om, hvorvidt en hidtidig fulgt fortolkning er rigtig, men i kraft af den betydning, man må tillægge forudseeligheden, skal der meget til, før forvaltningen ændrer praksis, d.v.s. ændrer målsætning.

Det kan ikke undgås, at forvaltningen nødsages til at ændre sin praksis og dermed opstiller en ny målsætning. Når det sker, bør det i kraft af hensynet til forudseeligheden i retssikkerheden gøres på en sådan måde, at de borgere, der har været eller vil blive berørt af den nye målsætning, bliver gjort bekendt med den ændrede praksis. Der findes imidlertid ikke under de nuværende forhold nogen garanti for, at en sådan offentliggørelse af en ændret administrativ praksis sker.

Fortolkningsspørgsmålet har foruden den nævnte generelle betydning også en mere konkret betydning. Det er i denne forstand, at fortolkning som oftest indgår i beslutningsgrundlaget, idet den åbner mulighed for, at myndigheden inden for de rammer, der sættes af reglen, og den praksis, der knytter sig til den, kan træffe den

afgørelse, der ud fra de individuelle hensyn i den enkelte sag, efter myndighedens opfattelse bedst opfylder den målsætning, der ligger bag reglen.

Det er på dette punkt, at de beslutningstagere, der er valgt, f.eks. medlemmer af en kommunalbestyrelse, vil finde, at de har mulighed for at træffe afgørelser efter deres eget skøn. Det kan være vanskeligt for personer, hvis arbejde til daglig ligger uden for forvaltningen, at forlige sig med, at de afgørelser, de som beslutningstagere i den offentlige forvaltning skal træffe, ikke kan træffes frit ud fra et skøn over, hvad den enkelte i den givne situation finder er ret og rimeligt.

Hvis det var tilfældet, ville det meget hurtigt føre til, at borgerne ikke vidste, hvilken praksis de kunne regne med, og dermed til usikkerhed i retstilstanden og uro blandt borgerne.

Det er nødvendigt med en kontinuitet og en ensartethed i forvaltningens praksis.

8.5. Beslutningsret

Den offentlige forvaltning har til hovedopgave at træffe beslutninger om de opgaver, som lovgivningsmagten har henlagt til den. Forvaltningen har endvidere til opgave at sørge for, at beslutningerne bliver omsat i praksis, men denne del af forvaltningens arbejde vil ikke blive behandlet her.

Retten til at træffe disse beslutninger er ved loven henlagt til en myndighed. Denne myndighed kan være en enkelt person, som tilfældet er f.eks. i centraladministrationen, hvor myndigheden er ministeren eller direktøren for et direktorat eller en styrelse. Myndigheden kan også bestå af et kollegium, f.eks. et amtsråd, et byråd eller et nævn.

For så vidt angår delegation af beslutningsmyndighed til embedsmænd henvises til afsnit 3.1. om ministerialsystemet og til afsnit 4.2. om de kommunale styrelsesordninger.

8.6. Afgørelse

Når den interne sagsbehandling er afsluttet med et referat og en indstilling, skal der træffes en afgørelse. I en forvaltning, der er opbygget på den sædvanlige måde med over- og underordnede, er det en enkelt person, der træffer afgørelsen. Hvis denne person

tiltræder den indstilling, der foreligger i sagen, har han dermed også tiltrådt den målsætning (= fortolkning) og de dokumenterede forhold, som medarbejderen har lagt vægt på.

Hvis beslutningstageren vel er enig i resultatet, men har en afvigende mening med hensyn til et eller flere punkter i indstillingen, er det nødvendigt dels for sagens rette ekspedition, dels for kontorets fremtidige praksis, at beslutningstageren gør opmærksom på sin afvigende mening. Beslutningstageren bør - stadig af hensyn til sagens ekspedition og til den fremtidige praksis - ikke nøjes med at konstatere de punkter, hvor han har en afvigende mening, men også begrunde denne mening.

Det gælder i endnu højere grad, hvor beslutningstageren ikke følger den forelagte indstilling, men tilsidesætter denne, således at afgørelsen bliver en anden end den indstillede. Der kan i visse tilfælde, hvor en sådan situation foreligger, være tale om, at beslutningstageren ønsker en kursændring i myndighedens hidtidige praksis. I disse tilfælde bør man, jvf. ovenfor om ombudsmandens udtalelse om forudsigelighedsretssikkerhed, nøje overveje ikke alene en ændring af praksis, men også og i lige så høj grad hvordan denne ændring af praksis kan komme til borgernes kendskab.

Hvor beslutningstageren ikke er en enkelt person, men et kollegialt organ, f.eks. en sagsbehandlergruppe eller et byråd, kan de betragtninger, der er anført foran, ikke altid anvendes. I de sager, hvor det kollegiale organs kendskab til sagen beror på det referat, som sekretariatet har udarbejdet, og hvor det kollegiale organ også kender sekretariatets indstilling, kan de nævnte betragtninger anvendes i de fleste tilfælde.

Imidlertid vil det før eller siden vise sig, at der i et kollegialt organ kan blive enighed om et resultat, men ikke om begrundelsen. I så fald må man nøjes med at registrere afgørelsen, men man kan ikke bygge den fremtidige praksis på denne afgørelse alene. Det er muligt, at en række nye tilsvarende sager efterhånden kan afklare de punkter, der har været enighed om, således at hensynet til forudsigelighedsretssikkerheden kan varetages påny.

8.7. Sagens ekspedition

Når afgørelsen er truffet, skal parten have besked om afgørelsen. Det bør ske i form af et brev, der i det mindste må in-

deholde en angivelse af, hvad parten har bedt om, og hvad afgørelsen går ud på, herunder eventuelle vilkår for afgørelsen. Der er næppe nogen uenighed om denne del af brevets indhold.

Det samme kan ikke siges om tre andre forhold, der også kan medtages i brevet om afgørelsen. Disse tre forhold er en fremstilling af de faktiske forhold, som afgørelsen bygger på, en begrundelse for afgørelsen og endelig en klagevejledning.

I de tilfælde, hvor en part får medhold, vil han som regel ikke være interesseret i andet end resultatet. Hvor parten kun får delvis medhold i sin påstand, eller han får afslag, er han interesseret i at få kendskab til det grundlag, hvorpå afgørelsen er truffet.

Det er imidlertid sjældent tilfældet, at man fra forvaltningens side underretter parten om det faktiske grundlag. Det beror ofte på en tradition eller mangel på en sådan, om en myndighed i tilfælde af helt eller delvis afslag underretter parten om det faktiske grundlag. Det hænger sammen med det næste forhold om begrundelsen, idet en part kun har mulighed for at bedømme afgørelsen, når han får kendskab såvel til det faktiske grundlag som til den målsætning (= fortolkning), der har ført til afgørelsen.

Imidlertid findes der forvaltninger, hvor man medtager det faktiske grundlag, men ikke begrundelsen i afgørelsen.

Der har været nedsat et udvalg til at overveje, om administrative afgørelser bør begrundes. Udvalget har afgivet en betænkning (657/1972) om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v. Udvalgets indstilling er, "at der - så vidt det er foreneligt med hensynet til en effektiv og smidig forvaltning - i videst muligt omfang meddeles begrundelse for forvaltningens afgørelser".

Udvalget er klar over, at kravet om samtidig begrundelse ikke kan blive absolut, og at en række helt berettigede modhensyn vil føre til, at der ikke overalt kan eller bør gives begrundelse. Udvalget går derfor ind for, at begrundelsesregler formuleres med bestemte sagsområder eller afgørelser for øje. Da det ikke kan ske på én gang for alle disse områder, foreslår udvalget, at sådanne begrundelsesregler indføres, efterhånden som der sker en fornyelse af lovgivningen på de forskellige sagsområder. Derved bliver det muligt at formulere begrundelsesreglerne på en sådan måde, at de

afpasses efter de særlige forhold, der gør sig gældende for netop det sagsområde, hvis lovgivning skal fornyes.

Udvalget finder, at denne fremgangsmåde godt kan forenes med udstedelsen af et cirkulære om generel pligt til efterfølgende begrundelse.

Udkastet til cirkulæret indeholder i §2 de mindstekrav til en begrundelse, som efter udvalgets opfattelse bør opstilles. Bestemmelsen foreslås formuleret således:

"§2. Begrundelsen bør indeholde en kort redegørelse for de faktiske forhold, der har været bestemmende, og angive de lovbestemmelser, der er lagt til grund.

Stk. 2. Ved skønsmæssige afgørelser bør der i alt fald redegøres for de faktiske omstændigheder og for eventuel praksis på området, der har været af betydning for skønsanvendelsen."

Udvalgets definition af begrebet begrundelse omfatter således både fremstillingen af de faktiske forhold og den målsætning (= fortolkning), der har været lagt til grund.

I det følgende vil begrebet begrundelse kun blive anvendt på målsætningen. Redegørelsen for de faktiske forhold giver ikke anledning til de store problemer. Selv om ikke alle faktiske forhold er medtaget i afgørelsen, har parten mulighed for, ved at anvende sin ret til aktindsigt, at få kendskab til alle faktiske forhold. Den samme mulighed har parten ikke med hensyn til den målsætning, som beslutningstageren har bestemt sig for.

Det er derfor af betydning for parten, at man udskiller dette forhold til en særlig behandling. Parten er interesseret i at kende den måde, hvorpå målsætningen sættes i forbindelse med de udvalgte faktiske forhold. Det er i denne forbindelse, at begrundelsen for afgørelsen ligger. Derfor har begrebet begrundelse her et andet indhold end i udvalgets betænkning.

I §3 i udkastet til cirkulæret har udvalget som et mindstekrav til målsætningen fundet det tilstrækkeligt med en henvisning i det omfang, hvori en anvendt lovfortolkning eller administrativ praksis er offentligt tilgængelig.

Dette vil næppe tilfredsstille den borger, der har fået et afslag, og som ikke har den udgave af den kommenterede lov ved hånden, hvortil der henvises i afgørelsen. Hvis der skal være realitet i pligten til begrundelse, må mindstekravet være, at der med

brevet om afgørelsen følger en kopi af det sted i den kommenterede lovudgave, hvortil der henvises. Det er med moderne kontorteknik ikke nogen uoverkommelig opgave.

Udvalgets krav, således som de fremgår af de citerede bestemmelser i §§2 og 3, indeholder ikke noget om den måde, hvorpå de konkrete faktiske forhold kombineres med den abstrakte målsætning, der er indeholdt i loven, og den praksis, der knytter sig hertil.

Det er næppe heller muligt i generelle formuleringer at opstille regler for, hvordan denne forbindelse mellem det konkrete og det abstrakte kan knyttes. Men det er vigtigt at få klarlagt, at det er denne forbindelse, som det gælder om at få forklaret for borgeren på en sådan måde, at han kan forstå afgørelsen. Det er i denne forbindelse, at borgeren finder begrundelsen. Det stiller store krav til den, der skal formulere udkastet til brevet (= konceptet).

Udvalgets indstilling er endnu ikke blevet fulgt op med regler om det indhold, som er foreslået i betænkningen. Man har som tidligere nævnt heller ikke endnu fremsat forslag til en forvaltningslov, men det overvejes i Justitsministeriet.

Det betyder imidlertid ikke, at udvalgets indstilling er uden indflydelse. For det første kan man konstatere, at der i de senere år gives begrundelse - samtidig eller efterfølgende - for administrative afgørelser, selv om indholdet af disse begrundelser ikke i alle tilfælde opfylder de krav, der er opstillet ovenfor. For det andet kan man af ombudsmandens praksis udlede, at selv om der ikke i loven er foreskrevet nogen pligt til at give en begrundelse, har han dog i et par tilfælde kritiseret, at en myndighed ikke har anført den lovbestemmelse, der var lagt til grund for afgørelsen. Man kan af ombudsmandens udtalelser se, at han gerne ser, at forvaltningen i et vist omfang begrundet sine afgørelser, i al fald efterfølgende.

Nært sammenhængende med spørgsmålet om begrundelse er muligheden for klagevejledning. Begrundelsesudvalget har også i sin betænkning (657/1972) beskæftiget sig med dette forhold.

Udvalgets hovedsynspunkt er, at forvaltningen skal give klagevejledning, samtidig med at den giver meddelelse om en truffen endelig afgørelse.

Udvalgets indstilling på dette punkt er blevet fulgt op af centraladministrationen, der i en lang række tilfælde har pålagt de underordnede myndigheder at give klagevejledning samtidig med afgørelsen enten i form af trykt vejledning, der vedlægges afgørelsen, eller ved at afslutte brevet om afgørelsen med oplysning om klagemuligheden, klagefristen samt navn og adresse på den myndighed, som klagen skal sendes til.

Ombudsmanden har i mange tilfælde kritiseret, at der ikke er givet klagevejledning. Under henvisning hertil må klagevejledning ved afgørelser, hvor parten ikke får medhold fuldt ud, efterhånden betragtes som en fast bestanddel af begrebet "god forvaltningsskik".

9. KOMMUNIKATION MED BORGERNE

På grund af rækkevidden og omfanget af de beslutninger, der træffes af den offentlige forvaltning, har man gennem de seneste år i stadig stigende grad drøftet behovet for en udveksling af oplysninger og synspunkter mellem forvaltningen og borgerne.

Således som vores politiske system er opbygget, er det de politiske ledelsers opgave at sørge for, at borgernes synspunkter inddrages i beslutningsprocessen, og som nævnt spiller også interesseorganisationerne en væsentlig rolle på dette område. Selv om man ved offentlighedsbestemmelserne i planlovgivningen har søgt at udvide borgernes muligheder for at give udtryk for deres meninger, har diskussionerne derfor først og fremmest vedrørt forvaltningens kommunikation eller overførsel af informationer, d.v.s. budskaber, til borgerne.

Efterhånden er ønskværdigheden heraf blevet en så accepteret målsætning, at diskussionerne ofte alene vedrører spørgsmålet om, hvorledes dette bedst kan ske; f.eks. ved annoncevirksomhed eller omdeling af husstandsbrochurer m.v.

Det bør derfor understreges, at modstykket til kommunikation er tavshed, og at mangelen på kommunikation ikke altid blot skyldes, at man ikke er klar over, at der eksisterer et udækket informationsbehov.

Overalt i verden er der hemmelighedsklausuler for sager, der antages at være af væsentlig betydning for den nationale sikkerhed. Specielt i Europa har det desuden af forskellige grunde været således, at hele den offentlige forvaltnings virksomhed principielt har skullet hemmeligholdes, med mindre andet blev bestemt. I England har en væsentlig begrundelse herfor været hensynet til privatlivets fred for de berørte parter, mens man i Tyskland bl.a. har henvist til, at forvaltningen lige som domstolene har et behov for interne og fortrolige overvejelser på grundlag af rent juridiske præmisser. I modsætning hertil fastlægger den amerikanske lovgivning, at hele forvaltningens virksomhed skal være frit tilgængelig for enhver, medmindre andet udtrykkelig bestemmes.

Lige som på en række andre områder kan baggrunden for disse forskelle mellem USA og Europa søges i historiske forhold. Da de europæiske principper blev fastlagt i middelalderen, var for-

valtningens virksomhed endnu mere begrænset, end det var tilfældet ved dannelsen af den amerikanske stat omkring år 1800. I Europa blev såvel den dømmende som den udøvende magt varetaget af fyrsterne, og bortset fra en begrænset lovgivning bestod det offentliges virksomhed i afgørelsen af enkeltsager. I USA erkendte man, at forvaltningen også mere generelt havde betydning for udformningen af retsreglerne. Samtidig havde forholdet til den tidligere engelske koloniadministration lagt grunden til en generel varsomhed over for forvaltningen, således at en principiel offentlighedsbestemmelse blev betragtet som en naturlig og nødvendig kontrolmulighed for borgerne.

Ved undtagelser fra de generelle bestemmelser i både Europa og USA er der på en række områder sket en tilnærmelse trods de forskellige udgangspunkter. Ikke desto mindre afspejler lovgivningen dog, at disse principper stadig har betydning. Den praktiske virkning heraf illustreres ved den legale offentliggørelse af materiale i undertiden dramatiske og kontroversielle affærer i USA.

I forhold til USA og det klassiske europæiske system indtager de skandinaviske lande i dag en mellemstilling. Dette er såvel tilfældet med hensyn til undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovene og i andre love - f.eks. miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om hemmeligholdelse af produktionshemmeligheder - som administrationen af embedsmandsbestemmelsernes hemmelighedsregler. Trods det principielle forbud mod at ytre sig om forhold, som man har fået kendskab til i embedet, kan man i dag opleve embedsmænd udtale sig offentligt herom på en måde, som før den anden verdenskrig uvægerligt ville have ført til afsked.

I Danmark er mulighederne for at borgerne kan få kendskab til, hvad forvaltningen foretager sig, således gradvist blevet udvidet. De seneste års diskussion har imidlertid koncentreret sig om, hvorvidt forvaltningen selv mere bevidst skal informere borgerne såvel om enkeltsager som om sager af mere generel karakter.

I betænkningen om Begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v. (657/1972) frarådede et udvalg ud fra principielle overvejelser om de forskellige forhold i forvaltning-

gen, at der indføres en generel begrundelsespligt over for parterne i en konkret sag. En del forvaltninger har imidlertid på eget initiativ indført en praksis, hvorefter afgørelsen enten ledsages af en samtidig begrundelse, eller hvorefter der på anmodning fremsendes en efterfølgende begrundelse. Den nærmere karakter og udformning af disse begrundelser varierer dog stærkt. Generelle retsregler offentliggøres i Lovtidende og Ministerialtidende, hvori henholdsvis love og henholdsvis bekendtgørelser og cirkulærer optages. Praksis m.h.t. Ministerialtidende har dog været særdeles svingende, og det har gennem en længere periode været ret tilfældigt hvilke bestemmelser, der er blevet optaget heri. Det såkaldte Lovtidendeudvalg (469/1967), der bl.a. drøftede disse tidsskrifter og i almindelighed den informationsvirksomhed, som forvaltningen bør tage initiativet til, mente ikke, at der fandtes alvorlige mangler ved informationsvirksomheden. Udvalget foreslog dog bl.a., at samtlige retsfor skrifter uden opfordring tilsendes dagspressen samt Danmarks Radio. Specielt hvad Ministerialtidende angår, gav udvalgets formand W.E. von Eyben i øvrigt efter betænkningens afgivelse ved flere lejligheder udtryk for, at tidsskriftet burde nedlægges, da mængden af regler ikke gør det hensigtsmæssigt at informere andre end de mest berørte parter og andre specielt interesserede.

I fortsættelse af overvejelserne i lovtidendeudvalget fremkom to betænkninger om henholdsvis Dagspressen og samfundet (536/1969), hvori det anbefalede at udvide statens annoncering, og om organiseringen heraf (641/1972). På denne baggrund oprettedes Statens Annonce- og Reklamekontor som et konsulent- og bistandsorgan, hvorigennem al statslig annoncering skulle ske. Initiativet hertil og afgørelsen heraf samt betalingen blev henlagt til de respektive forvaltninger.

Alle de nævnte betænkninger understregede, at en informationsvirksomhed ikke burde begrænses til annoncering. I bet. 469 blev det således anbefalet, at embedsmændene skriver artikler til fagtidsskrifter m.v. Bortset fra sådanne mere specielle områder blev en række af informationsopgaverne i begyndelsen af 1970'erne nogle steder overført til nyansatte informationsmedarbejdere, der for de flestes vedkommende havde en journalistisk baggrund.

I ministerierne er vist nok alle informationsmedarbejdere blevet placeret i sekretariatskontorerne, hvorimod de i kommunerne dels er blevet indplaceret i borgmesterkontorerne og dels i de respektive forvaltningsgrene. Udover rådgivningsvirksomhed vedrørende annoncering og lay-out har informationsmedarbejdernes nærmere opgaver varieret stærkt fra en selvstændig udarbejdelse af artikler og taler m.m. til en sproglig rettelse af informationsmateriale, der er forfattet af de pågældende sagsbehandlere.

Vægten på den aktive information også i andre former end annoncevirksomhed afspejlede sig ved en navneændring i 1975 af annoncekontoret til Statens Informationskontor. Samtidig fik kontoret tillagt status som direktorat under Finansministeriet ved ansættelsen af en informationsdirektør. Med henblik på at udvide og effektivisere den statslige informationsvirksomhed om love m.v. fremsatte en ny betænkning forslag om væsentlige bevillings- og personaleudvidelser for informationskontoret (787/1977).

Det anbefales, at den hidtidige informationsvirksomhed i ministerierne fortsættes og forbedres, samt at det primære initiativ vedrørende annoncering, afgørelsen af enkeltheder herom og betalingen af annonceringen fortsat henlægges til de enkelte ministerier. I modsætning til tidligere foreslås det dog, at også informationskontoret skal kunne tage initiativet over for ministerierne, og at kontoret bevilges en rådighedssum til uforudsete informationsopgaver. Endvidere foreslås det, at kontoret skal høres i alle bevillingssager vedrørende informationsvirksomhed, og at kontoret tildeles alle statslige bevillinger til et nyt samfundsprogram "OBS", som for fremtiden vil blive udsendt af Danmarks Radio. Produktionen skal ifølge en radiorådsbeslutning fra 1976 betales af de respektive forvaltninger.

Selv om de enkelte ministerier fortsat skal varetage væsentlige informationsopgaver, er der således tale om en udvikling, hvorefter informationskontoret kommer til at varetage tværgående opgaver svarende til Finansministeriets funktion i forhold til fagministerierne i øvrigt.

Alle de nævnte betænkninger er resultatet af overvejelser om, hvorledes de engang truffne beslutninger skal kommunikeres til borgerne, og de har derfor kun sporadisk strejft spørgs-

målet om, hvorvidt der også bør informeres om de samfundsforhold, der danner baggrund for beslutningerne, og den måde hvorpå beslutningerne bliver truffet. Ligeledes understreges det i en betænkning om kommunalt nærdemokrati (798/1977), at kommunikationsbehovet består i, at borgerne bør have kendskab til de kommunale myndigheders truffne beslutninger.

Oplysninger om både beslutningsgrundlaget og beslutningsprocessen fremkommer dog på mange måder både fra ministerier og fra kommunerne. Som nævnt er kommunerne i så henseende pålagt helt specielle forpligtelser ved kravene om information om region- og kommuneplanlægningen.

Selv om borgernes drøftelser af disse planer alene er vejledende og ikke har nogen formel bindende kraft, er der dog ingen grund til at antage, at de fremførte synspunkter ikke vil blive brugt som led i den endelige politiske debat. Erfaringer fra tilsvarende engelske forhold tyder på, at dette kan føre til utilsigtede resultater. Henvisninger til, at borgerne har givet udtryk for bestemte synspunkter, har ofte rummet den kerne, at et fåtal af særligt sagkyndige og ressourcerige grupper har formået at præge debatten meget stærkt. Som en modvægt hertil kunne man forestille sig, at der blev stillet penge og ekspertise til rådighed for borgerne i almindelighed, således som det blev foreslået i en foreløbig vejledning fra Miljøministeriet om regionplanlægning.

Ingen danske amter har afsat bevillinger hertil med henblik på offentlighedsfasen i 1977. Hvis sådanne bevillinger blev ydet ville et problematisk spørgsmål nok blive, hvem der da skulle administrere dem, og hvor den eventuelle ekspertbistand til borgerne skulle placeres.

Uden viden og andre ressourcer vil en kommunikationsproces være meningsløs. Som det er antydnet, er spørgsmålet om, hvorledes sådanne ressourcer tilvejebringes imidlertid ikke på nogen måde blot et teknisk og økonomisk spørgsmål. Kommunikationen mellem forvaltningen og borgerne er i sidste instans et spørgsmål, der vedrører indretningen af det politiske system.

10. ANVENDELSE AF EDB

10.1. Udvikling

I slutningen af 1930'erne var der udviklet en teknik til den maskinelle behandling af store mængder af oplysninger (= data). Det tekniske hjælpemiddel var i første omgang hulkort.

Det næste tekniske hjælpemiddel er elektronregnemaskinen (= datamaten), der i løbet af 1950'erne blev udviklet til administrative formål. Det er efter denne form for teknik, at man her i landet kalder den maskinelle behandlingsmetode for elektronisk data behandling.

I 1930'erne blev de første hulkortanlæg taget i brug af den offentlige forvaltning. I 1952 blev Kommunernes Hulkortcentral startet. I 1956 oprettedes andelsforeningen Jyske Kommuners Hulkortcentral. Begge disse centraler var selvstændige institutioner, som var oprettet på kommunalt initiativ. De større kommuner som København (1946 Københavns statistiske kontor), Frederiksberg (1949 skatteberegning), Odense og Århus havde installeret egne hulkortanlæg, der blev placeret inden for kommunens forvaltning, men som bortset fra Københavns kommunes anlæg i et vist omfang også påtog sig arbejde for andre kommuner i nærheden.

De kommunale centraler, der i 1960'erne gik over til at anvende edb-anlæg, indledte i 1965 et samarbejde, der organiseredes i et samarbejdsudvalg og et fællessekretariat. Samarbejdet løb således, at udviklingen et par år efter kommunalreformen afsluttedes med, at de 5 edb-centraler uden for Københavns kommune blev sluttet sammen i et interessentskab Kommunedata med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark som interessenter og med Frederiksberg kommune som medlem af repræsentantskabet. Edb-centralen i Århus kommune er med i Kommunedata, for så vidt angår maskinparken og driften, men ikke med hensyn til personalet. Der er via de kommunale organisationer et vist samarbejde mellem Kommunedata og Københavns kommunes edb-central om landsdækkende systemer.

For statens vedkommende blev den ny metode taget i brug i forskellige institutioner ved hjælp af egne hulkortanlæg, før man i 1959 besluttede sig til at oprette en fælles central for staten og kommunerne, nemlig I/S Datacentralen af 1959. Selv om de to kommunale organisationer sammen med de to hovedstadskommuner har halv-

delen af bestyrelsens 10 pladser og har halvdelen af den indskudte kapital, har Datacentralen hele tiden især virket som statens edb-central. Kun Københavns kommune benytter i et vist omfang Datacentralen. Mellem Datacentralen og Kommunedata er der etableret et samarbejde om fælles systemer.

I dag kommer ca. 86% af Kommunedatas omsætning fra kommunerne og amtskommunerne, mens ca. 7% af omsætningen kommer fra staten. For Datacentralen kommer ca. 90% af omsætningen fra staten, mens Københavns kommune tegner sig for nogle få procent. Begge centraler beskæftiger ca. 900 personer.

Der er mange lighedspunkter mellem de to centraler, men på et væsentligt punkt adskiller de sig fra hinanden. Datacentralen er en ren servicevirksomhed, der næsten udelukkende udvikler opgaver på bestilling fra en bruger. Kommunedata derimod udvikler i samarbejde med de kommunale organisationer selv systemer, som tilbydes kommunerne.

For statens vedkommende må det dog erindres, at en række store statsinstitutioner, f.eks. DSB, Post- og telegrafvæsenet, Danmarks Radio, Danmarks Statistik, Rigshospitalet, Københavns Universitet, har egne edb-anlæg, og at disse institutioners udgifter til anvendelse af edb udgør ca. halvdelen af samtlige statslige udgifter til edb.

Også for kommunernes vedkommende har udviklingen i de seneste år vist en anden tendens til spredning af edb-anlæggene, idet et mindre antal kommuner har anskaffet egne minidatamater, der er i stand til at udføre flere af de kommunale forvaltningsopgaver.

10.2. Opgaver

Den administrative/automatiske behandling af data er først taget i brug ved rutinemæssige opgaver, der er karakteriseret ved, at indgangs- og/eller udgangsmaterialet tilsammen er af stort omfang,

at opgaven løses på grundlag af et kartotek, som ajourføres, og hvorfra der hentes oplysninger til eventuel beregning og fremstilling af udgangsmaterialet,

at de regler, hvorefter administrationen udføres, er formuleret skriftligt, og at de hver for sig er forholdsvis enkle,

at reglerne normalt er udtømmende, d.v.s. at ingen eller

kun få tilfælde er udefinerede, og

at opgaven udføres inden for en organisatorisk enhed, f.eks. et kontor.

Eksempler herpå er skatteberegning, registre, forbrugsafgifter, lønninger og bogholderi.

Dette forhold i forbindelse med den spredte anvendelse af den ny metode og den daværende forvaltningsstruktur bevirkede, at en systematisk opbygning af den offentlige forvaltnings anvendelse af edb ikke fandt sted.

Den samfundsmæssige udvikling i 1960'erne bevirkede, at staten måtte påtage sig store administrative opgaver, der kun kunne udføres ved hjælp af edb. Eksempler herpå er cpr-registeret, kildeskattesystemet og motorregisteret.

Løsningen af disse opgaver måtte være landsdækkende og kunne ikke gennemføres, uden at anvendelsen af edb medførte et samarbejde om anvendelsen af edb mellem forskellige myndigheder med ensartede opgaver. Edb-anvendelsen bevirkede i kraft af det nære samarbejde, som edb kræver, ændringer i forvaltningen, f.eks. i organisationen eller i de tilvante arbejds gange.

Selv om de her nævnte opgaver er store, for kildeskattesystemets vedkommende en endog meget stor opgave med en årlig udgift til edb på ca. 113 mill. kr. i 1976/77, er der dog i administrativ henseende tale om afgrænsede områder med en klar administrativ målsætning.

Det næste trin i arten af opgaver er de integrerede systemer, d.v.s. at man lader to eller flere edb-systemer arbejde sammen og derved forsøger at løse flere opgaver med hver sin administrative målsætning.

Et eksempel er SIP-systemet, der indeholder sociale, indtægts- og persondata, og som for tiden er genstand for drøftelser mellem staten og kommunerne, jvf. delbetækning om personregistre nr. 784/1976 fra edb-samordningsudvalget. Systemet bygger på en integration af data fra kildeskattesystemet og cpr-systemet ordnet på en sådan måde, at systemet kan danne basis for den kommunale forvaltning af bl.a. indtægtsafhængige sociale ydelser. Der opstår ved en sådan integration en række problemer, hvoraf nogle vil blive berørt nedenfor.

En anden art af opgaver må dog nævnes først. Ovenfor er

omtalt landsdækkende edb-systemer, der er oprettet og udføres af de statslige myndigheder. Der findes imidlertid en række landsdækkende edb-systemer til løsning af opgaver, hvis løsning er lagt ud til kommunerne eller amtskommunerne. Disse edb-systemer er som oftest etableret af Kommunedata i samarbejde med den ene af eller begge de kommunale organisationer. Disse systemer er landsdækkende i den forstand, at de er i stand til at udføre opgaven, uanset om materialet kommer fra den ene eller den anden kommune, men de er ikke landsdækkende i den forstand, at alle kommuner er forpligtet til at benytte dem. Et eksempel herpå er edb-lønssystemerne, som kan foretage lønberegning og lønkontering i samme proces. Indførelsen af edb-lønssystemerne medførte, at lønbogføringen kunne nedlægges som en særlig funktion.

Rent faktisk findes der landsdækkende systemer, som Kommunedata udfører, men hvor Københavns kommune har sin egen løsning, der udføres enten på kommunens egen central eller på Datacentralen, og hvor enkelte kommuner ude omkring i landet enten udfører opgaven manuelt eller på kommunens egen minidatamat. I disse tilfælde kan der opstå en række problemer for den statslige forvaltning, idet der ikke på ensartet måde kan tilvejebringes landsdækkende materiale.

10.3. Ansvar

Der findes ikke generelle lovbestemmelser om, hvem der har ansvaret for anvendelse af edb i den offentlige forvaltning. Så længe man kunne holde anvendelsen af den ny metode inden for den organisatoriske enhed i den offentlige forvaltning, og det tekniske hjælpemiddel var underlagt denne enhed, opstod der ikke nye problemer om ansvaret. Indtil da kunne man holde sig til denne enheds sædvanlige ansvar.

De særlige ansvarsproblemer ved anvendelsen af edb opstår af flere grunde. For det første er selve den maskinelle behandling i vidt omfang henlagt til maskinanlæg, der ikke er undergivet den offentlige forvaltnings sædvanlige organer. Dernæst er mange af de store systemer etableret og evt. styret af institutioner, der står uden for den offentlige forvaltning. For det tredje er en række af de landsdækkende systemer ikke anvendt af alle de kommuner, som de er beregnet for. Og endelig skal staten, hvis den øn-

sker udtræk fra disse systemer, henvende sig til hver enkelt primærkommune/amtskommune for at få oplysningerne.

Før man kan gå videre med disse problemer, må man først afklare, i hvilken betydning begrebet ansvar i denne forbindelse anvendes. Da der her kun er tale om de sider af edb-anvendelsen, der vender ud mod den offentlige forvaltning, er der ikke grund til at drøfte f.eks. erstatnings- eller strafansvar her, men kun det politiske ansvar.

Den offentlige forvaltning handler, som der er redegjort for under afsnit 2.2., som en enhedsforvaltning under politisk ledelse, såvel på centralt hold som i lokaladministrationen. Ved at overlade den væsentligste del af lokaladministrationen til kommunerne har man vel indskudt kommunalbestyrelserne/amtsrådene som politiske ledelser af de pågældende forvaltninger, men det ændrer intet i det forhold, at den øverste politiske ledelse er de enkelte ministre, der hver for sit sagsområde har det fulde ansvar over for landets øverste politiske instans, Folketinget.

Problemet er derfor, hvordan ministeren kan opfylde dette ansvar i forhold til edb-anvendelsen i den offentlige forvaltning.

Det første skridt i denne retning bliver at klarlægge, hvordan begrebet edb-anvendelse skal forstås, når man ses det under denne synsvinkel. Hvordan afgrænses den forvaltningsmæssige anvendelse af edb, eller sagt på en anden måde, hvordan kan genstanden for det politiske ansvar defineres, når den administrative/automatiske behandling af data sker uden for den offentlige forvaltnings herredømme.

Et edb-system omfatter normalt en tilrettelæggelse af visse arbejdsgange i forvaltningen, såvel før som efter anvendelsen af edb. Disse arbejdsgange er allerede som følge af deres placering inde under det politiske ansvar enten i staten eller i kommunerne. På den anden side kan man holde selve den tekniske afvikling, når den foregår på centraler uden for den offentlige forvaltning, uden for det politiske ansvar.

Tilbage bliver den måde, hvorpå forvaltningen ønsker de indberettede data behandlet, d.v.s. strukturen i de registre over data, der oplagres, og programmerne for, hvordan disse data skal sættes i forhold til de behandlingsregler, der er indlagt i programmerne. Disse forhold er af afgørende betydning for forvalt-

ningen, idet forvaltningen ved hjælp af denne metode bliver i stand til at gennemføre en administrativ sagsbehandling efter forud lagte beslutningsregler. Forvaltningen kan på forhånd fastlægge betydningen af hver enkelt regel og bestemme, på hvilken måde hver enkelt slags data skal sættes i forhold til de forskellige behandlingsregler. Dette er i realiteten en programmeret maskinel administrativ sagsbehandling. Edb-systemet forstået på denne måde bør - uanset hvor det udføres - som al anden administrativ sagsbehandling i den offentlige forvaltning være undergivet politisk ansvar over for Folketinget.

I visse tilfælde er dette fastslået i loven om den pågældende arbejdsopgave. I §2 i lov nr. 259/1968 om folkeregistre er det således fastsat, at indenrigsministeren opretter et centralt personregister (CPR) og fastsætter de nærmere regler om dets udførelse og udnyttelse.

Helt så klart er det ikke fastsat i §85 i lovbekendtgørelse nr. 599/1973 om kildeskatteordningen, idet denne bestemmelse kun fastsætter, at skattemyndighederne fører registre over de indeholdelsespligtige efter regler, der fastsættes af finansministeren (nu ministeren for skatter og afgifter). Kildeskattesystemet, der er det største administrative edb-system her i landet, indeholder imidlertid andre registre og en række behandlingsprogrammer, der ikke er direkte omfattet af lovbestemmelsen. Endelig kan man nævne sygesikringsordningen (311/1971) og dagpengeordningen (262/1972), hvor det i begge tilfælde var klart, at lovene skulle administreres af amtskommunerne og primærkommunerne ved hjælp af edb-systemer, men hvor ingen af lovene indeholder noget om ansvaret for disse edb-systemer.

I de to første tilfælde blev de nødvendige edb-systemer tilvejebragt af de to forvaltningsorganer (Sekretariatet for Personregistrering og Kildeskattedirektoratet), der blev oprettet med henblik på opgavernes løsning.

For de to sidstnævnte loves vedkommende er forholdet et andet, idet administrationen af lovene er overladt til henholdsvis amtskommunerne (+ hovedstadskommunerne) og primærkommunerne.

De nødvendige edb-systemer til administration af disse love er tilvejebragt af Sikringsstyrelsen under Socialministeriet, de to kommunale organisationer, hovedstadskommunerne og Kommunedata.

Det er de samme, der vedligeholder og styrer de to loves edb-systemer, således at sygesikringssystemet styres af en arbejdsgruppe under Amtsrådsforeningen, mens dagpengeordningens system styres af en arbejdsgruppe under Kommunernes Landsforening. Ansvar for disse edb-systemer i forhold til den offentlige forvaltnings politiske system er dermed uklart. Registerudvalget antager i sin betænkning (767/1976), at den ansvarlige er den enkelte amtskommune, hovedstadskommune eller primærkommune

Det ene af disse to systemer, sygesikringssystemet, udføres dels af Kommunedatas 5 centraler, dels af Københavns kommunes edb-central, men det er ikke helt det samme system, idet der er variationer fra central til central bl.a. på grund af, at der ikke er ensartede overenskomstregler for hele landet.

Derimod er dagpengesystemet det samme, hvad enten det udføres af Kommunedatas 5 centraler eller for Københavns vedkommende af Datacentralen.

I denne forbindelse må SIP-systemet nævnes. Formålet med systemet er en forenkling af bestående systemer om ajourføring af og anvendelse af data om borgerne. Systemet er opbygget omkring en række sammenhængende registre, hvortil der etableres terminaladgang.

Systemet er planlagt gennemført i tre faser, hvoraf fase 1 er taget i brug i ca. 50 kommuner, mens fase 2 er under konstruktion. Fase 3 er ikke besluttet endnu.

Fase 1 består i terminaladgang til cpr-data, mens fase 2 sigter mod at udvide dataindholdet med sociale, indtægts- og sygesikringsdata.

Statens repræsentanter i edb-samordningsudvalget har fundet, at det ikke vil være rigtigt på nuværende tidspunkt at iværksætte SIP-fase 2. Dette standpunkt er bl.a. begrundet med, at forhold om økonomi, konsekvenser for skattesystemerne samt ansvar og styring ikke er tilstrækkelig belyst. Regeringen har tilsluttet sig dette standpunkt.

Blandt de forhold, der rejser særlige ansvarsproblemer, blev også nævnt, at landsdækkende systemer ikke benyttes af alle kommuner, som det er beregnet for, og at staten for sådanne systemer, selv om de benyttes af alle, ikke umiddelbart kan få udtræk fra systemet, men må rette henvendelse til hver kommune for

at få oplysningerne, medmindre der er lovhjemmel for et direkte udtræk.

Disse forhold gør sig f.eks. gældende for det kommunale økonomisystem, der opfylder kravene til den regnskabsreform for primærkommuner og amtskommuner, der trådte i kraft den 1. januar 1977, og som blandt sine hovedformål har at tjene som oplysningskilde for staten. Det gælder også for lønsystemerne, for så vidt angår den gruppe af ansatte i kommunerne, som staten fortsat har forhandlingsretten for, nemlig lærerne i folkeskolen og ved gymnasieskolerne m.v. For et enkelt af disse lønsystemer, det såkaldte lærerlønsystem, der tidligere har været styret af Undervisningsministeriet, men nu styres sammen med de andre kommunale landsdækkende lønsystemer, er statens behov for udtræk dog i sin tid indlagt som en fast bestanddel af programmet.

Ansvarsproblemet er ikke endelig løst, men det fremgår af edb-samordningsudvalgets betænkning, at der på grundlag af drøftelser efter registerudvalgets betænkning (767/1976) er enighed mellem Indenrigsministeriet, Finansministeriet og Justitsministeriet om, at ansvaret for oprettelse og drift af edb-registre i henhold til den kommende lov om offentlige registre, for så vidt angår de store fælleskommunale registre, ikke reelt kan ligge hos kommunalbestyrelserne, men må henføres til en minister.

Denne stillingstagen medfører en lang række spørgsmål, som edb-samordningsudvalget efter sit kommissorium må tage op.

I forslaget til lov om offentlige myndigheders registre, der i foråret 1977 er forelagt Folketinget, er det nu i §7 foreslået, at tilslutning til et register eller et system af registre, der er indrettet med henblik på at kunne føres for kommunale myndigheder fra flere kommuner, kun må finde sted, når registeret eller registersystemet er godkendt af finansministeren, og denne eller en anden minister har fastsat forskrifter om det pågældende registers eller registersystems opbygning og drift.

10.4. Styring

Det er i det foregående afsnit flere steder omtalt, at et edb-system er blevet styret af en myndighed eller institution. Det kræver en nærmere forklaring af, hvad der ligger i styringen. Mens ansvaret, jvf. ovenfor, her vedrører forholdet mellem den politi-

ske ledelse og forvaltningen, er styringen et spørgsmål om forholdet imellem forvaltningen og edb-systemet.

Ud fra denne synsvinkel kan styringen være et internt organisatorisk problem, når edb-systemet anvendes på edb-anlæg, der er et led i den offentlige forvaltning. Men styringen kan også være et eksternt problem om forholdet mellem den enhed i forvaltningen, der anvender edb-systemet, og det organ uden for forvaltningen, der styrer edb-systemet. Det er især det sidste problem, der er af mere almen interesse. Det interne problem kan dog også få større interesse, hvis edb-systemet bruges af eller har betydning for forskellige forvaltningsenheder.

Indholdet af styringsfunktionen i forhold til et edb-system er spørgsmålet om, hvem der har ret til at foretage ændringer i eller tilføjelser til et edb-system og har pligt til at kontrollere, at edb-systemet bliver udført i overensstemmelse med det godkendte grundlag, samt har pligt til at sørge for, at edb-systemet bliver vedligeholdt, d.v.s. at konstaterede fejl rettes, og at nødvendige ændringer bliver foretaget.

En styring af et sådant indhold er en omfattende affære, der kræver både administrativ og edb-mæssig indsigt. Det er derfor som alt overvejende hovedregel overladt til en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for såvel forvaltningen som edb-centralen. Fra et forvaltningsmæssigt synspunkt - og her må ansvarsspørgsmålet erindres - er det uomgængeligt nødvendigt, at styringen ligger hos forvaltningen.

Når det foran er bemærket, at styring er en omfattende affære, hænger det sammen med selve den måde, hvorpå et edb-system er opbygget. På grund af teknikken i edb-anlæg må alt splittes op i de mindste enheder, og enhver valgmulighed må på forhånd overvejes og resultatet bestemmes. En datamat (= edb-anlæg) kan ikke tænke. Den kan kun udføre de ordrer, der indkodes, og den kan kun bearbejde de data (= oplysninger), som i forvejen er indlæst eller under kørslen indlæses. Det betyder, at styringen af et edb-system ikke kan ske ved hjælp af upræcise beslutninger, der giver mulighed for forskellige fortolkninger, eller ved hjælp af uafgrænsede mængder af data. Enhver ordre om ændring i eller tilføjelse til et edb-system må, ligesom selve grundlaget for systemet, være entydig og nøjagtig i alle enkeltheder. Det er en del af den datadisciplin,

som alle, der beskæftiger sig med edb, må bøje sig for. Disse ordrer om ændringer eller tilføjelser bør være formaliserede og dermed skriftlige, således at der ikke kan opstå tvivl om, hvorvidt eller hvornår en ordre er afgivet, eller om, at centralen har foretaget den ændring, som forvaltningen mener at have givet besked om.

Når styringen af et edb-system ikke ligger i den forvaltning, der anvender edb-systemet, opstår der som nævnt problemer. Der må etableres en organisation, som skaffer forbindelser mellem på den ene side det organ, der styrer edb-systemet, og på den anden side dels de forvaltningsenheder, der anvender edb-systemet, dels de edb-centraler, hvor systemet udføres.

Hvis man ser på det største af vore administrative edb-systemer, kildeskattesystemet, er der efter oprettelsen af Stats-skattedirektoratet oprettet et kontaktudvalg med direktøren som formand og med repræsentanter fra Kommunernes Landsforening, Foreningen af skatteinspektører, Foreningen af ligningskommissioner og Københavns kommunes skattevæsen. Dette kontaktudvalg, der alene tager sig af mere principielle spørgsmål, og som i kraft af sin sammensætning rækker ud over selve opkrævningen af skat (= kildeskat), har en række kontaktgrupper til sin rådighed. De nuværende 3 stående kontaktgrupper, der er sammensat af repræsentanter fra stat og kommune, der til daglig arbejder med problemerne, beskæftiger sig med de 3 områder af edb-systemet, hvor samarbejdet med kommunerne er størst. Disse områder er: 1) Slutligningen, 2) Ændringssystemet i forbindelse med forskudsregistreringen og 3) Oplysningsseddel-systemet.

Det gælder for både kontaktudvalget og kontaktgrupperne, at de ikke har nogen myndighed med hensyn til ændringer i systemet, men kun har rådgivende status. Beslutninger om ændringer i edb-systemet træffes i Statsskattedirektoratet og er dermed undergivet det politiske ansvar over for Folketinget, d.v.s. at ansvaret ligger hos ministeren.

Hvis man vender sig til det kommunale område, er der her flere niveauer, og styringsorganerne er af en anden struktur.

Det øverste niveau udgøres her af et edb-samarbejdsudvalg bestående af ledende medarbejdere fra Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark og Kommunedata med de administrerende

direktører som formandskab. Udvalget har bl.a. til opgave at afgive indstilling til bestyrelserne for de to foreninger og til Kommunedata om den detaljerede tilrettelæggelse af samarbejdet omkring de enkelte projekter, at tilvejebringe langsigtede udviklingsplaner og at formulere synspunkter om tilvejebringelse af edb-kapacitet inden for foreningernes områder. Den direkte styring finder derfor ikke sted på dette niveau.

På det næste niveau er der to sæt af styregrupper i hver sit regi, og det samme gentager sig på det tredje niveau.

De to kommunale organisationer har enten hver for sig eller i fællesskab for de enkelte sagsområder nedsat en række styregrupper, hvoraf nogle allerede er nævnt under punkt 2.3.3. Et par andre eksempler er lønstyregruppen og økonomistyregruppen. Disse styregrupper ledes af medarbejdere i en af de to kommunale organisationer og består i øvrigt af andre medarbejdere fra disse organisationer og af repræsentanter fra Kommunedata. Hvor en styregruppe har med flere edb-systemer at gøre, nedsættes der flere faggrupper, der ledes af repræsentanter fra de kommunale forvaltninger. Formændene for disse faggrupper kan deltage som observatører i styregruppens møder. Faggrupperne består i øvrigt af andre repræsentanter fra disse forvaltninger, der i det daglige beskæftiger sig med edb-systemerne, og fra organisationerne samt fra Kommunedata. I enkelte af disse faggrupper er staten og Københavns kommune repræsenteret.

Det andet sæt af styregrupper er nedsat af Kommunedata, der på mellemniveauet har nedsat en række fagstyregrupper for hvert sit område. Disse fagstyregrupper ledes af en medarbejder fra Kommunedata og består i øvrigt af medarbejdere fra Kommunedatas centraler. Grupperne skal bl.a. godkende ændringer og sikre, at de enkelte centraler yder ensartet service. Til centralerne er for hvert opgaveområde knyttet et brugerudvalg, der rådgiver centralerne om driftsmæssige spørgsmål.

Det er klart, at en sådan dobbeltorganisation, hvor hovedvægten for så vidt angår selve den direkte styringsopgave ligger dels på faggrupperne og dissers arbejdsgrupper under de kommunale organisationers ledelse, dels på fagstyregrupperne under Kommunedatas ledelse, må give forviklinger. Organisationen er en følge af, at kommunerne ønsker at opretholde en regional edb-service med

landsdækkende edb-systemer. Det er også karakteristisk, at styringen sker helt uden for det politiske ansvar, hvad enten dette er placeret hos en minister eller hos en borgmester, idet alle grupper alene handler under ansvar over for de to kommunale organisationer og/eller Kommunedata.

Samordningen mellem stat og kommuner i edb-spørgsmål er søgt udbygget på forskellige måder.

Administrationsrådet nedsatte i januar 1968 et udvalg til at vurdere, hvorledes man mest hensigtsmæssigt kan tilrettelægge koordineringen og den overordnede styring af såvel tilvejebringelsen af den nødvendige edb-kapacitet som dennes udnyttelse i forvaltningen. I udvalget, der bestod af 10 medlemmer, var der kun 1 medlem fra den kommunale forvaltning, mens de øvrige 9 repræsenterede staten.

Udvalget afgav betænkning den 19. december 1969 og foreslog, at det kommende administrationsdepartement varetog den overordnede styring og koordinering af edb-anvendelsen inden for staten, at der til departementet blev knyttet et rådgivende edb-udvalg med repræsentation fra såvel statslig som kommunal forvaltning og med edb-teknisk repræsentation, og at der blev oprettet permanente edb-sektorudvalg for større administrative sektorer med repræsentanter fra både statslig og kommunal forvaltning.

Af disse tre forslag blev kun det første fuldt gennemført, således at Administrationsdepartementet nu varetager den overordnede styring og koordinering for statens vedkommende. Imidlertid har edb-anvendelsen inden for staten fået en så stor udbredelse, at man inden for nogle af de større ministerier må foretage en tilsvarende centralisering, således at en enkelt enhed inden for et ministerium må varetage den overordnede styring og koordinering for ministeriets område. Som eksempel kan nævnes Undervisningsministeriet. Det tredje af forslagene er i praksis delvis gennemført, idet der for visse områder er etableret udvalg eller arbejdsgrupper, der fungerer som en art sektorudvalg.

Det næste led i samarbejdet mellem stat og kommune på dette område var den edb-samarbejdsaftale, der i januar 1973 blev indgået i forbindelse med dannelsen af Kommunedata. Aftalen er indgået mellem de to kommunale organisationer og Kommunedata med det formål bl.a., at politiske og administrative hensyn bliver styrende

ved iværksættelsen af nye edb-løsninger og for disses udformning, og at information om edb-teknikkens muligheder, forudsætninger og konsekvenser præsenteres i forbindelse med ændringer i bestående eller etablering af nye administrative systemer. Samtidig blev en arbejdsdeling aftalt, således af grovplanlægningen sker i de kommunale organisationer, mens systemkonstruktionen overlades til Kommunedata. Ved denne aftale var skabt muligheden for en overordnet styring og koordinering af edb-anvendelsen inden for den kommunale sektor.

Det næste mere generelle skridt i udviklingen skete i slutningen af 1975, da finansministeren nedsatte et datakoordineringsudvalg med repræsentation fra stat og kommune. Udvalget har en begrænset, men vigtig opgave, idet udvalget skal søge skabt en standardisering og samordning af informationer om sektorplanlægningen.

I august 1976 nedsatte finansministeren på foranledning af statsrevisorerne ønske om, at problemerne omkring databehandling i den offentlige sektor tages op til en bredere behandling i et edb-samordningsudvalg med repræsentation fra stat og kommune. Udvalget har bl.a. til opgave at undersøge de nuværende organer til styring og koordinering af den offentlige administrations anvendelse af edb og overveje behov for nydannelser.

Udvalget har i januar 1977 afgivet en delbetænkning, der er omtalt ovenfor. Det må ved vurderingen af denne betænkning erindres, at udvalget på grund af arbejdet i Indenrigsministeriet med modernisering af det nuværende CPR-system og arbejdet i Kommunedata med SIP-systemet fik til opgave hurtigst muligt at afgive delbetænkning om personorienterede edb-systemer, specielt med henblik på afklaring af den kortsigtede udvikling af det centrale personregister, det kommunale SIP-system og anvendelse af indtægtsdata. Denne delbetænkning blev efter et intenst arbejde afgivet i løbet af knap 5 måneder og har som tidligere nævnt dannet grundlag for regeringens beslutning om, at arbejdet med SIP-fase 2 må stilles i bero indtil videre. Af hensyn til de meget store investeringer i arbejdet med SIP-systemet var det nødvendigt at fremskynde arbejdet med at skaffe grundlaget for den politiske beslutning.

Edb-samordningsudvalgets arbejde fortsætter. Det må tillægges stor betydning, at der med den politiske beslutning på grundlag af delbetænkningen er skabt et klart grundlag for at tilrettelægge det fremtidige samarbejde mellem stat og kommune.

Det er næppe muligt at komme med nogen generel konklusion om anvendelsen af edb i den offentlige forvaltning. Der er så mange uafklarede problemer, at det formentlig er nødvendigt med et langvarigt udredningsarbejde, før man med nogenlunde rimelig sikkerhed kan udtale sig om, hvilken indvirkning edb-anvendelsen har på den offentlige forvaltning.

Et af de større uafklarede problemer er forvaltningens brug af de resultater, der kommer ud af edb-systemerne, og navnlig de resultater, der kan komme ud. Edb-teknikken er langt forud for den administrative udnyttelse. Det er gået så hurtigt med anvendelsen af edb, at meget store dele af forvaltningens personale savner tilstrækkeligt kendskab til edb og dermed til de fordele og ulemper, der knytter sig til edb. Med en større forståelse for og mod til at bruge edb vil det være muligt at opnå større og bedre resultater.

Et andet uafklaret problem er forholdet mellem de administrative arbejdsgange og de tekniske måder at opbygge registerstrukturer og behandlingsprogrammer på. Man kan blive præsenteret for udmærkede tekniske løsninger, men man savner ofte den person, der både kan forstå den tekniske og den administrative betydning af den eller de foreslåede tekniske løsninger. Et forkert valg kan være dyrt, endog katastrofalt for hele opgavens løsning.

Man kan dog slå fast, at anvendelsen af edb i den offentlige forvaltning er kommet for at blive, og at afskaffelse af edb vil være umulig. Teoretisk kunne det tænkes, men i praksis kan det ikke gennemføres. Derfor må problemerne løses.