

REDEGØRELSE

fra

ARBEJDSGRUPPEN VEDRØRENDE  
CENTRALADMINISTRATIONENS ORGANISATION



BETÆNKNING NR. 629

KØBENHAVN 1971



## INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel I.	Indledning . . . . .	5
Kapitel II.	Resumé og forslag om gennemførelse . . . . .	7
Kapitel III.	Almindelige synspunkter vedrørende departementernes stilling i den offentlige administration. . . . .	13
Kapitel IV.	Departement - direktorat . . . . .	15
Kapitel V.	Departementernes enkeltsager . . . . .	22
Kapitel VI.	Departementernes opgaver og organisation. . . . .	26
Kapitel VII.	Centraladministrationens personale. . . . .	33
Kapitel VIII.	Samordningen af statens og kommunernes virksomhed. . . . .	36
Kapitel IX.	Øvrige spørgsmål . . . . .	44

## BILAGSFORTEGNELSE

Bilag 1.	Administrationen af civil værnepligt af sekretær, cand.jur. Jette Mersing, indenrigsministeriet . . . . .	47
(Underbilag 1-5)	Vedrørende den nærmere overdragelse af opgaver til styrelsen for civil værnepligt . . . . .	52
Bilag 2.	Erfaringer vedrørende udlægningen af konkrete sager fra departementet for told- og forbrugsafgifter til direktoratet for toldvæsenet af fuldmægtig, cand. jur. B. Zilmer-Pedersen, finansministeriet, departementet for told- og forbrugsafgifter. . . . .	59
(Underbilag 1-3)	Skrivelser fra finansministeriet af 25. marts 1965 vedrørende instrukser for tolddirektoratet . . . . .	62
Bilag 3.	Forbrugsafgiftsnævnene af fuldmægtig, cand.jur. B. Zilmer-Pedersen, finansministeriet, departementet for told- og forbrugsafgifter. . . . .	76
(Underbilag)	Vedrørende forretningsorden for Nævnet vedrørende Merværdiafgift m. v. . . . .	78
Bilag 4.	Notat om forvaltningsdomstole af sekretær, cand. jur. Per Lorenzen, justitsministeriet . . . . .	81
Bilag 5.	Nogle hidtil anvendte styringsmidler over for kommunerne af fuldmægtig, cand. jur. Preben Espersen, indenrigsministeriet . . . . .	87



## I. Indledning

I oktober måned 1970 besluttede regeringen at nedsætte en arbejdsgruppe med den opgave at udarbejde en redegørelse om centraladministrationens fremtidige organisation. Arbejdsgruppens kommissorium fik følgende indhold:

»Gruppen skal beskæftige sig med mulighederne for, at departementerne i videre omfang end nu kan samle sig om løsningen af centrale regeringsopgaver.

1. Arbejdsgruppen skal undersøge, hvilke kategorier konkrete sager (navnlig godkendelses-, dispensations- og rekursager) der vil kunne afgøres endeligt af andre instanser end departementerne. Gruppen må i den forbindelse foretage en vurdering af, hvilke typer myndigheder der er egnede til at træffe endelig afgørelse i sådanne konkrete sager, der fortsat ønskes afgjort eller efterprøvet centralt.

Et departement skal på tidssvarende måde kunne følge udviklingen inden for ministerens sagsområde, samle relevante informationer, tage initiativ til og forberede lovgivning m. v., varetage overordnet planlægning og budgetlægning for hele ministerens sagsområde, overvåge og stimulere underordnede administrative organer (bl. a. informationsproblemet), overvåge rationaliseringen i snævrere betydning m. v.

De principielle retningslinier for departementernes arbejdsopgaver, således som de er kommet til udtryk i administrationsudvalget af 1960's 1. betænkning, må nok stadig være gældende, men en vis redigering af disse retningslinier, også som følge af den decentralisering, der vil ske i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen, er nødvendig.

2. Arbejdsgruppen må foretage en kritisk gennemgang af den departementale arbejds- gang og opbygning og fremkomme med en vurdering af, om departementerne i deres

nuværende skikkelse er egnede til at varetage de funktioner, som er nævnt under 1.

3. En påtrængende opgave må det være - om muligt - at fremkomme med en redegørelse for de principielle muligheder for statslig styring af en decentraliseret administration, uden at det sker i forbindelse med behandling af konkrete sager.

Det bemærkes i denne forbindelse, at arbejdsgruppens opgaver vil have sammenhæng med problemerne omkring opgavefordelingen mellem stat og kommune.

En aflastning af departementerne vil kunne ske ved, at afgørelsen af sager af teknisk og rutinepræget karakter lægges ud til amtskommuner og kommuner, hvorved man dog må tage hensyn til den enkelte borgers retssikkerhed.

4. Arbejdsgruppen skal ikke behandle spørgsmålet om deling, oprettelse eller nedlæggelse af ministerier. Det er ikke hensigten, at igangværende udvalgsarbejder m. v. vedrørende administrationens organisation på specialområder skal standses ved iværksættelsen af gruppens arbejde.

5. Gruppen vil ikke alene kunne stille forslag til ændringer af eksisterende forhold, men vil også kunne foreslå, at forskellige forhold, som den finder det for kompliceret at tage stilling til inden for rimelig tid, undergives en særskilt undersøgelse og behandling, f. eks. i særlige udvalg eller arbejdsgrupper.«

Arbejdsgruppen blev ved nedsættelsen anmodet om at lade den af afdelingschef i forsvarsministeriet Bertil Jacobsen udarbejdede redegørelse om den departementale planlægningsvirksomhed indgå i sine overvejelser.

Efter arbejdsministerens beslutning fik gruppen følgende sammensætning:

Fg. kontorchef Helge Korsbæk, arbejdsministeriet, administrationsdepartementet (formand).

Lektor Ejler Koch, Københavns universitet.  
Fg. kontorchef O. Unmack Larsen, justitsministeriet.

Fuldmægtig Holger Lavesen, indenrigsministeriet.

Lektor A. Lund-Sørensen, Århus universitet.  
Fuldmægtig Søren-Ole Olsen, statsministeriet.

Fuldmægtig Finn Svarrer, socialministeriet.

Fuldmægtig B. Zilmer-Pedersen, finansministeriet, departementet for told- og forbrugsafgifter.

Som sekretærer for arbejdsgruppen udpegedes sekretær Anders Winther og sekretær Hans Würtzen, arbejdsministeriet, administrationsdepartementet.

I februar 1971 fritoges kontorchef O. Unmack Larsen, der var blevet udnævnt til landsdommer ved Vestre Landsret, for hvervet som medlem af arbejdsgruppen. I stedet indtrådte kontorchef H. H. Brydensholt, justitsministeriet.

I august 1971 fritoges kontorchef H. H. Brydensholt, der var blevet udnævnt til fængselsdirektør, for hvervet som medlem af gruppen.

Fuldmægtig Holger Lavesen blev i begyndelsen af november 1971 udpeget til departementschef i ministeriet for forureningsbekæmpelse. Gruppens arbejde var på dette tidspunkt så langt fremskredet, at departementschef Lavesen har fundet det rigtigt at underskrive redegørelsen, uanset at han ikke har deltaget i det afsluttende arbejde og derfor ikke har haft lejlighed til at tage stilling til redegørelsens endelige udformning.

De enkelte medlemmer har ikke i arbejdet repræsenteret deres respektive styrelser, og de i redegørelsen fremsatte synspunkter og forslag dækker derfor kun gruppens egen opfattelse.

Arbejdsgruppen har afholdt 31 møder. Medlemmer af gruppen har desuden haft orienterende drøftelser med daværende boligminister Aage Hastrup og med embedsmænd fra boligministeriet samt med departe-

mentschef Eigil Jørgensen, statsministeriet. Endvidere har medlemmerne Koch, Lavesen, Lund-Sørensen og Svarrer samt sekretær Würtzen i dagene fra den 24. til den 26. april 1971 foretaget en studierejse til Stockholm for ved samtaler med embedsmænd at få et nærmere indblik i den svenske centraladministrations organisation m. v. Søren-Ole Olsen har i marts 1971 under et besøg i Oslo haft lejlighed til at orientere sig om den norske centraladministrations organisation.

Under hensyn til det meget omfattende kommissorium og til den forholdsvis korte tid, der har stået til rådighed, har gruppen ikke fundet det hensigtsmæssigt at udarbejde en systematisk sammenhængende fremstilling af de problemer, der er opregnet i kommissoriet.

Redegørelsen er i stedet bygget op omkring de forslag, som gruppen stiller. Forslagene, der er fortløbende numereret, er udformet kortfattet og således, at det i hvert enkelt tilfælde er angivet, hvem det videre initiativ påhviler, såfremt det måtte blive besluttet at gennemføre forslaget.

Forslagenes indhold og præcisionsgrad varierer efter emnets karakter. I en række tilfælde har gruppens eget arbejde eller allerede foreliggende undersøgelser kunnet danne grundlag for mere konkrete forslag. I andre tilfælde har man - som forudsat i kommissoriet - måttet stille forslag om, at visse problemer tages op til særskilt behandling.

I tilknytning til de enkelte forslag er givet hovedpunkterne af den diskussion, som gruppen har haft om det pågældende spørgsmål, herunder de argumenter til støtte for forslaget, som har forekommet særlig relevante.

Denne udformning af redegørelsen indebærer, at beskrivelsen af de faktiske forhold og argumentationen for de stillede forslag ikke har det omfang og den dybde, som er sædvanlig for betænkninger om emner som de foreliggende. Den valgte fremstilling betyder til gengæld, at redegørelsen er forholdsvis overskuelig og let tilgængelig.

København, den 10. december 1971.

**E. Koch**

**H. Korsbæk**  
formand

**Søren-Ole Olsen**

**F. Svarrer**

**H. Lavesen**

**A. Lund-Sørensen**

**B. Zilmer-Pedersen**

*H. Würtzen*

*A. Winther*

## II. Resumé og forslag om gennemførelse

### A. Resumé

1. Udviklingen gennem 1960'erne har understreget behovet for at styrke den overordnede planlægning og ledelse af statens forvaltning. Samtidig vil den påbegyndte decentralisering nødvendiggøre ændrede samarbejdsformer mellem staten og kommunerne.

Af begge grunde bør der ske en tilpasning af centraladministrationens struktur og arbejdsgang. Der bør herunder etableres en ordening, hvor de opgaver, som ikke har betydning for den overordnede ledelse, henlægges fra departementerne til andre organer, således at styringen af forvaltningen i stigende omfang baseres på planer og generelle retningslinier.

2. *Der kan ikke opstilles nogen enkelt plan for centraladministrationens opdeling i departementer, direktorater og nævn, som kan anvendes på alle områder.* I kap. IV er imidlertid beskrevet to principskitser, der hver for sig har fået tilslutning fra dele af arbejdsgruppen, i den forstand at de betragtes som det normalt mest hensigtsmæssige udgangspunkt for en omlægning af forvaltningen på de enkelte områder. En fælles forudsætning for begge principskitser er, at der etableres *personalefællesskab* mellem de enkelte enheder på et givet område.

*Arbejdsgruppens flertal* (Korsbæk, Lavesen, Svarrer og Zilmer-Pedersen) finder (kap. IV, principskitse 1), at en *opdeling af centraladministrationen i departement og direktorater* på de fleste områder vil danne en hensigtsmæssig ramme for departementernes arbejde med planlægning og udvikling, ligesom den vil kunne sikre en rimelig og forholdsvis klar ansvarsfordeling med hensyn til den daglige ledelse af administrationen. *Centraladministrationens opgaver i forbindelse med den daglige administration bør dog i videre omfang end hidtil varetages uden for departementerne, især i direktora-*

*ter.* Herved opnås, at departementet bliver en forholdsvis lille enhed - 20-40 sagsbehandlere, uden at dette dog skal opfattes som en norm. Dette i forbindelse med en særligt tilpasset intern organisation vil forbedre departementernes muligheder for at koncentrere sig om den overordnede planlægning og styring.

Direktoraterne bør efter flertallets synspunkt ikke blot betragtes som udøvende myndigheder, men også i vidt omfang som serviceorganer for minister og departement. Dette indebærer, at *samarbejdet mellem departement og direktorat* må tilrettelægges mere fleksibelt, end det hidtil har været almindeligt, og der er derfor stillet forslag om (kap. IV, forslag 2), at der mellem hvert departement og direktoratet jævnlige afholdes kontaktmøder med deltagelse af cheferne i departementet og direktoratet.

Flertallet er opmærksom på, at denne opbygning ikke i alle tilfælde vil være et hensigtsmæssigt udgangspunkt for det praktiske arbejde. Under omtalen af principskitse 1 fremhæves afslutningsvis forskellige hensyn, der må indgå i den konkrete vurdering.

*Mindretallet* (Koch, Lund-Sørensen og Søren-Ole Olsen) finder - bl. a. under hensyntagen til den påbegyndte decentralisering af forvaltningsopgaverne - at en hensigtsmæssig nyordning med fordel vil kunne etableres med udgangspunkt i en *enhedsorganisation* for samtlige centraladministrative opgaver (jfr. kap. IV, principskitse 2). Efter denne skitse *opbygges ministerierne af et antal faglige enheder, der dels skal kunne virke som sædvanlige departementsenheder (afdelinger eller kontorer) og dels optræde som selvstændige institutioner, hvis ledelse træffer afgørelse i eget navn og på eget ansvar.* Med henblik på koordination af arbejdet skal der i tilknytning til ministeriets daglige ledelse oprettes et særskilt sekretariat.

En direktoratsløsning vil efter denne opfattelse kun have interesse, for så vidt angår løsningen af særlige, teknisk betonede opgaver.

Disse retningslinier for centraladministrationens opbygning har som nævnt karakter af principper, der må tilpasses de konkrete behov. Det foreslås derfor, at hvert enkelt departement i samarbejde med administrationsdepartementet gennemgår arbejdsopgaverne inden for departementets område med henblik på en omlægning af organisationen med udgangspunkt i en af de nævnte principskitser (jfr. kap. IV, forslag 3).

3. Som nævnt varetages departementernes kontrol- og styringsfunktion stadig i vidt omfang gennem stillingtagen til enkeltsager, herunder sagen i den administrative rekurs. En forskydning i departementernes opgaver i retning af planlægning og udvikling forudsætter, at dette forhold ændres. Hertil kommer, at påvirkning af forløbet gennem enkeltsager ikke i almindelighed kan anses for et særligt velegnet middel til den bredere styring af udviklingen på forvaltningsområder, som naturligt påhviler ministrene.

Den almindelige administrative klageadgang har til dels sin begrundelse i hensynet til borgernes retssikkerhed. Det i så henseende væsentlige er imidlertid ikke, at netop minister og departement har afgørelsen, men at det organ, som har kompetencen, har en sammensætning og procedure, som er egnet til at sikre en betryggende behandling af sagerne.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen, at *der bør ske en vidtgående udlægning af konkrete sager fra departementerne*. Der er derfor stillet forslag om, at hvert enkelt departement i samarbejde med administrationsdepartementet og justitsministeriets lovfdeling og senest i forbindelse med den foran nævnte gennemgang (forslag 3) foretager en undersøgelse af, hvilke af departementets konkrete sager vedrørende den løbende administration, der kan henlægges til andre organer end departementet, og på grundlag heraf gennemfører de fornødne ændringer af kompetenceforhold m. v. (jfr. kap. V, forslag 6). Det er i tilknytning hertil foreslået, at der efter gennemgangen tillige stilles *forslag om etablering af ankenævn*, hvor der viser sig behov herfor (jfr. kap. IV, forslag 4).

En betydelig del af departementernes klagesager angår kommunale afgørelser. I overvejelserne om udlægning af departementernes klagesager har man inddraget spørgsmålet om folketingets ombudsmands indseende med den kommunale forvaltning.

Ombudsmandens kontrol, som man anser som en mere effektiv retssikkerhedsgaranti end den traditionelle klageadgang til vedkommende minister, er her på visse punkter mindre vidtgående end overfor statsmyndigheder. Den decentraliseringspolitik, som følges, kan derfor indebære, at ombudsmandskontrollen bliver mindre omfattende end hidtil. Dette gør det efter arbejdsgruppens opfattelse *ønskeligt, at loven om folketingets ombudsmand tages op til revision med henblik på at sikre en ensartet ombudsmandskontrol i de tilfælde, hvor forvaltningen har kompetence til konkret at fastsætte indholdet af den enkelte borgers retsforhold til det offentlige eller til andre private, uanset om beføjelsen er hos statslige eller kommunale myndigheder*, (Kap. V, forslag 5).

4. Arbejdsgruppens udtalelser i kap. VI om *departementernes interne organisation og arbejdsgang* er udformet med henblik på en departements-direktoratsmodel efter principskitse 1, men synspunkterne vil også kunne anvendes på de faglige enheder i den af mindretallet anbefalede enhedsorganisation (principskitse 2).

Man har søgt at skitsere en organisation, som skulle gøre departementet egnet til at deltage i de for den øverste ledelse relevante dele af den administrative og lovgivningsmæssige planlægnings- og beslutningsproces og den administrative gennemførelses- og kontrolvirksomhed. *Det anbefales at tilrettelægge departementernes interne organisation således, at der tilvejebringes en arbejdsdeling mellem varetagelsen af administrations- og styringsopgaverne, planlægnings- og udviklingsopgaverne og departementets interne personaleforvaltning m. v.* (kap. VI, forslag 9).

*Administrations- og styringsopgaverne* omfatter den løbende administration vedrørende underordnede og kommunale forvaltningsmyndigheder, departementets behandling af spørgsmål om normeringsforslag og udbygningsplaner samt sager om lovgivning og andre generelle regler, for de væsentligere



reglers vedkommende i samarbejde med planlægnings- og udviklingsorganisationen. Endelig omfatter disse opgaver indsamling og bearbejdelse af rapporter om den løbende aktivitet samt varetagelse af ekspeditionen af sådanne klage- og dispensationssager o. l., som ikke har kunnet henlægges til andre organer end departementet.

*Planlægnings- og udviklingsopgaverne* vedrører den overordnede koordination og planlægning vedrørende det samlede forvaltningsområde. Deres varetagelse forudsætter, at der etableres en løbende rapportering om udviklingen på området, jfr. foran. Opgaverne omfatter i øvrigt den sammenfattende udarbejdelse af departementets bidrag til et eventuelt årligt eller flerårligt lovgivningsprogram såvel som til perspektivanalyser, budgetoverslag og finanslovsforslag - samt i forbindelse hermed udarbejdelse af baggrundsmateriale for en fordeling af ressourcer på budgetteringsrammer, hovedformål m. v. Planlægnings- og udviklingsorganisationen skal være ledende i samarbejdet med administrations- og styringsorganisationen om iværksættelsen og den endelige behandling af sager om væsentlige generelle regler, især ny lovgivning.

*Sekretariatsopgaverne* angår departementets indre forhold, herunder dets eget budget og personaleforhold og den interne rationalisering.

Arbejdsgruppen har overvejet, om man ved opbygningen af de enkelte enheder burde forlade den traditionelle kontorinddeling til fordel for en mere flexibel organisation. Spørgsmålet kan ikke besvares generelt. Af væsentlig betydning er bl. a. arbejdsopgavernes karakter, og i så henseende vil der gøre sig væsentlige forskelle gældende mellem de tre opgavekategorier. Det må dog forudses, at en fast grundopbygning (basisorganisationen) i vid udstrækning må suppleres med tværgående — permanente eller midlertidige - arbejdsgrupper (projektorganisation).

Det foreslås endvidere, at *departementerne i højere grad end nu anvender specialister navnlig ved løsning af planlægnings- og udviklingsopgaverne* (kap. VI, forslag 10).

Ligesom spørgsmålet om centraladministrationens opdeling i institutioner er departementernes interne organisation et problem,

som må løses konkret og på grundlag af de foran angivne principper. Det er derfor foreslået (kap. VI, forslag 9), at spørgsmålet om departementernes interne organisation medtages under den gennemgang, der er stillet forslag om i det foregående (kap. IV, forslag 3).

Departementernes mulighed for at planlægge, prioritere og styre aktiviteten på de enkelte forvaltningsområder må styrkes gennem en så præcis angivelse som muligt af forvaltningsopgavernes forudsatte formål, indhold og omfang og gennem etablering af en hertil svarende rapportering om den faktiske virksomhed. Efter arbejdsgruppens opfattelse vil en sådan rapportering i væsentligt omfang kunne sammenkædes med en rapportering om forbruget af bevillinger og personale, således at budgettet i højere grad kan tjene som ledelsesinstrument. Arbejdsgruppen har i denne forbindelse anbefalet (kap. VI, forslag 8), at det af økonomi- og budgetministeriet iværksatte arbejde med en effektivisering af statens budget- og regnskabsvæsen fremmes, og at der i tilknytning hertil gennem et samarbejde mellem budget- og økonomiministeriet og de enkelte departementer iværksættes en gennemgang af aktiviteten på de respektive forvaltningsområder med henblik på at *formulere udtryk for mål og præstationer, der er relevante for en vurdering af effektiviteten i den offentlige indsats*.

5. Det er åbenbart, at personalepolitikken er et meget væsentlig led i arbejdet med effektivisering af centraladministrationen. Det er derfor *foreslået (kap. VII, forslag 11), at det personalepolitiske udvalg genoptager sit arbejde*.

Arbejdsgruppen har drøftet enkelte spørgsmål inden for dette område og foreslået (kap. VII, forslag 14), at det personalepolitiske udvalg udarbejder forslag til en ordning, som sikrer en *friere personalebevægelighed* mellem de forskellige dele af centraladministrationen.

Arbejdsgruppen har specielt understreget betydningen af *større bevægelighed på chefniveau* og stillet forslag om (kap. VII, forslag 15), at økonomi- og budgetministeriet (lønnings- og pensionsdepartementet) udarbejder *forslag om åremålsansættelse* med henblik på at få gennemført en ordning, hvorefter alle chefstillinger i lønramme 36

og derover alene kan besættes på åremål.

Der må lægges betydelig vægt på *efteruddannelsen* inden for den offentlige administration. Det er i denne forbindelse foreslået (kap. VII, forslag 12), at man pålægger administrationsdepartementet, i samarbejde med de kommunale organisationer, at kortlægge den samlede efter- og videreuddannelsesvirksomhed af betydning for statens, amtskommunernes og kommunernes personale, at opgøre det offentliges samlede behov på dette område, og at stille forslag om samlede og koordinerede efter- og videreuddannelsesprogrammer for de forskellige hovedgrupper af medarbejdere i stat og kommune.

Det er tillige foreslået (kap. VII, forslag 13), at udenrigsministeriet i samarbejde med administrationsdepartementet og Danmarks Forvaltningshøjskole gennemfører et uddannelsesprogram, der skal give ansatte i departementer og direktorater bedre forudsætninger for at varetage opgaver under et øget internationalt samkvem, (jfr. i øvrigt forslag 12). Et sådant uddannelsesprogram bør indbefatte studieophold i udlandet og ophold ved danske delegationer ved internationale organisationer og ved visse ambassader i lighed med det af udenrigsministeriet arrangerede uddannelsesprogram for yngre medarbejdere i centraladministrationen med henblik på Danmarks medlemskab af Fællesmarkedet.

6. Der vil i de kommende år være behov for en stadig mere intensiv samordning af statens og kommunernes økonomi. Det er derfor foreslået (kap. VIII, forslag 17), at regeringen optager forhandlinger med repræsentanter for kommunerne med det formål at finde frem til en *institutionalisering af samarbejdsformen mellem staten og kommunerne med henblik på en koordinering af statens og kommunernes udgiftspolitik og resourceforbrug*. Arbejdsgruppen har redegjort for, hvorledes proceduren for en sådan samordning kan tænkes etableret gennem en tilpasning af den fremgangsmåde, der efterhånden er blevet fastlagt for statens egen budgetlægning.

En væsentlig forudsætning for en hensigtsmæssig koordination af den offentlige sektors udgiftspolitik og resourceforbrug er udarbejdelsen af flerårige budgetoverslag for amtskommuner og kommuner. Arbejdsgruppen har derfor stillet forslag om, at det

igangværende arbejde med en nyordning af de kommunale budgetter og regnskaber fremmes, og at der i denne forbindelse skabes mulighed for *opstilling af flerårige kommunale budgetoverslag* parallelt med statens budgetoverslag (jfr. kap. VIII, forslag 16).

Man har tillige gennemgået spørgsmålet om, hvilke reguleringsmetoder der kan benyttes i samordningen. Udover at anbefale, at den økonomiske styring får en generel karakter, har man dog ikke ment at burde udtale sig om, hvilken metode der bør foretrækkes, fordi valget beror på en nærmere vurdering af en lang række forhold af bl. a. politisk karakter.

Efter arbejdsgruppens opfattelse sker der ikke fra centraladministrationens side en tilstrækkelig effektiv koordination mellem på den ene side fagministeriernes og direktoraternes virksomhed over for kommunerne og på den anden side den generelle økonomiske styring af den kommunale aktivitet, som kanaliseres gennem indenrigsministeriet som øverste kommunale tilsynsmyndighed. På denne baggrund har arbejdsgruppen *foreslået (kap. VIII, forslag 18), at indenrigsministeriet får til opgave og udstyres med de fornødne ressourcer til at virke som et koordinationsorgan, for så vidt angår statens forhold til kommunerne*. Udbygningen af indenrigsministeriets virksomhed inden for dette område skal vedrøre koordinationen af de økonomiske, administrative og retlige sider af de øvrige ministeriers (sektorministeriernes) virksomhed, for så vidt denne medfører, at der pålægges kommunerne opgaver. I forbindelse hermed må det påhvile indenrigsministeriet at forberede materiale til de regeringsudvalg, der behandler og træffer afgørelse i disse spørgsmål.

Som nævnt har arbejdsgruppen overvejet spørgsmålet om metoder inden for statens generelle økonomiske styring af kommunernes virksomhed. Man har også drøftet styringen inden for sektorlovgivningens rammer (f. eks. undervisnings-, social-, sygehus- og vejlovgivningerne). Arbejdsgruppen mener her, at styringen fortrinsvis må baseres på regelmæssig rapportering om tilstanden på det pågældende område, fastsættelse af generelle forskrifter, hvor dette er nødvendigt, rådgivning fra statens side og ordninger med udbygningsplaner, således at der også ved amtsrådenes og de centrale myndigheders

stillingtagen til planerne søges tilvejebragt en koordination med den økonomiske og fysiske planlægning. Også denne fagligt prægede styring bør som regel tilrettelægges generelt, således at man f. eks. undgår ordninger, der indebærer godkendelse af konkrete projekter.

*Hele problemkredsen om styringsmidler bør imidlertid efter arbejdsgruppens mening snarest gøres til genstand for særskilt undersøgelse*, og det er foreslået (kap. VIII, forslag 19), at indenrigsministeriet lader foretage en sådan med henblik på at finde frem til et mere effektivt og rationelt styringssystem i forholdet mellem staten og kommunerne i overensstemmelse med de af arbejdsgruppen skitserede synspunkter.

7. Det øgede behov for samordning af de forskellige grene af den offentlige virksomhed gør det efter arbejdsgruppens opfattelse hensigtsmæssigt, at *spørgsmålet om en vis formalisering af den forberedelse af regeringens forhandlinger, som finder sted på embedsmandsplan, tages op til overvejelse*. Det er derfor foreslået (kap. IX, forslag 20), at statsministeriet iværksætter en undersøgelse af - og eventuelt stiller forslag om ændringer i — følgende forhold:

a. Tilvejebringelsen og karakteren af det skriftlige materiale, der foreligger til brug for regeringens forhandlinger og beslutninger,

b. proceduren ved effektueringen af regeringsbeslutningerne og

c. koordinationen mellem departementerne med henblik på regeringsarbejdet, herunder spørgsmålet om etablering af et for regeringen og regeringsudvalgene fælles serviceorgan.

8. Planlægnings- og udviklingsarbejdet i centraladministrationen varetages i vid udstrækning af *udvalg, kommissioner, arbejdsgrupper m. v.* Antallet af disse har i de senere år nogenlunde konstant været ca. 300. Arbejdsgruppen finder det ønskeligt, at der lægges betydelig vægt på udformningen af kommissorier, herunder at der i videre omfang end hidtil finder egentlige politiske overvejelser sted. Med henblik herpå er det foreslået (kap. IX, forslag 21 a), at man, når der rejses spørgsmål om reformer, i højere grad end nu lader embedsmænd eller udefra kommende sagkyndige udarbejde en præli-

minær redegørelse med et skøn over det reelle behov for et særligt udvalgsarbejde og en skitsering af de løsninger, der eventuelt bør overvejes nærmere.

Det er endvidere foreslået, at man i videre udstrækning end nu betjener sig af »enkeltmandskommissioner«, og at formænd og sekretærer for udvalg frigøres for anden tjeneste i tilstrækkeligt omfang (kap. IX, forslag 21 bog c).

Endelig har man foreslået, at alle udvalgsbetænkninger, sekretariatsredegørelser og i det hele alle samlede redegørelser fra centraladministrationen, som offentliggøres, optages i en samlet fortegnelse (kap. IX, forslag 21 d).

9. Ser man bort fra arbejdsgruppens stillingtagen til valget mellem de to principskitser til centraladministrationens institutionelle opbygning er der *på enkelte andre punkter fremsat mindretalsudtalelser og -forslag*.

I kap. IV er der således i tilknytning til principskitse 2 (enhedsorganisationen) afgivet mindretalsudtalelse af Koch og Lund-Sørensen om eventuel oprettelse af statssekretærstillinger og af Lund-Sørensen om ledelsen af departementernes faglige enheder.

I kap. VII har Søren-Ole Olsen taget afstand fra forslaget om åremålsansættelse i samtlige chefstillinger inden for centraladministrationen.

Endelig har Lund-Sørensen i kap. VIII om samordningen af statens og kommunernes virksomhed suppleret arbejdsgruppens forslag med forslag om a) bortfald af kommunernes selvstændige adgang til beskatning, b) om konsekvent gennemførelse af regler om statstilskud til kommunerne efter objektive kriterier og c) om en gennemgang af de normkrav, der stilles til kommunerne med henblik på at fastsætte dem til det minimalt forsvarlige og samtidig klarlægge deres økonomiske konsekvenser for kommunerne.

## B. Forslag om gennemførelse.

De fleste af arbejdsgruppens forslag går ud på iværksættelse af mere konkrete undersøgelser og reorganiseringer på grundlag af visse principper. Det må anses for hensigtsmæssigt, at gennemførelsen sker under en vis central koordination.

Arbejdsgruppen skal derfor foreslå,

(1) at regeringen efter at have taget stilling til arbejdsgruppens forslag fastsætter en

tidsplan for forslagernes gennemførelse på grundlag af en indstilling fra administrationsdepartementet.

### III. Almindelige synspunkter vedrørende departementernes stilling i den offentlige administration

1. Spørgsmålet om varetagelsen af de centrale regeringsopgaver har tidligere været genstand for overvejelser i kommissioner og udvalg, senest i administrationsudvalget af 1960.

Udvalget gav i sin første betænkning fra 1962 udtryk for, »at man ved tilrettelæggelsen af forvaltningen fremover bør søge at indskrænke ministrenes og dermed departementernes forvaltningsmæssige opgaver«, idet »de planlæggende og ledende opgaver er af så stor betydning i den moderne forvaltning, at departementernes personale bør kunne koncentrere sig herom, samtidig med at udviklingen inden for det samfundsområde, som et ministeriums administration omfatter, til stadighed følges med eventuelle administrative og lovgivningsmæssige konsekvenser for øje« (side 13 og 14).

2. Udviklingen gennem de sidste 10 år har efter arbejdsgruppens opfattelse understreget nødvendigheden af en styrkelse af departementernes planlægnings- og ledelsesfunktioner. Samtidig er der imidlertid sket væsentlige ændringer i forudsætningerne for centraladministrationens arbejde. Nye administrative og tekniske hjælpemidler er blevet udviklet og taget i brug, og kommunalreformen og den igangværende decentralisering har ændret grundlaget for samarbejdet mellem staten og kommunerne.

3. Velstandsstigningen, den høje beskæftigelse, motoriseringen, fjernsynets udbredelse, teknologiske ændringer, ekspansionen i uddannelsessektoren, forskydningerne i befolkningens aldersfordeling og i erhvervsstrukturen m. v. og den - til dels som følge heraf - forstærkede vækst i de offentlige udgifter har øget behovet for planlægning og prioritering af de offentlige opgaver.

I alt er de offentlige drifts- og anlægsudgifters andel af nationalindkomsten steget fra ca. 20 pct. i 1950 til godt 25pct. i 1960

og ca. 45 pct. i dag, og den årlige personaletilvækst i 1960'erne har været omkring dobbelt så stor som i det foregående 10-år.

Denne fortsatte vækst i den offentlige sektor er da også det centrale tema i perspektivplanredegørelsen, »fordi væksten i den offentlige sektor gennem 1960'erne ikke blot har indebåret en hurtig udbygning af en række sociale goder og andre serviceydelser af betydning for befolkningen — en væsentlig del af velstandsfremgangen - den har samtidig været en af de faktorer, som stærkt har bidraget til den uligevægt i den samlede økonomi, som i stigende grad gjorde sig gældende.

Det er tillige det centrale tema, fordi det er den sektor af den samlede økonomi, som direkte er undergivet de politiske myndigheds styrende indgriben og derfor må være det vigtigste område for den offentlige planlægning« (side 9\*).

Arbejdet med en mere systematisk udgiftsplanlægning blev indledt i 1962 med udarbejdelsen af de 3-årige budgetter for offentligt nybyggeri - et arbejde, der nogle år senere videreførtes og udbyggedes med 3-årige investeringsplaner.

I sommeren 1966 besluttede folketinget, at der for finansårene 1967-68 til 1969-70 skulle udarbejdes et samlet budget for statens drifts- og anlægsudgifter. Dette arbejde videreførtes i de følgende år, og på grundlag heraf blev der gradvis opbygget en egentlig styring af de enkelte ministeriers udgifter gennem de i hovedsagen formålsbestemte budgetteringsrammer. Denne styring blev første gang etableret med virkning for finansårene 1969-70 til 1972-73.

Sideløbende hermed påbegyndtes en samlet registrering og vurdering af statens personaleforbrug, og fra og med finansåret 1970-71 indførtes også på dette område en styring gennem de såkaldte personalelofter.

Personalekontrollen omfatter kun ca. 45 pct. af de offentligt ansatte, fordi den ikke dækker kommunernes personale. Budgetteringsrammerne omfatter kun 1/3 af de samlede offentlige udgifter, da de ikke vedrører statens lovbundne udgifter og kommunernes udgifter. Disse midler er derfor utilstrækkelige til en styring og koordinering af den samlede offentlige virksomhed.

Spørgsmålet om samordning af statens og kommunernes virksomhed omtales nærmere i betænkningens kapitel VIII.

4. Gennem 1960'erne er der sket en løbende rationalisering af centraladministrationens arbejde, men denne synes i hovedsagen at være sket inden for de eksisterende organisatoriske rammer. Der er her anledning til at pege på den offentlige sektors anvendelse af edb. Der er opbygget store centrale registre - f. eks. det centrale personregister og motorregisteret - og en række administrative opgaver er blevet lagt om til edb, ligesom databehandling har været anvendt ved løsningen af nye opgaver. Som eksempel kan nævnes moms-administrationen, der — uden anvendelse af edb - ville være overordentlig personalekrævende. Men edb-anvendelsen har i hovedsagen været ensbetydende med en mekanisering af rutinemæssige manuelle arbejdsopgaver. Denne anvendelse vil formentlig også i de kommende år få væsentlig betydning - f. eks. i forbindelse med udbetalingerne under de sociale sikringssystemer - men samtidig vil andre anvendelser af edb-teknik i stigende grad vinde indpas i forvaltningen.

I betænkningen om datatransmission (betænkning nr. 578, 1970) hedder det således »et hovedargument for anvendelse af datamaskiner i 70'erne vil blive, at man derved kan opbygge samlede informationssystemer, som kan give et bedre beslutningsgrundlag i de enkelte beslutningsprocesser i virksomheden end de nuværende manuelle eller automatiserede delsystemer ... De gevinster, der kan opnås ved udnyttelse af den moderne informationsteknologi, bliver derved af en helt anden størrelsesorden end de, som kan vindes ved en isoleret rationalisering af informationsbehandlingen« s. 29—30). I teknisk henseende er en af betingelserne for denne udvidede anvendelse udviklingen af terminalsystemer og fjerndatabehandling.

Edb-udviklingen kan således i sig selv give anledning til overvejelser om ændret opbygning af den offentlige forvaltning.

5. Ved kommunalreformen blev antallet af primærkommuner, der i 1960 udgjorde henimod 1.400, reduceret til 277, og amtskommunernes antal indskrænkedes fra 25 til 14. De almindelige regler om kommunernes styrelse blev gjort fælles for alle kommuner, bortset fra Københavns kommune. Dette medførte bl. a., at købstædernes hidtidige særlige status blev ophævet.

I forbindelse hermed er der gennemført ændrede principper for det økonomiske mellemværende mellem staten og kommunerne.

Som led i denne reform er der senest igangsat et arbejde med en ændret fordeling af opgaverne mellem staten og kommunerne. Dette arbejde vil formentlig blive afsluttet i løbet af 1970'erne.

Om målsætningen for dette reformarbejde udtalte arbejdsministeren i en redegørelse i folketinget den 13. maj 1971 om opgavefordelingen mellem staten og kommunerne (Folketingstidende 1970-71, folketingets forhandlinger sp. 6463): »Fremtidig lovgivning og andre beslutninger om opgavefordelingen må tage sigte på størst mulig decentralisering og amtsrådene som koordinerende planlægningsorganer og organer for udførende opgaver i et begrænset omfang.«

Kommunalreformen og den ændrede byrde- og opgavefordeling vil medføre en ændring ikke blot i samarbejdsformerne mellem staten og kommunerne, men også i centraladministrationens funktion og opbygning.

Den offentlige virksomhed må således i vidt omfang betragtes som en helhed. Dette skaber behov for, at der etableres faste rammer for en koordination af aktiviteten på det statslige, det amtskommunale og det kommunale niveau. Et skridt i denne retning er taget med de planbestemmelser, der er indført i de nye styrelseslove på visse områder. Efter disse sker der en sektorvis koordination mellem de amtskommunale og de kommunale aktiviteter på amtsplan og i fortsættelse heraf en sektorvis koordination på landsbasis. En fast procedure for en koordination mellem de forskellige sektorer findes derimod ikke, hverken på amtsplan eller på landsplan.

## IV. Departement - direktorat

1. Administrationsudvalget af 1960 havde den opfattelse, at departementet måtte betragtes som ministerens sekretariat. Dets opgave skulle derfor (1. betænkning, side 13) »alene omfatte den del af forvaltningen, som man forudsætter, at ministeren må tage sig af, d. v. s. navnlig:

- a) udarbejdelse af lovforslag, almindelige forskrifter samt arbejdsordninger og andre generelle forskrifter for den øvrige statsforvaltningens virksomhed,
- b) central planlægning, koordinering, udarbejdelse af prognoser,
- c) afgørelse af finansielle bevillingsspørgsmål,
- d) afgørelse af sager, som er afgjort af andre led i forvaltningen, men som ved indankning indbringes for ministeren,
- e) afgørelse i sager, der af et direktorat eller en anden myndighed forelægges med indstilling. Sådan forelæggelse bør dog kun finde sted i tilfælde, hvor det er klart, at direktoratet ikke kan træffe en afgørelse. Dette vil navnlig kunne tænkes, . . . hvor ministeren ifølge loven har afgørelsesmyndigheden, og en delegation af kompetencen ikke har fundet sted eller ikke har kunnet finde sted . . ., samt hvor der er tvivl om rækkevidden af de af ministeren givne almindelige retningslinier, eller hvor det er direktoratets opfattelse, at en afgørelse vil danne grundlag for en ny praksis, som ministeren ikke har kunnet tage stilling til ved affattelsen af de allerede udgivne almindelige retningslinier, eller få konsekvenser for en af ministeren allerede fastlagt praksis.«

Efter administrationsudvalgets opfattelse var det uheldigt, at centraladministrationen varetog såvel behandlingen af sager af generel politisk og administrativ art som afgørel-

ser i konkrete sager. »Det er en i al forvaltning anerkendt erfaring, at en arbejdsenheds opgaver ikke må være for uensartet sammensat, idet der i så fald finder et spild af tid og personlig indsats sted ved overgang fra en slags sager til en anden.« . . . »Ved den nuværende fordeling af forretningerne mellem departementer og direktorater har man imidlertid næppe gjort sig en forskel herimellem klart, og det har man i hvert fald ikke ved fordelingen inden for departementerne. Resultatet er da også blevet, at disse væsensforskellige opgaver i dag i departementerne behandles af samme personale og i samme sagsbehandlingsformer . . .«

2. Afgrænsningen af departementets arbejdsopgaver er uddybet af professor, dr. jur. Bent Christensen i en artikel »Departement og direktorat i dansk centraladministration« (Nordisk administrativt tidsskrift 1963, side 103-123). Der peges her på følgende funktioner, »der både efter gældende ret og i reformdebatte anses for departementale: regeldannelse, planlægning, fastlæggelse af finansielle rammer og afgørelse af de vigtigste enkeltsager.« *Regeldannelsen* omfatter lovforberedelse, udarbejdelse af anordninger og af cirkulærer. Af disse må lovforberedelse altid betragtes som en departemental opgave, fordi den vender ud mod folketinget, og derfor angår ministeren personlig. Også udarbejdelsen af lovførtolkende cirkulærer anses normalt for at være en departemental opgave. I øvrigt beror afgrænsningen på tradition eller regler, og hvor disse ikke findes på en vurdering af afgørelsens væsentlighed. *Planlægning* omfatter i hovedsagen følgende opgaver: at følge udviklingen inden for departementets arbejdsområde, at se til, at de forskellige former for virksomhed inden for området koordineres, at tilrettelægge og våge over administrationsapparatet og at have eller hurtigt at kunne udar-

bejde et arsenal af projekter – af midler – som er egnet til under forskellige vilkår at nå givne mål. *Fastlæggelse af finansielle rammer* omfatter alle former for bevillings-sager, og i denne forbindelse peges på, at mange kommissioner, ikke mindst administrationsudvalget, har anbefalet, at departementets bearbejdelse af direktoraternes finans- og tillægsbevillingsforslag indskrænkes til at angå de store linier. Med hensyn til *enkelt-sager* finder Bent Christensen, at to grupper sager er departementale uanset deres væsentlighed: De, hvori kongelig resolution eller ministeriel resolution er påbudt i en retsregel eller følger af fast tradition, og afgørelser i den administrative rekurs. Afgrænsningen i øvrigt må bero på afgørelsernes væsentlighed – således om de i sig selv er politisk eller økonomisk ømtålelige, om de er praksisdannende eller på anden måde grundlæggende for den daglige forvaltning.

3. Ministeren har efter ordningen her i landet ikke blot politiske opgaver som medlem af regeringen, men er også administrativ chef inden for sit ressort.

Afhængig af den enkelte ministers person og temperament er traditionen som øverste forvaltningschef blevet følt forskellig, men i almindelighed er der ikke sket nogen større indskrænkninger ved lov i ministerens ret (og pligt) til at gribe ind i stort og småt inden for hele hans ressort.

Ved som administrationsudvalget gjorde at betragte departementet som ministerens sekretariat og definere de deraf følgende arbejdsopgaver på et formelt, juridisk grundlag, blev der derfor til departementet henlagt en lang række mindre væsentlige opgaver, som ministeren i realiteten kun formelt var ansvarlig for, i den forstand at de i praksis sjældent krævede hans medvirken.

Organisatorisk blev administrationsudvalgets departement derfor også en temmelig stor administrativ enhed med en række forskellige opgaver. Også på de områder, hvor denne model er blevet anvendt, synes der således i departementerne fortsat at blive behandlet en lang række sager af mere rutinemæssig karakter, samtidig med at formuleringen af målsætning og bredere retningslinier for de enkelte områder i betydeligt omfang er sket i direktoraterne.

4. Det har med enkelte undtagelser været

en tradition i dansk administration, at »specialister« (læger, pædagoger, sociomer, agronomer, ingeniører osv.) ikke burde placeres i departementerne, der fortrinsvis er blevet bemandet med »generalister« (jurister og økonomer). Administrationsudvalget tilsluttede sig dette princip, jf. betænkning 1, side 14.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at denne tradition har været medvirkende til, at planlægningen på en række områder ikke har fået en mere central placering i departementerne, end tilfældet er. Planlægningsprocessen må nødvendigvis foregå i snævert samarbejde mellem »generalister« og »specialister«, og enhver organisatorisk adskillelse vil her vanskeliggøre løsningen af de kontakt- og kommunikationsproblemer, der skyldes forskellige fagsprog og forskellig uddannelse med forskellig målsætning.

Såfremt planlægning og udvikling derfor skal anses for at være en af de væsentligste politiske opgaver for ministeren, bør den traditionelle organisatoriske adskillelse mellem »generalister« og »specialister« efter arbejdsgruppens opfattelse i vidt omfang ophæves.

5. I hovedsagen synes centraladministrationens opgaver at kunne opdeles i a) formulering af nye synspunkter og ideer, altså hvad man kunne kalde en lovgivnings- og forvaltningspolitik og b) administration og styring på grundlag af fastlagte principper.

Af disse opgaver vil de førstnævnte i udpræget grad kræve ministerens stillingtagen. Det er som antydning ovenfor arbejdsgruppens opfattelse, at ministrene ofte ikke har tilstrækkelig umiddelbar bistand ved løsning af disse opgaver.

Omvendt synes administration og styring ofte at lægge beslag på en så stor del af ministrenes og departementernes arbejdskraft, at mulighederne for at varetage planlægnings- og udviklingsopgaverne herved forringes.

Det vil ud fra almindelige synspunkter om styring af omfattende administrative systemer i sig selv være hensigtsmæssigt, at den øverste ledelse kun varetager sådanne styrings- og administrationsopgaver, som har betydning for en bredere dirigering af forvaltningen.

6. Spørgsmålet om de organisatoriske konsekvenser af disse synspunkter kan efter ar-



bejdsgruppens opfattelse ikke besvares generelt.

Afgørende for organisationen er arbejdsopgavernes art og omfang, og her gør der sig store forskelle gældende mellem de enkelte forvaltningsområder. De er således af forskellig størrelsesorden. Dernæst er problemstillingen for de forvaltningsenheder, hvis opgaver - som lønningsdepartementets og budgetdepartementets - i væsentlig grad er af tværgående, koordinerende karakter, forskellig fra de spørgsmål, der gør sig gældende på områder, hvor virksomheden i højere grad er rettet mod den private sektor. På disse områder vil der atter gøre sig forskelle gældende mellem enheder, hvis virksomhed i det væsentlige tager sigte på at normere borgernes adfærd og de områder, hvor opgaverne i højere grad går ud på tilvejebringelse af offentlige ydelser. For organisationens opbygning på sidstnævnte områder har det desuden væsentlig betydning, om denne »produktion« i hovedsagen varetages af statslige organer, eller om den i varierende omfang er overdraget til amtskommuner og kommuner.

7. Arbejdsgruppens drøftelser har på denne baggrund samlet sig om to principkitser, der omtales nærmere nedenfor.

Et flertal (Korsbæk, Lavesen, Svarrer og Zilmer-Pedersen) er af den opfattelse, at det normalt mest hensigtsmæssige udgangspunkt for en reorganisering på de enkelte områder vil være en »departement/direktoratsmodel« (principskitse 1), der i sin ydre form minder om administrationsudvalgets model, men som adskiller sig fra denne med hensyn til opgavefordelingen mellem de to organer, og ved at departementet er mindre og med en særligt tilpasset intern organisation.

Et mindretal (Koch, Lund-Sørensen og Søren-Ole Olsen) finder, at en hensigtsmæssig nyordning med fordel vil kunne etableres med udgangspunkt i en enhedsorganisation for samtlige centraladministrative arbejdsopgaver (principskitse 2). En direktoratsløsning vil efter denne opfattelse kun have interesse, for så vidt angår løsningen af særlige, teknisk betonedede opgaver.

### 8. Principskitse 1.

Blandt de hensyn, der er afgørende for hvilken organisation, der bør foretrækkes på et givet område, må de to betragtninger, der

blev nævnt i pkt. 5 have en fremtrædende plads: Der må være adækvat sekretariatsmæssig bistand til rådighed for ministeren ved arbejdet med planlægnings- og udviklingsspørgsmål, og den øverste ledelse bør kun varetage sådanne styrings- og administrationsopgaver, som har betydning for en bredere dirigerende af forvaltningen.

Efter flertallets opfattelse tilsiger dette, at der inden for den centrale administration og styring af forvaltningen i de fleste tilfælde består en forholdsvis klar arbejds- og ansvarsfordeling mellem de opgaver, der må varetages af ministeren som den øverste leder, og de andre.

Denne deling etableres efter flertallets opfattelse mest effektivt ved at henlægge de opgaver, hvis løsning ikke kræver ministerens medvirken, til selvstændige organer, navnlig direktorater, hvis ledelse vel er undergivet ministerens almindelige eller konkrete instruktioner og et mere generelt tilsyn fra dennes side, men som i øvrigt handler i eget navn og på eget ansvar.

Det her anførte gælder selvfølgelig først og fremmest på de fleste af de områder, hvor der er tale om statsforvaltning med mange enkeltafgørelser i direkte relation til private; men også på decentraliserede områder vil en klar arbejdsdeling inden for centraladministrationen ofte være hensigtsmæssig, idet der efter flertallets skøn i mange tilfælde stadig vil være behov for en faglig-teknisk styring og rådgivning fra statens side, f. eks. ved udarbejdelse af fælles normer og standarder og stillingtagen til tvivlsspørgsmål.

Det er som nævnt kun de styrings- og administrationsopgaver, der har betydning for den bredere påvirkning af forvaltningsområdet, som bør forudsætte ministerens medvirken. Ud fra dette synspunkt vil man med fordel kunne foretage en forskydning i opgaverne, således at en væsentlig del af de i administrationsudvalgets forstand departementale opgaver udføres i direktoratet efter departementets retningslinier. Dette skaber mulighed for at formindske departementets forberedelsesarbejde, hvilket i sig selv vil give ledelsen bedre forudsætninger for at kunne varetage planlægnings- og udviklingsopgaverne.

Selv om den her skitserede organisation i struktur svarer til administrationsudvalgets departement/direktoratsmodel, forudsættes

det således, at personalestyrken i departementet er væsentlig mindre end hos administrationsudvalget. Flertallet vil skønne, at den i de fleste tilfælde vil kunne nedbringes til 20-40 sagsbehandlere. I modsætning til administrationsudvalget forudsætter man tilige, at departementets personale er sammensat både af »generalister« og »specialister«, ligesom der forudsættes at være personalefællesskab mellem departementet og direktoratet. Der bør være et nøje samarbejde mellem de to enheder, jf. nedenfor.

En nærmere redegørelse for departementets organisation og opgaver inden for rammerne af denne model findes i kapitel VI. Som et middel til at effektuere den foreslåede adskillelse af de centraladministrative opgaver henvises til den i kapitel V foreslåede gennemgang af de enkelte sagsområder med henblik på at frigøre departementerne for arbejdet med enkeltsager i medfør af den løbende administration.

Arbejdsdelingen mellem departement og direktorat må i øvrigt som udgangspunkt tilrettelægges således, at departementet udarbejder retningslinier for samt varetager den endelige behandling af spørgsmål om generelle regler, de finansielle rammer, udbygningsplaner og visse principielle enkeltsager, som forelægges af direktoraterne.

Direktoratets opgaver vil være at afgøre enkeltsager som led i den løbende administration, indsamling af oplysninger, der i form af kortere, samlede redegørelser afgives til departementet, forberedelse af detaljerede retsforskrifter i samarbejde med departementet, rådgivning af kommuner og andre myndigheder, inspektion, hvor sådanne ordninger findes, detailforberedelse af sager om udbygningsplaner og principielle enkeltspørgsmål til forelæggelse for departementet til afgørelse.

Som det vil ses, er det tanken, at direktoratet ikke blot skal betragtes som en udadvendt, administrerende myndighed, men også i vidt omfang som et serviceorgan for minister og departement.

Der kan ikke gives nogen præcis beskrivelse af arbejdsdelingen. Dens hensigtsmæssighed vil i alle tilfælde bero på den forståelse, departementernes og direktoraternes ledelser har for, hvilke spørgsmål det ud fra administrative, politiske og andre betragtninger er påkrævet, at ministeren tager stil-

ling til. Om arbejdsdeling og samarbejde mellem departement og direktorat henvises til bilag 1 om administrationen af civil værnepligt.

Flertallet skal i denne forbindelse understrege, at den her foreslåede opdeling af de centrale forvaltningsopgaver stiller store krav til kontakt, også på det uformelle plan, mellem departementer og direktorater. Det er flertallets indtryk, at de måder direktorater og departementet almindeligvis meddeler sig til hinanden på, og blandt hvilke de formelle ekspeditioner er fremherskende, ikke i alle tilfælde sikrer den fornødne samordning, og man skal derfor foreslå,

(2) *at der mellem hvert departement og direktorat oprettes kontaktgrupper med deltagelse af cheferne i departementet og direktorater; de bør træde sammen regelmæssigt med det formål at udveksle oplysninger om arbejdets gang.*

Efter flertallets opfattelse vil en sådan ordning kunne tjene til at afklare eventuel kompetencetvivl og afskære dobbeltarbejde. Udover sådanne regelmæssige møder bør der i forbindelse med større sager ligeledes etableres kontaktgrupper, således at det sikres, at f. eks. retsforskrifter, der udarbejdes i direktoratet, er i overensstemmelse med de retningslinier, ministeren ønsker fulgt.

Der vil være tilfælde, hvor det er mest hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i den af mindretallet beskrevne organisation (principskitse 2).

Hvis der således overvejende er tale om tværgående, koordinerende opgaver over for de øvrige ministerier, er det formentlig givet, at principskitse 2 må foretrækkes.

Også på de decentraliserede områder, hvor statens styringsvirksomhed helt overvejende består i fastsættelse af regler, inden for hvis rammer kommunerne selv træffer afgørelse om det materielle indhold, vil principskitse 2 være det nærliggende udgangspunkt.

Er den indbyrdes sammenhæng mellem de under et departement hørende forvaltningsområder svag i den forstand, at dispositioner på et område ikke normalt - hverken umiddelbart eller på længere sigt - har konsekvenser for handlingsmulighederne eller aktiviteten på de øvrige områder, vil også behovet for en mere omfattende koordination

være begrænset. I sig selv vil dette forhold tale for anvendelsen af principskitse 2.

Endelig kan der være tale om fagområder af et så beskedent omfang, at dette i sig selv taler for en enhedsorganisation. For så vidt der her er tale om en mere omfattende rutinepræget administration, bør principskitse 1 dog nok foretrækkes.

### 9. Principskitse 2.

Mindretallet (Ejler Koch, A. Lund-Sørensen og Søren-Ole Olsen) er enig med flertallet i, at det er påkrævet, at der inden for den centrale administration og styring af forvaltningen består en arbejdsdeling mellem de opgaver, der må varetages af ministeren som den øverste leder, og de andre, at det er ønskeligt at etablere et nærmere organisatorisk samarbejde mellem generalister og specialister, og

at der næppe findes én model, som kan anvendes i hele centraladministrationen.

Derimod kan mindretallet ikke tilslutte sig flertallets konklusion om en direktoratsudbygning som det - i de fleste tilfælde - mest hensigtsmæssige udgangspunkt for en reorganisering af ministerierne.

Mindretallet ønsker at understrege, at valg af model for centraladministrationens opbygning ikke er ensbetydende med valg af intern organisations- og arbejdsform. Arbejdsgruppens forskellige forslag vedrørende disse problemer — herunder fordelingen af opgaverne mellem departement og direktorat — anses også for relevante i forbindelse med den interne arbejdsdeling i de faglige enheder i mindretallets nedennævnte forslag.

Tanken om en opdeling af centraladministrationen i departementer og direktorater fremkom som et forslag til opbygningen af en centraliseret administration. Gennemføres tankerne om en decentralisering af en række administrative opgaver, hvilket er sket på en række områder og må forventes at ske på en række andre områder i de kommende år, vil de opgaver, som efter flertallets forslag er tiltænkt direktoraterne, i vidt omfang blive lagt ud til den lokale administration, formentlig i det væsentlige til kommunerne. Dette betyder, at de opgaver, som er tilbage i centraladministrationen, kun vanskeligt vil kunne deles mellem departementer og direktorater.

Ved gennemførelsen af forslagene fra Administrationsudvalget af 1960 har det vist sig vanskeligt at få lagt tilstrækkelig mange opgaver ud til direktoraterne, hvorfor departementerne fortsat har været belastet af mange detailsager og ikke er blevet det sekretariat for ministeren, man forestillede sig.

En opdeling af centraladministrationen vil i hvert fald på områder, hvor administrationen er decentraliseret, men formentlig også på en række andre områder, kunne føre til et omfattende dobbeltarbejde. Traditionelt har dette dobbeltarbejde kun været diskuteret, for så vidt angår enkeltsager. Her vil problemet ændre karakter, hvis tankerne om oprettelse af uafhængige ankenævne følges. Dobbeltarbejdet vil blive omfattende, for så vidt angår planlægning og styring af den offentlige administration og ved udformningen af generelle retsfor skrifter, hvad enten de har form af lovforslag, bekendtgørelser eller cirkulærer. Som allerede fremhævet i flertallets forslag vil forberedelsen på alle disse områder i betydeligt omfang finde sted i direktoraterne, men det bliver efter mindretallets opfattelse vanskeligt at forhindre, at arbejdet i departementet ikke blot i vidt omfang bliver en gentagelse af det arbejde, der allerede er udført i direktoratet.

Endvidere vil opdelingen af centraladministrationen i departementer og direktorater kunne give anledning til kompetencestridigheder og også vanskeliggøre en smidig personalepolitik, selvom direktoraterne og departementerne betragtes som en samlet enhed.

Opdeles centraladministrationen i to lag, vil det komme til at betyde, at mange administrative opgaver skal passere 4 lag, idet både amtskommuner og kommuner også vil være beskæftiget med opgaverne. Dette vil både blive dyrt og tidskrævende.

På baggrund af disse forhold skal mindretallet derfor foreslå, at det enkelte ministeriums centrale forvaltning organiseres i en enhedsadministration. Denne enhedsadministration bør alt efter det pågældende ministeriums størrelse og ressortmæssige sammensætning opbygges omkring en eller flere faglige enheder, som hver varetager hele den centrale administration af et eller flere sammenhængende sagsområder. De faglige enheder skal inden for deres sagsområde have ansvaret for såvel den løbende og planlæggende styring som for den daglige admi-

nistration, i det omfang denne ikke er decentraliseret til et ankenævn eller lokaladministrationen.

Kompetencemæssigt skal de faglige enheder dels have status som departementsafdelinger og dels som selvstændige afdelinger, der træffer afgørelser i eget navn og på eget ansvar. Det bør i offentliggjorte instruktionsordninger klart fastsættes, i hvilke sager de faglige enheder optræder som selvstændige afdelinger og i hvilke som departementsafdelinger. I deres egenskab af departementsafdelinger er de faglige enheder direkte underlagt ministeriets øverste ledelse, jfr. nærmere nedenfor.

For så vidt angår ministeriets øverste ledelse mener 2 af mindretallets medlemmer (Ejler Koch og Søren-Ole Olsen), at der umiddelbart under ministeren bør findes en departementschefstilling, der bør have ansvaret for den samlede koordinering og oversigt over hele ministeriets sagsområde. Der bør derfor i tilknytning til departementschefen oprettes et sekretariat. Dette sekretariats opgave bliver dels at have ansvaret for den overordnede langsigtede planlægning og udvikling inden for området dels at koordinere arbejdet mellem de faglige enheder. Sekretariatets personale skal derfor følge arbejdet i de faglige enheder ved lovforberedelse, ved planlægningsopgaver og ved den generelle styring af administrationen, således at man på et tidligt tidspunkt sikrer en koordination af arbejdet i de faglige enheder med ministeriets samlede politik og målsætning.

Det er mindretallets overbevisning, at man herved vil undgå det unødvendige dobbeltarbejde, som i dag finder sted i samarbejdet på de generelle områder mellem departementer og direktorater. Sekretariatet bør være forholdsvis lille (ca. 10 personer eksklusive kontorphonale), og personalet bør kun gøre tjeneste her i kortere perioder, idet det ellers mister kontakten med arbejdet i de faglige enheder.

To af mindretallets medlemmer (Ejler Koch og A. Lund-Sørensen) mener, at der ved siden af departementschefstillingen bør oprettes en statssekretærstilling. Medens departementschefen fortsat bør være upolitisk udpeget, bør statssekretæren være en politisk stilling, hvis indehavers funktionsperiode helt er sammenfaldende med den pågældende ministers. Det er i øvrigt disse med-

lemmers opfattelse, at en sådan statssekretærstilling bør oprettes, uanset hvilken måde man vælger at bygge centraladministrationen op på. I det moderne samfund med dets stadig ændrede forudsætninger og behov er det en nødvendighed, at de politiske opgaver får en stadig stærkere placering i ministerierne. Det er ministerens hovedfunktion at varetage de politiske opgaver, men en minister har mange andre tidskrævende opgaver i vor tid, bl. a. deltagelse i ministermøder, folketingsmøder, partimøder, møder med interesseorganisationer, offentligheden osv. Alle disse opgaver indskrænker ministerens muligheder for at varetage den politiske funktion i ministeriet, og det er mindretallets opfattelse, at man ved gennemførelse af en statssekretærordning dels kan aflaste ministerens arbejdsbyrde udadtil, dels kan skabe bedre muligheder for en politisk styring af centraladministrationen.

Disse medlemmer skal derfor foreslå, at spørgsmålet om etablering af statssekretærstillinger tages op til nærmere overvejelse i forbindelse med det i kap. IX, forslag 20 foreslåede udredningsarbejde.

Såfremt man ikke finder det politisk ønskeligt at oprette en statssekretærstilling mener det ene af mindretallets medlemmer (Lund-Sørensen), at cheferne for de faglige enheder i det departementale arbejde bør placeres som departementschefer og det ovennævnte sekretariat, hvis oprettelse dette medlem fuldt og helt kan tilslutte sig, bør knyttes direkte til ministeren.

Efter hele mindretallets opfattelse vil en enhedsadministration indebære en hensigtsmæssig organisationsopdeling, der giver bedre plads for den fornødne planlægning, og mulighed for at aflaste ministrene i deres egenskab af forvaltningschefer, blot ved gennem ændringer i de faglige enheders instruktion at udvide deres beføjelser som selvstændige afdelinger.

10. Arbejdsgruppen foreslår herefter,

(3) at hvert enkelt departement i samarbejde med administrationsdepartementet foretager en gennemgang af opgavefordelingen inden for centraladministrationen på departementets område med henblik på at gennemføre en organisation og arbejdsdeling med udgangspunkt i en af de foran opstillede principskitser.

Idet man henviser til kap. V om udskillelse af enkeltsager fra departementerne, skal arbejdsgruppen tillige foreslå,

(4) *at de enkelte departementer i forbindelse med den under (3) nævnte gennemgang stiller forslag om etablering af ankenævn, hvor gennemgangen viser, at der er behov herfor.*

## V. Departementernes enkeltsager

1. Som nævnt i kapitel III foreslog Administrationsudvalget af 1960, at man ved tilrettelæggelsen af forvaltningen fremtidigt burde søge at indskrænke ministrenes og dermed departementernes forvaltningsmæssige opgaver. Departementerne burde efter udvalgets opfattelse fungere som ministrenes sekretariater, hvis hovedopgave skulle være at deltage i planlægningen og ledelsen af forvaltningen. Udvalget foreslog derfor, at man henlagde departementernes myndighed til at træffe de fleste enkeltafgørelser i første instans og **til** at udøve tilsyn med borgernes overholdelse af fastsatte forskrifter til institutioner uden for departementet, navnlig direktorater.

Arbejdsgruppen er enig med Administrationsudvalget i, at det er en afgørende forudsætning for en hensigtsmæssig udførelse af ministrenes og departementernes ledelsesfunktion, at departementerne frigøres for arbejdet med konkrete sager i den løbende administration.

Der har allerede i mange tilfælde fundet en sådan udskillelse sted, men det er arbejdsgruppens opfattelse, at dette kan ske i videre omfang.

I det følgende redegøres for arbejdsgruppens overvejelser om mulighederne for at frigøre departementerne for enkeltsager. Der stilles tillige forslag om en gennemgang af departementernes sagsområder med henblik herpå.

I redegørelsens øvrige afsnit er det forudsat, at en udskillelse af enkeltsager fra departementerne har fundet sted.

Bemærkningerne i pkt. 2 tager navnlig sigte på de tilfælde, hvor enkeltafgørelserne går ud på regulering af borgernes retsstilling, fordi der her ofte vil kunne anføres større betænkeligheder ved udlægning, end hvor afgørelserne vedrører forvaltningens mere forretningsprægede opgaver, f. eks. op-

førelse af bygninger og anlæg, institutionsdrift o. s. v.

2.a. Gennemførelsen af en decentraliseret forvaltning i forbindelse med kommunalreformen fører med sig, at visse lokale forskelle i administrationen af de enkelte lovgivningsområder må accepteres. Ønsker man at fremme ensartetheden eller at gennemføre bestemte synspunkter på et område, bør dette ske gennem generelle regler. På enkelte områder vil det være vanskeligt at styre ved generelle regler. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at en sådan styring vil kunne anvendes i større omfang end nu.

b. Det er nødvendigt for departementernes arbejde med planlægning, udvikling og overordnet styring, at personalet har kendskab til den løbende forvaltning på området. Det er en nærliggende konklusion heraf at lade departementerne behandle en række grupper af enkeltsager, som opstår i den daglige detailadministration, f. eks. klagesager, og mindre grupper af sager, som det ikke af praktiske grunde har været nødvendigt at henlægge til lokale eller centrale underordnede myndigheder.

Det er imidlertid sjældent hensigtsmæssigt, at disse sager behandles i samme former som departementets mere generelle sager, eller at de generelle spørgsmål behandles på samme måde som enkeltsagerne; det sidste har i vidt omfang været tilfældet. Oftest er det også forskellige former for sagkundskab, der kræves ved behandling af de to typer af sager. Hertil kommer, at hvis et departement har mange enkeltsager, vil disse ofte i arbejdsmæssig henseende have en tendens til at fortrænge behandlingen af generelle spørgsmål, fordi enkeltsager, f. eks. vedrørende privatpersoners forhold, naturligt kræver hurtig ekspedition. I den modsatte situation, hvor de konkrete sager kun udgør en ringe del af departementets virksomhed, vil

arbejdet med dem undertiden kunne opfattes som en belastning, hvilket kan skade sagsbehandlingen.

Arbejdsgruppen mener på denne baggrund, at ønsket om at sikre departementernes kontakt med praksis ved, at personalet behandler enkeltsager fra den løbende administration, må vige for hensynet til en rimelig arbejdsdeling.

De oplysninger om praksis, som er nødvendige for departementerne, må i stedet tilvejebringes gennem rapporter fra de myndigheder uden for departementet, som varetager den løbende administration, og ved andre former for kontakt. Personalet vil bl. a. kunne bibringes et alment erfaringsgrundlag ved passende rokering mellem departementerne og de øvrige myndigheder.

c. Ved udlægning fra departementerne vil behandlingen af enkeltsagerne ofte kunne gøres hurtigere, især hvis kompetencen kan henlægges til myndigheder, som efter den gældende ordning medvirker ved sagernes forberedelse gennem afgivelse af udtalelser til departementet. Undertiden kan man tillige opnå en forbedring af afgørelserne, fordi direktorater og lokale myndigheder ofte har større detailkundskab og bedre muligheder end departementerne for at skaffe sagerne oplyst ved besigtigelse og mundtlige forhandlinger.

d. Retssikkerhedssynspunkter vil næppe i almindelighed tale imod en udlægning. Det væsentlige for retssikkerheden er ikke, om et departement eller en anden myndighed træffer afgørelsen, men om den myndighed, som har kompetencen, er egnet til opgaven.

e. De arbejdsmæssige fordele ved udlægningen formindskes naturligvis, hvis et stort antal sager ad rekursvejen indbringes for ministeriet. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, som støttes af svenske erfaringer, at kun meget få afgørelser påklages, når den nye besluttende myndighed har vundet erfaringer. På områder, hvor antallet af rekursager er stort, bør der oprettes særlige rekursmyndigheder, hvis afgørelser er endelige i forhold til ministeriet.

f. Der vil ikke i alle tilfælde findes organer under departementet, hvortil opgaver, som skal varetages af statsorganer, kan henlægges. Det må da overvejes at anvende myndigheder under andre departementer, som i forvejen har beslægtede opgaver.

Denne fremgangsmåde, som ofte vil være egnet til at fremme samordningen i den daglige forvaltning, har hidtil været benyttet i den lokale og regionale statsadministration, hvor amtmænd og politimestre i vidt omfang har varetaget opgaver, der hører under andre ministerier end henholdsvis indenrigs- og justitsministeriet. Sådanne arrangementer vil især være hensigtsmæssige, hvor området er for lille til at kunne begrunde oprettelse af et selvstændigt direktorat eller lignende.

g. Henlæggelse af enkeltsager fra departementet til bestående centrale eller lokale myndigheder kan ske ved delegation i henhold til udtrykkelig lovhjemmel, men der er også i vid udstrækning adgang til delegation uden udtrykkelig hjemmel. I almindelighed bevarer ministeren kompetencen jævnsides med den myndighed, til hvilken den er delegeret, ligesom ministeren vil have instruktionsbeføjelse over for denne myndighed med hensyn til de pågældende sager. Endvidere vil afgørelser truffet i henhold til delegation kunne påklages til ministeren. En ordning, der afskærer ministeren fra de nævnte beføjelser, vil kun kunne etableres ved lov eller med særlig lovhjemmel. Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at også delegation med bevarelse af ministerens retlige beføjelser har medført betydelige arbejdslettelser for minister og departement. Herom henvises til bilag 2 om udlægning af enkeltsager fra tolddepartementet til tolddirektoratet.

h. En del af de enkeltsager, der behandles i departementerne, er rekursager, d. v. s. tilfælde, hvor ministeren har kompetence til efter klage at ophæve eller ændre en bestemt afgørelse truffet af en underordnet myndighed eller en kommunalbestyrelse.

Rekursadgangen er først og fremmest et retsbeskyttelsesmiddel, idet den dels tjener til sikring mod, at der gribes ind i borgernes handlefrihed udover, hvad lovgivningen indeholder hjemmel for, dels ved at den er egnet til en retlig prøvelse af, om borgerne får de ydelser, lovgivningen giver dem krav på, og af hvorvidt administrationen har iagttaget en korrekt forvaltningsretlig handlemåde i den pågældende sag. Den kan også bidrage til, at de lokale myndigheder følger ensartet praksis.

Ud fra et retssikkerhedssynspunkt synes der efter arbejdsgruppens opfattelse ikke at være afgørende hensyn, der taler imod at

henlægge realitetsbehandlingen af rekurs-sagerne til andre organer end departementerne under forudsætning af, at der gives disse en sammensætning og procedure, som er egnet til at sikre en betryggende behandling af sagerne.

Overvejelsen af hvilke typer af organer, der bør træffe afgørelse i rekurs-sager, som ikke længere ønskes afgjort i departementerne, rejser spørgsmålet om etablering af egentlige forvaltningsdomstole, jfr. Grundlovens § 63, stk. 2.

Dette spørgsmål rummer en række problemer, som arbejdsgruppen ikke har taget stilling til. Det skal blot fremhæves, at en afklaring af disse problemer vil være endog meget tidskrævende, og at etablering af forvaltningsdomstole må formodes at ville være en forholdsvis bekostelig løsning af rekursproblemet (der henvises til det som bilag 4 optagne notat om forvaltningsdomstole). Indtil videre må man derfor anvende mere traditionelle løsninger, d. v. s. henlægge afgørelserne til underordnede administrative myndigheder, direktorater eller lignende eller eventuelt til særlige ankenævn. Om rekursmyndigheder af denne karakter henvises til oplysningerne i bilag 3 om forbrugsafgiftsnævnene.

Efter arbejdsgruppens opfattelse repræsenterer ombudsmandskontrollen en retssikkerhedsgaranti, som både er mere effektiv og mere smidig end de traditionelle rekursordninger. Dette skyldes først og fremmest institutionens uafhængighed og gælder uanset, at ombudsmanden ikke har beføjelse til at ændre eller ophæve en afgørelse, der indbringes for ham; i praksis består institutionens væsentligste virkemiddel i ombudsmandens adgang til at udtale sin opfattelse om de sager, som forelægges.

Spørgsmålet om ombudsmandens indseende med den kommunale forvaltning var genstand for behandling i et udvalg under justitsministeriet, som afgav betænkning i 1961. Ved den ændring af loven om folketingets ombudsmand, som gennemførtes samme år, blev også kommunernes forvaltning omfattet af ombudsmandens virksomhed. Ombudsmandens kompetence er dog snævrere end i forhold til statsmyndigheder. Den er nærmere afgrænset således, at den omfatter personer, der virker i kommunernes tjeneste, for så vidt angår de sagsområ-

der, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed. Den samlede kommunalbestyrelses virksomhed er ikke undergivet ombudsmanden. I tilfælde, hvor ombudsmanden af egen drift optager en sag til undersøgelse, gælder de nævnte begrænsninger dog ikke, for så vidt der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser. Ombudsmanden skal ved udøvelsen af sine beføjelser tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

Gennem den decentraliseringspolitik, som følges, vil kommunerne få større andel i den offentlige administration, bl. a. ved at overtage opgaver fra statsmyndighederne. Dette forhold gør det efter arbejdsgruppens opfattelse ønskeligt, at loven om folketingets ombudsmand tages op til revision med henblik på at sikre en ensartet ombudsmandskontrol i de tilfælde, hvor forvaltningen har kompetence til konkret at fastsætte indholdet af den enkelte borgers retsforhold til det offentlige eller til andre private, uanset om beføjelsen er hos statslige eller kommunale myndigheder.

Arbejdsgruppen skal derfor foreslå,

(5) *at justitsministeriet tager initiativ til at gennemføre en lovændring, således at de gældende begrænsninger i ombudsmandens virksomhed i forhold til kommunerne ændres i overensstemmelse med det foran anførte.*

Rekursordningerne kan også betragtes som styringsmidler, idet de giver rekursmyndighederne mulighed for omvurdering af sagerne ud fra myndighedernes ønsker om, hvilke retningslinier der bl. a. på baggrund af lovgivningens forudsætninger bør følges på områder, som ikke er nøje reguleret ved retsregler.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er rekursordningerne - ligesom anden påvirkning gennem enkeltsager - ikke særligt velegnede midler til den bredere styring af udviklingen på et forvaltningsområde, som naturligt påhviler ministrene. Klarere og mere udtømmende retsregler og generel vejledning fra de centrale myndigheders side må tillægges betydelig større vægt i så henseende. Det må dog erkendes, at der på — især nye — lovgivningsområder, hvor der ikke har dannet sig fastere retningslinier for, hvilken »policy« der skal følges, kan være et behov for, at



den centrale politiske myndighed udøver den mere direkte form for styring, som afgørelsen af enkeltsager repræsenterer. Det må dog her påpeges, at netop rekursordningerne har væsentlige mangler, når man betragter dem som middel til en mere direkte styring. Den centrale myndighed får således kun lejlighed til at påvirke forløbet, hvis nogen klager. Hvis der derfor ikke er tale om afgørelser i partsforhold, vil rekursen sjældent kunne danne et værn mod en praksis, der er lempeligere, end de centrale politiske myndigheder finder ønskelig.

Der er således i almindelighed næppe grund til at lade rekursager være et departementalt anliggende ud fra ønsket om at sikre ministrene mulighed for påvirkning af praksis.

i. Det er en tradition, at den enkelte borger har mulighed for at rette direkte henvendelse til ministrene om sager mellem ham og statsforvaltningen. Ministrenes mulighed for at gribe ind i den enkelte sag umiddelbart eller i medfør af en formel rekursordning har naturligvis væsentlig betydning i denne sammenhæng. Det må erkendes, at en konsekvent udskillelse af enkeltsager fra departementerne måske kan svække denne tradition, men arbejdsgruppen finder, at hensynet til at styrke departementerne som planlægningsorganer og til at fremme en mere rationel styring er så tungtvejende, at en gennemgang af departementernes sagsområder med henblik på en sådan udskillelse må anbefales.

3. Arbejdsgruppen foreslår herefter,

(6) at hvert enkelt departement i samarbejde med administrationsdepartementet og justitsministeriets lovafdeling og senest i forbindelse med den i forslag (3) nævnte gennemgang foretager en undersøgelse af, hvilke af departementets konkrete sager vedrørende den løbende administration, der kan henlægges til andre organer end departementet, og på grundlag heraf gennemfører de fornødne ændringer af kompetenceforhold m. v.

Det er navnlig inden for følgende kategorier, man vil kunne finde sagsgrupper, hvor departemental behandling ikke er nødvendig:

- Rekursager,
- sager om dispensationer og tilladelser,
- godkendelsessager,
- sager, der forelægges af underinstanser,
- enkeltsager vedrørende statsinstitutioner, herunder personalesager.

Gennemgangen bør foretages med det udgangspunkt, at det for hver enkelt sagsgruppes vedkommende overvejes, om der er nogen afgørende begrundelse for, at sagerne behandles i sammenhæng med departementets generelle ledelsesfunktion.

Det vil her være af værdi, at man danner sig et indtryk af, i hvilket omfang sagerne afgøres på grundlag af andre myndigheders indstilling, og om der er områder, hvor indstillingerne altid følges, ligesom man bør være opmærksom på tilfælde, hvor departementets virksomhed alene består i at videreeksperere sagen til en anden myndighed, f. eks. som led i en fast høringsprocedure.

Der vil formentlig kunne findes områder, hvor der er henlagt skønsmæssige beføjelser til departementerne, men hvor der har dannet sig en sådan praksis, at der er mulighed for at udforme dem i regler, således at en udlægning kan finde sted, eller den administrative kontrol overflødiggøres.

Med hensyn til sager om dispensation og andre tilladelser bør det i øvrigt nøje overvejes, om der vil være afgørende betænkeligheder forbundet med en begrænsning eller ophævelse af dispensations- eller tilladelsessystemet på det pågældende område.

Det er hensigtsmæssigt, at der umiddelbart efter gennemgangen af et sagsområde, i hvilket der menes at kunne gennemføres udlægninger, udarbejdes udkast til de ændringer i regelgrundlaget, som er nødvendige for at gennemføre den fornødne forandring af kompetenceforholdene, f. eks. udkast til ændring af lov, bekendtgørelse eller cirkulære eller til skrivelse om delegation.

## VI. Departementernes opgaver og organisation

1. De synspunkter på departementernes opgaver og organisation, der omtales nedenfor, tager umiddelbart sigte på den af flertallet i kapitel IV anbefalede principskitse 1. Som omtalt i kapitel IV vil synspunkterne imidlertid i tillempet form have gyldighed også for mindretalsforslaget (principskitse 2).

2. Udgangspunktet for arbejdsgruppens drøftelser af departementernes opgaver og organisation har - i overensstemmelse med Administrationsudvalget af 1960 - været, at et departement må betragtes som den direkte til ministerembedet knyttede administration, der behandler og forelægger sager til ministerens afgørelse eller træffer denne umiddelbart på hans vegne.

I modsætning til Administrationsudvalget mener arbejdsgruppen imidlertid ikke, at det er hensigtsmæssigt at afgrænse de heraf følgende departementale arbejdsopgaver til bestemte kategorier, f. eks. udarbejdelse af lovforslag og almindelige retsfor skrifter.

Ministeren er den politiske og administrative leder af et forvaltningsområde, hvis størrelse og kompleksitet efter gruppens skøn gør en generel styring baseret på systematisk bearbejdede informationer og planlægning til den eneste mulige. Departementets opgaver bliver at bistå ministeren i denne overordnede ledelse gennem tilvejebringelse af beslutningsgrundlag og gennem iværksættelse og overvågning af beslutningernes gennemførelse.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør man derfor søge at afgrænse departementets opgaver til de elementer af beslutnings- og administrationsprocesserne inden for det pågældende forvaltningsområde, som er nødvendige, for at ministeren på tilfredsstillende og effektiv måde kan varetage styringen af sit forretningsområde.

Dette funktionelle synspunkt fører til, at kun en del af arbejdet med lovforbere delse,

fastsættelse af almindelige retsfor skrifter etc. bør varetages af departementet, nemlig den del der er nødvendig for varetagelsen af ministerens ledelsesfunktioner.

I det følgende afsnit 3 er forsøgt givet en kort generel og skitse mæssig beskrivelse af elementerne i en administrativ beslutningsproces. I afsnit 4 er fremsat nogle synspunkter om afgrænsningen af departementets funktioner, når den her angivne målsætning lægges til grund. I afsnit 5 er omtalt de konsekvenser for opbygning af departementernes interne organisation, som det vil være naturligt at drage af en ændret fastlæggelse af departementernes opgaver. Gruppens hovedsynspunkter med hensyn til de organisatoriske konsekvenser i forholdet mellem direktorater og departementer, som den forelåede afgrænsning af departementernes arbejdsopgaver giver anledning til, er omtalt foran i kapitel IV.

3. Den administrative beslutningsproces i departementerne synes groft at kunne opdeles i følgende funktioner:

- a. indhente, bearbejde og viderebringe oplysninger af betydning for det samlede forvaltningsområde i en sådan form, at de er relevante for beslutningsprocessen (informationsfunktionen),
- b. deltage i fastlæggelse af målsætninger samt - på denne baggrund - opstille, vurdere og vælge alternative planer under hensyntagen til omfanget af de ressourcer, som stilles til rådighed (planlægningsfunktionen),
- c. at udforme konkrete direktiver for gennemførelsen af de valgte planer under hensyntagen til forvaltningsområdets organisation og til de virkemidler, der står til rådighed (planfunktionen),
- d. iværksætte, styre og overvåge de valgte planers gennemførelse (styringsfunktionen).

Mellem disse funktioner, der i praktisk administration ikke findes eller kan etableres i deres renhed, består en sammenhæng, der lettest kan beskrives med udgangspunkt i planlægningsfunktionen.

Formålet med *planlægningen* er at tilvejebringe et grundlag for formulering, vurdering og valg af målsætning med henblik på at lede udviklingen i en ønsket retning. Det praktiske arbejde hermed tager i første række sigte på at udarbejde en så vidt muligt systematisk sammenhængende, men ikke detailleret, beskrivelse af den forventede udvikling på de under departementet hørende forvaltningsområder med henblik på:

- a. at skabe overblik over forvaltningsområdet,
- b. at give et groft indtryk af det forventede forbrug af arbejdskraft og bevillinger til videreførelse af den igangværende aktivitet og af de resultater, som herigennem forventes nået.
- c. at give et foreløbigt indtryk af de forhold, der vil kunne nødvendiggøre nye aktiviteter eller væsentlige omlægninger af bestående aktiviteter,
- d. at belyse sammenhængen mellem aktiviteten på departementets enkelte forvaltningsområder og mellem disse og »omverdenen« - det være sig andre offentlige organer eller private personer og institutioner,
- e. at danne grundlag for departementets koordination af samhørende forvaltningsområder,
- f. at tilvejebringe grundlag for en foreløbig vurdering af mulighederne for og konsekvenserne af alternative planer,
- g. at støtte planlægningen hos sideordnede og underordnede myndigheder gennem en orientering af disse om de hovedtræk i udviklingen, som indgår i ledelsens vurdering.

Udgangspunktet for dette arbejde er en registrering af de givne forhold. Planlægningen vil derfor normalt med fordel kunne støtte sig til en analyse af de historiske udviklingstendenser, men det er væsentligt, at den ikke reduceres til en fremskrivning af disse. Det kan derfor være hensigtsmæssigt - uafhængigt af de resultater, som sådanne

fremskrivninger måtte føre til - at danne sig et indtryk af forholdene på et fremtidigt tidspunkt for derved at få et bredere grundlag for en vurdering af den fremtidige udviklings mulige retning og forløb.

Et væsentligt hjælpemiddel i planlægningsarbejdet er »modeller«, det vil sige forenkledede og — for en række formål — kvantificerede beskrivelser af de sammenhænge, der er omtalt ovenfor. De enkelte sammenhænge i en sådan model vil ofte være forholdsvis simple, selvom det undertiden kan kræve omfattende beregninger at præcisere dem: Med en investering følger således på et senere tidspunkt behovet for et vist personale - men hvor stort og med hvilken uddannelse? Nyttens af modellerne beror da også i lige så høj grad på den mulighed, de giver for at sammenfatte og skabe overblik: beemandingen af institutionen ovenfor forudsætter således en vis uddannelseskapacitet, og selve driften vil til sin tid indgå som et led i en større kæde — f. eks. behandlingsinstitutioner — og mellem disses kapacitet skal der sikres en vis balance. Resultatet af den oprindelige investeringsudgift kan eventuelt være helt beroende herpå. Formålet kan også være at belyse sammenhængen mellem den offentlige indsats og dens virkning eller resultat ud fra visse synspunkter, f. eks. sammenhængen mellem tilgang af kvindelig arbejdskraft til arbejdsmarkedet og forsyningen med daginstitutioner. I andre tilfælde kan sigtet være at belyse behovet for offentlige ydelser fremover — med udgangspunkt i en befolkningsprognose kan man således danne sig et indtryk af behovet for pladser i børnehaver m. v. under alternative antagelser om »benyttelsesgraden«.

Mulighederne og behovet for sådanne modeller vil variere fra område til område. I visse tilfælde kan der opstilles mere fuldstændige beskrivelser — i andre vil der snarere blive tale om simple tommelfingerregler. Det er dog gruppens opfattelse, at arbejdet i administrationen med udvikling og anvendelse af sådanne modeller med fordel kan fremmes.

Departementet må være ansvarligt for, at planlægningsarbejdet finder sted. Selve udførelsen vil imidlertid i varierende omfang kunne varetages af andre organer. En række rent teknisk betonedede beregninger og analyser kan udføres af serviceorganer, fælles for

flere ministerier eller for flere institutioner under samme ministerium - navnlig hvor beregningsarbejdet er meget omfattende, eller hvor det hensigtsmæssigt kan udføres maskinelt, f. eks. gennem anvendelse af edb.

Hertil kommer, at mange af de beregninger og analyser, der indgår i departementets planlægningsarbejde, kan udledes af det planlægningsarbejde, der udføres af underordnede institutioner, men det må være departementets opgave at fastlægge de for dette arbejde fornødne forudsætninger.

Planlægningsarbejdet forudsætter et stadigt samarbejde mellem de **forskellige niveauer**.

Snævrt sammenhængende med planlægningsfunktionen er på den ene side planfunktionen og på den anden side informationsfunktionen.

*Planarbejdet* tager sigte på at omsætte de valgte alternativer til konkrete planer for gennemførelsen.

Dette må i første omgang ske gennem en uddybning, kontrol og præcisering af den mere oversigtlige planlægning, men arbejdet omfatter også en afklaring af, hvilke initiativer der skal tages forud for selve gennemførelsen - i form af forhandlinger med andre ministre eller med kommuner, forberedelse af en ny lovgivning m. v. — og hvem der er ansvarlig herfor, en nærmere beregning og afstemning af kravene til personale og bevillinger m. v.

Den således tilvejebragte planskitse må dernæst opdeles i delplaner under hensyntagen til ansvars- og kompetencefordelingen inden for området, og der må foretages en hertil svarende fordeling af bevillinger og personale. Den mere summariske planlægningsmålsætning må konkretiseres og specificeres i relation til delplanerne, således at den kan danne grundlag for udformningen af retningslinier for en rapportering om planernes gennemførelse til brug for alle administrative enheder, der deltager i arbejdet.

Der må endelig formuleres planinstrukser, der udover en beskrivelse af den samlede indsats og af arbejdets fordeling mellem de implicerede enheder præciserer kompetenceforholdene, redegør for indholdet af en eventuel informationspligt m. v. - med andre ord formulerer styringsgrundlaget.

Selve *styringen* omfatter effektueringen af planerne, overvågningen af deres gennemfø-

relse samt løbende justering af planerne som følge af ændrede forudsætninger, f. eks. med hensyn til de bevillinger, der er til rådighed.

*Informationsfunktionen* kan på denne baggrund betragtes som en forudsætning for og en afspejling af arbejdets tilrettelæggelse i øvrigt. Behovet for en indbygget rapportering eller »feed-back« kan næppe understreges for stærkt, men dens betydning beror på, at der herigennem sker en sortering og systematisering af informationerne, således at de givne oplysninger er relevante for varetagelsen af de øvrige funktioner i beslutningsprocessen.

4. Departementernes deltagelse i denne beslutningsproces bør som nævnt kun omfatte den del af funktionerne, der er nødvendige for ministerens ledelse af det forretningsområde, han har ansvaret for.

For så vidt angår informationsfunktionen, vil departementernes hovedopgave være at opstille kravene til informationerne: hvilke oplysninger skal foreligge, hvor hyppigt skal de foreligge, hvilken form skal de foreligge i? Informationerne vil i almindelighed kunne indsamles og bearbejdes uden for departementerne. Det vil dog ofte være nødvendigt, at departementerne foretager den endelige bearbejdelse med henblik på at sikre, at informationerne er egnede som grundlag for den politiske stillingtagen.

Oplæg til nyformulering eller justering af målsætningen for et administrationsområde er en udpræget departemental opgave.

Dette gælder også en væsentlig del af planlægningsarbejdet. Som nævnt ovenfor vil departementet i vid udstrækning kunne støtte sig til planlægningsarbejdet i underordnede institutioner. Forudsætningen for et effektivt samarbejde på dette område er imidlertid, at departementet på forhånd har dannet sig helhedsindtryk af det monster eller den ramme, der skal udfyldes gennem institutionernes bidrag. Det departementale planlægningsarbejde er derfor ikke kun et spørgsmål om informationsstyring. Hertil kommer endelig, at der i departementernes planlægning kan indgå andre forhold og sammenhænge end dem, der behandles i institutionernes planlægning.

Der er en glidende overgang mellem planlægningsfunktionen og planfunktionen. Den del af planfunktionen, der varetages af departementerne, må bestå i den præcise fast-

sættelse af de generelle rammer for gennemførelse af den valgte plan. En del af dette arbejde vil i praksis blive udmøntet i bevilningsansøgninger og fastsættelse af administrative generelle retsfor skrifter.

Om såvel planlægningsfunktionen som planfunktionen gælder det i øvrigt, at den i praksis må udøves i et nært samarbejde mellem departementet og andre offentlige myndigheder. Hvor der er tale om et direktorats forvaltningsområde, vil en stor del af arbejdet med fordel kunne udføres af uformelle arbejdsgrupper bestående af repræsentanter for direktoratet og departementet.

Hvad endelig angår styringsfunktionen, må departementets opgave være at etablere en styringsform, der sikrer, at der administreres i overensstemmelse med den plan, det er besluttet at lægge til grund for administrationen.

Selvom funktionsbeskrivelsen ovenfor alene angiver et princip for afgrænsningen af de departementale opgaver, er det gruppens opfattelse, at den her skitserede opfattelse af departementernes virksomhed - sammenholdt med administrationsudvalgets synspunkter — vil kunne danne udgangspunkt for en nærmere vurdering af opgavefordelingen for de enkelte forvaltningsområder.

Gruppen skal derfor foreslå,

*(7) at de enkelte departementer ud fra de nævnte synspunkter — og i tilknytning til den under kap. IV foreslåede gennemgang af arbejdsopgavernes fordeling inden for centraladministrationen - foretager en gennemgang af de departementale funktioner med henblik på at sikre, at departementernes opgaver bliver begrænset til de opgaver, som en effektiv varetagelse af de nævnte funktioner tilsiger. Administrationsdepartementet vil kunne bistå i dette arbejde.*

I forbindelse med omtalen af departementernes funktioner skal arbejdsgruppen specielt fremhæve betydningen af, at det statslige regnskabs- og budgetvæsen er udformet på en måde, der giver et godt grundlag for varetagelsen af informations-, planlægnings- og styringsfunktionen.

Den nærmere udformning må bero på et samarbejde mellem økonomi- og budgetministeriet og de øvrige ministerier. Som for private virksomheder gælder det her, at ingen

enkelt opstilling af statens regnskab og budget vil være relevant for alle formål. Opgaven må derfor være gennem en udbygning og tilpasning af det nuværende regnskabs- og budgetsystem at skabe rammerne for en ordning, der vil gøre det lettere end nu at udnytte regnskabet og budgettet som ledelsesinstrumenter.

Arbejdet med en sådan ordning er allerede påbegyndt i en af økonomi- og budgetministeriet i august 1970 nedsat arbejdsgruppe. Gruppen har fået til »opgave at undersøge mulighederne for at opnå en effektivisering af regnskabsføringen og den samlede økonomiforvaltning samt en fremskyn-delse og udbygning af regnskabsaflæggelsen med henblik på en hurtigere og fyldigere fremskaffelse af informationer om statens økonomiske aktiviteter«, herunder mulighederne for »en teknisk udformning af regnskabsystemet, der tillader de enkelte institutioner efter behov at supplere det officielle regnskab med interne regnskaber, der viser udgifternes og indtægternes fordeling på ansvarsområder, større projekter m. v.«

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en væsentlig forudsætning for, at departementerne effektivt kan planlægge, prioritere og styre aktiviteten på de enkelte forvaltningsområder, er, at der for hvert enkelt område tilvejebringes en så præcis angivelse som muligt af forvaltningsopgavernes forudsatte formål, indhold og omfang, og at der etableres en hertil svarende rapportering om den faktiske virksomhed.

Efter gruppens opfattelse bør en sådan rapportering så vidt muligt sammenkædes med en rapportering om forbruget af bevil-linger og personale.

Gruppen skal i denne forbindelse anbefale,

*(8) at det af økonomi- og budgetministeriet iværksatte arbejde med en effektivisering af statens regnskabs- og budgetvæsen fremmes, og at der i tilknytning hertil gennem et samarbejde mellem økonomi- og budgetministeriet og de enkelte departementer iværksættes en gennemgang af aktiviteten på de respektive forvaltningsområder med henblik på at formulere sådanne udtryk for mål og præstationer, som er relevante for en vurdering af effektiviteten i den offentlige indsats.*

5. Under diskussionen af centraladministrationens opbygning blev det fremhævet, at der mellem de enkelte forvaltningsområder gør sig så store forskelle gældende, at det ikke er muligt at opstille en enkelt - generelt anvendelig — organisationsplan.

Dette gælder også for departementernes interne organisation. Denne må i væsentlig grad være bestemt af opbygningen af de underliggende sagsområder.

Set i forhold til opgavernes formål og karakter - og til dels også den faglige viden, som deres varetagelse vil kræve — peger funktionsbeskrivelsen på en opdeling af departementernes arbejde i en problemudredende og målsætningsformulerende virksomhed på den ene side og en styrende og overvågende virksomhed på den anden. Den organisatoriske konsekvens heraf er efter gruppens opfattelse en opdeling af departementerne i en planlægnings- og udviklingsenhed og en styrings- og forvaltningsenhed.

Der er imidlertid mellem de enkelte funktioner en snæver indbyrdes sammenhæng, der navnlig må tillægges betydning for de departementer, hvis forvaltningsområder har en uensartet karakter. En faglig opdeling vil måske her vise sig mere hensigtsmæssig. Modstykket til de fordele, som denne løsning skulle rumme, vil imidlertid være en risiko for, at varetagelsen af de tværgående og koordinerende opgaver svækkes.

Det er et ofte fremført synspunkt — som også kom til udtryk hos Administrationsudvalget af 1960 — at såfremt samme enhed skal varetage såvel det mere konkrete arbejde i forbindelse med den løbende administration som de mere langsigtede opgaver, vil sidstnævnte glide i baggrunden. En effektiv varetagelse af planlægningsopgaverne forudsætter, at disse »beskyttes« ved i organisatorisk henseende at henlægges til særlige enheder. Den nævnte opdeling af departementerne i en planlægningsenhed og en styringsenhed harmonerer med denne opfattelse. Efter arbejdsgruppens skøn består der imidlertid en væsentlig risiko for, at en opdeling, hvis formål skulle være at beskytte planlægningsarbejdet, kan føre til, at dette arbejde isoleres fra og mister kontakten med det øvrige arbejde.

Det må være afgørende, at planlægningsenhedens opgaver afgrænses således, og at

dens virksomhed tilrettelægges således, at dette undgås.

Gruppen har i denne forbindelse drøftet de synspunkter, der er kommet til udtryk i den i august 1970 udsendte redegørelse om »Den departementale planlægningsvirksomhed« udarbejdet af afdelingschef i forsvarsministeriet Bertil Jacobsen.

Udgangspunktet for redegørelsen er, at »karakteren og omfanget af planlægningsvirksomheden på det departementale niveau (må) være præget af, om der er tale om den form for planlægning, der har til formål at realisere en truffen principbeslutning - operationel planlægning — eller om en planlægning, der frigjort af bestående ordninger og tidligere lagte planer sigter imod at skabe grundlag for en ide debat om den fremtidige målsætning inden for et område - den såkaldte strategiplanlægning.« Det må efter redegørelsen anses for hensigtsmæssigt, at den operationelle planlægning på et så tidligt tidspunkt som muligt knyttes til budgetarbejdet. Derimod foreslås strategiplanlægningen varetaget af en særlig enhed under ledelse af en planlægningskonsulent, der til lige skal varetage den løbende kontakt til et centralt planlægningsorgan - regeringens planlægningssekretariat. Begrundelsen for denne adskillelse er bl. a., at »det informationsgrundlag, der er behov for at tilvejebringe som grundlag for en ide debat og efterfølgende principbeslutning om en fremtidig målsætning, vil have en helt anden karakter end det materiale, der alene anvendes i forbindelse med den operationelle planlægning.« Hertil kommer, at der — såfremt begge planlægningsopgaver henlægges til samme enhed - synes at være risiko for, at strategiplanlægningen i højere grad får karakter af fremregning end egentlig fremtids-tænkning. Redegørelsen peger endvidere på, at medens »informationsfunktionerne i tilknytning til strategiplanlægningen normalt påregnes at indebære en relativt konstant arbejdsindsats, må arbejdet i forbindelse med styringen af de konkrete planlægningsprojekter antages at medføre en skiftende arbejdsbyrde. Planlægningskonsulentens stab bør derfor opbygges fleksibelt omfattende en lille fast kerne og et antal skiftende medarbejdere«. Der peges i denne forbindelse på mulighederne for midlertidigt at ansætte medarbejdere fra erhvervslivet, de faglige

organisationer, universiteter m. v. og derigennem sikre planlægningskonsulenten den sagkundskab, som forvaltningen ikke normalt kan forventes at disponere over. Under planlægningsarbejdet vil den strategiske og den operationelle planlægning gribe ind i hinanden, og for at hindre at der som følge heraf opstår kompetencevanskeligheder m. v., foreslår redegørelsen, at der til styring af departementets strategiplanlægning etableres en mindre styringsgruppe, der skal ledes af departementschefen, og hvori repræsentanter fra de faglige enheder, fra budgetenheden og fra planlægningskonsulenten skal være repræsenteret.

Gruppen kan i hovedsagen tilslutte sig redegørelsens fremstilling af planlægningsarbejdets karakter og problemer, og gruppen skal i denne forbindelse understrege betydningen af, at der afsættes ressourcer til strategiplanlægningen. Gruppen kan derimod ikke tilslutte sig den foreslåede organisatoriske adskillelse mellem de to planlægningsformer. Dels vil grænsen mellem dem i praksis være vanskelig at drage, dels vil der efter gruppens skøn være en betydelig risiko for, at strategiplanlægningen gennem en organisatorisk adskillelse fra den operationelle planlægning snarere vil blive »isoleret« end »beskyttet«.

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

Administrations- og styringsenhedens opgaver skal herefter omfatte den løbende administration af forvaltningsområdet. Enheden skal eksempelvis behandle klage- og dispensationssager, hvor sådanne sager ikke har kunnet henlægges til andre organer uden for departementet, aktstykker og udbygningsplaner samt forestå den endelige udarbejdelse af planinstrukser og af generelle retsregler m. v.

Planlægnings- og udviklingsenhedens opgaver skal vedrøre planlægningen af departementets samlede forvaltningsområde. Enheden skal således holde sig orienteret om den løbende udvikling, bl. a. gennem de

ovenfor nævnte rapporter. Planlægningsenheden skal desuden foretage den sammenfattende udarbejdelse af ministeriets bidrag til et eventuelt årligt eller flerårligt lovgivningsprogram såvel som til perspektivplananalyser, budgetoverslag og finanslovforslag. Enheden skal i forbindelse hermed udarbejde baggrundsmateriale for en fordeling af ressourcerne på budgetteringsrammer m. v.

Styringsenhedens opdeling må være bestemt af det underliggende forvaltningsområdes karakter og den administrative opbygning, som findes under departementet. Dette vil i mange tilfælde føre til en faglig opdeling, men navnlig for områder, der er meget ensartede, kan andre inddelinger — f. eks. i bygningsforvaltning og personaleforvaltning eller i ambulantebehandling og institutionbehandling — komme på tale.

Gruppen har droftet den interne organisation af de to enheder og i denne forbindelse overvejet, om den traditionelle kontorinddeling hensigtsmæssigt kunne erstattes af en mere fleksibel organisation. Spørgsmålet kan efter gruppens opfattelse ikke besvares generelt.

En opdeling i kontorer, som den der nu findes i størstedelen af centraladministrationen, giver en nogenlunde klar afgrænsning af kompetence og ansvar. Den må derfor anses for hensigtsmæssig, hvor der er tale om opgaver af mere permanent karakter, der tillige indbyrdes kan afgrænses således, at de normalt kan løses uafhængigt af hinanden. Disse forudsætninger er imidlertid ikke altid til stede. I en række tilfælde vil sammenhængen mellem forskellige sæt af opgaver være så stærk, at deres løsning kræver et ret omfattende, løbende samarbejde mellem forskellige enheder. Den traditionelle opdeling vil her kunne føre til en lidt tung arbejdsgang. I andre tilfælde vil der være tale om midlertidige opgaver af skiftende omfang, karakter og rækkevidde, for hvilke der ikke på forhånd kan opstilles en fast arbejdsfordeling. Disse opgaver må løses ad hoc - af enkeltpersoner eller projektgrupper. Spørgsmålet om, på hvilket niveau og under hvilke former et sådant gruppearbejde mest hensigtsmæssigt kan koordineres, må bero på en konkret vurdering.

Disse synspunkter fører efter arbejdsgruppens opfattelse til, at udgangspunktet for opbygningen af administrations- og styringsen-

heden må være kontorinddelingen, men at det i en række tilfælde vil vise sig hensigtsmæssigt at supplere denne med en tværgående organisation - midlertidig eller permanent, f. eks. i form af projektgrupper.

For planlægnings- og udviklingsenheden må arbejdets karakter føre til en lidt anden opbygning. En række opgaver - navnlig udviklingsopgaver — vil med fordel kunne løses af projektgrupper, der ikke alene sammensættes af enhedens faste stab, men suppleres med personale fra styrelser, direktorater, kommuner eller forskningsinstitutioner, jfr. nedenfor. Derimod vil den løbende planlægning og planjustering næppe effektivt kunne varetages af en så løs organisation, som en projektgruppe repræsenterer. Også for planlægnings- og udviklingsenhedens vedkommende må der derfor etableres en vis mere permanent grundopbygning, der efter behov suppleres og udbygges med særlige arbejdsgrupper.

Gruppen skal herefter anbefale,

(9) *at den interne organisation i de enkelte departementer opbygges i overensstemmelse med de hovedsynspunkter, der er omtalt ovenfor, således at der tilvejebringes en arbejdsdeling mellem administrations- og styringsopgaverne, planlægnings- og udviklingsopgaverne og sekretariatsopgaverne.*

Varetagelsen, navnlig af planlægningsopgaverne, vil kunne kræve en i uddannelsesmæssig henseende mere alsidig sammensat bemanning i departementerne, end den der nu findes. Det må bero på en nærmere vurdering af de enkelte tilfælde, om dette ekspertbehov skal dækkes gennem permanente eller midlertidige ansættelser i departementet, gennem oprettelse af særlige forskningsinstitutioner, gennem konsulentordninger eller under andre former.

Gruppen skal derfor anbefale,

(10) *at departementerne i højere grad end nu anvender specialister ved løsningen af planlægnings- og udviklingsopgaverne.*



## VIL Centraladministrationens personale

1. Arbejdsgruppen har i forbindelse med overvejelserne om centraladministrationens opgaver og organisation - jfr. kapitlerne IV og VI - drøftet visse personalepolitiske spørgsmål, der vil blive nærmere omtalt i det følgende. Gruppen har således ikke taget statens personalepolitik op til mere generel debat.

Det er imidlertid åbenbart, at personalepolitikken er et meget væsentligt led i arbejdet med effektivisering af centraladministrationen.

Gruppen skal derfor foreslå,

(11) *at det personalepolitiske udvalg genoptager sit arbejde.*

2. Med ganske enkelte undtagelser tager ingen af de eksisterende grunduddannelser, der betragtes som forudsætning for ansættelse i den offentlige administration, direkte sigte på en sådan ansættelse. Dette betyder, at oplæringen i den offentlige administrations specielle problemer først begynder, når de pågældende ansættes i administrationen.

Denne oplæring må ske dels gennem en formaliseret efter- og videreuddannelse, dels ved oplæring på det enkelte ansættelsessted.

Hertil kommer, at det i en hastig foranderlig verden for de fleste ansattes vedkommende vil være nødvendigt med jævne mellemrum gennem hele ansættelsesperioden at blive gjort bekendt både med ny viden og med erfaringer på forskellige områder i netop den koncentrerede form, som studieophold, kursus- og konferencevirksomhed giver mulighed for.

Det er imidlertid et broget billede, der møder den offentligt ansatte på efter- og videreuddannelsesområdet. Der tilbydes sådan uddannelse på Danmarks Forvaltningshøjskole, universiteterne, handelshøjskolerne og de andre højere læreanstalter. Danmarks Juristforbund, Danske Økonomers Forening, Dansk Ingeniør Forening og andre dimit-

tendforeninger driver en betydelig kursusvirksomhed, ligesom arbejdsmarkedets hovedorganisationer og de forskellige erhvervsorganisationer afholder kurser af interesse for offentligt ansatte.

Endelig tilbydes der - både på nordisk og internationalt plan - en række kurser og andre former for uddannelse.

Det er derfor svært at få overblik over den samlede virksomhed, hvilket betyder, at den enkelte ansattes deltagelse i kurser m. v. let kan få et noget tilfældigt præg.

En kortlægning af denne efter- og videreuddannelsesvirksomhed og en undersøgelse af det samlede behov for efter- og videreuddannelse hos de forskellige hovedgrupper af personale i centraladministrationen (chefer, akademiske og ikke-akademiske sagsbehandlere, kontorfunktionærer m. v.) synes påkrævet.

Det vil være naturligt, at en sådan undersøgelse også kommer til at omfatte det øvrige statslige personale og personalet i den amtskommunale og kommunale administration.

Arbejdsgruppen skal derfor foreslå,

(12) *at det pålægges administrationsdepartementet, i samarbejde med de kommunale organisationer, at kortlægge den samlede efter- og videreuddannelsesvirksomhed af betydning for statens, amtskommunernes og kommunernes personale, at opgøre det offentliges samlede behov på dette område, og at stille forslag om samlede og koordinerede efter- og videreuddannelsesprogrammer for de forskellige hovedgrupper af medarbejdere inden for stat, amtskommuner og kommuner, jfr. i øvrigt forslag (13).*

Gruppen ønsker specielt at påpege det ønskelige i at bibringe et større antal ansatte i centraladministrationen bedre forudsætninger for at varetage opgaver under et øget internationalt samkvem. Behovet på dette om-

råde er så fremtrædende, at det ikke vil være nødvendigt at afvente resultatet af det i forslag (12) anbefalede arbejde.

Det foreslås derfor,

(13) *at udenrigsministeriet i samarbejde med administrationsdepartementet og Danmarks Forvaltningshøjskole gennemfører et uddannelsesprogram, der skal give ansatte i departementer og direktorater bedre forudsætninger for at varetage opgaver under et meget internationalt samkvem, jfr. i øvrigt forslag (12). Et sådant uddannelsesprogram bør indbefatte studieophold i udlandet og ophold ved danske delegationer ved internationale organisationer og ved visse ambassader i lighed med det af udenrigsministeriet arrangerede uddannelsesprogram for yngre medarbejdere i centraladministrationen med henblik på Danmarks medlemskab af Fællesmarkedet.*

3. Udover denne efter- og videreuddannelse bor der som nævnt finde en uddannelse sted på ansættelsesstedet for at bringe den enkelte kendskab til denne forvaltningsgrens specielle problemer. Det vil endvidere være nødvendigt at supplere en sådan uddannelse med et bredt praktisk kendskab til den offentlige forvaltning, idet opgaverne kun vil kunne løses på helt tilfredsstillende vis, såfremt centraladministrationens personale har lejlighed til indefra at erhverve kendskab til andre myndigheders synspunkter og tænkemåde.

Disse formål kan opnås dels ved en mere formaliseret introduktion af de nyansatte på de enkelte arbejdssteder og dels ved omflytning af personale mellem departementerne indbyrdes og mellem departementerne og disses underliggende institutioner. Endelig må udstationering i amtskommuner og kommuner anses for ønskelig.

Gruppen er bekendt med, at der i dag finder en vis omflytning og udstationering sted inden for visse ministeriers område, men personalebevægeligheden mellem de enkelte dele af centraladministrationen er meget beskedent.

Gruppen skal derfor foreslå,

(14) *at det personalepolitiske udvalg udarbejder forslag til en ordning, som sikrer en friere personalebevægelighed mellem de forskellige dele af centraladministrationen, jfr. forslag (11).*

4. I forbindelse med forslag (14) ønsker arbejdsgruppen specielt at understrege betydningen af større bevægelighed på chefniveau i departementerne.

I betragtning af disse stillingers krævende karakter og ud fra ønsket om at udnytte de muligheder for fornyelse, der ligger i personskifte med jævne mellemrum på de ledende poster, anbefaler arbejdsgruppen en ordning, hvorefter alle chefstillinger i centraladministrationen i lønramme 36 og højere lønrammer alene besættes på åremål.

Åremålsansættelsen vil tillige forbedre mulighederne for en smidig tilpasning af administrationens organisation til ændringer i arbejdsopgavernes omfang og art.

Åremålstiden må ikke være for kort, ligesom ansættelsesperioden må variere alt efter stillingernes karakter.

Gruppen anser ikke en ordning, hvorefter kun nogle chefposter besættes på åremål for hensigtsmæssig, idet der under en sådan tilstand er fare for, at åremålsstillinger — selv med visse løn- og pensionsfordele — vil blive betragtet som mindre attraktive.

Gruppen skal derfor foreslå,

(15) *at lønnings- og pensionsdepartementet udarbejder forslag om åremålsansættelse med henblik på at få gennemført en ordning, hvorefter alle chefstillinger i centraladministrationen i lønramme 36 og højere lønrammer alene kan besættes på åremål.*

5. Et mindretal (Søren-Ole Olsen) deler flertallets ønske om større »personalebevægelighed« i centraladministrationen, men finder, at »bevægeligheden« navnlig bør præge den første halve snes ansættelsesår.

I forbindelse hermed finder mindretallet det ikke rigtigt at foreslå åremålsansættelse i alle chefstillinger i centraladministrationen i lønramme 36 og højere lønrammer. Hertil knyttes følgende bemærkninger:

Det vil i særlige tilfælde kunne være hensigtsmæssigt med en adgang til åremålsansættelse, navnlig i forbindelse med udførelse af krævende specialopgaver, typisk på højt niveau. Det kan skabe praktiske vanskeligheder at gøre sådanne åremålsstillinger tilstrækkelig attraktive, men benyttet efter det anførte mønster er der ikke principielle betænkeligheder ved denne ansættelsesform.

Spørgsmålet om åremålsansættelse som almindelig regel for samtlige chefstillinger i centraladministrationen indeholder derimod

principielle problemer af vidtrækkende karakter.

Det administrative system er sammensat af to væsensforskellige led: en politisk ledelse, som skifter afhængig af partistillingen i folketinget, og - som modstykke hertil - en politisk uafhængig medarbejderstab af tjenestemænd, der efter systemet skal garantere kontinuitet i administrationen.

Åremålsansættelse i de omhandlede tjene-

stemandsstillinger vil svække varetagelsen af kontinuiteten ved i vidt omfang at overlade ansvaret for denne til medarbejdere med mindre formel kompetence. Hertil kommer den mulighed, som ordningen vil rumme for »politiske rokeringer«.

En fundamental ændring af denne art må forudsætte en selvstændig vurdering og bør ikke være en indirekte følge af personalepolitiske overvejelser.

## VIII. Samordningen af statens og kommunernes virksomhed

1. I forbindelse med kommunalreformen (jfr. kap. 111,5) er der gennemført ændrede principper for det økonomiske mellemværende mellem staten og kommunerne. Der er indført nye udligningsordninger i form af statsfinansierede skattegrundlagstilskud til amtskommunerne og en særlig udligning af kommunernes skattegrundlag, der finansieres af staten og de mere velstillede kommuner. Endvidere søges det princip gennemført, at statens refusioner af kommunernes udgifter til bestemte formål holdes på sådanne satser, at incitamentet for kommunalbestyrelserne til at handle økonomisk rationelt forøges. Endelig søger man at erstatte refusioner af udgifter til specielle formål med generelle tilskud efter objektive kriterier.

Ændringerne i kommunernes størrelse og i deres administrative og økonomiske bærekraft er baggrunden for den opgavefordeling mellem staten og kommunerne, der nu søges gennemført. De lokale offentlige opgaver skal herefter i størst muligt omfang varetages af kommunerne.

2. Denne decentraliseringspolitik betyder bl. a., at beføjelsen til at træffe dispositioner, der er bestemmende for størrelsen af det samlede offentlige ressourceforbrug, i videre omfang overgår til kommunalbestyrelserne, som ikke er undergivet den statslige budgetstyring. Dette forhold i forbindelse med den omstændighed, at stigningstakten i aktiviteten er større inden for de forvaltningsområder, der er eller vil blive henlagt til kommunerne, end på de rent statslige områder, giver selvsagt betydelige problemer for regeringens og folketingets varetagelse af den samlede økonomiske politik.

I sammenhæng hermed må nævnes, at de krav, de forskellige ministerier pålægger kommunerne inden for deres lovgivningsområder, ikke er koordineret tilstrækkeligt ud

fra økonomiske og administrative synspunkter. Dette er medvirkende til, at man sjældent på forhånd har den fornødne viden om, hvilken betydning et nyt lovgivningsinitiativ har for kommunerne sammenholdt med de andre opgaver, kommunerne udfører. Det er en forudsætning for at holde den ønskede kontrol med de offentlige aktiviteters vækst, at man allerede på det stadium, hvor ny lovgivning og andre grundlæggende dispositioner er under overvejelse, har et overblik over de økonomiske og administrative konsekvenser for den samlede offentlige administration. Kommunalreformen og principperne for opgavefordelingen mellem staten og kommunerne har derfor efter arbejdsgruppens mening accentueret behovet for, at centraladministrationen langt mere bevidst end hidtil tager hensyn til de kommunale forhold og sikrer en bedre koordinering af statsmyndighedernes virksomhed i forhold til kommunerne.

En for stram regulering af den kommunale forvaltning vil kunne virke dræbende på det lokale initiativ, som på mange områder har været banebrydende for forbedring af den offentlige service. Det er derfor nødvendigt at finde en rimelig balance i samvirket mellem staten og kommunerne.

3. Statens påvirkning af den kommunale virksomhed sker ad to forskellige veje, nemlig *dels* gennem det almindelige tilsyn, som i medfør af den kommunale styrelseslov føres af indenrigsministeriet og tilsynsrådene, og *dels* gennem den styring, de øvrige ministerier udøver på deres lovgivningsområder, f. eks. socialministeriet med hensyn til socialforvaltningen og undervisningsministeriet med hensyn til skolevæsenet m. v.

Der henvises herom til det som bilag 5 optagne notat om de hidtil anvendte styringsmidler over for kommunerne.

a. Det almindelige tilsyn med kommunerne indebærer bl. a., at optagelse af lån skal godkendes af tilsynsmyndighederne. Ved udøvelse af denne beføjelse søger indenrigsministeriet at sikre en vis overensstemmelse imellem statens økonomiske politik og den kommunale aktivitet. Dette sker bl. a. ved fastsættelsen af rammer for, hvor store låneoptagelser kommunerne kan forvente at få godkendt. Man tilstræber, at lånerammerne fastlægges på grundlag af flerårige anlægs- og investeringsplaner og om muligt flerårige drifts- og anlægsbudgetter. Derudover har det almindelige tilsyn med kommunerne til formål at sikre, at kommunernes forvaltning er i overensstemmelse med lovgivningen, og at kommunalbestyrelsernes dispositioner ikke kommer i strid med væsentlige samfundshensyn i øvrigt.

b. En forbedring af den økonomiske samordning er formentlig det mest påtrængende problem, der for tiden består mellem staten og kommunerne. I perspektivplanredøgørelsen (side 34) siges det, at den hidtidige kontrol med den kommunale låntagning i sig selv af flere grunde er utilstrækkelig som instrument til en sådan samordning.

Samordningsbehovet har senest fundet udtryk i den mellem regeringen og de kommunale organisationer aftalte ordning om en begrænsning af den kommunale skatteudskrivning i regnskabsåret 1972-73.

c. Der vil i de kommende år være behov for en stadig mere intensiv samordning af statens og kommunernes økonomi. Det spørgsmål rejser sig derfor, gennem hvilken procedure denne samordning skal etableres, og ved hvilke midler den skal sikres.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil en koordination mellem statens og kommunernes planlægning — herunder deres udgiftsplanlægning — kunne opnås, dels gennem etablering af en fast procedure for forhandlinger mellem staten og kommunerne om budgetlægningen, dels gennem en samling af den centrale administration af visse generelle spørgsmål vedrørende forholdet mellem staten og kommunerne i en enkelt centraladministrativ enhed.

d. En koordination af statens og kommunernes udgiftsplanlægning vil kunne etableres gennem en tilpasning af den procedure, der efterhånden er blevet etableret for statens egen budgetlægning.

Der skulle herefter i foråret - eventuelt allerede ved årets begyndelse — indledes forhandlinger mellem staten og kommunerne om rammerne for budgetlægningen for det (eventuelt de) efterfølgende finansår.

Sigtet med disse forhandlinger skulle være, dels at sikre en foreløbig afstemning af statens og kommunernes udgiftspolitik til hovedlinierne i den almindelige økonomiske politik, dels at præcisere de forudsætninger, der lægges til grund for budgetteringen.

Til brug for forhandlingerne måtte derfor foreligge et oplæg om den almindelige økonomiske udvikling og om hovedlinierne i regeringens økonomiske politik. For såvel staten som kommunerne måtte der desuden tilvejebringes overslag over den forventede udgiftsudvikling for den relevante budgetperiode, opstillet i en sådan form, at en sammenfatning af statens og kommunernes budgetter let kunne foretages. Endelig måtte der foreligge oplysninger om konsekvenserne af nye lovgivningsinitiativer, om ændrede standarder og normer og om ændringer i byrde- og opgavefordelingen mellem staten og kommunerne.

Såfremt der inden for rammerne af en sektorplanlægning er etableret en indberetningspligt for kommunerne om aktivitetsudviklingen, kunne det overvejes at inddrage eventuelle problemer i forbindelse med indberetningernes udformning m. v. i de nævnte forhandlinger. Indberetningerne kunne under en sådan ordning indsendes sammen med budgetterne.

For statens vedkommende udarbejdes der nu som nævnt i kap. III flerårige budgetoverslag baseret på bidrag fra de enkelte ministerier og styrelser.

Det ville være ønskeligt, om et tilsvarende materiale blev udarbejdet for kommunernes vedkommende. Nogle kommuner har gennem længere tid udarbejdet flerårige drifts- og anlægsbudgetter, og indenrigsministeriet søger i sin praksis at tilskynde kommunerne hertil.

Ministeriet har desuden i maj 1970 nedsat et udvalg med den opgave at overveje og udarbejde forslag til et nyt ensartet og mere tidssvarende budget- og regnskabssystem for kommunerne, der tillige kan tjene som et egnet instrument for tilrettelæggelsen af en økonomisk langtidsplanlægning.

Arbejdsgruppen skal anbefale,

(16) *at det af indenrigsministeriet iværksatte arbejde med et nyt budget- og regnskabssystem for kommunerne fremmes mest muligt, og at den nyordning som bliver resultatet af udvalgsarbejdet, giver mulighed for, at der på grundlag af kommunernes flerårige drifts- og anlægsbudgetter årligt kan udarbejdes »budgetoverslag« for den samlede kommunale sektor parallelt med statens budgetoverslag.*

Resultatet af de nævnte forhandlinger skulle som nævnt være, at der opnås enighed mellem staten og kommunerne om hovedretningslinierne for budgetlægningen og om de forudsætninger med hensyn til ny lovgivning m. v., der lægges til grund herfor. De aftalte forudsætninger må naturligvis efterfølgende justeres, bl. a. under hensyntagen til folketingets beslutninger.

Formaliseringen af forhandlingsresultaterne kunne for statens vedkommende - som nu - ske gennem budgetdepartementets cirkulærer. For kommunernes vedkommende måtte det ske ved indenrigsministeriets foranstaltning - eventuelt ved særlig lovgivning.

Selve budgetbehandlingen kunne for statens vedkommende ske som nu. For kommunernes vedkommende måtte budgetterne indsendes til tilsynsmyndigheden, der skulle påse, at de aftalte retningslinier var overholdt samt behandle eventuelle tvivlsspørgsmål herom. Indenrigsministeriet skulle herefter foretage en sammenfatning af de kommunale budgetbidrag, der af budgetdepartementet kunne samarbejdes med statens udgiftoverslag til en samlet redegørelse for de offentlige udgifter. Denne redegørelse skulle herefter forelægges folketinget til orientering sammen med statens finanslovsforslag.

Eventuelle sektorindberetninger, indsendt sammen med de kommunale budgetter, måtte oversendes til de respektive fagministerier.

En forhandlingsprocedure vil kunne tilrettelægges på andre måder end her skitseret, men efter arbejdsgruppens mening vil det - ikke mindst af administrative grunde - være særdeles ønskeligt, at der i en eller anden form indføres regelmæssige konsultationer mellem den offentlige økonomis hovedaktører. Et vigtigt spørgsmål er i denne forbin-

delse, om - og i hvilket omfang - der på grundlag af den nu etablerede amtskommunale inddeling ønskes opbygget en egentlig regionsplanlægning, der omfatter samtlige sektorer og inden for disse såvel amtskommunernes som kommunernes dispositioner. En forholdsvis hurtig afklaring af dette spørgsmål er derfor ønskelig.

Arbejdsgruppen skal derfor foreslå,

(17) *at regeringen optager forhandlinger med repræsentanter for kommunerne med det formål at finde frem til en institutionalisering af samarbejdsformen mellem staten og kommunerne med henblik på en koordinering af statens og kommunernes udgiftspolitik og ressourceforbrug.*

e. Ved valget mellem forskellige midler til at sikre en nødvendig samordning af aktivitetsstigningen på det statslige og kommunale område må der efter arbejdsgruppens mening lægges vægt på, at et givet styringsmiddel ikke vanskeliggør kommunernes mulighed for at disponere rationelt i økonomisk og administrativ henseende. Dette indebærer bl. a., at kommunerne må have en vid adgang til en selvstændig tilpasning og prioritering af de forskellige opgaver efter de lokale behov. Det må tillige tilstræbes at vælge sådanne styringsmidler, som både fra statens og kommunernes synspunkt giver færrest mulige administrative vanskeligheder.

En løbende generel regulering af den kommunale virksomhed kan i praksis formentlig især rettes mod den kommunale skatteudskrivning, de statslige tilskuds- og refusionsordninger, kommunernes låntagning, kommunernes drifts- og anlægsbudgetter samt eventuelt kommunernes personaleforbrug.

Formålet med en generel regulering er at holde den marginale forøgelse af kommunernes samlede økonomiske aktivitet og dermed ressourceforbruget inden for det samfundsøkonomisk acceptable. Det forekommer derfor mest hensigtsmæssigt at udforme reguleringen enten som en begrænsning i stignings-takten for de samlede kommunale indtægter eller de samlede drifts- og anlægsudgifter. Af hensyn til reguleringens effektivitet må begge disse metoder i givet fald suppleres med en kontrol med låneoptagelserne og omfanget af opsamlede reserver.

De to former for rammeregulering, der er nævnt, kombinerer efter arbejdsgruppens

opfattelse en effektiv styring med en passende kommunal dispositionsfrihed. Kommunernes muligheder for at handle økonomisk rationelt vil være større, end hvis reguleringen rettedes mod bestemte størrelser i de kommunale budgetter.

De to reguleringsformer vil formentlig kræve nogenlunde den samme indsats i administrativ henseende, bl. a. fordi der i begge tilfælde må tages hensyn til kommunernes forskellige udgiftsbehov ved fastsættelsen af de årlige rammeforøgelser.

Ved valget mellem regulering på udgiftssiden eller på indtægtssiden må man tage i betragtning, at formålet som nævnt er at påvirke aktiviteten, altså de udgiftskrævende dispositioner. I vurderingen må også indgå, at ændringer i de offentlige udgifter til varer og tjenester har større samlet indflydelse og en hurtigere virkning på den totale efterspørgsel end beløbsmæssigt tilsvarende ændringer i beskattningen.

For en umiddelbar betragtning synes en årlig regulering af stigningen i kommunernes drifts- og anlægsbudgetter derfor at måtte foretrækkes frem for en indtægtskontrol. Valget beror imidlertid på, hvorledes man vurderer en lang række forhold af administrativ, teknisk og politisk karakter. Arbejdsgruppen mener derfor ikke at kunne udtale sig om, hvilken metode der bør foretrækkes.

Arbejdsgruppen skal anbefale, at den økonomiske styring af kommunerne får en generel karakter, således at man i videst muligt omfang undgår styring gennem afgørelser af enkeltssager, f. eks. godkendelse af enkelte låneoptagelser.

f. Man skal i øvrigt anbefale, at det almindelige tilsyn med kommunalforvaltningen tilrettelægges således, at man undgår, at tilsynet skal godkende kommunernes enkelte dispositioner (køb og salg af fast ejendom, påtagelse af garantiforpligtelser o. s. v.).

4. Det er efter arbejdsgruppens opfattelse en væsentlig mangel ved den måde, hvorpå samspillet mellem staten og kommunerne foregår, at der ikke fra centraladministrationens side sker en tilstrækkelig effektiv koordination mellem på den ene side sektorministerierne og direktoraternes virksomhed over for kommunerne og på den anden side den generelle økonomiske styring af den kommunale aktivitet, som varetages af indenrigsministeriet som øverste kommunale

tilsynsmyndighed. Det er som nævnt ligeledes en mangel, at der ved udformningen af den lovgivning, der vedrører kommunerne, ikke i tilstrækkelig grad sker en tilpasning til det kommunale styrelses- og forvaltnings-system.

Såfremt der etableres en forhandlingsprocedure af den ovenfor omtalte karakter, vil de uheldige virkninger af disse mangler gøre sig gældende i væsentligt forøget omfang.

En koordination af centraladministrationens virksomhed i forholdet til kommunerne bør bl. a. bestå i, at lovforslag og forslag til væsentlige bekendtgørelser, cirkulærer m. v. af betydning for kommunerne forelægges for et centralt organ, der herved får mulighed for løbende at holde sig underrettet om forslagene og disses økonomiske konsekvenser for staten og kommunerne, herunder de krav om øget personaleforbrug - kvantitativt og kvalitativt — som forslagene måtte indebære. Organet bør tillige vurdere, om forslagene er udformet på en måde, der harmonerer med kommunale styrelses- og administrationsprincipper.

En bedømmelse foretaget ud fra disse generelle synspunkter vil give folketing, regering og den enkelte minister et bedre og mere all-round grundlag for at tage stilling til f. eks. forslag om ændring af visse sociale ydelser eller om ændring af undervisningsydelserne.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at denne koordinerende og vurderende virksomhed bør ske på departementalt plan, bl. a. fordi en stor del af arbejdet i praksis vil bestå i at forsyne regering og regeringsudvalg med det fornødne grundlag for at tage stilling til de enkelte lovforslag m.v. i en bredere økonomisk og administrativ sammenhæng.

Denne opgave bør varetages af indenrigsministeriet, der under sit forretningsområde har tilsynet med kommunerne og hovedparten af de øvrige generelle spørgsmål vedrørende statens forhold til kommunerne.

Ved varetagelsen af dette arbejde må indenrigsministeriet ud over kontakten til sektorministerierne have løbende kontakt med administrationsdepartementet, budgetdepartementet, det økonomiske sekretariat og boligministeriet (den fysiske planlægning).

Arbejdsgruppen skal herefter foreslå,

(18) at indenrigsministeriet får til opgave

og udstyres med de fornødne ressourcer til at virke som et koordinationsorgan, for så vidt angår statens forhold til kommunerne. Udbygningen af indenrigsministeriets virksomhed inden for dette område skal vedrøre koordinationen af de økonomiske, administrative og retlige sider af de øvrige ministeriers (sektorministeriernes) virksomhed, for så vidt denne medfører, at der pålægges kommunerne opgaver. I forbindelse hermed må det påhvile indenrigsministeriet at forberede materiale til de regeringsudvalg, der behandler og træffer afgørelse i disse spørgsmål.

5. a. Statens interesse i en påvirkning af kommunernes virksomhed inden for sektorlovgivningens områder (f. eks. undervisnings-, social-, sygehus- og vejvæsen) består bl. a. i at tilstræbe, at de ydelser, kommunerne stiller til borgernes rådighed, er i overensstemmelse med lovgivningen og dennes forudsætninger. Denne styring vedrører især de offentlige ydelsers art og omfang. Styringen kan i praksis vedrøre udbygning og placering af institutioner og bemanning af disse.

Arbejdsgruppen har ikke kunnet foretage en gennemgang af administrationen af de enkelte lovgivningsområder med henblik på at fremsætte mere konkrete forslag til, hvorledes denne styring bør tilrettelægges. Man skal derfor blot skitserer, hvilke hovedelementer den faglige styring efter arbejdsgruppens skøn må være baseret på:

- *Regelmæssig rapportering* af relevante oplysninger fra det pågældende område. Disse rapporteringer skal bl. a. indeholde oplysninger om den faktiske standard for de ydelser, der præsteres. En sådan rapportering vil kunne give et bedre grundlag for styringen, og den synes i et vist omfang at kunne mindske behovet for en egentlig normfastsættelse.
- *Fastsættelse af bindende forskrifter og rådgivning.* Bindende forskrifter bør kun fastsættes, hvor det er påkrævet for at fastholde en minimumstandard eller eventuelt et maksimalt niveau for ydelserne. De bør fastsættes under nøje hensyn til deres betydning for virksomhedens samlede resultat.
- *Udbygningsplaner* af den type, som nu er indført for skolevæsenets og sygehusvæse-

nets vedkommende, og som forudses gennemført i den sociale og sundhedsmæssige sektor. Arbejdsgruppen skal fremhæve, at amtsrådenes og de centrale myndigheders stillingtagen til udbygningsplanerne bør søges koordineret med den økonomiske og den fysiske planlægning.

Ordninger, der indebærer godkendelse af konkrete projekter og dispensationer, bør af administrative grunde ikke anvendes i styringen. Som omtalt foran i afsnittet om departementernes behandling af enkeltsager bør man heller ikke i almindelighed påregne at anvende rekursadgangen som et middel til bredere påvirkning af forvaltningsvirksomheden. Også det forhold, at kommunerne udbygges til en sådan størrelse, at de kan ansætte de fornødne eksperter, medfører, at det som hovedregel må være unødvendigt, at staten fører kontrol med den løbende virksomhed.

b. Det her anførte gælder ikke uden videre på de områder, hvor kommunernes opgaver går ud på at regulere borgernes adfærd. Her må kontrolsystemet ud fra retssikkerhedssynspunkter ofte indrettes detaljeret og på lignende måde som i den traditionelle statslige forvaltning.

6. Spørgsmålet om, hvilke styringsmidler det er mest hensigtsmæssigt at anvende i forholdet mellem staten og kommunerne, bør snarest gøres til genstand for særskilt undersøgelse. Undersøgelsen bør omfatte såvel de styringsmidler, som anvendes i den almindelige styring af kommunerne, som de midler, der anvendes i den styring, der finder sted inden for de enkelte lovgivningers områder, da de to styringsformer har nøje sammenhæng, navnlig med hensyn til planlægningen. Det foreslås herefter,

(19) *at indenrigsministeriet lader foretage en gennemgang af styringsmidlerne med henblik på at finde frem til et mere effektivt og rationalt styringssystem i forholdet mellem staten og kommunerne i overensstemmelse med de foran skitserede synspunkter.*

7. Et mindretal (A. Lund-Sørensen) har stort set kunnet tilslutte sig de ovennævnte synspunkter og forslag, men har ønsket følgende tilføjet:

Ved den igangværende kommunalreform har det været tanken at give kommunerne større indflydelse på de lokale afgørelser



bl. a. ved at henlægge opgaver og kompetencer fra central- til kommunaladministration. Dette ville samtidig betyde en væsentlig aflastning af statsadministrationen, og at dette ville få konsekvenser for centraladministrationens organisation og arbejdsmåden inden for de enkelte sektorer som uddannelses-, kommunikations og socialvæsen har hele tiden været utvivlsomt.

Derimod har man, i hvert fald ikke til en begyndelse, været opmærksom på, at en sådan decentralisering tillige ville medføre en svækkelse af statens muligheder for på en række tværgående områder som f. eks. samfundsøkonomien at føre en fast politik, fordi kommunerne samlet ville råde over og have behov for langt større ressourcer end tidligere.

Mens den første konsekvens af kommunalreformen har været anset for politisk ønskelig og derfor nu bør udmøntes i en række praktiske forslag til en ændring af centraladministrationens struktur og virkemåde, er der vist politisk enighed om det uønskelige i den anden konsekvens, og opgaven må derfor her være at søge denne konsekvens neutraliseret gennem påpegning af en række egnede organisatoriske og administrative midler.

Den i kommissoriet ønskede redegørelse for de principielle muligheder for statslig styring af en decentraliseret administration må på grund af de 2 nævnte politiske målsætninger for statens forhold til kommunerne pege på forskellige midler, for så vidt angår statens styring af henholdsvis de sektorprægede funktioner og de tværgående funktioner.

For så vidt angår den væsentligste tværgående funktion: kravet til en samlet offentlig økonomisk politik, er det mest effektive middel ophævelsen af den kommunale skatteudskrivningsret. En løsning, som den i år gennemførte begrænsning af stigningen i kommunernes skatteudskrivning, må nødvendigvis, hvis den ikke skal forvride den samfundsmæssige struktur og udvikling, betragtes som en ad hoc løsning, idet en sådan løsning for at kunne anvendes mere permanent hviler på en ikke eksisterende forudsætning om, at de enkelte kommuner er på samme udviklingsstrin og har de samme behov og ønsker. For at skaffe kommunerne økonomiske midler til afholdelse af udgif-

terne ved de forskellige kommunale aktiviteter, må skatteudskrivningsretten dels erstattes af refusionsordninger, der giver 100 pct. (eller deromkring) dækning for aktiviteter, som lovgivningsmagten ønsker udøvet ens i hele landet, og hvor kommunernes opgave i virkeligheden er at optræde som administrationsapparat for staten, og dels erstattes af statstilskud efter objektive udgiftskriterier til dækning af aktiviteter, man ønsker det kommunale selvstyre skal udøve en afgørende indflydelse på. Mens den samlede størrelse af de objektive statstilskud af lovgivningsmagten må fastsættes en gang om året ud fra en samlet vurdering af den økonomiske situation på et sådant tidspunkt, at den enkelte kommune ved sin budgetbehandling kan tage hensyn til det aktuelle statstilskud, vil fastsættelsen af de objektive udgiftskriterier være mere permanent. Ændringer i disse kriterier vil bero på en mere langsigtet samfundsudvikling og statens ændrede krav til udøvelsen af de kommunale aktiviteter. For så vidt angår de kommunale investeringer, må den igangværende lånekontrol udbygges; rentebetaling og afdrag må ske enten ved reduktion i de årlige statstilskud eller ved betaling direkte fra disse.

Ud fra en mål-middelbetragtning har den foreslåede ordning indlysende fordele. Den er meget nem at administrere, fordi den, når de objektive udgiftskriterier er fastlagt, blot kræver nogle enkelte talmæssige beregninger for at fastslå, hvor stort et beløb den enkelte kommune i det kommende budgetår har at råde over. Ordningen vil være særdeles velegnet til at forhindre, at virkningen af kommunernes samlede udgiftspolitik bliver i modstrid med det offentliges økonomiske politik, fordi de samlede kommunale udgifter vil indgå som en integreret del af statens budget ved at blive optaget på finansloven. Gennem ordningen vil man endvidere på en mere effektiv måde end tidligere kunne gennemføre den ønskede udligning mellem de rige og fattige dele af landet, for så vidt angår udgifterne til de kommunale aktiviteter.

Ganske vist er den kommunale skatteudskrivningsret undertiden blevet betegnet som »den fagreste blomst« i det kommunale selvstyre, således at forstå, at det var forholdet mellem udskrivningsprocent og graden af kommunal service, kommunalpolitikkerne på

valgdagen over for borgerne stod til ansvar for. Rent bortset fra det tvivlsomme i det realistiske i denne vurdering er der imidlertid næppe tvivl om, at ved indførelse af kilde-skatten med den for stat og kommune fælles trækprocent er »blomsten blevet vissen«, fordi den enkelte borger ikke mere gør sig klart, hvor stor kommuneskatten er, men blot betragter indkomstskatterne som én samlet ydelse til det offentlige. Hertil kommer, at en sådan ordning giver langt bedre mulighed for på de sektorprægede områder at søge gennemført målsætningen om et større kommunalt selvstyre, fordi man ved valget af midler hertil ikke behøver at tage hensyn til målsætningen om den samlede offentlige økonomiske politik; et forhold der indtil nu har begrænset muligheden for at anvende midler, der effektivt kunne forøge graden af kommunalt selvstyre.

Den foreslåede ordning skal derfor ses i sammenhæng med anvendelsen af de midler, der er egnet til at gennemføre et større kompetenceområde både kvantitativt og kvalitativt for kommunerne inden for de sektorprægede aktiviteter. På disse områder er kommunernes selvstændighed i tidens løb indskrænket betydeligt, idet staten gennem lovgivning eller administrative forskrifter har fastsat en række i realiteten bindende normer for standarden af aktiviteter m. v. Selv om disse standarder normmæssigt ofte har været fastlagt som minimumnormer, har de bl. a. på grund af fagministeriernes ønske om den bedst mulige standard nærmet sig det maksimale.

I denne forbindelse skal det bemærkes, at nye og højere standardnormer i øvrigt kun retter sig mod fremtidige aktiviteter, og at der derfor i samme kommune kan være betydelige forskelle i kvaliteten af de offentlige ydelser inden for samme sektor.

Fra lovgivningsmagts og centraladministrationens side er disse standarder blevet fastlagt uden nogen koordinering sektorerne imellem, og det har så Været kommunernes opgave at føre dem ud i livet.

Ud fra såvel retlige som politiske betragtninger har de fleste kommuner søgt at leve op til de fastlagte normer, men hidtil har dette ikke været administrativt muligt, bl. a. på grund af de styringsmetoder, staten har anvendt inden for de enkelte sektorer, hvorved der er opstået en vis koordinering mel-

lem de tværgående og sektorprægede funktioner. Den hidtidige styring er nemlig i høj grad sket gennem behandling af konkrete sager, f. eks. enkelttilladelse og godkendelse, hvorved gennemførelsen af de ønskede aktiviteter er blevet forsinket, dels fordi de konkrete sager skulle behandles i flere instanser, og dels på grund af manglende kapacitet i centraladministrationen med deraf følgende langsommelig sagsbehandling.

Ved at gennemføre intentionerne bag kommunalreformen om et større kompetenceområde for kommunerne bortfalder den konkret prægede styring, og derved også den her nævnte koordinering. Da såvel statens som kommunernes målsætning inden for sektorerne er uændret, vil det naturligt medføre, at kommunerne søger at leve op til de fastlagte standarder med deraf følgende konsekvens for de finansielle, personelle og bygningsmæssige ressourcer. Sammenlagt vil det selvfølgelig betyde en kraftig udvidelse af den kommunale sektor og derved af det samlede offentlige forbrug. Dette vil kunne forhindres ved gennemførelsen af den foreslåede ordning med afskaffelse af den kommunale udskrivningsret; men hvis man ikke følger andre foranstaltninger til, vil kommunerne ikke kunne opfylde lovgivningens krav inden for de enkelte sektorer.

En blot afskaffelse af den konkrete sektorstyring til fordel for en generel sektorstyring gennem generelle normer og fastlæggelse af planer er derfor ikke tilfredsstillende. Der må ske en nedsættelse af de bindende standardnormer, således at de i højere grad udtrykker det minimalt forsvarlige inden for de enkelte sektorer, altså de krav kommunerne under alle omstændigheder skal opfylde. De generelle statstilskud skal derfor mindst dække de udgifter, der er forbundet med gennemførelsen af sådanne standarder, hvorfor de enkelte ministeriers standardkrav kræver en samlet koordinering. Bliver statstilskuddene højere, end hvad de nævnte normer kræver, er det herefter op til kommunerne inden for de godkendte planer suverænt at bestemme, hvad »overskuddet« skal anvendes til. Om det skal benyttes til en generel forbedring af standarderne, til at forbedre standarden inden for en enkelt sektor, til at påbegynde en ny aktivitet, bør være statsmagt og centraladministration uvedkommende.

Jeg skal derfor yderligere foreslå,

- a) at kommunernes selvstændige skatteudskrivningsret bortfalder,
- b) at reglerne om statstilskud efter objektive kriterier søges ændret, således at de dækker alle relevante kommunale data, og
- c) at der nedsættes en arbejdsgruppe under indenrigsministeriet til at gennemgå samtlige normkrav stillet til kommunerne med henblik på at fastsætte disse til det minimalt forsvarlige og samtidig fastlægge disse nye standardkravs økonomiske konsekvenser for kommunerne.

## IX. Øvrige spørgsmål

1. Ministrenes funktioner kan deles i to, nemlig som chef for et ministerium og som medlem af regeringen med det deraf følgende kollektive ansvar for den politik, der fores også i andre departementer end hans eget. Man har i forskellige forbindelser drøftet spørgsmålet om departementernes funktioner som bistand for ministrene i disses sidstnævnte egenskab. Da dette imidlertid i vidt omfang berører tilrettelæggelsen af det interne regeringsarbejde, har man ikke ment at burde gå i detaljer på dette punkt.

Det er tradition, at regeringen betraget som kollegium arbejder formløst. Den måde, departementernes bistand til ministrene er ordnet på, varierer fra departement til departement. Det samme gælder de rutiner, der følges med henblik på opfølgning af beslutninger, der træffes på ministermøder. Denne tilstand rummer i mange henseender mulighed for en værdifuld smidighed i arbejdet.

De øgede behov for samordning af de forskellige grene af den offentlige virksomhed gør det imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse hensigtsmæssigt, at spørgsmålet om en vis formalisering af den forberedelse af regeringsarbejdet, som finder sted på embedsmandsplan, tages op til overvejelse, og man skal derfor foreslå,

(20) at statsministeriet iværksætter en undersøgelse af - og eventuelt stiller forslag om ændringer i - følgende forhold:

- a. *Tilvejebringelsen og karakteren af det skriftlige grundlag, der foreligger til brug for regeringens forhandlinger og beslutninger,*
- b. *proceduren ved effektueringen af regeringsbeslutningerne og*
- c. *koordinationen mellem departementerne med henblik på regeringsarbejdet, herunder spørgsmålet om etablering af et for*

*regeringen og regeringsudvalgene fælles serviceorgan.*

2. Det er som nævnt arbejdsgruppens almindelige opfattelse, at spørgsmålet om den tværgående prioritering og koordination mellem de forskellige forvaltningsområder må tillægges afgørende betydning for løsningen af de offentlige opgaver i de kommende år. Selv om spørgsmålet om konkrete ressortændringer falder uden for kommissoriet, har gruppen derfor i forskellige forbindelser drøftet ressortændringer som et middel til at sikre denne samordning.

Aktiviteten på de forskellige forvaltningsområder tjener i varierende omfang forskellige politiske formål. Selv om arbejdets tilrettelæggelse bl. a. må vurderes ud fra administrativt-tekniske synspunkter, vil styrken af de sammenhænge, der består mellem de enkelte områder, derfor bero på den synsvinkel, hvorunder de betragtes, d. v. s. på politiske ønsker om at betone bestemte sider af virksomheden. Det er gruppens opfattelse, at ressortændringer i højere grad end hidtil bør foretages som konsekvens af sådanne ønsker. Dette vil medvirke til at styrke den tværgående prioritering og koordination mellem de enkelte forvaltningsområder. Den nu etablerede finansielle styring gennem budgetteringsrammer bliver mindre kompliceret, hvis dette sker.

3. Planlægnings- og udviklingsarbejdet i centraladministrationen varetages i vid udstrækning af udvalg, kommissioner, arbejdsgrupper m. v., der nedsættes midlertidigt med en bestemt opgave. Antallet af disse har i de senere år nogenlunde konstant været ca. 300.

Etablering af de i kapitel VI foreslåede planlægnings- og udviklingsenheder i departementerne, som løbende følger centrale spørgsmål og indsamler statistik m. v., må

antages at formindske behovet for nedsættelse af udvalg. De oversigter og prognoser, som ofte først tilvejebringes af udvalg nedsat for at overveje spørgsmål om lovreformer og lignende, skulle i et vist omfang kunne udarbejdes regelmæssigt af disse enheder. I mange tilfælde vil det selvfølgelig stadig være hensigtsmæssigt at benytte udvalgsformen, og her vil planlægnings- og udviklingsenhederne have en væsentlig opgave ved udformningen af kommissorier, ligesom de vil kunne gøre det lettere for udvalgene at fremskaffe det nødvendige materiale.

Om udvalgsarbejdet vil arbejdsgruppen i øvrigt tilråde,

(21) (a) *at man, når der rejses spørgsmål om reformer på et område, i højere grad end nu lader embedsmænd eller udefra kommende sagkyndige udarbejde en præliminær redegørelse med et skøn over det reelle behov for et særligt udvalgsarbejde og enskiltsering af de løsninger, der eventuelt bør overvejes nærmere.*

Sådanne oversigter bør tilvejebringes inden for en kortere frist fra det tidspunkt, da spørgsmålet rejses. De vil gøre det lettere at udforme kommissorier og i det hele taget kunne danne et fastere grundlag for arbejdet i større udvalg, idet der vil blive bedre mulighed for, at regeringen allerede på forhånd afstikker de politiske principper, arbejdet skal bygge på.

Arbejdsgruppen finder det ønskeligt, at der i videre omfang end hidtil finder egent-

lige politiske overvejelser sted i forbindelse med udarbejdelsen af kommissorier, således at der direkte i kommissoriet finder en nærmere præcisering sted af, hvad det er for opgaver, man ønsker løst, og indenfor hvilke rammer en løsning bør ligge.

Det foreslås endvidere,

(b) *at man i videre udstrækning end nu betjener sig af »enkeltmandskommissioner«.*

Det vil efter arbejdsgruppens opfattelse ofte være mere effektivt at lade en enkelt person inden for eller uden for administrationen overtage udredningsopgaver som heltidsarbejde end at nedsætte udvalg af den traditionelle type. Her kan medlemmerne ofte kun afse en ganske begrænset del af deres arbejdskraft til udvalgsvirksomhed uden for møderne, og dette er ofte medvirkende til, at udvalgsarbejdet forhales. Ud fra samme synspunkt anbefales det,

(c) *at formænd og sekretærer for udvalg frigøres for anden tjeneste i tilstrækkeligt omfang.*

En betydelig del af det informationsmateriale, centraladministrationen benytter, findes i udvalgsbetænkninger og lignende. Da det er vigtigt, at man hurtigt og let kan finde frem til oplysningerne, foreslås det,

(d) *at alle udvalgsbetænkninger, sekretariatsredegørelser og i det hele alle samlede redegørelser fra centraladministrationen, som offentliggøres, optages i en samlet fortegnelse.*



25. oktober 1971.

## Administrationen af civil værnepligt

(Udarbejdet af sekretær, cand. jur. Jette Mer sing, indenrigsministeriet)

### I. Civile værnepligtige.

Siden den første lov om civil værnepligt blev vedtaget i 1917, har indenrigsministeriet varetaget de administrative opgaver i forbindelse med de civile værnepligtige - militærnæsterne

I en meget lang årrække havde denne administration et yderst beskedent omfang. Antallet af civile værnepligtige var nogenlunde konstant, og administrationen af området blev stort set klaret uden særlig belastning af hverken minister eller embedsmænd.

I midten af 1960'erne skete der imidlertid en ret betydelig stigning i antallet af civile værnepligtige, ligesom den politiske interesse for området øgedes.

Antallet af civile værnepligtige på sessionerne, der overførtes til tjeneste ved civilt arbejde var i årene 1964-70 følgende:

1964	296
1965	296
1966	333
1967	435
1968	735
1969	1.280
1970	1.827

Samtidig skete en kraftig stigning i driftsudgifterne. Dette illustreres af nedenstående oversigt over de ved de årlige finanslove i perioden 1965-66 til 1971-72 givne bevillinger til dækning af driftsudgifterne ved værnepligtiges anvendelse til civilt arbejde:

1965-66	1.851.759
1966-67	2.281.080
1967-68	2.619.647
1968-69	4.424.814
1969-70	7.590.919
1970-71	10.608.224
1971-72	14.025.000

Fra at være et mindre arbejdskrævende område i departementet var administratio-

nen i løbet af ganske kort tid vokset kraftigt, og området blevet meget arbejdskrævende for både minister og embedsmænd.

Hertil kom, at der inden for de samme år skete en ændring i de civile værnepligtiges arbejdsområde. De værnepligtige opholdt sig i tjenestetiden i indenrigsministeriets lejre i henholdsvis Gribskov, Kompedal og Karseskov, hvor de hovedsageligt var beskæftiget med skovarbejde i statsskovene, men myndelsen af 1960'erne rejste der sig om, at der blev mulighed for andre former for beskæftigelse. Ministeriet begyndte derfor i 1963 at lade de værnepligtige være beskæftiget ved andre arbejdsopgaver end det traditionelle skovarbejde. Man åbnede nu mulighed for, at de værnepligtige efter at have opholdt sig en vis periode i lejrene kunne udstationeres til arbejde i sociale, kulturelle og humanitære institutioner samt institutioner af anden almennyttig karakter. Denne adgang til udstationering benyttes af hovedparten af de værnepligtige.

### ii Den tidligere administration af de civile værnepligtige.

Alle administrationsgrene inden for civil værnepligtsområdet administreredes tidligere af indenrigsministeriet, d. v. s. de to lejre henholdsvis Gribskov og Kompedal den nu nedbrændte Karsesko lejr samt udstationeringskontoret og den nyoprettede skole i Antvorskov, hvor de værnepligtige opholder sig ca. 1 måned, inden de kommer til det udstationeringssted eller den lejr, hvor hovedparten af deres værnepligtstid skal aftjenes.

Departementet varetog så forskelligartede opgaver som lovgivningsspørgsmål, ministers kontakt til folketinget, udarbejdelse af generelle administrative forskrifter, budgetbehandling og behandling af bevillingsan-

søgninger, godkendelse af udskrivningskredsenes indstillinger om overførsel af værnepligtige til civil værnepligt, indkaldelser og tilsyn med lejrene. Ministeriet var endvidere ankeinstans i alle spørgsmål og traf afgørelser i alle betydelige sager om tjenesteforsømmelser og lignende, ligesom man behandlede sager vedrørende appel af disciplinærstraffe. Ministeriet afholdt endelig lejlighedsvis møder med de forskellige administrationsgrene for at få drøftet og belyst en række fælles problemer.

Som organisationen var opbygget, var der blevet en udpræget tendens til at forelægge problemerne til beslutning for indenrigsministeriet. En betydelig del af de beslutninger, der daglig blev taget, blev forinden forelagt ministeriets medarbejdere til afgørelse, enten i skriftlig form, telefonisk eller ved besøg i lejrene, hvilket betød, at sagsmængden i ministeriet var stærkt stigende, hvilket igen medførte forlængede ekspeditionstider og større arbejdsbyrde for den enkelte. Endvidere blev mange sager forelagt departementet og mange af disse gik til indenrigsministerens afgørelse.

Der viste sig endvidere et behov for en mere regelmæssig kontakt mellem administrationsgrenene indbyrdes og mellem departement og administrationsgrene. De lejlighedsvis møder gav ganske vist mulighed for udveksling af oplysninger og erfaringer, men med den udvikling området befandt sig i, var det nødvendigt at lægge kommunikationen i mere faste rammer.

Man måtte derfor efterhånden erkende, at den stærke vækst i de administrative opgaver som følge af det øgede antal civile værnepligtige gjorde det påkrævet for ministeriet at tage områdets administrative og organisatoriske forhold op til overvejelse.

Hertil kom, at det øgede antal civile værnepligtige naturligvis også betød øget arbejdspress for både lejre og udstationeringskontor. For at lette dette pres burde mange funktioner efter lejrenes og udstationeringskontorets opfattelse løses ikke i lejrene, men centralt og derved på en mindre arbejdskrævende måde. F. eks. kunne bogføring, regnskabsafregning, afregning af løn til udstationerede værnepligtige og koordination af visse større indkøb hensigtsmæssigt foregå samlet og ikke i de enkelte lejre.

Ulemperne ved det her beskrevne admini-

strationssystem var således især følgende forhold:

- a. alt for mange administrative spørgsmål blev afgjort af departementet og dermed på et højere organisatorisk niveau end nødvendigt.
- b. for mange tekniske opgaver - f. eks. regnskabsføring, lønudbetaling og indkøb - blev løst i de enkelte administrationsgrene i stedet for at blive løst centralt og af særligt sagkyndige.
- c. manglende systematisk kommunikation mellem de forskellige administrationsgrene og ministeriet.

For at finde frem til en hensigtsmæssig løsning af disse problemer besluttede ministeriet i samarbejde med administrationsdepartementet at nedsætte en styrende arbejdsgruppe, der skulle forestå en undersøgelse af administrationsområdet samt fremsætte forslag til en ændring af områdets administrative og organisatoriske forhold. Undersøgelsen skulle gennemføres i samarbejde med rationaliseringsfirmaet T. Bak-Jensen A/S.

Den styrende arbejdsgruppe blev sammensat af repræsentanter for lejrene, udstationeringskontoret, skolen, 1. udskrivningskreds og indenrigsministeriet. Endvidere deltog repræsentanter for administrationsdepartementet og rationaliseringsfirmaet.

Rationaliseringsfirmaet foretog indledningsvis en forundersøgelse af hele administrationsområdet. Firmaet anbefalede på grundlag heraf, at problemerne omkring sagsmængden i departementet og den dermed forbundne højt placerede beslutningstagen blev søgt løst ved i vidt omfang at delegerede såvel ansvar som kompetence til et lavere niveau end departementet, d. v. s. til et direktorat. Problemerne omkring den uhenigtsmæssige opgavefordeling og en uhenigtsmæssig anvendelse af personalet blev foreslået løst gennem en ændret fordeling af opgaverne, så der foregik en mere rationel anvendelse af personalet.

Endelig blev koordinations- og kommunikationsproblemerne foreslået løst ved oprettelsen af særlige arbejdsgrupper.

### III. Den ny administrationsopbygning.

I det følgende redegøres der for de forslag til ny administrationsopbygning, der blev fremsat af den styrende arbejdsgruppe, og som



senere i alt væsentligt er godkendt og gennemført af indenrigsministeriet.

Undersøgelsen omfattede naturligvis hele administrationen af de civile værnepligtige, men der er her kun redegjort for de ændringer, der berører departementet.

For så vidt angår departementet var en aflastning af minister og departement for den daglige mængde af løbende enkeltsager udgangspunktet for opbygningen af den ny administration.

Der er derfor sket en flytning af opgaver fra departement til en central instans - en styrelse.

For at undgå at etablere et nyt direktorat er 1. udskrivningskreds blevet udbygget således, at denne institution tillige er blevet en styrelse for civil værnepligt, og således at udskrivningschefen har ansvaret for og ledelsen af administrationen af civil værnepligt.

Dette betyder, at behandling af klagesager fra de værnepligtige, behandling af konkrete sager vedrørende endnu ikke indkaldte værnepligtige, registrering, indkaldelser, tilsyn med lejrene m.v. varetages af 1. udskrivningskreds - styrelsen for civil værnepligt. Koordinationen af værnepligtsbehandlingen i relation til andre former for værnepligt, koordinationen af arbejdet i de forskellige administrationsgrene, udarbejdelse og vedligeholdelse af administrative regler, planlægning af anvendelsen af de af departementet fastsatte bevillinger m. v. skal ligeledes i vidt omfang foregå i styrelsen.

Fra lejrene, udstationeringskontoret og skolen har 1. udskrivningskreds endvidere fået visse regnskabsmæssige opgaver, som hensigtsmæssigt kan løses centralt, f. eks. betaling af fakturaer, afregning af løn m. v. til udstationerede værnepligtige. Styrelsen har ligeledes fået koordinerende opgaver ved større indkøb.

Udskrivningskredsen er blevet udbygget med et særligt kontor til varetagelse af værnepligtsadministrationen.

Tilbage er der i ministeriet stort set kun lovgivningsspørgsmål, ministerens kontakt til folketinget, væsentlige planlægnings-spørgsmål, den endelige budgetbehandling, endelig godkendelse af visse administrative regler, behandling af særlige sager af principiel art samt ankesager.

Om den nærmere overdragelse af opgaver

til styrelsen for civil værnepligt henvises til underbilag 1-5.

Såvel minister som departement aflastes således for en mængde løbende enkeltsager og for en del af koordinerings- og planlægningsopgaverne.

Den her skitserede ordning, der jo stort set ligner den almindeligt kendte direktorats- eller styrelsesordning, løser imidlertid kun en del af de hidtidige problemer, da spørgsmålet om en mere hensigtsmæssig kommunikation og koordination jo ikke umiddelbart løses ved oprettelse af en styrelse. Tværtimod ville kommunikations- og informationsvanskelighederne ved at indskyde et rent administrativt led mellem ministeriet og lejre/udstationeringskontor og skole kunne blive forøget.

For at imødegå denne ulempe er der oprettet 3 grupper, der på hver sit område inden for administrationen skal sikre koordination og kommunikation:

1. *lille kontaktgruppe* med repræsentanter for departement og styrelse.
2. *beslutningsgruppe* med repræsentanter for styrelse, lejre, skole og udstationeringskontor.
3. *store kontaktgruppe* med repræsentanter for departement, styrelse, lejre, skole og udstationeringskontor.

Den *lille kontaktgruppe* skal sikre en løbende kontakt og en løbende koordination og information imellem styrelse og departement.

Gruppen er sammensat af udskrivningschefen, der er gruppens formand, den daglige leder af kontoret for civil værnepligtsadministrationen samt en eller flere repræsentanter for indenrigsministeriet. Gruppen har til opgave at behandle forslag til administrative regler, planlægnings-spørgsmål samt behandling af særlige sager, der kan have principiel betydning.

Kontaktgruppen skal derimod i almindelighed ikke behandle konkrete sager, idet disse afgøres på et lavere niveau i organisationen, d. v. s. i styrelsen eller hos de enkelte administrationsgrene. Gruppen har ingen besluttende myndighed, men har udelukkende rådgivende funktioner, da ansvaret for de spørgsmål, der drøftes i gruppen enten påhviler udskrivningschefen eller departementet alt efter sagerens karakter. Ved hjælp af

arbejdet i gruppen søger man at befri såvel departement som styrelse for en meget stor del af den forberedende sagsbehandling, der ellers ville foregå på formelt plan med skrivelser frem og tilbage.

For at løse problemerne ved en kommunikation og koordination mellem lejre, udstationskontor, skole og styrelse er der nedsat en såkaldt *beslutningsgruppe* med repræsentanter fra de nævnte administrationsgrene. Indenrigsministeriet er ikke repræsenteret i denne gruppe.

Beslutningsgruppens væsentligste opgave er - under ansvar af chefen for kontoret for civil værnepligt - på grundlag af de allerede fastlagte administrative regler og budgetrammer at træffe beslutninger i spørgsmål, der vedrører flere eller samtlige administrative områder inden for den civile værnepligtsadministration. Ved at samle chefen for civil værnepligtskontoret, lejrchefer, udstationeringschef og skoleleder i en gruppe, skabes der mulighed for at samtlige berørte - forinden beslutninger træffes - får lejlighed til at fremlægge synspunkter, ligesom den viden og erfaring, de enkelte chefer måtte sidde inde med, udnyttes. Hertil kommer, at arbejdet i gruppen måske kan medvirke til at bringe cheferne en større forståelse for de beslutninger, der bliver truffet efter forudgående drøftelser, ligesom cheferne kunne tænkes at blive mere motiveret for at gennemføre beslutninger, de selv har truffet.

Udarbejdelse af administrative regler - eventuelt efter nærmere retningslinier fra departementet - kan ikke foretages af beslutningsgruppen, da disse regler udgør arbejdsgrundlaget for administrationen af området. Gruppen har her en indstillingsret.

Som det vil ses af gruppens navn, har gruppen fået tillagt besluttende myndighed, hvilket dog må ses i lys af, at der kræves enstemmighed inden for gruppen, for at beslutninger kan træffes. Kan gruppen ikke blive enig, træffes ingen afgørelse, og sagerne forelægges for chefen for 1. udskrivningskreds - der jo ikke er medlem af gruppen - og således at mindretallet i beslutningsgruppen samtidig har mulighed for at fremlægge sine synspunkter.

Da der kræves enstemmighed i gruppen forinden beslutninger træffes, er det ikke betænkeligt at pålægge styrelsens repræsentant d. v. s. chefen for kontoret for civil værne-

pligt - ansvaret for de beslutninger, der træffes af den samlede gruppe, idet han jo altid vil kunne nedlægge veto mod eventuelle afgørelser. Chefen for kontoret har endvidere ansvaret for, at alle relevante sager behandles i gruppen, at der indkaldes til møder o. s. v.

Chefen for udskrivningskredsen kan til enhver tid omgøre afgørelser truffet af beslutningsgruppen samt give instruktioner til gruppen.

Selvom ministeriet og udskrivningschefen er sikret information gennem arbejdet i den lille kontaktgruppe og selvom lederne af de enkelte administrationsgrene og chefen for civil værnepligtskontoret orienteres og informeres indbyrdes på møderne i den besluttende gruppe, har man dog fundet det af værdi, at den direkte kontakt mellem ministerium på den ene side og lejre, udstationeringskontor og skole på den anden side ikke helt afbrydes.

Der er derfor oprettet en såkaldt *stor kontaktgruppe* bestående af chefen for 1. udskrivningskreds som formand, chefen for kontoret for civil værnepligt, lejrcheferne, udstationeringschefen, skolelederen og en eller flere repræsentanter for indenrigsministeriet. Samtlige områder inden for administrationen af civil værnepligt er således repræsenteret i den store kontaktgruppe. Gruppen har ingen besluttende myndighed, men kun orienterende og rådgivende funktioner, og alle spørgsmål af interesse for administrationen af hele civilværnepligtsområdet kan drøftes i gruppen. Indenrigsministeriet søger i videst muligt omfang at indhente udtalelser fra gruppen, forinden der træffes afgørelser i sager af væsentlig betydning.

Decentraliseringen og de dermed forbundne kommunikationsvanskeligheder søges iøvrigt afhjulpet gennem et informationsudvekslings- og rapporteringssystem mellem de enkelte administrationsgrene. Således er der udarbejdet en del inderetningsblanketter omfattende økonomirapporteringer til alle budgetansvarlige, løbende rapporteringer om kapacitetsstørrelse, udnyttelse, antal endnu ikke indkaldte civile værnepligtige o. s. v. På dette grundlag er det muligt i organisationen hurtigt at være orienteret om ændringer, der kan have betydning især for budgetudarbejdelsen og anvendelsen af de allerede givne bevillinger.

Mødevirksomheden i den lille kontaktgruppe mellem indenrigsministeriet og styrelsen ser ud til at blive et af ministeriets væsentligste *styringsmidler*. Ganske vist har gruppen kun rådgivende funktioner, men af nok så væsentlig betydning er det, at styrelsen på disse møder har lejlighed til at blive gjort bekendt med de problemer og overvejelser og hensyn, ministeriet ønsker skal være afgørende for administrationen af området, ligesom styrelsen kan komme med ideer og tanker, der kan være af betydning for ministeriets beslutninger. Det er af stor værdi, at departementet på hurtig og uformel vis får lejlighed til at videregive hvilke hensyn, der bør være afgørende for den løbende administration.

Endelig kan ministeriet naturligvis også som et mere traditionelt styringsmiddel benytte sin adgang til at omgøre indbragte ankesager, ligesom andre enkeltsagers karakter, såsom budgetlægning, fastlæggelse af administrative regler, kan indeholde direktiver til styrelsen.

Den fulde overdragelse af kompetence og ansvar til 1. udskrivningskreds - styrelsen for civil værnepligt - fandt sted med virkning fra den 1. oktober 1971 i overensstemmelse med de oven for skitserede retningslinier. Det er derfor endnu for tidligt at udtale sig med større sikkerhed om, hvorledes den ny administration vil komme til at fungere i praksis.

Medens undersøgelsen foregik, blev en del opgaver imidlertid forlods overført til styrelsen i takt med de forslag, der blev fremsat af den styrende arbejdsgruppe, og visse resultater synes allerede nu at tegne sig. Der henvises her til underbilag 1-4.

Den lille og store kontaktgruppe blev nedsat allerede i februar 1971, medens beslutningsgruppen først er trådt i funktion efter den 1. oktober 1971.

Siden nedsættelsen af kontaktgrupperne har der været afholdt en række møder mel-

lem departement og styrelse og lederne af de enkelte administrationsgrene, bl. a. med henblik på at iværksætte en del ændringer inden for området, og for løbende at gennemdrøfte, hvorledes den kommende nyordning bedst kunne administreres og iværksættes.

Der synes at være tilfredshed med arbejdet i grupperne. For departementet har det betydet ikke blot et fald i sagsmængden, men også en lettelse i behandlingen af den enkelte sag, der efter en forudgående drøftelse i kontaktgrupperne synes at være forbedret på en sådan måde og at indeholde netop de oplysninger, der er af betydning for ministeriets videre behandling af sagen. Nedsættelsen af kontaktgrupperne tyder derfor på, at de sager, der forelægges for ministeriet, fremtidig vil være sager af typisk departemental karakter, og hvor en stor del af det forberedende og grundlæggende arbejde er sket i styrelsen efter forudgående drøftelser i grupperne.

Overførelsen af opgaver fra departement til styrelse har også betydet et markant fald i sagsmængden og dermed en aflastning af minister og embedsmænd. Især er det mærkbart, at ministeriet nu udelukkende er ankeinstans i spørgsmål vedrørende de civile værnepligtige, samt at den daglige løbende administration af lejre, udstationeringskontor og skole foretages af styrelsen.

Hvor stor aflastningen i fremtiden vil blive, må dog afhænge af den indstilling, såvel departement som styrelsen lægger for dagen efter den ny administrationsopbygning. Såfremt departementet i større omfang end nødvendigt ønsker at gribe ind i styrelsens daglige arbejde, kan man tænke sig, at styrelsen vil være fristet til hyppigere end forudset at rette henvendelse til ministeriet, inden afgørelsen af enkeltsager foretages. Omvendt må en delegation af ansvar og kompetence betyde, at styrelsen for civil værnepligt inden for de delegerede områder træffer selvstændig afgørelse også i sager, der kan tænkes at få principiel betydning.

## INDENRIGSMINISTERIET

København, den 24. september 1969

Under henvisning til drøftelserne på mødet i indenrigsministeriet den 24. april 1969 skal man herved meddele, at indenrigsministeriet i overensstemmelse med den på mødet indgåede aftale indtil videre bemyndiger 1. udskrivningskreds til fra den 1. oktober 1969 at regne at varetage følgende opgaver i forbindelse med administrationen af den civile værnepligt:

1. udskrivningskreds opretter og ajourfører den fortegnelse over civile værnepligtige, som indenrigsministeriet hidtil har oprettet og ført som personelforvaltende myndighed for denne gruppe af værnepligtige.

Fortegnelsen omfatter samtlige de til civilt arbejde overførte værnepligtige såvel i tidsrummet før indkaldelse som under indkaldelse samt efter hjemsendelse indtil det tidspunkt, hvor værnepligten for deres vedkommende opphører.

I fortegnelsen skal findes de oplysninger, som kan påføres kartotek kort nr. 20697, jfr. skrivelse herfra af 23. april 1969 (j.nr. 2107-27/69).

Dette indebærer, at 2.-7. udskrivningskreds efter hver session - og når enkelte sager forlods skal fremsendes — skal sende begæring om overførelse til civilt arbejde til 1. udskrivningskreds i stedet for som hidtil til indenrigsministeriet.

For så vidt angår værnepligtige, der i henhold til indenrigsministeriets skrivelse af 9. september 1968 til samtlige udskrivningskredse skal have tjenestetiden reduceret med den tid, hvori de pågældende har gjort tjeneste i forsvaret (civilforsvarskorpset), oplyser vedkommende udskrivningskreds, hvilke dageantal der skal fratrækkes.

1. udskrivningskreds fremsender sagerne til indenrigsministeriet med de bemærkninger, som disse måtte give anledning til, herunder især hvorvidt de formelle betingelser

om overførelse til civilt arbejde er opfyldt. Indenrigsministeriet træffer afgørelse om, hvorvidt ansøgningerne om overførelse til civilt arbejde skal imødekommes samt om, hvorvidt de værnepligtige, der har ytret ønske om aftjening af værnepligten i civilforsvarskorpset, skal have tilladelse hertil.

Sagerne tilbagesendes herefter til 1. udskrivningskreds med oplysninger om de truffne afgørelser.

1. udskrivningskreds giver for så vidt angår de værnepligtige, der hører under 2.-7. udskrivningskreds, disse kredse meddelelse om, hvem der er overført til civilt arbejde, og hvem der har fået tilladelse til at forrette tjeneste i civilforsvarskorpset. 2.-7. udskrivningskreds underretter herefter straks de værnepligtige, der hører under de pågældende kredse. 1. udskrivningskreds underretter de værnepligtige, der hører under denne kreds.

Meddelelsen til de værnepligtige, der overføres til civilt arbejde til tjeneste i en af indenrigsministeriets lejre for civile værnepligtige, skal gives på skematisk papir nr. 16 a.

Meddelelsen til de værnepligtige, der opnår tilladelse til at aftjene værnepligten i civilforsvarskorpset, skal gives på skematisk papir nr. 16 b.

Endelig skal meddelelse til de værnepligtige, der allerede har forrettet fuld tjeneste ved forsvaret, gives på skematisk papir nr. 16 c.

Hvad angår ansøgninger om forlods overførelse til civilt arbejde, bemyndiger indenrigsministeriet 1. udskrivningskreds til at træffe afgørelse i sådanne sager, for så vidt begæringerne kan imødekommes. Tilsvarende gælder sager om forlods tilladelse til at forrette tjeneste i civilforsvarskorpset.

Såfremt en værnepligtig vel ikke har

fremSAT ønske om forlods indkaldelse, men sessionen finder, at hans andragende bør behandles forlods, f. eks. fordi han allerede har modtaget indkaldelse til aftjening af værnepligt ved forsvaret, eller fordi han på grund af udsættelser har nået en vis fremskreden alder, kan sessionerne indstille sådanne sager til 1. udskrivningskreds med henblik på forlods overførelse.

Det påhviler 1. udskrivningskreds efter afslutningen af hver session til indenrigsministeriet at fremsende en liste over de således forlods overførte.

På grundlag af anmodning fra indenrigsministeriet vil 1. udskrivningskreds forestå indkaldelser af civile værnepligtige. Indenrigsministeriet fastsætter antal, sted og dato.

1. udskrivningskreds bestemmer herefter, hvilke værnepligtige der skal indkaldes til de forskellige tjenestesteder. For så vidt angår de civile værnepligtige, der henhører under 2.-7. udskrivningskreds, giver 1. udskrivningskreds disse kredse underretning om, hvem der skal indkaldes. Kredsene indkalder herefter de pågældende. 1. udskrivningskreds underretter tjenestestedscheferne om de foretagne indkaldelser.

De civile værnepligtige vil så vidt mulig blive indkaldt med 5-6 måneders varsel. Senest 3½ måned før mødedagen underretter 1. udskrivningskreds indenrigsministeriet om, hvor mange af de indkaldte der må påregnes ikke at give møde. På grundlag af disse indberetninger træffer indenrigsministeriet afgørelse af, hvorvidt der skal foretages yderligere indkaldelser.

Alle meddelelser fra 2—1. udskrivningskreds om værnepligtige, der har begæret sig overført til civilt arbejde, f. eks. om tjenstuddigtighed, ændret vedtegning, udsættelse m.v. skal for fremtiden tilstilles 1. udskrivningskreds til videre foranstaltning. Indenrigsministeriet underrettes således ikke om nævnte forhold.

Alle forespørgsler vedrørende mødetidspunkt m. v. besvares af 1. udskrivningskreds. Henvendelse om disse spørgsmål til 2.-7. udskrivningskreds videresendes til 1. udskrivningskreds til besvarelse.

1. udskrivningskreds træffer afgørelse i sager om overflyttelse til et andet tjenestested, være sig før eller efter den fastsatte mødedag, samt om udskydelse af mødetidspunktet inden for et tidsrum af højst 10

dage, jfr. nærmere indenrigsministeriets cirkulære af 9. januar 1968 vedrørende beregning af tjenestetiden for civile værnepligtige, der møder efter den fastsatte mødedag. Ansøgninger herom, stilet til 2.-7. udskrivningskreds, videresendes til 1. udskrivningskreds til videre foranstaltning.

Ansøgning om overførelse fra civilt arbejde til civilforsvarskorpset eller ansøgning fra en civil værnepligtig om tilbageførelse fra civilforsvarskorpset til civilt arbejde afgøres af 1. udskrivningskreds. Ansøgninger herom, stilet til 2.-7. udskrivningskreds, videresendes til 1. udskrivningskreds til videre foranstaltning.

Ligeledes afgør 1. udskrivningskreds ansøgninger om tilbageførelse fra civilt arbejde til forsvaret. Ansøgninger herom, stilet til 2.-7. udskrivningskreds, videresendes til 1. udskrivningskreds til videre foranstaltning.

Efter behandling af ovennævnte sager drager 1. udskrivningskreds omsorg for, at tjenestestedscheferne underrettes om trufne afgørelser.

Umiddelbart efter mødedagen underretter tjenestestedscheferne 1. udskrivningskreds om antallet af mødte samt om navnene på de mødte. 1. udskrivningskreds giver indenrigsministeriet meddelelse om antallet af de mødte samt opgiver navnene på de værnepligtige, der ikke har givet møde.

På grundlag af 1. udskrivningskreds' indberetning træffer ministeriet afgørelse om, hvorvidt straffesag skal indledes mod de pågældende, eller om disse skal indkaldes påny. Meddelelse om fornyet indkaldelse tilgår 1. udskrivningskreds, der for så vidt angår værnepligtige henhørende til 2.-7. udskrivningskreds fremsender anmodning til disse kredse om indkaldelsen.

Andre konkrete sager vedrørende den enkelte værnepligtige under tjenesten, herunder straffesager, sager om udeblivelse, ansøgning om orlov m. v., behandles fortsat af indenrigsministeriet.

Når de civile værnepligtige har afsluttet tjenesten, fremsender tjenestestedscheferne meddelelse herom til bopælsudskrivningskredsen samt 1. udskrivningskreds, ligesom de som hidtil fremsender den enkeltes papirer til bopælsudskrivningskredsen.

Ansøgning om overførelse til sanitetstroppe behandles på tilsvarende måde som ansøgning om overførelse til civilt arbejde.

I indenrigsministeriets cirkulære nr. 243 af 27. november 1968 om registrering af værnepligtige, som ændret ved indenrigsministeriets cirkulære af 15. september 1969, vil blive foretaget de af foranstående nødvendiggjorte ændringer.

P.M.V.  
E. B.  
**Louis Heegaard**

Efter forhandlingerne på mødet den 12. august 1970 mellem justitsministeriet, chefen for 1. udskrivningskreds og indenrigsministeriet er det besluttet, at ekspeditionen af sager vedrørende overtrædelse af § 8 i lov nr. 187 af 20. maj 1933 om værnepligtiges anvendelse til civilt arbejde fra den 1. september 1970 sker på følgende måde:

Begæring om indledning af offentlig undersøgelse mod en værnepligtig indgives af pågældende lejrchef til politimesteren. Genpart af denne begæring tilsendes 1. udskrivningskreds.

Resultatet af den offentlige undersøgelse sendes til lejrchefen, som med sine eventuelle bemærkninger videresender sagen til 1. udskrivningskreds.

På grundlag af den foretagne offentlige undersøgelse træffer 1. udskrivningskreds beslutning om, hvorvidt sagen skal tilstilles justitsministeriet med henblik på rejsning af tiltale, skal tilbagesendes til lejrchefen til afgørelse i medfør af § 7 i loven om civile værnepligtige, skal tilstilles politimesteren med henblik på yderligere undersøgelser eller skal henlægges. Lejrchefen underrettes i alle tilfælde om den af kredsen truffne afgørelse.

Såfremt det besluttes, at sagen skal oversendes til justitsministeriet med henblik på tiltalerejsning, skal det ske ved særskilt skrivelse for hver enkelt værnepligtig. Skrivelsen tilstilles justitsministeriet i 3 eksemplarer. Justitsministeriets afgørelse af tiltale-

spørgsmålet meddeles 1. udskrivningskreds.

1. udskrivningskreds fører et kartotek over de værnepligtige, mod hvem en straffesag verserer. I dette kartotek registreres de enkelte faser i straffesagen, herunder især:

- a. indledning af offentlig undersøgelse (med lejrens eventuelle journalnummer),
- b. afslutning af offentlig undersøgelse (med politikontorets eventuelle journalnummer),
- c. tiltalebeslutning (med justitsministeriets journalnummer),
- d. dommen (med dommerkontorets eventuelle journalnummer).

Oplysningerne i dette kartotek er til rådighed for de myndigheder, der behandler straffesagerne. Man skal anmode om, at samtlige implicerede myndigheder tilstiller 1. udskrivningskreds alle relevante oplysninger om disse straffesager.

Politimestrene er anmodet om at drage omsorg for, at såvel lejrchefen som 1. udskrivningskreds modtager udskrift af straffedomme. 1. udskrivningskreds forhandler eventuelle spørgsmål om anke af en afsagt dom med anklagemyndigheden.

Indenrigsministeriet har samtidig hermed anmodet rigsarkivet om en forhandling om overflytning af de i indenrigsministeriet journaliserede straffesager vedrørende civile værnepligtige til 1. udskrivningskreds.

P. M. V.  
Zeu then

*Holger Lavesen*

# INDENRIGSMINISTERIET

København, den 15. januar 1971

Underbilag 3

I overensstemmelse med et forslag fra den styrende arbejdsgruppe vedrørende rationalisering af administrationen af civil værnepligt har indenrigsministeriet besluttet, at alle sager vedrørende personalet ved indenrigsministeriets lejre for civile værnepligtige samt ved indenrigsministeriets udstationeringskontor med virkning fra den 1. februar

1971 overføres fra indenrigsministeriet til 1. udskrivningskreds.

1. udskrivningskreds varetager herefter som styrelse de personelforvaltningsopgaver, indenrigsministeriet hidtil har udført på dette område, dog således at ansættelse og afskedigelse af chefer og souschefer fortsat foretages af indenrigsministeriet.

**P. M. V.**

**E. B.**

**Louis Heegaard**



På grundlag af drøftelserne den 28. januar 1971 i den styrende arbejdsgruppe vedrørende rationalisering af administrationen af civil værnepligt og senere forhandlinger med 1. udskrivningskreds har indenrigsministeriet besluttet, at udskrivningskredsen overtager følgende centrale opgaver i forbindelse med administrationen af den civile værnepligt.

Med virkning fra 15. juni 1971 overtages de centrale bogholderi- og regnskabsfunktioner for hele området, herunder bl. a.:

- Bogføring
- Regnskabsafklæggelse
- Afregning af mellemværender med udstationerede værnepligtige (lønninger, godtgørelser, indeholdelser)
- Pengeoverførelser til decentrale organisatoriske enheder
- Betaling af leverandørfakturaer.

Der henvises i øvrigt for så vidt angår arbejdsopgaverne til det af arbejdsgruppen vedrørende udformningen af principforslag til budget- og regnskabssystem for CA-organisationen udarbejdede oplæg af 15. januar 1971 til den styrende arbejdsgruppe, bilag 4.

Ansvar for korrekt bogføring samt regnskabsafklæggelse påhviler allerede fra 1. april 1971 1. udskrivningskreds. Bilagsmateriale for april, maj og juni 1971 overtages fra indenrigsministeriets bogholderi.

De praktiske foranstaltninger i forbindelse med bogholderi- og regnskabsfunctio-

nens overførelse til 1. udskrivningskreds aftales mellem indenrigsministeriets bogholderi og regnskabsafdelingen i 1. udskrivningskreds.

Med virkning fra 1. oktober 1971 overtager 1. udskrivningskreds som styrelse områdets bevillingsarbejde og budgetkontrol, herunder bl. a.:

- Udarbejdelse af udkast til finanslovsforslag og 3-års budgetter
- Udarbejdelse af udkast til ændringsforslag til finanslovsforslag
- Løbende budgetkontrol
- Udarbejdelse af udkast til forslag til eventuelle særbevillinger (aktstykker)
- Udarbejdelse af udkast til forslag til tillægsbevillingslovsforslag
- Løbende ajourføring af budgetinstruks for øvrige organisatoriske enheder
- Godkendelse og formidling af større indkøb
- Udarbejdelse af regnskabsmæssige redegørelser.

Forslag til finanslov for finansåret 1972-73 udarbejdes af indenrigsministeriet i samarbejde med 1. udskrivningskreds.

Det påhviler endvidere 1. udskrivningskreds i samarbejde med den af den styrende arbejdsgruppe på mødet den 28. januar 1971 nedsatte arbejdsgruppe at detailudforme de endelige systemer på regnskabs- og budgetområdet samt udsende instruks herom til de øvrige organisatoriske enheder.

P.M.V.

E.B.

**Jørgen Varder**  
sekretær

Ved skrivelser af 24. september 1969, 27. august 1970, 15. januar 1971 samt 2. juni 1971 meddelte indenrigsministeriet 1. udskrivningskreds bemyndigelse til at varetage forskellige opgaver i forbindelse med administrationen af den civile værnepligt.

Efter at den styrende arbejdsgruppe vedrørende rationalisering af administrationen af den civile værnepligt har afsluttet sit arbejde, har indenrigsministeriet besluttet, at 1. udskrivningskreds — styrelsen for civil værnepligt - med virkning fra 1. oktober 1971 overtager den resterende del af administrationen af den civile værnepligt i overensstemmelse med de af den styrende arbejdsgruppe foreslåede ændringer i fordelingen af opgaverne mellem indenrigsministeriets departement, styrelsen, udstationeringskontoret samt lejrerne og skolen for civile værnepligtige. Indenrigsministeriet vil dog i en passende overgangsperiode fortsat bistå styrelsen for civil værnepligt med løsningen af de opgaver, som efter den 1. oktober 1971 påhviler styrelsen, såfremt det af arbejdsmæssige grunde måtte vise sig nødvendigt.

For de civile værnepligtige medfører nyordningen, at de afgørelser, indenrigsministeriet hidtil har truffet i sager vedrørende disciplinærstraf m. v. samt i sager vedrørende meddelelse af friheder, fremtidig træffes af styrelsen for civil værnepligt. Om disse sager henvises i øvrigt til reglementet for civile værnepligtige samt til de gældende bestemmelser om friheder for værnepligtige, der aftjener værnepligten ved civilt arbejde.

Samtlige de af styrelsen for civil værnepligt truffede afgørelser vil kunne indbringes for indenrigsministeriet.

Man skal anmode styrelsen for civil værnepligt om at drage omsorg for, at der gen-

nemføres administrative og organisatoriske ændringer af administrationsområdet i overensstemmelse med de principper, der er foreslået i rapporten fra den styrende arbejdsgruppe, herunder at styrelsen tager initiativet **til**, at de generelle bestemmelser vedrørende civil værnepligt i fornødent omfang ændres og systematiseres.

Spørgsmålet om, hvilke administrative regler, der fremtidig udstedes af styrelsen, og hvilke regler, der udstedes - eller i hvert fald godkendes — af indenrigsministeriet afgøres efter drøftelse i hvert enkelt tilfælde i den med skrivelse herfra af 5. februar 1971 nedsatte kontaktgruppe bestående af repræsentanter for styrelsen og departementet.

Man henleder specielt opmærksomheden på, at det påhviler styrelsen i forbindelse med gennemførelsen af de foran nævnte administrative ændringer at drage omsorg for, at kontoret for udstationering af civile værnepligtige overtager administrationen af samtlige civile værnepligtige, der udstationeres den 1. oktober 1971 eller senere.

Udsættelse med indkaldelse til civilt arbejde afgøres indtil videre i overensstemmelse med bestemmelserne i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 421 af 19. december 1968, jfr. indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 7. september 1971 vedrørende sager om udsættelse til værnepligtige, der er indkaldt til 3 måneders civilt arbejde.

Der henvises i øvrigt til det på mødet i kontaktgruppen den 6. september 1971 af-talte.

P. M. V.  
**Zeuthen**

*Louis Heegaard*

## Erfaringer vedrørende udlægningen af konkrete sager fra departementet for told- og forbrugsafgifter til direktoratet for toldvæsenet

(Udarbejdet af fuldmægtig, cand. jur. B. Zilmer-Pedersen, finansministeriet, departementet for told- og forbrugsafgifter)

1. Grundlaget for den nyordning af den centrale told- og forbrugsafgiftsadministration, som fandt sted i 1964-65, og som førte til oprettelsen af et tolddirektorat under departementet for told- og forbrugsafgifter, var to betænkninger fra administrationsudvalget af 1960 (A.60), nemlig 1. og 3. betænkning.

Nyordningen blev gennemført i to etaper: pr. 1. april 1964 og pr. 1. april 1965.

2. Ved fastlæggelsen af direktoratets kompetenceområde blev der taget udgangspunkt i 3 forskellige delingskriterier: der blev sondret<sup>1)</sup> mellem told- og forbrugsafgiftspolitik og told- og forbrugsafgiftsteknik,<sup>2)</sup> mellem generel og konkret administration og <sup>3)</sup> mellem regeldannende og regelanvendende virksomhed. Det blev slået fast, at told- og forbrugsafgiftstekniske spørgsmål, den konkrete sagsbehandling og den regelanvendende virksomhed skulle henlægges til toldvæsenet (direktoratet), medens told- og forbrugsafgiftspolitiske spørgsmål, den generelt betonedede administration og den regeldannende virksomhed fortsat skulle være i finansministerens nærhed. Ud fra disse synspunkter blev hele administrationsområdet gennemgået, ikke blot lov for lov, men også paragraf for paragraf.

I praksis går ordningen ud på, at direktoratet træffer enkeltafgørelser og udøver tilsyn med, at fastsatte forskrifter overholdes af borgere og virksomheder. Direktoratet skal, når der er tale om afgørelser, som vil danne grundlaget for en ny praksis, som tolddepartementet ikke har kunnet tage stilling til ved affattelsen af allerede fastsatte almindelige retningslinier, eller få konsekvenser for en af departementet allerede fastlagt praksis, forelægge sagen med sin indstilling til departementets afgørelse. Dette er i over-

ensstemmelse med A.60, fordi departementet er finansministerens sekretariat i told- og forbrugsafgiftsaffænder og handler på hans vegne. Om sagen i det enkelte tilfælde kræver ministerens personlige medvirken eller afgøres p.m.v., afhænger af dens beskaffenhed.

Departementet udarbejder lovforslag, bekendtgørelser og andre generelle retsfor skrifter, foretager planlægning, udarbejder prognoser, behandler finansielle bevillingsspørgsmål og rekursager samt internationale sager.

Ved etablering af en direktoratsordning inden for told- og forbrugsafgiftsadministrationen fandtes det hensigtsmæssigt at udarbejde detaljerede planer for sagsfordelingen mellem departement og direktorat bl. a. som følge af arbejdsrådets meget differentierede karakter. Også i denne henseende kunne man støtte sig til A.60's 1. betænkning, hvori det siges, at det i arbejdsordningerne for direktoraterne bliver nødvendigt klart at fastsætte, hvilke sager der henlægges til direktørens afgørelse, ligesom spørgsmålet om begrænsning i ankeadgangen, hvor en sådan kan og bør gennemføres, må være omtalt i arbejdsordningerne. Erfaringerne har vist, at denne opfattelse er rigtig, og den har iøvrigt ikke hindret, at yderligere områder er blevet henlagt til direktørens afgørelse i den tid, der er gået siden direktoratet blev oprettet den 1. april 1965.

3. Instruksen for tolddirektoratet har form af 3 skrivelser <sup>1)</sup> af 25. marts 1965 fra finansministeren til direktoratet for toldvæsenet. De er offentliggjort i ministerialtidende.

Der anvendes i disse skrivelser særlig to udtryk, der angiver funktionsfordelingen

<sup>1)</sup> De nævnte skrivelser er optrykt i slutningen af dette bilag som underbilag 1, 2 og 3.

mellem departement og direktorat. Der tales således om, at direktoratet bemyndiges til at *varetage administrationen* af de og de kapitler og paragraffer i told- og forbrugsafgiftslovgivningen - såvel i forhold til toldstederne som i forhold til borgerne. Dette udtryk stoder man på atter og atter i instruksen. Det samme er tilfældet med det andet udtryk: at en *bemyndigelse delegeres* til direktoratet — og det hvad enten den i lovgivningen måtte være tillagt finansministeren, finansministeriet eller (for at bruge et gammeldags udtryk) toldstyrelsen.

At direktoratet skal varetage administrationen betyder, at det skal tage sig af sagsbehandlingen, enten direkte - hvis den er centraliseret i direktoratet — eller som tilsynsmyndighed - i tilfælde hvor sagsbehandlingen varetages af toldstederne. Grundlaget for direktoratets administration er først og fremmest lovgivningen, men også de af departementet givne administrative bestemmelser og den foreliggende praksis. Direktoratet er pålagt en initiativpligt over for departementet, såfremt det under udøvelsen af sin virksomhed bliver opmærksom på forhold i den gældende lovgivning m. v., der ønskes ændret.

Imidlertid er det således, at i et meget betydeligt antal tilfælde er en i lovgivningen indeholdt bemyndigelse, der er tillagt finansministeren m. v., blevet delegeret til direktoratet. Inden for toldforvaltningsområdet blev vel ca. tre fjerdedele af bemyndigelserne i henhold til den da gældende toldlov (som den 1. april 1971 er blevet afløst af en ny) udlagt til direktoratet for toldvæsenet. At en bemyndigelse er henlagt til direktoratet betyder, at dette - uden at spørge departementet — selv kan fastlægge almindelige retningslinier, hvorefter administrationen (sagsbehandlingen) skal foregå. Direktoratet kan i disse tilfælde også ændre en praksis, der er blevet fastlagt af departementet, før den pågældende bemyndigelse blev delegeret til direktoratet. En ikke ubetydelig regeldannende virksomhed er herved overladt til direktoratet. Det drejer sig bl. a. om generelle kontrol- og regnskabsforskrifter, som virksomhederne må iagttage i relation både til told- og til forbrugsafgiftslovgivningen. Man er herved gået langt videre end forudsat af A.60. Disse og andre teknisk betonedede bestemmelser anses imidlertid dels ofte for

politisk neutrale, dels for nært knyttet til direktoratets konkrete sagsekspedition og kontrolvirksomhed. Det er dog klart, at departementet, f. eks. hvis en direktoratsafgørelse gøres til genstand for rekurs, kan finde det nødvendigt at ændre de af direktoratet fastsatte generelle forskrifter. Dette er imidlertid blot udtryk for, at finansministeren er øverste forvaltningschef, hvortil kommer, at han er den politisk ansvarlige.

4. Det fremgår af det anførte, at finansministeren - i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper her i landet - udøver sine beføjelser i relation til toldvæsenet igennem departementet for told- og forbrugsafgifter. Herfra gælder dog den vigtige undtagelse, som er i overensstemmelse med A.60's 3. betænkning, men ikke med 1. betænkning, at i sager vedrørende personaleforvaltningen i toldtaten udøver ministeren sine beføjelser igennem tolddirektøren, som på dette område har direkte referat til finansministeren.

Personaleforvaltningen i toldtaten omfatter ansættelse, forfremmelse, forflyttelse og afskedigelse af toldvæsenets personale samt udarbejdelse af normeringslovforslag, dog således at disses finansielle konsekvenser ofte på forhånd drøftes med departementet.

Erfaringerne med tolddirektørens ministerreferat i personalesager er vel alt taget i betragtning ikke så dårlige. Det skyldes formentlig bl. a., at det forvaltningsområde, hvor tolddirektøren har direkte referat, er forholdsvis veldefineret, og at der ikke er så nøje en sammenhæng mellem toldvæsenets personalesager og tolddepartementets administrationsområde, at den samlede administration - når de to institutioner kan samarbejde - lider skade ved at være fordelt på to myndigheder. Hertil kommer, at personalesager af den konkrete beskaffenhed, der her er tale om, normalt synes at give anledning til færre overvejelser hos finansministeren, end tilfældet er med andre sager. Det skyldes vel bl. a., at de principielle personale-spørgsmål afgøres af en anden minister - og (selv hvis det havde været finansministeren - hvad det jo var indtil sommeren 1965) af et andet departement.

Alligevel kommer man ikke uden om, at det principielt er uheldigt og i et vist omfang en belastning for finansministeren, at nyordningen af told- og forbrugsafgiftsadministra-

tionen gav to embedsmænd direkte referat til finansministeren, omend de har hver sit forvaltningsområde, som i almindelighed ikke giver kompetencevanskeligheder.

5. Erfaringerne har vist, at tolddirektoratet har fået en betydelig selvstændighed både for så vidt angår administrationen af told- og forbrugsafgiftslovgivningen og med hensyn til den etatsforvaltning, som ikke er personaleforvaltning. At direktoratet også har en selvstændig stilling med hensyn til personaleforvaltningen er klart, men det skyldes som lige nævnt, at direktøren på dette område har direkte referat til finansministeren.

Erfaringerne har også vist, at der er god grund til at styrke tolddirektoratets selvstændighed på det af A.60 angivne principielle grundlag. Det sker bl. a. ved, at tolddepartementet er tilbageholdende med indblanding i direktoratets administration.

Der er et snævert samarbejde mellem de to institutioner. Som eksempel herpå kan nævnes, at direktoratet tages med på råd, når vigtigere afgørelser skal træffes, eller nye regler fastsættes, og at der til dyrkning af forskellige emner af administrativ eller lovgivningsmæssig karakter er oprettet ar-

bejdsgrupper med repræsentanter for begge parter. Det giver gode muligheder for at følge udviklingen på bestemte områder og for at få nye ideer prøvet i en diskussion.

6. Den udlægning af sager fra tolddepartementet til det nyoprettede tolddirektorat, som har fundet sted, og som i hovedtræk er beskrevet i det foregående, har naturligvis medført en meget kraftig reduktion af antallet af departementets ekspeditionssager. Departementet er med få undtagelser, herunder rekursager, blevet befriet for enkeltsager. Der er derfor tilvejebragt mulighed for, at det i højere grad end tidligere og med mere tilfredsstillende resultater kan beskæftige sig med fastsættelse af generelle retsfor skrifter med lovgivningsarbejde og planlægningsarbejde samt med det internationale arbejde eller sagt på en anden måde: tolddepartementet er - efter at være blevet frigjort for den konkrete sagsekspedition — blevet bedre rustet til at betjene minister, folketing og erhvervslivets hovedorganisationer m. fl., og endvidere har det været muligt at intensivere indsatsen såvel i det internationale toldretlige samarbejde som ved de løbende internationale toldpolitiske forhandlinger.

## Meddelelse om de administrationsområder, der er henlagt til Direktoratet for Toldvæsenet

(Til Direktoratet for Toldvæsenet).

Direktoratet for toldvæsenet bemyndiges herved til fra den 1. april 1965 i det nedenfor angivne omfang og på de anførte betingelser at varetage den indenlandske administration i forhold til toldstederne og borgerne af told- og forbrugsafgiftslovgivningen og bekendtgørelser udstedt i henhold hertil. De bemyndigelser, der i de omhandlede love er tillagt finansministeren, finansministeriet eller toldstyrelsen, delegeres til direktoratet i det angivne omfang.

Tolldirektøren, som for så vidt angår personaleforvaltningen i toldetaten, står umiddelbart under finansministeren, er chef for såvel direktoratet som for etaten.

De generelle retningslinier vedrørende lovenes administration fastsættes af finansministeriet, departementet for told- og forbrugsafgifter, bortset fra de tilfælde, hvor bemyndigelsen til at fastsætte generelle forskrifter udtrykkeligt er delegeret til direktoratet.

Såfremt der opstår tvivl om rækkevidden af de af departementet givne almindelige retningslinier, eller såfremt direktoratet er af den opfattelse, at en afgørelse vil danne grundlag for en ny praksis, som departementet ikke har kunnet tage stilling til ved affattelsen af de allerede udgivne almindelige retningslinier, eller få konsekvenser for en af departementet allerede fastlagt praksis, må sagen med indstilling forelægges for departementet.

De af direktoratet truffene afgørelser kan indbringes for finansministeriet (departementet for told- og forbrugsafgifter), medmindre andet særligt er bestemt.

Direktoratet vil kunne korrespondere og forhandle med andre styrelser, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til administrati-

onen af de lovbestemmelser m. v., der er henlagt til direktoratet, herfra dog undtaget spørgsmål vedrørende ændringer af love og bekendtgørelser samt generelle forskrifter, som ikke udtrykkeligt er delegeret til direktoratet, og spørgsmål vedrørende internationale konventioner og overenskomster o. lign.

Direktoratet udgiver »Forklarende Bemærkninger til Bruxelles-Nomenklaturen« samt de reglementariske bestemmelser vedrørende toldstedernes medvirken ved administrationen af told- og forbrugsafgiftslovgivningen og rettelser til disse publikationer. Nye udgaver og rettelser, herunder rettelser der udsendes ved cirkulær-skrivelser, forelægges departementet til godkendelse, inden de udsendes. Reglementer m. v. og rettelser hertil samt cirkulær-skrivelser tilsendes departementet i det fornødne antal eksemplarer.

Vejledninger til borgerne vedrørende told- og afgiftslovgivningen eller rettelser til disse forelægges departementet til godkendelse, inden de udsendes.

Direktoratet skal gøre departementet opmærksom på forhold af praktisk eller retlig natur ved administrationen af den omhandlede lovgivning eller de i henhold hertil givne almindelige retningslinier, som måtte give anledning til overvejelser om ændringer af bestemmelserne. Departementet vil i almindelighed være tilbageholdende med af egen drift at gribe ind i direktoratets konkrete afgørelser, særligt hvor disse hviler på rent skønsmæssige vurderinger. Henvendelse til og fra toldvæsenet foregår gennem direktoratet, medmindre forholdene ved behandling af enkeltsager gør anden fremgangsmåde nødvendig.

Forhandlinger i internationale organisatio-

ner og med andre lande varetages af departementet. Direktoratet anmodes om at stille tjenestemænd **til** rådighed som toldteknisk bistand for departementets delegationer til internationale forhandlinger. Direktoratet anmodes om permanent at lade sig repræsentere i departementets delegationer til EFTA's toldkomite, Det nordiske toldadministrative Råd, dettes almindelige udvalg og tariffudvalg, Toldsamarbejdsrådet, dettes permanente tekniske komite, værdikomite og nomenklaturkomite samt ECE's transportkomite's toldekspertergruppe.

## Toldloven

### 1. del. Toldtariffen

Ved finansministeriets bekendtgørelse nr. 42 af 8. marts 1965 er direktoratet bemyndiget til i overensstemmelse med de i bekendtgørelsen anførte regler at besvare alle forespørgsler om varers tarifiering ved indførsel her til landet, samt til at indrømme omtarifiering i overensstemmelse med toldlovens § 159, stk. 3.

Direktoratet bemyndiges til at indrømme toldlempelse (toldfrihed, toldfritagelse og toldnedsættelse) i henhold til toldtariffens bestemmelser og tilbagebetaling af told i henhold til toldlovens § 159, stk. 4, i overensstemmelse med finansministeriets bekendtgørelse nr. 41 af 8. marts 1965 om toldlempelse i henhold til toldtariffens bestemmelser.

Det tilføjes, at § 6, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 41 af 8. marts 1965 angiver hovedsynspunktet for indrømmelse af toldlempelse i tilfælde, hvor toldlempelsen for vare er betinget af, at varer af den pågældende art og beskaffenhed ikke fremstilles eller kun fremstilles i uvæsentligt omfang her i landet, og at bekendtgørelsens § 6, stk. 2, nærmere angiver, hvorledes dette hovedsynspunkt skal forstås, når det drejer sig om toldlempelse for maskiner og maskindele i henhold til bestemmelse 5 til toldtariffens kap. 84. Bestemmelserne i § 6, stk. 2, kan imidlertid ikke betragtes som nogen udtømmende vejledning, og det påhviler direktoratet selv ved forekommende ansøgninger om toldlempelse for maskiner i henhold til bestemmelse 5 til kap. 84 under hensyn til det i § 6, stk. 1, anførte hovedsynspunkt at tage stilling til, om den udenlandske maskine løser samme ar-

bejdsopgaver som her i landet fremstillede maskiner.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af finansministeriets bekendtgørelse nr. 354 af 15. december 1964 af reglerne om toldnedsættelse m. v. i forbindelse med oprettelsen af Den europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA).

Direktoratet bemyndiges endvidere til — uden hensyn **til** det foran anførte om forhandlinger med fremmede lande — at rette henvendelse til de kompetente toldmyndigheder i andre EFTA-lande med anmodning om, at der må blive foretaget en undersøgelse af oprindelsen af varer, der er udført fra det pågældende land hertil, og for hvilke der ved indfortoldningen er fremlagt et EFTA-oprindelsesdokument, men hvor der er opstået tvivl om oprindelsesdokumentets rigtighed. Direktoratet er ligeledes bemyndiget til som en stikprøvekontrol at anmode eksportører i andre EFTA-lande om at fremkomme med yderligere oplysninger til støtte for de af eksportørerne udstedte oprindelsesdokumenter over varer, der er indført her til landet. Såfremt de fra en eksportør modtagne yderligere oplysninger ikke synes tilfredsstillende, kan direktoratet anmode den kompetente toldmyndighed i det pågældende land om at foretage en undersøgelse af oprindelsen af de pågældende varer. Såfremt en undersøgelse måtte vise, at der ved indførsel her til landet på grundlag af fremlagte EFTA-oprindelsesdokumenter er opnået EFTA-toldbehandling for varer, der ikke var berettiget hertil, er direktoratet bemyndiget til at forlange efterbetaling af de for lidt erlagte told- og afgiftsbeløb hos de pågældende importører.

Direktoratet bemyndiges ligeledes til efter anmodning fra de kompetente toldmyndigheder i andre EFTA-lande at foranledige foretaget undersøgelser af rigtigheden af EFTA-oprindelsesdokumenter vedrørende varer udført herfra samt at meddele de pågældende toldmyndigheder resultatet af undersøgelserne.

Direktoratet bemyndiges til at indrømme toldfrihed i henhold til § 3 i lov nr. 158 af 26. april 1930 om elektrificering af Københavns Nærtrafik.

Direktoratet vil endvidere ved særlige skrivelser blive bemyndiget til at administrere de i tekstanmærkninger på bevillings-

love indeholdte bestemmelser om told- og afgiftslempelse.

## 2. del. Toldforvaltningen

### Kapitel 1

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af toldlovens kap. 1.

De toldstyrelsen ved toldlovens § 8 og finansministeren ved § 9 tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet. Regler om toldvæsenets ekspeditionstid (jfr. finansministeriets cirkulære af 27. august 1962) og om betaling for toldforretninger uden for ekspeditionstiden (jfr. takst pr. 1. april 1962) fastsættes af direktoratet, der, forinden reglerne sættes i kraft, forelægger spørgsmål om ændrede ydelser for rekvisitioner for departementet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af finansministeriets bekendtgørelse nr. 101 af 18. marts 1960 om særligt højt beskattede varer. Den bemyndigelse, der ved bekendtgørelsens § 4 er tillagt departementet, delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges endvidere til at varetage administrationen af bekendtgørelse nr. 150 af 20. maj 1926 om Danmarks ratifikation af den i Helsingfors den 19. august 1925 undertegnede konvention om bekæmpelse af smugleri af alkoholholdige varer, bekendtgørelse nr. 1 af 10. februar 1936 om ratifikation af en mellem Danmark og Sverige afsluttet overenskomst angående fælles bevogtning til bekæmpelse af ulovlig indførsel af alkoholholdige varer og finansministeriets bekendtgørelse nr. 9 af 28. januar 1959 om foranstaltninger til bekæmpelse af smugleri. Opmærksomheden henledes særligt på, at de gældende instruktioner vedrørende ind- og udførsel af de i Helsingfors-konventionen omhandlede varer samt instruktionen vedrørende toldvæsenets søgående bevogtning kun kan ændres med departementets samtykke.

### Kapitel 2-7

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af toldlovens kap. 2-7. De toldstyrelsen ved toldlovens §§ 17, stk. 1, 33, stk. 1 og 2, 37, stk. 1 og 2, 48, 49, 50, 52, stk. 2, og 63 tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet. Ved udøvelsen af bemyndigelsen i henhold til § 52, stk. 2, skal direktoratet forhandle med toldgrænsekorpset.

Direktoratet bemyndiges endvidere til at varetage den toldvæsenet vedkommende del af administrationen af de forskellige overenskomster mellem Danmark og forbundsrepublikken Tyskland om trafikken over landgrænsen. Opmærksomheden henledes særligt på, at de gældende instruktioner til disse overenskomster kun kan ændres med departementets samtykke.

### Kapitel 8-11

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af toldlovens kap. 8-11. De toldstyrelsen ved toldlovens §§ 72, stk. 1 og 2, 75, 76, stk. 2, 77, stk. 1 og 3, 89, stk. 1, 90, stk. 3, 94, stk. 3, 95, stk. 4 og 6, 96, stk. 1 og 2, 99, stk. 1 og 2, 110, stk. 1 og 2, 111, stk. 1, 112, stk. 2 (se dog nedenfor om afgiften), 116 og 128, stk. 1, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet. Departementet vil fastsætte generelle forskrifter for direktoratets administration af bestemmelserne vedrørende private transitoplag, private pakhusoplag og frilagre.

Departementet vil senere udsende en bekendtgørelse vedrørende leje for frilagre og ompakningslagre samt betaling for toldvæsenets tilstedeværelse ved private frilagre.

### Kapitel 12

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af toldlovens kap. 12. De bemyndigelser, der ved toldlovens §§ 129, stk. 1, punkt 13, 15 a, 16, 18, og 20, 129, stk. 2, 130, stk. 1 og 2, 131, stk. 1, 2, 3 og 4, 134, stk. 4, og 135, stk. 4, er tillagt toldstyrelsen, delegeres til direktoratet. De bemyndigelser til fastsættelse af kontrolforskrifter m. v., der ved toldlovens §§ 132, stk. 6, og 135, stk. 6, er tillagt finansministeren, delegeres ligeledes til direktoratet. Den i toldlovens § 135, stk. 3, omhandlede told- og afgiftsfrihed kan tilstås følgende organisationer m. v., således at direktoratet varetager den toldvæsenet vedkommende del af administrationen af de nævnte bekendtgørelser.

- 1) FN's informationskontor og UNICEF, i henhold til konventionen om De Forenede Nationers rettigheder og immuniteter, jfr. udenrigsministeriets bekendtgørelse af 10. juli 1948.
- 2) WHO's regionalkontor, værtsoverenskomst af juni/juli 1955, jfr. udenrigsministeriets bekendtgørelse af 28. august 1956.



- 3) NATO med hensyn til styrker, jfr. udenrigsministeriets bekendtgørelse af 11. august 1955.
- 4) NATO med hensyn til internationale militære hovedkvarterer, jfr. udenrigsministeriets bekendtgørelse af 11. august 1955 (HQ BALTAP og HQ AIRBAL-TAP).
- 5) Amerikanske officerer og andet personel, jfr. udenrigsministeriets bekendtgørelse af 20. februar 1950 og bekendtgørelse af 25. april 1957.
- 6) Amerikanske indkøbsofficerer og andet autoriseret indkøbspersonale (Denmark Purchasing Office), jfr. udenrigsministeriets bekendtgørelse af 13. december 1954 og bekendtgørelse af 25. april 1957.
- 7) Amerikansk personale ved »Purchasing Office of the United States Air Force in Europa«, jfr. tekstanmærkning til finansloven.

Direktoratet bemyndiges endvidere til at varetage administrationen af finansministeriets bekendtgørelse nr. 326 af 17. november 1964 om toldbehandling af rejsegods m. v.

Direktoratet bemyndiges ligeledes til at varetage administrationen af bekendtgørelse C nr. 66 af 25. november 1958 om Danmarks ratifikation af toldkonventionen angående E.C.S.-carnets for vareprøver, herunder den med Københavns Handelskammer etablerede garantiordning.

### *Kapitel 13*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af toldlovens kap. 13. Den bemyndigelse, der ved toldlovens §§ 143, stk. 1 og stk. 2, og 147 er tillagt toldstyrelsen, delegeres til direktoratet.

I de i toldlovens § 144, stk. 1, omhandlede tilfælde kan de af direktoratet truffne afgørelser indbringes for det i lovbestemmelsen omhandlede nævn. Dersom afgørelsen går den pågældende borger eller virksomhed imod, skal afgørelsen indeholde oplysning om adgangen til at få denne prøvet i nævnet.

### *Kapitel 14*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af toldlovens kap. 14, afsnit A., B., D. og E.

De bemyndigelser, der ved toldlovens §§ 149 og 154, stk. 2, er tillagt toldstyrelsen, delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges endvidere til at varetage administrationen af finansministeriets bekendtgørelser nr. 64 af 29. februar 1960 og nr. 254 af 10. juni 1963 om angivelse til klarering af indførte varer.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af de særlige klareringsregler, der findes i de indledende bestemmelser i toldtariffens afsnit og kapitler og i anmærkningerne til de enkelte positioner i toldtariffen.

### *Kapitel 15 og 16*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af toldlovens kap. 15 og kap. 16, afsnit A., B., C. og E.

De bemyndigelser, der ved toldlovens §§ 162, stk. 3, 163, stk. 2, 165, stk. 1, 166, stk. 3, 167, 169, stk. 2, 170, 171, stk. 1, og 173, stk. 1, er tillagt toldstyrelsen, delegeres til direktoratet, dog således at ændringer i de gældende bestemmelser om skibes og luftfartøjer proviantering med uberigtiget proviant kun kan ske med departementets samtykke.

Direktoratet bemyndiges endvidere til at varetage administrationen af finansministeriets bekendtgørelse nr. 100 af 18. marts 1960 om udførsel af spiritus og vin samt tobaksvarer m. m.

Direktoratet fastsætter de nærmere regler for toldvæsenets medvirken ved udstedelse af oprindelsesbeviser og landingsattester, jfr. § 4 i finansministeriets bekendtgørelse nr. 217 af 28. juni 1961 om udstedelse af visse oprindelsesbeviser.

Direktoratet bemyndiges til at varetage den indenlandske administration af den nordiske vejtoldpasordning og af toldkonventionen om international godstransport på grundlag af TIR-carneter, herunder at udstede godkendelsesbeviser for vejcoretøjer og containere, jfr. udenrigsministeriets bekendtgørelse af 9. marts 1961.

### *Kapitel 17*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af toldlovens kap. 17 herunder til at fastsætte de fornødne kontrolforskrifter. Departementet giver direktoratet nærmere vejledning om, i hvilke tilfælde bevilling kan meddeles.

De bemyndigelser, der ved toldlovens §§ 175, 177, 179, stk. 1 og 2, 181, punkt 1, 183, stk. 1 og 2, 185, stk. 1, punkt 2, og 185, stk. 2 og 3, er tillagt toldstyrelsen, delegeres til direktoratet.

### *Kapitel 18*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af toldlovens kapitel 18. De bemyndigelser, der ved §§ 186, 187, stk. 2, 1. punktum, og 188, stk. 1, er tillagt toldstyrelsen, delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges endvidere til at varetage administrationen af arbejdspengetaksterne, der fastsættes af finansministeriet i henhold til toldlovens § 187, stk. 2, 2. punktum.

#### *3. del. Bestemmelser om straf m. v.*

Straffesager i henhold til toldloven afgøres af direktoratet. De bemyndigelser, der allerede er gældende for de lokale toldsteder til at ikende bøder og tilpligte at betale told- og afgiftsbeløb og til at tillade afdragsordninger, forbliver i kraft.

De af direktoratet eller toldstederne trufne bødef afgørelser skal indeholde den i toldlovens § 199, stk. 1, 3. punktum, omhandlede oplysning. I tilfælde, hvor direktoratets eller et toldsteds afgørelse - eventuelt efter rekurs til departementet (finansministeren) - begæres indbragt for domstolene, foranlediges dette af direktoratet, der også træffer beslutning om anke af sådanne sager.

Inddrivelse af bøder, told- og afgiftsbeløb i alle administrativt afgjorte sager, hvad enten afgørelsen i sagen er truffet af direktoratet eller de lokale toldsteder, henhører under direktoratet (toldvæsenet), der også kan indrømme afdragsordninger og give henstand.

Direktoratet bemyndiges til i alle af dette eller toldstederne administrativt afgjorte sager at meddele eftergivelse af ikendte bøder, når boden på grund af skyldnerens alder, helbredstilstand eller vanskelige økonomiske forhold må anses for uerholdelig.

### **Loven om almindelig omsætningsafgift**

#### *Afsnit I. Afgiftspligtigt vareområde.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til loven i det omfang, det efter varernes art og

beskaffenhed er utvivlsomt, at de ikke kan være omfattet af undtagelsesbestemmelser i lovens § 2, 2. punktum, § 3 med tilhørende bilag eller af en i medfør af § 4, stk. 2, udstedt bekendtgørelse (for tiden bekendtgørelse nr. 239 af 6. juni 1963). For så vidt angår andre varer bemyndiges direktoratet til at besvare forespørgsler i det omfang, det af tidligere afgørelser fra nævnet vedrørende de samme eller ganske tilsvarende varer klart fremgår, om varerne er afgiftspligtige eller undtaget fra afgiftspligten. I alle andre tilfælde skal spørgsmål vedrørende afgiftspligtens omfang indsendes til departementet til forelæggelse for nævnet.

Den finansministeriet i § 44, stk. 4, tilføjede bemyndigelse til at træffe foreløbige afgørelser delegeres til direktoratet. Direktoratets meddelelse om afgørelsen skal indeholde oplysning om, at denne er foreløbig, og at endelig afgørelse vil blive truffet af nævnet.

#### *Afsnit III. Registreringspligtige virksomheder.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen.

Den bemyndigelse, der i § 7, stk. 2, er tillagt finansministeren, delegeres til direktoratet.

#### *Afsnit IV. Afgiftspligtig omsætning.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen.

Den bemyndigelse, der i § 12, stk. 2, er tillagt finansministeren, delegeres til direktoratet.

#### *Afsnit V. Afgiftspligtig værdi.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 15-17 om den afgiftspligtige værdi på grundlag af de af nævnet trufne afgørelser og de af departementet i tilslutning hertil fastsatte retningslinier.

Den finansministeriet i § 44, stk. 4, tilføjede bemyndigelse til at træffe foreløbige afgørelser delegeres til direktoratet. Direktoratets meddelelse om afgørelsen skal indeholde oplysning om, at denne er foreløbig, og at endelig afgørelse vil blive truffet af nævnet.

#### *Afsnit VI. Afgiftsfritagelser.*

Direktoratet bemyndiges til på grundlag af

de af nævnet truffe afgørelser og de af departementet i tilslutning hertil fastsatte retningslinier at varetage administrationen af § 20.

Den finansministeriet i § 44, stk. 4, tillagte bemyndigelse til at træffe foreløbige afgørelser delegeres til direktoratet. Direktoratets meddelelse om afgørelsen skal indeholde oplysning om, at denne er foreløbig, og at endelig afgørelse vil blive truffet af nævnet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage bevillingsadministrationen efter §§ 21 og 22, herunder til at fastsætte de fornødne kontrolforskrifter. Departementet giver direktoratet nærmere vejledning vedrørende direktoratets virksomhed på dette område.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af den i henhold til lovens § 23, stk. 1, udstedte bekendtgørelse - nr. 51 af 26. februar 1963 - om omsætningsafgift af materialer, der er anvendt til byggeri.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 23, stk. 2. Departementet giver direktoratet nærmere vejledning om, til hvilke former for anlægsarbejder godtgørelse kan ydes.

#### *Afsnit VII. Afgift af auktionssalg.*

Direktoratet benyndiges til at varetage administrationen.

#### *Afsnit VIII. Afgift af varer, der indføres fra udlandet.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen. For så vidt angår § 26, stk. 2, er direktoratets bemyndigelse med hensyn til fastsættelsen af toldberegningens værdien af samme omfang som den bemyndigelse, der i øvrigt er tillagt direktoratet til varetagelse af administrationen af toldlovens kapitel 13.

Departementet giver direktoratet nærmere vejledning om, i hvilke tilfælde der i medfør af lovens § 27, stk. 2, kan tillades afgiftsfri indførsel af afgiftspligtige varer, der indføres toldfrit i henhold til andre særlige toldlovsbestemmelser end de i § 27, stk. 1, nævnte.

#### *Afsnit IX. Regnskabsbestemmelser.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen.

Den finansministeren i lovens § 28, stk. 1, tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet.

#### *Afsnit X. Afregning af afgiften.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen.

De finansministeriet i lovens § 33 tillagte beføjelser delegeres til direktoratet.

#### *Afsnit XI. Kontrolbestemmelser.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen.

#### *Afsnit XII. Straffebestemmelser.*

Se nedenfor.

Loven om forbrugsbegrænsende foranstaltninger.

#### *Det afgiftspligtige vareområde.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til lovens §§ 1 og 4 i det omfang, det efter varernes art og beskaffenhed er utvivlsomt, at de er afgiftspligtige eller afgiftsfri. For så vidt angår andre varer bemyndiger man direktoratet til at besvare forespørgsler i det omfang, det af tidligere afgørelser fra nævnet eller departementet vedrørende de samme eller ganske tilsvarende varer klart fremgår, om varerne er afgiftspligtige eller afgiftsfri. I alle andre tilfælde skal spørgsmål vedrørende afgiftspligtens omfang indsendes til departementet til forelæggelse for nævnet. Den finansministeriet i § 21, stk. 2, 2. punktum, tillagte bemyndigelse til at træffe foreløbige afgørelser delegeres til direktoratet. Direktoratets meddelelse om afgørelsen skal indeholde oplysning om, at denne er foreløbig, og at endelig afgørelse vil blive truffet af nævnet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage bevillingsadministrationen efter § 4, stk. 2, samt til at fastsætte de fornødne kontrolforskrifter. Departementet giver direktoratet nærmere vejledning om, til hvilke formål afgiftsfriheden kan bevilges.

#### *Den afgiftspligtige omsætning og afgiftens størrelse.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 5, 7, 8 og 9, derunder administrationen af finansministeriets bekendtgørelse nr. 48 af 14. marts 1955. De finansministeriet i § 7, stk. 2 og 3, § 8, stk. 1, 1. punktum, og § 9, sidste punktum, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 10 og 11 om den afgiftspligtige værdi på grundlag af de af nævnet truffne afgørelser og de af departementet i tilslutning hertil fastsatte retningslinier.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 12 og 15-18. For så vidt angår § 12, stk. 1, er direktoratets bemyndigelse med hensyn til fastsættelsen af toldberegningens værdien af samme omfang som den bemyndigelse, der iøvrigt er tillagt direktoratet til varetagelse af administrationen af toldlovens kap. 13. De finansministerieret i § 15, stk. 3, og i § 16, stk. 2 og 5, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet.

#### *Kontrolbestemmelser m. v.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 19, 20, 22 og 23.

Om straffebestemmelser se nedenfor.

### **Loven om tobaksafgifter.**

#### *Afsnit I. Afgift af cigaretter, cigaretpapir, røgtobak, skrå og snus.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til lovens § 1 i det omfang, det efter varernes art og beskaffenhed er utvivlsomt, at de er afgiftspligtige eller afgiftsfri. For så vidt angår andre varer bemyndiger man direktoratet til at besvare forespørgsler i det omfang, det af tidligere afgørelser fra nævnet eller departementet vedrørende de samme eller ganske tilsvarende varer klart fremgår, om varerne er afgiftspligtige eller afgiftsfri. I alle andre tilfælde skal spørgsmål vedrørende varers afgiftspligt indsendes til departementet til forelæggelse for nævnet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 2, 3, 4, 5, 6 og 7. Direktoratet bemyndiges til at fastsætte regler for varers overførsel i uberigtiget stand til en virksomhed, der har tilladelse til indførsel, og til at fastsætte regler for efterberigtigelse af afgift. Direktoratet bemyndiges endvidere til at fastsætte regler vedrørende varers pakning, banderolering og påtryk på pakning og banderole, samt regler vedrørende varers overførsel og indførsel i upakket stand. De finansministeriet i § 4, stk. 2, 2. punktum, og i § 7, sidste punktum, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet.

#### *Afsnit II. Afgift af cigarer, cerutter og cigarillos.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til lovens § 8 i det omfang, det efter varernes art og beskaffenhed er utvivlsomt, at de er afgiftspligtige eller afgiftsfri. For så vidt angår andre varer bemyndiger man direktoratet til at besvare forespørgsler i det omfang, det af tidligere afgørelser fra nævnet eller departementet vedrørende de samme eller ganske tilsvarende varer klart fremgår, om varerne er afgiftspligtige eller afgiftsfri. I alle andre tilfælde skal spørgsmål vedrørende afgiftspligtens omfang indsendes til departementet til forelæggelse for nævnet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 9 og 10. De finansministeriet i § 9, stk. 2, 2. punktum, og stk. 3, samt § 10, stk. 2, sidste punktum, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 11 og 12 om den afgiftspligtige værdi m. m. på grundlag af de af nævnet truffne afgørelser og de af departementet fastsatte retningslinier. Den i § 12, stk. 3, omhandlede bemyndigelse delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 13, 14, 15 og 16, stk. 1. De finansministeriet i § 13, stk. 3, og i § 14, sidste punktum, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet.

#### *Afsnit III. Fremstilling af tobaksvarer og indførsel af samt handel med råtabak og tobaksvarer.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 17-24, derunder administrationen af finansministeriets bekendtgørelse nr. 72 af 25. marts 1955. Direktoratets administration af § 22, stk. 3, skal ske under iagttagelse af reglerne i finansministeriets bekendtgørelse nr. 326 af 17. november 1964. De i finansministeriet i § 19, stk. 1, i § 20, stk. 1, 2. punktum, og stk. 2, 2. punktum, § 21 og § 24, 3. punktum, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet. Endvidere delegeres den finansministeriet i § 22, stk. 1, punkt 1, tillagte bemyndigelse, dog således at de i finansministeriets bekendtgørelse nr. 100 af 18. marts 1960 anførte regler skal iagttages.

*Afsnit IV. Kontrol- og straffebestemmelser.* Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 25.

Om straffebestemmelser se nedenfor.

*Afsnit V. Andre bestemmelser.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 29, 30 og 32. De finansministeriet i § 32, stk. 1, og stk. 3, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet.

#### **Loven om omsætningsafgift af chokolade- og sukkervarer m. m.**

*Afsnit I. Omsætningsafgiften.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til lovens § 1 i det omfang, det efter varernes art og beskaffenhed er utvivlsomt at de er afgiftspligtige eller afgiftsfri. For så vidt angår andre varer bemyndiger man direktoratet til at besvare forespørgsler i det omfang, det af tidligere afgørelser fra nævnet eller departementet vedrørende de samme eller ganske tilsvarende varer klart fremgår, om varerne er afgiftspligtige eller afgiftsfri. I alle andre tilfælde skal spørgsmål vedrørende afgiftspligtens omfang indsendes til departementet til forelæggelse for nævnet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 2 og 3. De finansministeriet i § 2, stk. 2, 2. punktum, og stk. 5, samt § 3, stk. 3, sidste punktum, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 5-8 om den afgiftspligtige værdi, afgiftspligtige vægt m. m. på grundlag af de af nævnet truffne afgørelser og de af departementet fastsatte retningslinier. Den i § 6, stk. 4, omhandlede bemyndigelse delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 9. De finansministeriet i stk. 1, punkterne 1 og 2, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet. Direktoratet bemyndiges til at varetage bevillingsadministrationen i henhold til stk. 2, herunder at fastsætte de fornødne kontrolforskrifter. Departementet giver direktoratet nærmere vejledning om, i hvilke tilfælde bevilling kan meddeles.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 10-17 samt § 18, stk. 1, derunder administrationen af finansmini-

steriets bekendtgørelse nr. 23 af 11. februar 1955. Direktoratets administration af § 11, stk. 3, skal ske under iagttagelse af reglerne i finansministeriets bekendtgørelse nr. 326 af 17. november 1964. De finansministeriet i § 13, stk. 1, i § 14, stk. 3, § 15, sidste punktum, og § 17 tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet.

*Afsnit II. Råstofafgiften.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 19-21. Den finansministeriet i § 20, stk. 1, tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet. Direktoratet bemyndiges til at varetage bevillingsadministrationen i henhold til § 20, stk. 2, herunder at fastsætte de fornødne kontrolforskrifter. Departementet giver direktoratet nærmere vejledning om, i hvilke tilfælde bevilling i henhold til § 20, stk. 2, kan meddeles.

*Afsnit III. Dækningsafgiften.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 22 i overensstemmelse med reglerne i finansministeriets bekendtgørelse nr. 63 af 29. februar 1960.

*Afsnit IV. Kontrol- og straffebestemmelser.* Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 23.

Om straffebestemmelser se nedenfor.

*Afsnit V. Andre bestemmelser.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 27 og 28.

#### **Loven om forskellige forbrugsafgifter.**

*Afgiftspligtigt vareområde.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i det omfang, det efter varernes art og beskaffenhed er utvivlsomt, at de er afgiftspligtige eller afgiftsfri. For så vidt angår andre varer bemyndiger man direktoratet til at besvare forespørgsler i det omfang, det af tidligere afgørelser fra nævnet eller departementet vedrørende de samme eller ganske tilsvarende varer klart fremgår, om varerne er afgiftspligtige eller afgiftsfri. I alle andre tilfælde skal spørgsmålet vedrørende afgiftspligtens omfang indsendes til departementet til forelæggelse for nævnet.

*Afgiftspligtig værdi.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 13-14 (grammofonplader) på grundlag af de af nævnet truffne afgørelser og de af departementet fastsatte retningslinier.

*Afgiftsfritagelse (-godtgørelse).*

Direktoratet bemyndiges til at træffe afgørelse i sager vedrørende afgiftsfritagelse eller afgiftsgodtgørelse efter de af departementet fastsatte almindelige retningslinier eller retningslinier, som er udsendt af departementet efter aftale med de i lovens § 2, stk. 2, eller § 19 omhandlede nævn.

De finansministeriet i lovens § 2, stk. 4, samt i afsnit II og V-IX, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet.

*Regnskabs- og kontrolbestemmelser m.v.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen, herunder af bestemmelserne i §§ 15-18 samt 20-21. De finansministeriet i § 2, stk. 1, i afsnit II og V-IX samt i §§ 15 og 16 tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet. Dette gælder dog ikke de i § 4, stk. 2, § 6, stk. 2, § 9, stk. 1, § 10, stk. 2, og § 11, stk. 4, omhandlede bemyndigelser.

*Straffebestemmelser.*

Om straffebestemmelser se nedenfor.

**Loven om afgift af benzin.***Afgiftspligtigt vareområde.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til lovens § 1, stk. 1, i det omfang, det efter varernes art og beskaffenhed er utvivlsomt, at de er afgiftspligtige eller afgiftsfri. For så vidt angår andre varer bemyndiger man direktoratet til at besvare forespørgsler i det omfang, det af tidligere afgørelser fra nævnet eller departementet vedrørende de samme eller ganske tilsvarende varer klart fremgår, om varerne er afgiftspligtige eller afgiftsfri. I alle andre tilfælde skal spørgsmål vedrørende afgiftspligtens omfang indsendes til departementet til forelæggelse for nævnet.

*Afgiftens berigtigelse. Kreditordning.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af bestemmelserne i lovens §§ 2, 3 og 4.

*Afgiftsfritagelse og afgiftsgodtgørelse.**Kontrolbestemmelser.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af bestemmelserne i lovens § 5.

Den bemyndigelse, der i § 5, stk. 2, sidste punktum, er tillagt toldstyrelsen til at fastsætte de nærmere betingelser for indrømmelse af afgiftsfritagelse eller tilbagebetaling af erlagt afgift, delegeres til direktoratet. Reglerne for størrelsen af de mængder benzin, for hvilke nævnte fritagelse kan tilstås, fastsættes dog af departementet.

Direktoratet bemyndiges endvidere til at varetage administrationen af finansministeriets bekendtgørelse nr. 155 af 15. maj 1957 om afgiftsfri, særligt farvet benzin til drift af maskiner. De i lovens § 5, stk. 4, 2. punktum, omhandlede tilladelser meddeles af direktoratet.

*Straffebestemmelser.*

Om straffebestemmelser se nedenfor.

**Loven om omsætningsafgift af motor-køretøjer m. v.***Afgiftspligtens omfang.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om køretøjers afgiftspligt i henhold til bestemmelserne i § 1 og § 2, stk. 2, og om betingelserne for afgiftsfritagelse eller afgiftsnedsettelse i henhold til bestemmelserne i §§ 4-5 i tilfælde, hvor det af tidligere afgørelser eller udsendte generelle retningslinier fra departementet eller det i lovens § 15 omhandlede nævn klart fremgår, om køretøjet er afgiftspligtigt eller helt eller delvis fritaget for afgift.

I alle andre tilfælde skal spørgsmål vedrørende afgiftspligtens omfang indsendes til departementet.

*Afgiftens berigtigelse.*

Direktoratet bemyndiges til at træffe afgørelse i sager vedrørende afgiftens berigtigelse i henhold til lovens § 2, stk. 1, og er herunder bemyndiget til at træffe afgørelse i sager om berigtigelse af afgiften af registreringspligtige køretøjer, som tilhører udlændinge, og som af disse skal benyttes midlertidigt her i landet. Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af lovens §§ 6 og 7.

*Afgiftspligtig værdi.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af bestemmelserne i lovens §§8-11 og 13.

*Kreditorning.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af bestemmelserne i lovens § 14.

*Kontrolbestemmelser.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af bestemmelserne i lovens §§ 17, 18 og 20.

Direktoratet vil ved særlig vejledning fra departementet blive bemyndiget til at træffe afgørelse i de i Tf.r. II, kap. 11, side 65, afsnit XIII, 1. stk., omhandlede sager.

Udsendelse af nye blanketter eller af bestående blanketter med væsentlige ændringer må ikke finde sted, før departementets godkendelse foreligger.

*Straffebestemmelser.*

Om straffebestemmelser se nedenfor.

**Loven om afgift af spiritus, vin og øl.***Afsnit I. Afgift af spiritus m. m.*

Direktoratets bemyndiges til at meddele de i § 1, stk. 2, omhandlede tilladelser.

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til § 1 og til § 2 - herunder forespørgsler vedrørende udligningstillæg — på grundlag af de af departementet fastsatte generelle retningslinier, herunder finansministeriets bekendtgørelse nr. 373 af 20. december 1961.

Den bemyndigelse, der ved lovens § 3, stk. 1, punkt 1) er tillagt finansministeriet til at foreskrive denatureringsmidler for fuldstændig denaturering af sprit, delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage bevillingsadministrationen i henhold til § 3, stk. 1, punkt 2). Direktoratet bemyndiges til at varetage bevillingsadministrationen i henhold til § 3, stk. 2, punkt 1, herunder at fastsætte, hvilke denatureringsmidler der skal anvendes, eller om denaturering kan undlades, samt at fastsætte de fornødne kontrolforskrifter. Departementet giver direktoratet nærmere vejledning om, til hvilke formål afgiftsfrihed kan bevilges. Den finansministeriet i § 3, stk. 2, tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 4-8. Den finansministeriet i § 4, 2. punktum, tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet. Den finansministeriet i § 7, 2. punktum, tillagte bemyndigelse delegeres ligeledes til direktoratet, dog således at de i finansministeriets bekendtgørelse nr. 100 af 18. marts 1960 anførte regler skal iagttages.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 9. Den finansministeriet ved § 9 tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet, for så vidt angår bestemmelse af varenes litermængde for indført spiritus.

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til § 10 på grundlag af den i henhold hertil udstedte bekendtgørelse nr. 374 af 20. december 1961, samt til at varetage administrationen af denne bekendtgørelse. For så vidt angår § 10, stk. 2, henvises til det overfor anførte vedrørende § 3 og § 7.

*Afsnit II. Afgift af frugtvin m. m.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til §§ 11 og 12 på grundlag af de af departementet fastsatte generelle retningslinier. Den finansministeriet ved § 12, stk. 2, tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet, dog således at de i finansministeriets bekendtgørelse nr. 100 af 18. marts 1960 anførte regler skal iagttages.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 13-15. Den finansministeriet i § 13, stk. 1 og stk. 3, 2. punktum, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet. Endvidere delegeres til direktoratet den finansministeriet i § 14, 2. punktum, tillagte bemyndigelse til at træffe bestemmelse om, hvilket regnskab der skal føres og fastsætte særlige regler vedrørende etiketter.

*Afsnit III. Afgift af øl.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 17-21. For så vidt angår § 18, stk. 3, er direktoratet bemyndiget til at besvare forespørgsler på grundlag af de af departementet fastsatte generelle retningslinier. Direktoratet bemyndiges endvidere til at fastsætte de i § 20, punkt 2), omhandlede regler og mindstemængder.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 22 og - for så vidt angår øl, der udfores til udlandet - dispensere fra de af finansministeriet fastsatte bestemmelser og beholderstørrelse.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 23-26. De finansministeriet i § 23, stk. 1, 2. punktum, og stk. 2, 2. punktum, samt § 26 tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet.

#### *Afsnit IV. A. Afgift af vin.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til § 27 på grundlag af de af departementet fastsatte generelle retningslinier og til at varetage administrationen.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 28, herunder til at fastsætte de fornødne kontrolforskrifter - for så vidt angår varer, som udføres til udlandet, under iagttagelse af de i finansministeriets bekendtgørelse nr. 100 af 18. marts 1960 anførte regler. Departementet giver direktoratet nærmere vejledning om, til hvilke formål afgiftsfrihed i henhold til § 28, punkt 1) og 2), kan bevilges.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 29, 30, stk. 1, 31 og 32. De finansministeriet i § 31, stk. 1, 2. punktum, og stk. 2, 2. punktum, tillagte bemyndigelser delegeres til direktoratet.

#### *Afsnit IV B. Afgift af engrosomsætningen af spiritus.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til § 33 på grundlag af de af departementet fastsatte generelle retningslinier og til at varetage administrationen.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 34 og 35.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 36-38 om den afgiftspligtige værdi m. m. i det omfang, afgørelse kan træffes på grundlag af de af departementet fastsatte generelle retningslinier.

Den finansministeriet i § 38, stk. 4, sidste punktum, tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 39, herunder til at fastsætte de fornødne kontrolforskrifter - for så vidt angår varer, som udføres til ud-

landet, under iagttagelse af de i finansministeriets bekendtgørelse nr. 100 af 18. marts 1960 anførte regler. Departementet giver direktoratet nærmere vejledning om, til hvilke formål afgiftsfrihed i henhold til § 39, punkt 1) og 2), kan bevilges.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 40, 42 og 43. Den finansministeriet i § 42, 2. og 3. punktum, tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet.

#### *Afsnit IV C. Afgift på omsætningen af stærke drikke i restaurationsvirksomheder o. lign.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 44 og 45.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 46 om den afgiftspligtige værdi m. m. i det omfang, afgørelse kan træffes på grundlag af de af departementet fastsatte generelle retningslinier.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 47, 48, stk. 1, og 49. Den finansministeriet i § 49, stk. 1, 2. punktum, tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet.

#### *Afsnit V. Almindelige bestemmelser. Straffebestemmelser.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 50-52. Den finansministeriet i § 50, stk. 1, tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 53. Direktoratets administration af § 53, 2. punktum, skal ske under iagttagelse af reglerne i finansministeriets bekendtgørelse nr. 326 af 17. november 1964. Den finansministeriet i § 53, 1. punktum, tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet.

Om straffebestemmelser se nedenfor.

#### **Loven om kontrol med omsætningen af spiritus og vin.**

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 1-5. De i § 3 og § 4, stk. 1, 2. og 3. punktum, og i stk. 2, sidste punktum, samt i § 5, stk. 2, omhandlede bemyndigelser delegeres til direktoratet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 6, herunder til at fastsætte de fornødne kontrolforskrifter - for så vidt angår varer, som udføres til udlandet,



under iagttagelse af de i finansministeriets bekendtgørelse nr. 100 af 18. marts 1960 anførte regler. Departementet giver direktoratet nærmere vejledning om, hvilke formål der omfattes af § 6, stk. 1, punkt 1) og 2).

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 7.

Direktoratet bemyndiges til på grundlag af de af departementet fastsatte generelle retningslinier at besvare forespørgsler om, hvilke varer der i henhold til § 8 omfattes af betegnelserne spiritus og vin.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af § 9.

Om straffebestemmelser se nedenfor.

### **Loven om afgift af konsum-is.**

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i henhold til lovens § 1 i det omfang, det er utvivlsomt, at varerne er afgiftspligtige eller afgiftsfri, herunder hvor det af tidligere afgørelser vedrørende de samme eller ganske tilsvarende varer klart fremgår, om varerne er afgiftspligtige eller afgiftsfri. I alle andre tilfælde skal spørgsmål vedrørende afgiftspligtens omfang indsendes til departementet.

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af §§ 2-7 og 8, stk. 1, herunder til at fastsætte de fornødne regler for afgiftsfritagelse ved udførsel, jfr. § 4. De i § 3, stk. 1, omhandlede tilladelser meddeles af direktoratet. Den toldbestyrelsen i § 5, stk. 1, tillagte bemyndigelse delegeres til direktoratet.

Om straffebestemmelser se nedenfor.

### **Loven om afgift af parfumer, toiletmidler m. v.**

#### *Afgiftspligtigt vareområde.*

Direktoratet bemyndiges til at besvare forespørgsler om varers afgiftspligt i det omfang, hvor det er utvivlsomt, at varerne er afgiftspligtige eller afgiftsfri, herunder hvor det af tidligere afgørelser vedrørende de samme eller ganske tilsvarende varer klart fremgår, om varerne er afgiftspligtige eller afgiftsfri. I

alle andre tilfælde skal spørgsmål vedrørende afgiftspligtens omfang indsendes til departementet.

#### *Afgiftens berigtigelse. Prismærker. Afgiftspligtige virksomheder.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af bestemmelserne i lovens §§ 3-9 og til at meddele de i § 9, stk. 1, omhandlede tilladelser.

Direktoratet meddeler de i § 6, stk. 1, omhandlede tilladelser.

#### *Kontrolbestemmelser m. v.*

Direktoratet bemyndiges til at varetage administrationen af bestemmelserne i lovens §§ 10, 11 og 14. Den toldbestyrelsen i § 10, stk. 1, tillagte beføjelse delegeres til direktoratet.

#### *Straffebestemmelser.*

Om straffebestemmelser se nedenfor.

Straffesager i henhold til forbrugsafgiftslovgivningen afgøres af direktoratet, som også træffer bestemmelse om tilbagekaldelse af bevillinger i tilfælde af misbrug, hvor sådan tilbagekaldelse kan ske administrativt.

De af direktoratet i henhold til forbrugsafgiftslovene truffne bødef afgørelser skal indeholde oplysning om adgangen til domstolsprøvelse og om fristen herfor. I tilfælde, hvor en bødef afgørelse - eventuelt efter rekurs til departementet (finansministeren) - begæres indbragt for domstolene, foranlediges dette af direktoratet, der også træffer beslutning om anke af sådanne sager.

Inddrivelse af bøde- og afgiftsbeløb i alle administrativt afgjorte sager henhører under direktoratet, der også kan indrømme afdragsordninger og give henstand.

Direktoratet bemyndiges til i alle administrativt afgjorte sager at meddele eftergivelse af ikendte bøder, når bøden på grund af skyldnerens alder, helbredstilstand eller vanskelige økonomiske forhold må anses for uerholdelig.

*Finansministeriet.*

*Departementet for told- og forbrugsafgifter, den 25. marts 1965.*

**Poul Hansen**

*/ Benny A. Frederiksen.*

## Direktoratet for Toldvæsenet

Direktoratet for Toldvæsenet anmodes om fra den 1. april 1965 at varetage administrationen af toldvæsenets bygninger, lokaliteter, inventar og materiel. Fra den nævnte dato vil sager herom være at indsende direkte fra toldstederne, overtoldinspektoratet for København og forbrugerafgiftsinspektoraterne til tolddirektoratet.

Direktoratet anmodes om hvert år inden udgangen af juni måned til departementet af afgive forslag til udgiftsbudget for toldvæsenet for det følgende finansår. Da forslag om tillægsbevillinger kun kan forventes bevilget i meget begrænsede omfang og kun for så vidt angår upåregnede, uopsættelige udgifter, må forslaget affattes så nøjagtigt som muligt. For så vidt angår kontiene A.2.31, A.2.32, A.2.36, A.2.53, A.2.54, A.2.55 ledsages forslaget af en redegørelse for, hvorledes de ansøgte beløb tænkes anvendt ved hvert enkelt toldsted. Vedrørende de øvrige konti redegøres kun, dersom de forslåede beløb afviger væsentligt fra de i tidligere år bevilgede beløb.

Forslag til særlige udgiftskrævende foranstaltninger, som der ikke er taget hensyn til ved budgetlægningen, må forelægges departementet i hvert enkelt tilfælde.

Eventuelle bidrag til forslag til tillægsbevillingslov fremsendes inden 15. december ledsaget af en redegørelse for den påtænkte anvendelse af de foreslåede beløb.

Direktoratet anmodes om at udbetale eller foranledige udbetalt alle udgiftsbeløb vedrørende toldvæsenets drift. For direktoratets kasse føres regnskab efter de i regnskabsreglementet indeholdte bestemmelser, og sædvanlig regnskabsoversigt afgives hver måned til 1. revisionsdepartementet.

Oprettelse og nedlæggelse af tjenesteboliger, køb og salg af faste ejendomme og lignende dispositioner, som kræver finansud-

valgets tilslutning, forelægges for departementet, forinden bindende aftale indgås.

Forslag til nybygninger samt forslag til om- og tilbygning, hvortil der skønnes at ville medgå mere end 25.000 kr., fremsendes som skitseprojekt til departementet, der forelægger forslaget for boligministeriet og eventuelt indhenter bevillingstilsagn og derefter i almindelighed bemyndiger direktoratet til at foretage det videre fornødne til byggeriets gennemførelse.

Direktoratet anmodes om hvert år i juni måned at meddele departementet en oversigt over afsluttede, igangværende og påtænkte bygge- og anlægsarbejder med angivelse af prioritetsorden.

Direktoratet anmodes endvidere om at udsende de reglementariske bestemmelser vedrørende toldvæsenets regnskabsvæsen, budget, vedligeholdelse af bygninger, anskaffelser af inventar og indberetninger m.v. og rettelser til disse bestemmelser. Reglement og rettelser forelægges departementet til godkendelse, inden de udsendes. Reglementer og rettelser hertil samt cirkulær-skrivelser tilsendes departementet i det fornødne antal eksemplarer.

De månedlige opgørelser over told- og afgiftsintraderne vil som hidtil være at indsende direkte fra toldstederne til departementet.

Det påhviler direktoratet at foranledige fremskaffet statistiske oplysninger til departementets brug i det omfang og i den form, departementet ønsker sådanne oplysninger tilsendt. De indberetninger af statistisk karakter, som hidtil er blevet indsendt til departementet fra de enkelte toldsteder og inspektorater, må i samme omfang som hidtil indsendes direkte hertil.

**Poul Hansen**

*Benny A. Frederiksen*

## Direktoratet for Toldvæsenet

Direktoratet for Toldvæsenet bemyndiges herved til at fastsætte de nærmere regler for toldvæsenets medvirken ved kontrol med varers og transportmidlers indførsel og udførsel samt indførsel og udførsel af penge og værdipapirer i medfør af love og bekendtgørelser, der henhører under andre styrelsers ressort.

Direktoratet bemyndiges til at fastsætte de nærmere regler for toldvæsenets medvirken ved kontrol med vin og spiritus i henhold til indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 301 af 18. oktober 1959 og anordning nr. 17 af 22. januar 1930 med ændringer.

Direktoratet bemyndiges til at varetage den toldvæsenet vedkommende del af administrationen af loven om en kornordning.

Direktoratet bemyndiges til at fastsætte de nærmere regler for toldvæsenets medvirken

ved opkrævning af stempelafgift af topografiske kort, almanakker og kalendere.

Direktoratet anmodes om at overtage den Departement for Told- og Forbrugsafgifter påhvilende administration vedrørende opkrævningen af skibs- og vareafgifter samt isafgift, skibsmåling og skibsregistrering, tilsynet med skibspapirer og lastelinier m. v., forhyring og mønstring af skibsmandskab, søfolks adgang til at deltage i valg, karantænevæsen samt kontrollen med handelsrejssende for udenlandske firmaer.

Direktoratet anmodes om at udarbejde de reglementariske bestemmelser for de nævnte administrationsområder.

Direktoratet overtager den omhandlede administration den 1. april 1965.

De pågældende styrelser vil herfra blive underrettet om foranstående.

**Poul Hansen**

*Benny A. Frederiksen*

## Forbrugs afgiftsnævnene

( Udarbejdet af fuldmægtig, cand. jur. B. Zilmer-Pedersen, finansministeriet, departementet for told- og forbrugsafgifter)

De i henhold til forbrugsafgiftsloven nedsatte nævn er placeret på linie med finansministeren (departementet for told- og forbrugsafgifter) i det administrative system. Nævnenes afgørelser kan ikke ændres af finansministeren.

Nævnene er dels eneste administrative instans bl. a. for så vidt angår varers afgiftspligt og den afgiftspligtige værdi, dels ankeinstans for så vidt angår toldvæsenets skøns-mæssige ansættelser af den afgiftspligtige omsætning i tilfælde, hvor en virksomheds regnskaber ikke kan godkendes. Nævnene har tillige på begrænsede områder til opgave at være rådgivende for finansministeren.

Departementet yder nævnene kontormæssig og teknisk bistand gennem udøvelse af sekretariatsforretninger.

Det vigtigste af de nu eksisterende nævn er Nævnet vedrørende Merværdiafgift m. v., der behandler sager inden for merværdiafgiftsloven, lov om afgift af spiritus, lov om afgift af vin og frugtvin m. m., lov om afgift af ol, lov om afgift af chokolade- og suk-kerverar m. m., lov om tobaksafgifter, lov om afgift af konsum-is, lov om forbrugsbe-grænsende foranstaltninger, lov om forskel-lige forbrugsafgifter samt lov om afgift af parfumer, toiletmidler m. v. Vedrørende nævnets sammensætning, kompetence m. v. henvises til Finansministeriets bekendtgø-relse nr. 327 af 30. juni 1971 af forretnings-or- den for Nævnet vedrørende Merværdiafgift m. v., der er optrykt i slutningen af dette bilag som underbilag.

Udover dette nævn eksisterer der 2 andre, nemlig vedrørende registreringsafgiften af motorkoretøjer og benzinafgiften.

Spørgsmålet om nævnenes kompetence og placering i det administrative system m. m. blev drøftet bl. a. forud for oprettelsen af Direktoratet for Toldvæsenet. Der blev den-gang givet udtryk for utilfredshed med, at forbrugsafgiftsnævnene i vidt omfang funge-rede som første og eneste administrative in-stans, og der blev fremsat ønske om, at for-brugsafgiftsnævnenes funktioner blev om-lagt således, at de i alle tilfælde - ligesom toldankenævnet<sup>1)</sup> - alene virker som klage-instans for afgørelser truffet af Direktoratet for Toldvæsenet.

Der er imidlertid en karakteristisk forskel mellem toldloven og forbrugsafgiftslovene, nemlig at toldloven tilsigter udtømmende at definere afgiftsområdet (toldtariffen) og give regler for toldafgiftens beregning<sup>2)</sup>, medens forbrugsafgiftslovene ofte kun angiver visse rammer for afgiftsområdet og visse retningslinier for forbrugsafgifternes beregning, hvorefter det overlades til nævnene at udfylde loven. At dette af hensyn til erhvervs-livets dispositioner bør ske hurtigt, autorita-tivt og med endelig virkning, således som det er karakteristisk for nævnsbehandlingen, er indlysende.

Direktoratet for Toldvæsenet er derfor alene blevet bemyndiget til at besvare fore-spørgsler vedrørende det afgiftspligtige vare-område og administrere reglerne om den af-giftspligtige værdi i det omfang, vareområ-det og den afgiftspligtige værdi er fastsat af nævnene.

På forbrugsafgiftsområder, hvor nævnene virker som første og eneste administrative instans, træffes der altså i reglen afgørelser i tilfælde, hvor det ikke har været muligt i

<sup>1)</sup> der er ankeinstans for toldvæsenets afgørelser om varers tarifiering og toldberegningens værdi.

<sup>2)</sup> såvel toldnomenklaturen (= toldtariffen — satser) som reglerne om toldberegningens værdien findes i 2 inter-nationale konventioner, som foruden af Danmark er tiltrådt af de fleste industrilande og et stort antal af udviklingslandene.

loven at fastsætte sådanne retningslinier, at der på sædvanlig måde kan træffes afgørelse. Nævnene udøver på disse områder en lovudfyldende virksomhed, der er meget nært beslægtet med lovgivning. Det kan nævnes, at det i merværdiafgiftslovens § 2, stk. 2, siges, at afgiftspligten omfatter en række nærmere opregnede tjenesteydelser, men således at det overlades til det pågældende nævn at bestemme, hvordan konkrete tjenesteydelser skal behandles inden for rammerne af denne ydelsesgruppering.

Det er karakteristisk for samspillet mellem nævnenes virksomhed og departementets lovgivningsvirksomhed, at nævnene i vidt omfang beskæftiger sig med problemer, som giver anledning til revision af lovgivningen.

Nævnenes konkrete afgørelser er principielle og retningsgivende, og danner således grundlag for den fremtidige administrative praksis.

En ændring af lovbestemmelserne vedrørende forbrugsafgiftsnævnene, således at de ikke skulle fungere som henskydningsnævn, men alene som klagenævn, ville ganske forrykke nævnenes stilling i systemet.

Nævnet er et led i den løbende administration af afgiftslovgivningen og er som sådant overste instans for administrative afgørelser af varers og ydelsers afgiftspligt og deres afgiftspligtige værdi. Havde nævnet ikke eksisteret, ville det have været finansministeren, som i administrativ henseende havde haft en endelig afgørelse. Nævnenes afgørelser kan indbringes for domstolene i samme omfang som andre administrative afgørelser, og ombudsmanden kan behandle klager over nævnets virksomhed.

Nævnet trådte i funktion i april 1967 og beskæftigede sig fra dette tidspunkt og indtil sommeren 1970 udelukkende med sager vedrørende merværdiafgiften. Der afholdes for tiden møder med ca. 2 ugers mellemrum. I 1967 behandlede 394 sager, i 1968 189 sager og i 1969 og i 1970 godt 100 sager om

året. Skønsmæssigt behandles ca. 20 pct. af sagerne på mere end 1 møde i nævnet.

Medens nævnssagerne fra merværdiafgiftens ikrafttræden i 1967 næsten udelukkende har vedrørt spørgsmål om varers og ydelsers afgiftspligt og afgiftspligtige værdi, har der i det sidste halve år været en tydelig forskydning fra dette område til sagerne vedrørende klager over skønsmæssige ansættelser.

Det kan ikke angives med nøjagtighed, hvor mange »mandtimer« dette arbejde for nævnet lægger beslag på. Man antager dog, at forberedelsen m. v. til det enkelte møde på nævnsmøde for det akademiske personale lægger beslag på 80-90 timer.

Den enkelte nævnssag fordeles af nævnets sekretærer til en af departementets sekretærer eller fuldmægtige, som udarbejder et notat om sagen til brug for nævnet. Notatet refererer sagen samt eventuelle tidligere af nævnet behandlede tilsvarende sager og munder ud i en »indstilling« om sagens udfald.

Sagens akter kopieres og sendes sammen med notatet og dagsordenen for det pågældende møde til nævnets medlemmer.

Ved nævnsmødets begyndelse forelægger nævnets sekretærer sagen. Den, der måtte have begæret adgang til at fremstille sin sag mundtligt for nævnet, får derefter, eventuelt ledsaget af revisor eller sagfører, adgang til mødet. Efter en drøftelse af sagen med parten og eventuelt med en repræsentant for toldvæsenet, jfr. forretningsordenens § 8, forlader parterne mødet, og nævnet træffer — efter at medlemmerne har voteret — afgørelse i sagen. Afgørelsen tilsendes parten samt toldvæsenet. Skønnes afgørelsen at have almen interesse, optages den i finansministeriets publikation »Afgørelser om den almindelige omsætningsafgift (merværdiafgift m. v.)«. Denne publikation sendes gratis til pressen, biblioteker og til erhvervsorganisationerne. Endvidere kan interesserede tegne abonnement på publikationen.

## Bekendtgørelse af forretningsorden for Nævnet vedrørende Merværdiafgift m. v.

I medfør af § 37, stk. 6, i lov om almindelig omsætningsafgift (merværdiafgift), jfr. lovbekendtgørelse nr. 308 af 29. juni 1970, fastsættes følgende bestemmelser vedrørende det i henhold til lovens § 37, stk. 1, nedsatte nævn:

§ 1. Nævnet består af 6 medlemmer, der skal repræsentere et alsidigt kendskab til administrations- og erhvervsforhold. Af de 6 medlemmer skal 2 repræsentere finansministeriet, 1 udpeges inden for detail- eller engroshandel, 1 inden for håndværk eller industri, 1 inden for landbruget og 1 inden for det område, der dækkes af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Stk. 2. Ved behandling af sager af den i merværdiafgiftslovens § 3, stk. 3, og § 37, stk. 4, punkt e, omhandlede art (om afgiftspålæg til kommunale institutioner m.fl. og om, hvad der er offentlig forsyningsvirksomhed), udvides nævnet med 3 medlemmer, hvoraf 1 skal være sagkyndigt vedrørende erhvervsforhold, specielt anlægsarbejder, og 2 skal være sagkyndige vedrørende amtskommunale og kommunale anliggender.

Stk. 3. Nævnets medlemmer udnævnes af finansministeren, der ligeledes udpeger et af de to medlemmer, der repræsenterer finansministeriet, til formand. Det andet medlem, der repræsenterer finansministeriet, er næstformand.

Stk. 4. Finansministeren udpeger supplementanter for de medlemmer, der repræsenterer finansministeriet.

Stk. 5. Finansministeren udpeger sekretærer for nævnet.

§ 2. Nævnet har den endelige administrative afgørelse af de i nr. 1-10 anførte spørgsmål:

1. Vedrørende merværdiafgiftsloven (lovbekendtgørelse nr. 308 af 29. juni 1970 som ændret ved lov nr. 509 af 18. december 1970):
  - a. Spørgsmål om afgiftpligtens omfang.
  - b. Spørgsmål om den afgiftspligtige værdi.
  - c. Spørgsmål om omfanget af de i lovens § 12, stk. 1, punkt f og h, og § 29, stk. 4 og 5, omhandlede fritagelser.
  - d. Spørgsmål i henhold til lovens § 15, stk. 3, og § 16, stk. 3, om den indgående afgift.
  - e. Spørgsmål om, hvad der er offentlig forsyningsvirksomhed efter lovens § 3, stk. 1, punkt c.
  - f. Klager over de af toldvæsenet efter lovens § 34, stk. 2, foretagne skønsmæssige ansættelser.
2. Vedrørende lov om afgift af spiritus m. m. (lovbekendtgørelse nr. 135 af 1. april 1971):
  - a. Spørgsmål om varers afgiftspligt.
  - b. Spørgsmål om, hvorvidt en vare kan anses som akvavit eller snaps efter lovens § 2, stk. 1, nr. 1.
  - c. Spørgsmål om, hvorvidt etiketter, flaskedstyr, reklamer m.v. er i overensstemmelse med bestemmelserne i lovens § 4.
  - d. Spørgsmål om, hvorvidt betingelserne for fritagelse for afgift af svind efter lovens § 13, stk. 1, nr. 4, er opfyldt.
  - e. Klager over de af toldvæsenet efter lovens § 22, stk. 2, foretagne skønsmæssige ansættelser.

3. Vedrørende lov om afgift af vin og frugtvin m.m. (lov nr. 98 af 17. marts 1971):
    - a. Spørgsmål om varers afgiftspligt.
    - b. Spørgsmål om, efter hvilken afgiftssats en vare skal afgiftsberigtiges.
    - c. Klager over toldvæsenets skønsmæssige ansættelse efter lovens § 17, stk. 2.
    - d. Spørgsmål om, hvorvidt betegnelser, etiketter, reklamer o. lign. er i overensstemmelse med bestemmelserne i lovens § 29, stk. 3.
  4. Vedrørende lov om afgift af øl (lovbekendtgørelse nr. 242 af 1. juni 1971):
    - a. Spørgsmål om, hvorvidt øl er af almindelig hvidtøltype.
    - b. Spørgsmål om, hvorvidt betegnelser eller udstyr anvendt ved forhandlingen af afgiftsfrit øl er i strid med bestemmelserne i lovens § 18, stk. 3.
  5. Vedrørende lov om afgift af chokolade og sukkervarer m.m. (lovbekendtgørelse nr. 139 af 1. april 1971):
    - a. Spørgsmål om varers afgiftspligt.
    - b. Spørgsmål om, hvilken afgiftssats en vare henhører under.
    - c. Spørgsmål om den afgiftspligtige vægt.
    - d. Klager over de af toldvæsenet efter lovens § 18, stk. 2, foretagne skønsmæssige ansættelser.
    - e. Klager over fastsættelse af vægten af en vares dækningsafgiftspligtige bestanddele, jfr. lovens § 22.
  6. Vedrørende lov om tobaksafgifter (lovbekendtgørelse nr. 138 af 1. april 1971):
    - a. Spørgsmål om varers afgiftspligt.
    - b. Spørgsmål om, hvilken afgiftsgruppe en vare henhører under.
    - c. Spørgsmål om en vares afgiftspligtige værdi.
    - d. Spørgsmål om antallet af stykker, der skal lægges til grund ved en vares afgiftsberigtigelse.
    - e. Spørgsmål om beregning af svind.
    - f. Klager over foretagne skønsmæssige ansættelser, jfr. lovens § 16, stk. 2, og beregninger af afgiftstilsvær, jfr. lovens § 20, stk. 2.
  7. Vedrørende lov om afgift af konsum-is (lovbekendtgørelse nr. 141 af 1. april 1971):
    - a. Spørgsmål om varers afgiftspligt.
    - b. Klager over foretagne skønsmæssige ansættelser, jfr. lovens § 8, stk. 2.
  8. Vedrørende lov om forbrugsbegrænsende foranstaltninger (lovbekendtgørelse nr. 143 af 1. april 1971):
    - a. Spørgsmål om varers afgiftspligt.
    - b. Spørgsmål om den afgiftspligtige værdi.
    - c. Klager over foretagne skønsmæssige ansættelser, jfr. lovens § 20, stk. 3.
  9. Vedrørende lov om forskellige forbrugsafgifter (lovbekendtgørelse nr. 144 af 1. april 1971, glødelamper m.v. og elektriske sikringer, mineralvand m.v., tændstikker, cigar- og cigarettændere, kaffeekstrakter, kaffesurrogater m. v., spillekort samt grammofonplader):
    - a. Spørgsmål om varers afgiftspligt.
    - b. Spørgsmål om den afgiftspligtige værdi.
    - c. Klager over de skønsmæssige ansættelser, jfr. lovens § 18, stk. 2.
  10. Vedrørende lov om afgift af parfumer, toiletmidler m.v. (lovbekendtgørelse nr. 142 af 1. april 1971):
 

Spørgsmål om varers afgiftspligt.
- § 3. Nævnet afgiver udtalelse til finansministeren om de i merværdiafgiftslovens § 3, stk. 2 og 3, omhandlede sager om afgiftspålæg samt om de i nævnte lovs § 29, stk. 7, omhandlede sager om afgiftsfri indførsel.
- Stk. 2. Nævnet afgiver udtalelse til finansministeren om de i § 4, stk. 1, i loven om forbrugsbegrænsende foranstaltninger omhandlede spørgsmål om afgiftsfritagelse.
- § 4. Ved behandling af sager, der efter nævnets skøn kræver speciel branchemæssig, teknisk eller handelsmæssig indsigt, kan nævnet tilkalde sagkyndige rådgivere.
- § 5. Nævnet afholder møde på de af nævnet vedtagne faste mødedage, og i øvrigt så ofte formanden finder anledning dertil.
- Stk. 2. Med mødeindkaldelsen skal følges dagsorden, der så vidt muligt skal indeholde angivelse af de sager, der kommer til behandling. Sammen med dagsordenen sendes genpart af det i sagerne foreliggende materiale.
- Stk. 3. Medlemmer, der er forhindret i at møde, skal give en af sekretærene meddelelse herom.

§ 6. Nævnet er beslutningsdygtigt, når mindst 3 medlemmer er til stede, hvoraf 1 repræsentant for finansministeriet og 2 erhvervsrepræsentanter.

*Stk. 2.* Ved behandling af de i foranstående § 1, stk. 2, nævnte sager er nævnet beslutningsdygtigt, når mindst 5 medlemmer er til stede, hvoraf 1 repræsentant for finansministeriet, 2 erhvervsrepræsentanter, 1 af de sagkyndige vedrørende amtskommunale og kommunale anliggender samt den sagkyndige vedrørende anlægsarbejder.

*Stk. 3.* Afgørelser træffes ved stemmeflerhed. Står stemmerne lige, er formandens stemme afgørende.

*Stk. 4.* De af nævnet tilkaldte sagkyndige rådgivere har ikke stemmeret.

§ 7. Intet af nævnets medlemmer må deltage i afstemningen vedrørende en sag, der umiddelbart berører erhvervsvirksomheder, i hvilke han er økonomisk interesseret eller i øvrigt tilknyttet.

*Stk. 2.* Nævnet afgør, om bestemmelsen i stk. 1 udelukker, at et medlem deltager i afstemningen vedrørende en sag.

§ 8. Den, der har anmodet nævnet om en afgørelse, har efter begæring adgang til mundtligt at fremstille sagen for nævnet.

*Stk. 2.* Toldvæsenet har på begæring adgang til at give en mundtlig fremstilling for nævnet i tilfælde, hvor en af toldvæsenet foretagen skønsmæssig ansættelse af en virksomheds afgiftsilsvar eller afgiftspligtige omsætning indklages for nævnet.

§ 9. Nævnets medlemmer og tilkaldte sagkyndige rådgivere har under ansvar efter borgerlig straffelovs § 152 tavshedspligt med hensyn til oplysninger af fortrolig karakter, som de gennem deres virksomhed i nævnet får kendskab til.

§ 10. Nævnets sekretærer udarbejder skriftligt referat af forhandlingerne i nævnet og af de afgørelser, der træffes.

*Stk. 2.* Nævnets afgørelser skal meddeles skriftligt.

§ 11. Bekendtgørelse nr. 370 af 7. august 1970 af forretningsorden for Nævnet vedrørende Merværdiafgift m. v. ophæves.

*Finansministeriet, den 30. juni 1971.*

E. Ninn-Hansen.

/ Johs. Bastholm.



## Notat om forvaltningsdomstole

(Udarbejdet af sekretær, cand. jur. Per Lorenzen, justitsministeriet)

### I. Forvaltningsdomstole.

I de fleste vesteuropæiske lande varetages den judicielle kontrol med forvaltningen af forvaltningsdomstole. Disse udgør særlige organisationer, som er uafhængige af og ligestillede de almindelige domstole. I de angelsaksiske lande og i Norge og Danmark varetages opgaven derimod af de almindelige domstole.

Grundlovens § 63, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser kan ved lov henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole, hvis afgørelser dog skal kunne prøves ved rigets øverste domstol. De nærmere regler herom fastsættes ved lov«.

Denne bestemmelse er til hinder for, at der her i landet opbygges 2 ligestillede domstolssystemer, således som det kendes i udlandet, men giver mulighed for etablering af forvaltningsdomstole, som har stilling som underinstanser i forhold til højesteret.

Bestemmelsen blev indsat ved grundlovsrevisionen i 1953. Forfatningskommissionen havde foreslået følgende ordlyd:

»Påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser kan ved lov henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole. Den endelige afgørelse skal i så fald henhøre under dommere, som nyder den i grundlovens § 65 fastsatte uafhængighed«.

Denne formulering blev under folketingets behandling ændret til den nugældende. I rigsdagstidende findes ingen begrundelse for ændringen, men det kan formentlig antages at have været afgørende for rigsdagen, at den retskontrol, som siden 1849 havde været udøvet af de almindelige domstole, fandtes tilfredsstillende, og at man ønskede at bevare højesteret som øverste instans, fordi denne rets neutralitet i forholdet mellem for-

valtningen og den enkelte borger ikke blot mentes at bero på grundlovens regler om dommeruafhængighed, men også i nogen grad på de traditioner, der havde opbygget sig omkring højesteret, bl. a. højesterets indflydelse på besættelsen af ledige stillinger ved domstolen. Endvidere frygtede man for ved oprettelsen af forvaltningsdomstole, der var uafhængige af højesteret, at bringe den enhed, som hidtil havde været i retsudviklingen, i fare.

Konsekvensen af, at et organ anses for forvaltningsdomstol i grundlovens forstand er, at der skal være mulighed for at appellere dets afgørelser til højesteret. For de administrative ankenævns vedkommende er en sådan appelordning ikke påkrævet, men nævnenes afgørelser vil kunne prøves af domstolene i medfør af grundlovens § 63, stk. 1, i det omfang dette ikke er begrænset ved endelighedsklausul i loven.

Med udtrykket »forvaltningsdomstol« i § 63, stk. 2, menes der formentlig enhver domstol oprettet for at afgøre retstvister mellem offentlige myndigheder indbyrdes og navnlig i forhold til borgerne. Heri ligger, at der skal være sikret organet og medlemmerne en vis uafhængighed, og at sagsbehandlingen skal ske under lignende betryggende former som ved de almindelige domstole. Det er den almindelige opfattelse i teorien, at begrebet alene omfatter domstole med en almindeligt (eller generelt) bestemt kompetence inden for forvaltningsretsplejen, men dette spørgsmål kan frembyde nogen tvivl.

Det kan også forekomme tvivlsomt, i hvilket omfang det ved etablering af forvaltningsdomstole med appel til højesteret ville være muligt at fravige det mundtlighedsprincip, som iøvrigt finder anvendelse i højesterets sagsbehandling, at ændre reglerne om sagsomkostninger eller iøvrigt at lade særlige

forvaltningsretsplejebestemmelser finde anvendelse i de forvaltningssager, der indbringes for højesteret.

Det kan endvidere give anledning til tvivl, om en appelordning kan indrettes således, at forvaltningssager kun kan indbringes for højesteret efter særlig tilladelse. Da det er en grundsætning i dansk retspleje, at en sag altid kan prøves uden særlig tilladelse ved de to judicielle instanser, kan et sådant bevillingssystem dog næppe akcepteres, såfremt der alene åbnes mulighed for domstolsbehandling i én instans foruden højesteret.

Endelig må det fremhæves, at grundloven alene stiller krav om, at højesteret i medfør af appelordningen tager stilling til retsspørgsmål (»øvrighedsmyndighedens grænser«). Der er således ingen grundlovsnødvendighed for højesteretsprøvelse af skønsmæssige spørgsmål, men det ville i givet fald næppe være hensigtsmæssigt at opstille nogen begrænsning af højesterets prøvelsesadgang.

## II. Forvaltningsretspleje.

Det, der i det følgende kortelig skal omtales, er de særegenheder der traditionelt hæfter sig ved forvaltningsretsplejen i modsætning til den almindelige retspleje. Den samme problemstilling genfindes oftest under betegnelsen »ankenævn contra almindelige domstole«, men da dette alternativ ikke er udtømmende, idet det ikke indbefatter egentlige forvaltningsdomstole som en mulighed, foretrækkes det blot at tale om forvaltningsretspleje. Det bemærkes, at der ved ankenævn forstås administrative organer, der påkender klager over forvaltningsafgørelser i reglen alene på foranledning af de retsundergivne - altså et administrativt modstykke til domstolskontrollen.

Set ud fra gældende ret herhjemme (ankenævne) og i udlandet (de egentlige forvaltningsdomstole) adskiller forvaltningsretsplejen sig groft taget fra den almindelige retspleje på to punkter: 1) organernes sammensætning og retsstilling og 2) arbejdsformen eller proceduren.

1. Det er karakteristisk for de almindelige domstole, og i reglen de egentlige forvaltningsdomstole, at de stort set udelukkende besættes med faguddannede dommere - alene inden for strafferetsplejen medvirker

lægmænd og ved enkelte Specialretter særlige sagkyndige, f. eks. sø- og handelsretten og boligretterne. Omvendt inden for ankenævne, hvor det er hyppigt, at repræsentanter for særlige befolkningsgrupper eller dog blot lægmænd som modsætning til forvaltningens embedsmænd er nævnsmedlemmer, ligesom sagkyndige er almindelige.

*a. Interesserepræsentanternes eller lægmænds deltagelse:* Begrundelsen for denne afvigelse fra den almindelige retspleje, skyldes dels et ønske om at undgå juridisk formalisme, dels hensynet til at skabe øget tillid til kontrollen med forvaltningsafgørelser. Synspunktet kommer klart til udtryk i overvejelserne i forbindelse med en kommende socialret, jfr. betænkning nr. 543/1969 p. 177ff:

»Der vil være en væsentlig risiko for, at en ret alene med juridiske medlemmer ensidigt vil blive præget af judicielle synspunkter og retssikkerhedsbetragtninger.

En vid anvendelse af sagkyndige konsullenter vil måske til en vis grad kunne modvirke en sådan tendens, men vil måske samtidig give retten et for stærkt specialistpræg.

Deltagelse af ikke sagkyndige synes at have værdi, hvis dette kan medvirke til, at der tilføres de juridiske medlemmer et forøget kendskab til befolkningens almindelige opfattelse på de pågældende områder, så at befolkningen herigennem kan have særlig tillid til ankemyndighedens afgørelser.« p. 180.

På den anden side haves blikket åbent for, at lægmænds deltagelse også skaber betydelige problemer. Forudsættes det, at lægmændene alene skal medvirke i enkelte sager, vil værdien heraf mindskes, eftersom de på grund af manglende erfaring vil have vanskeligt ved at trænge igennem, ligesom de vil kunne sinke sagerne på grund af stadig vejledning og spørgsmål. Skal de omvendt deltage mere regelmæssigt, vil hvervet blive byrdefuldt, og det vil kunne blive vanskeligt at få egnede personer, ligesom en honorarordning må indføres. Vil man — som socialreformkommissionen foreslår — lade lægmændene udpege af de større organisationer, er det ikke givet, at de vil blive mødt med samme tillid og blive anset for lige så upartiske som lægmænd uden forbindelse til

organisationerne, jfr. *Bent Christensen* i Festskrift til Poul Andersen p. 106f. Det anføres endvidere her, at anvendelse af lægmænd *kan* føre til en mindre omhyggelig sagsbehandling.

*b. Sagskyndige som medlemmer:* Det er ofte uklart, hvad der menes med dette begreb, jfr. *Bent Christensen* a.st. p. 105f, hvor tre forskellige betydninger opregnes. Ordet er værdiladet og har slagkraft i en argumentation. De traditionelle argumenter for organer med »sagkyndige« er dels større sandsynlighed for »rigtige« afgørelser, dels besparelshensyn sammenlignet med de »juridiske« domstole, der må skaffe sig den fornødne viden ved kostbar vidneførsel, syn og skøn, uden at man dog har nogen sikkerhed for, at jurister vil fatte vanskelige tekniske problemstillinger, jfr. *Bent Christensen* a.st. p. 98. Det må imidlertid anføres, at organer med en stærk sagkyndig sammensætning på bekostning af det juridiske islæt, vil kunne medføre betænkeligheder ud fra retssikkerhedshensyn, idet de formentlig mere ensidigt vil forfølge hensynet til at opnå den teknisk-sagligt rigtigste afgørelse. I denne forbindelse kan også henvises til de betænkeligheder, socialreformkommissionen har næret ved at lade specialister blive medlemmer af en socialret:

»Det må endelig anføres, at ikke-specialsagkyndige ofte vil have vanskeligt ved at overskue, hvor langt specialistens sagskundskab rækker, ligesom de ofte vil overse, at også specialister er lægmænd, når de er uden for deres område. Dette kan føre til, at de ikke-specialsagkyndige medlemmer af retten får en svag stilling over for de specialsagkyndige medlemmer.« p. 179.

Socialreformkommissionen foreslår til gengæld, at de sagkyndige knyttes til retten på konsulentbasis. Herved opnår man tillige den fordel, at deres udtalelser må fremlægges inden retten, således at sagens parter får lejlighed til kontradiktion. For en konsulentordning er endvidere landsskatteretsudvalget, jfr. betænkning 339/1963 p. 56.

*c. Medlemmernes uafhængighed:* Kendetegnet for domstolene er i henseende til sammensætningen den særlige sikkerhed for

upartiskhed, der er uløseligt forbundet med den grundlovssikrede uafhængighed. I det omfang man inden for forvaltningsretsplejen besætter organerne med personer, der ikke er faguddannede dommere, vil retssikkerheden kunne forringes. Hvad angår den funktionelle uafhængighed antages det ganske vist, at alle medlemmer af et ankenævn er utilgængelige for tjenestebefalinger af konkret art, jfr. *Bent Christensen* Nævn og Råd p. 197ff. Samme uafhængighed, som tilkommer domstolene, vil der imidlertid ikke altid være tale om, idet sagkyndige ofte vil være indehavere af stillinger i forvaltningen - måske tilknyttet den styrelse, hvis afgørelser kan indbringes for ankenævnet, ligesom interesserepræsentanter vil kunne være under betydelig indflydelse af den organisation, der har valgt dem. I personel henseende vil det samme gøre sig gældende, idet udnævnelse ofte sker for et kortere åremål, ligesom genudnævnelse kan finde sted. Uansøgt afskedigelse er mulig, men finder dog næppe sted i praksis. Disse forhold vil alt efter omstændighederne kunne indebære mindsket tillid til klageinstansen og dermed mindsket egnethed.

2. Hvad angår arbejdsformen vil den typiske forvaltningsretspleje adskille sig betydeligt fra civilprocessen. I langt højere grad vil man benytte sig af skriftlighed, ligesom officialprincippet i vid udstrækning finder anvendelse. Sagsoplysningen vil ofte være overdraget et sekretariat, der forelægger sagen for klageinstansen. Når sagen først er rejst, vil den videre behandling i reglen ske mere eller mindre ubundet af parternes (klagerens) påstande og søgsmålsgrunde. Umiddelbarhed, herunder vidne- og partsafhøring er ikke almindelig. Der er utvivlsomme fordele knyttet hertil. For det første sikrer procesregler af denne beskaffenhed en billig sagsbehandling for klageren. Der betales ingen retsafgifter, ligesom sagsomkostninger i reglen vil være afskaffet. Sagsbehandlingen overflødiggør anvendelse af advokatbistand. Ekspeditionstiden vil ofte være hurtigere, men fordelene heraf vil dog reduceres eller helt bortfalde, hvis klageinstansen behandler et stort antal sager, jfr. erfaringerne fra landsskatteretten, betænkningen p. 25f. Billig og uformel sagsbehandling vil navnlig være af betydning, hvis man ønsker at sikre de socialt svagerestillede reelle klagemulig-

heder. Fri proces og advokatbistand antages ikke at give et ligeså egnet alternativ, jfr. herom socialreformkommissionens betænkning p. 177.

Omvendt vil for store afvigelser fra den sædvanlige domstolsproces hurtigt blive modt med betænkeligheder. Synspunktet udtrykkes af landsskatteretsudvalget:

»Hertil kommer, at selve rettens organisation med den omfattende kontorbehandling, der for udenforstående ikke væsentligt adskiller sig fra anden administrativ virksomhed, for dem, der i domstolsprocessen ser forbilledet for al uafhængig klagebehandling, svækker tilliden til landskatterettens arbejdsform.« p. 57.

Udvalget anfører på lige fod med ønsket om i videst muligt omfang at opnå de efter skattelovgivningen objektivt rigtige resultater og hensynet til en let tilgængelig og billig klagebehandlingsform, borgernes interesse i over for det offentlige krav at have betryggende forsvarspositioner til støtte mod mulige fejl og subjektivt underbyggende deres følelse af at stå med rimelige beskyttelsesmuligheder. For netop at styrke denne betragtning foreslås en reform i retning af en mere tilbagetrukket holdning for retten under sagsbehandlingen med en øget partsfunktion under lige vilkår, således at rettens officialvirksomhed begrænses i det omfang denne partsvirksomhed fungerer. Endvidere *at* retten i videre omfang skal være bundet af parternes påstande, *at* partsoffentlighed og kontradiktion gennemføres i samme omfang som i den borgerlige retspleje, samt *at* mundtlighed og umiddelbarhed, herunder bevisførelse ved vidner, syn og skøn, benyttes i stærkere grad.

3. I en lang række andre henseender vil forvaltningsretsplejens udformning naturligvis kunne drøftes. Skal »dommerne« disciplinært være undergivet den særlige klageret eller tjenestemandens almindelige system? Skal organet underligge ombudsmandens kompetence? Skal afgørelserne være eksigible osv.?

De foranstående bemærkninger er alene en fragmentarisk gengivelse af de krydsende hensyn. Hvorledes de indbyrdes bør prioriteres kan naturligvis ikke angives generelt. Afgørende herfor vil være en lang række faktorer, f. eks. klageinstansens sagsområde, den

personkreds, man vil sikre klageadgang, afgørelsernes karakter af skønsmæssig eller lovanvendende, den hidtidige klagebehandlingsform på sagsområdet (f. eks. hvorvidt det drejer sig om aflastning af et ministerium som led i en rationalisering eller omvendt substitueret af en almindelig domstol) o. s. v. Den nærmere udformning af ordningen vil være afgørende for, om der vil foreligge et administrativt ankenævn eller en egentlig domstol i grundlovens forstand.

### III. Den svenske ordning.

Indtil 1909 havde man i Sverige ingen retlig kontrol med forvaltningens afgørelser. Disse blev — også i henseende til bedømmelse af lovligheden — endelig afgjort af administrationen, i sidste instans af kongen selv. Det blev i 1903 overladt en sagkyndig (Hj L. Hammerskjold) at afgive betænkning om mulighederne for at adskille den administrative retspleje fra regeringens myndighedsområde. Betænkningen blev afgivet i 1907 og indeholdt forslag om, at de administrative klagesager skulle overlades til et nyoprettet organ »Regeringsrätten«, dels af hensyn til en mindskning af regeringens arbejdsbyrde, dels af retssikkerhedshensyn. Det var tanken, at domstolens kompetence skulle omfatte afgørelsen af alle retsspørgsmål (altså en generalklausul) medens andre spørgsmål fortsat skulle afgøres endeligt af administrationen (Kongen i Statsrådet). Forslaget blev vedtaget i 1909, men i noget ændret skikkelse. Således blev regeringsrättens kompetence fastsat enumerativt, d. v. s. at det i loven er opregnet, hvilke sager der er overladt til domstolens afgørelse. De sager, der ikke er medtaget, afgøres endeligt af regeringen. For det andet blev kompetencen ikke begrænset til retsspørgsmål. Regeringsrätten behandler også sagernes skønsmæssige side.

Som følge af den enumerative kompetencetildeling er hyppige ajour-føringer nødvendige på grund af udviklingen. Ved gennemførelse af ny lovgivning af forvaltningsretlig karakter, er det således nødvendigt for hver enkelt lovs vedkommende at tage stilling til, om regeringsrätten skal tillægges beføjelse til at foretage efterprøvelse af de beslutninger, der træffes i medfør af loven.

Selv om regeringsrätten som nævnt er kompetent også med hensyn til skønsmæssige akter, er det dog et ledende princip ved

kompetencefordelingen, at retsspørgsmål henskydes til regeringsrätten, medens hensigtsmæssighedsspørgsmål afgøres af regeringen (Kungl. Maj:T i statsrådet). Listen over regeringsrättssager findes i 1909-lovens § 2. Den omfatter 19 hovedgrupper, der dækker over ca. 100 forskellige grupper af klagesager.

Blandt de vigtigere bemærkes valgklager, klager over kommunale organer, administrativ fjernelse af børn fra hjemmet, told- og afgiftssager, skattesager, administrativ fratagelse af førebevis, samt en del klager over beslutninger inden for sundhedslovgivningen, bygningslovgivningen og brandlovgivningen.

Regeringsrätten behandler ca. 5.000 sager om året, hvoraf sager om fratagelse af førerbevis, samt skatteklager alene udgør over 3.000. Ophobningen af sager er meget betydelig og ventetiden lang. Ved udgangen af 1969 henstod således over 6.000 uafgjorte sager. Særlig ekspeditionstiden for skatteklager synes usædvanlig lang: En klage over den administrative ligning vil for tiden kunne ventes afgjort af Kammarrätten efter ca. 2 års forløb, men ønskes regeringsrättens afgørelse, vil der forløbe yderligere ca. 4 år, altså mindst 6 år fra ligningens foretagelse. I bygge- og sundhedslovgivningssager er ekspeditionstiden ligeledes lang, omkring 20 måneder.

Regeringsrätten er i enhver henseende en selvstændig og uafhængig domstol. Regeringen har ingen indflydelse på de afgørelser, domstolen træffer, lige så lidt som domstolen har indflydelse på de sager, som på grund af enumerationen falder uden for dens kompetence. Det forekommer dog, at regeringsrätten høres i sådanne sager, inden de afgøres i regeringen. Ligeledes kan det forekomme, at der afgives indstilling til regeringen i tilfælde, hvor en klage omfatter såvel spørgsmål, der falder inden for som uden for opregningen, og således delvis må afgives til regeringen til afgørelse.

Efter regeringsrättslagen består domstolen af 17 medlemmer (regeringsråd) fordelt på 3 afdelinger. Midlertidigt har dommerantallet dog i de senere år været større - således består retten for tiden og indtil 30. juni 1961 af 22 regeringsråd fordelt på 4 afdelinger. Dette har været påkrævet på grund af sagsophobningen. Mindst  $\frac{2}{3}$  af medlemmerne

skal have juridisk uddannelse. Hvad angår sagsbehandlingen bemærkes, at de sager, hvori retten skal træffe afgørelse, forberedes i det ministerium, under hvis sagsområde de hører. I visse ministerier har man udnævnt regeringsrattssekretærer, der alene beskæftiger sig med at forberede og forelægge sager for domstolen. I andre ministerier påhviler opgaven departementets almindelige tjenstemænd. Almindelige regler om processen ved regeringsrätten findes ikke. I vid udstrækning anvendes retsplejeloven analogt. Skriftlighed anvendes i næsten alle sager.

Det svenske klagesystem er dog ikke udtømmende opdelt mellem regeringsrätten og Kgl. Maj:T i statsrådet. Der findes herudover en række klageinstanser, af hvilke nogle er egentlige forvaltningsdomstole, medens andre hører til de almindelige forvaltningsorganer. Til illustration nævnes: Försäkringsdomstolen, kammarrätten, försäkringsrådet, statens hyresråd og riksvärderingsnämnden. I modsætning til regeringsrätten har alle disse organer en saglig langt mere begrænset kompetence, f. eks. beskæftiger kammarrätten sig udelukkende med skattesager (95 pct) og enkelte andre sager af økonomisk natur. De nævnte klageinstanser er i en vis udstrækning indordnet i den almindelige instansfølge, enten under regeringsrätten eller under Kgl. Maj:T i statsrådet, men træffer dog i andre henseender upånelige afgørelser. Kammarrättens afgørelser i ligningssager kan således indbringes for regeringsrätten - i visse tilfælde fordrer dog anketilladelse - i andre sager, f. eks. om vurdering af fast ejendom, er kammarrätten derimod sidste instans.

*Reformer:* En kommission (förvaltningsdomstolskomiteen) har i de senere år beskæftiget sig med reformer inden for forvaltningsretsplejen. Den afgav betænkning i 1966 (SOU 1966:70). Det konstateres, at forvaltningsretsplejen har været inde i en betydelig udvikling. Dels er sagsantallet steget betydeligt, dels er sagerne kvalitativt blevet mere indviklede og arbejdskrævende i takt med samfundets udvikling og den stigende offentlige regulering. Man har søgt at tilfredsstille de øgede krav ved en udvidelse af dommertallet i forvaltningsdomstolene, men dette findes dog ikke tilstrækkeligt. Den stigende arbejdsbyrde har for regeringsrätten medført vanskeligheder med at opretholde

enhed og konsekvens i bedømmelsen af retsspørgsmål, ligesom domspræmisserne er blevet mindre fyldige. Dette er en farlig udvikling for en øverste instans, idet den da ikke på fyldestgørende måde yder de lavere instanser vejledning i retsanvendelsen. Man anser det også for et uheldigt udslag af udviklingen, at mundtlighed i sagsbehandlingen er blevet en sjældenhed. Helt utilfredsstillende er den lange ekspeditionstid, først og fremmest for klagere i skattesager, hvor store økonomiske interesser kan stå på spil, men også for de underordnede organer, som ofte må vente adskillige år før de afgørende »leading cases« i medfør af ny lovgivning ser dagens lys.

På denne baggrund har man stillet forslag om en gennemgribende reform, hvorefter der generelt indføres et to-instanssystem, som det nu findes inden for skattesagerne. Kammarrätten skal udvikles til en alminde-

lig melleminstans og foreslås delt i to regionale domstole. Indbringelse for regeringsrätten skal herefter kun finde sted efter særlig tilladelse, som skal meddeles af retten selv. I lovforslaget har man i § 4 nærmere angivet kriterierne for meddelelse af sådan tilladelse. Det samlede synspunkt bliver, at kammarrättsorganisationen skal bære hovedansvaret for materielt rigtige afgørelser i enkelttilfældene, medens regeringsrätten som øverste instans skal træffe de vejledende afgørelser i uklare og tvivlsomme retsspørgsmål. Dette svarer i princippet til funktionsdelingen mellem högsta domstolen på den ene side og hovrätterne (underrätterne) på den anden side inden for den almindelige retspleje.

Jfr. nærmere Lagrådsremiss angående Omorganisationen av förvaltningsrättskipningen m. m. I og II 1970.

## Nogle hidtil anvendte styringsmidler over for kommunerne

( Udarbejdet af fuldmægtig, cand. jur. Preben Espersen, indenrigsministeriet )

Den af regeringen nedsatte arbejdsgruppe, der skal udarbejde en redegørelse om centraladministrationens fremtidige organisation, har anmodet mig om at udarbejde en kortfattet oversigt over, hvilke midler staten betjener sig af til styring af kommunernes virksomhed.

Den følgende oversigt omfatter alene hidtil anvendte styringsmidler. Den rummer ingen analyse af de retlige eller administrative problemer, der er forbundet med anvendelsen af det enkelte styringsmiddel, ligeså lidt som nogen stillingtagen til, hvilket omfang den statslige styring af kommunerne bør have. Der er således alene tale om en rent beskrivende redegørelse for en række af de vigtigste styringsmidler.

Der er anvendt følgende systematik:

- I. Indledende bemærkninger.
- II. Styringsmidler, der er hjemlet i den kommunale styrelseslov (lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse med senere ændringer).
- III. Samarbejdet mellem indenrigsministeriet og andre ministerier m. v. med hensyn til styringsmidler med hjemmel i den kommunale styrelseslov.
- IV. Styringsmidler med hjemmel i speciallovgivningen.
- V. Koordineringen af indenrigsministeriets og de enkelte fagministeriers styringsvirksomhed.

### I. Indledende bemærkninger.

Det bestemmes i grundlovens § 82, at kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov. Heri ligger, at kommunerne er selvstændige forvaltningsenheder, og det kommunale selvstyre vil ikke kunne ophæves ved

almindelig lov. Med hensyn til, hvilke anliggender der skal høre under selvstyret, står lovgivningsmagten imidlertid meget frit.

De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer står ikke i noget almindeligt underordningsforhold til nogen højere myndighed. De kan pådrage sig erstatningsansvar samt strafansvar for ulovligheder vedrørende hvervets udførelse, men noget administrativt disciplinært ansvar kan ikke pålægges dem.

En kommunalbestyrelse som sådan står heller ikke i almindeligt underordningsforhold til højere myndighed, og statslige myndigheder kan kun på områder, hvor der findes hjemmel dertil, give en kommunalbestyrelse tjenestebefalinger. Der findes heller ikke nogen overordnet myndighed, som har en almindelig beføjelse til at ophæve eller omgøre en kommunalbestyrelses lovlige beslutninger eller handle i dens sted.

Reglerne om det statslige tilsyn med kommunerne findes dels i den kommunale styrelseslov dels i speciallovgivningen. Det tilsyn, der omhandles i styrelsesloven, benævnes ofte »det almindelige tilsyn med kommunalforvaltningen« og de myndigheder, der udøver dette tilsyn - indenrigsministeriet og tilsynsrådene - benævnes tilsvarende »de almindelige tilsynsmyndigheder«.

### II. Styringsmidler med hjemmel i den kommunale styrelseslov.

#### A. Generelle retsregler.

##### 1. Direkte central styring.

Der består en betydelig statslig interesse i de kommunale administrationsorganers opbygning og funktionsdygtighed, og disse forhold er da også i et vist omfang underkastet en statslig regulering. Denne kommer således til udtryk ved en række forskrifter i styrelsesloven om proceduren for kommunale beslut-

ningers tilvejebringelse, om nedsættelse af økonomiudvalg, stående (administrerende) udvalg samt om kommunernes økonomiske forvaltning.

Herudover er det imidlertid i styrelseslovens § 2 bestemt, at de nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der skal vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af indenrigsministeren.

Styrelsesvedtægten er således et nødvendigt supplement til styrelseslovens bestemmelser. Derimod indeholder styrelsesvedtægten ikke - i modsætning til f. eks. en sundhedsvedtægt eller en bygningsvedtægt - bestemmelser, der retter sig til den enkelte borger.

Styrelsesvedtægtens tilblivelse beror på et samspil mellem den enkelte kommunalbestyrelse og indenrigsministeriet. Vedtagelsen i kommunalbestyrelsen er en nødvendig forudsætning, idet der ikke tilkommer indenrigsministeriet nogen kompetence til selv at fastsætte vedtægtsbestemmelser med bindende virkning for kommunalbestyrelsen. Omvendt kan kommunalbestyrelsen ikke på egen hånd foretage ændringer i den stadfæstede vedtægt.

Indenrigsministeriet har i forbindelse med vedtægtsstadfæstelserne udøvet en ret indgående regulering af bl. a. kommunalbestyrelsernes medlemstal, økonomiudvalgets sagsområde og borgmesterverderlag.

## 2. Styring via tilsynsråd.

Efter styrelseslovens § 47, stk. 1, skal tilsynet med amtskommunerne samt med Frederiksberg kommune varetages af indenrigsministeren, medens tilsynet med samtlige øvrige primærkommuner (bortset fra København, der i henhold til speciel styrelseslovgivning står under indenrigsministeriets tilsyn) efter styrelseslovens § 47, stk. 2 skal varetages af lokale tilsynsråd.

Disse tilsynsråd etableres derved, at der for hver amtsrådsreds oprettes et tilsynsråd bestående af amtmænd, der er rådets formand, samt 4 andre medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer.

Der er ikke ved styrelsesloven etableret noget almindeligt underordningsforhold mellem indenrigsministeren og tilsynsrådene. Ved såvel kommunallovskommissionens som indenrigsministeriets overvejelser

forud for loven var det imidlertid en klar forudsætning, at man ønskede tilsynet udøvet ud fra samfundsmæssige hensyn og med en vis ensartethed i de grundlæggende principper. Det blev derfor foreskrevet, at indenrigsministeren kan fastsætte (generelle) forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser, jfr. styrelseslovens § 47, stk. 2.

I det af kommunallovskommissionen udarbejdede udkast til forslaget til lov om kommunernes styrelse var anført, at indenrigsministeren kunne fastsætte retningslinier for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser. Når ordet »retningslinier« blev erstattet med ordet »forskrifter« i indenrigsministerens lovforslag, skete det for at tydeliggøre, at de instruktioner, indenrigsministeren giver tilsynsrådene i medfør af bestemmelsen, er retligt bindende, og at de i givet fald ikke behøver at indskrænke sig til kun i hovedtræk at regulere udøvelsen af den pågældende beføjelse. Dette harmonerer med, at det i lovforslagets bemærkninger til § 47 udtales, at behovet for på landsplan at koordinere tilsynet, således at dette afpasses de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til enhver tid gør sig gældende, i fornødent omfang vil kunne opfyldes gennem indenrigsministerens instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene.

De styringsfunktioner, der udøves gennem indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse, er imidlertid i alt væsentligt knyttet til tilsynsrådernes meddelelse af approbation til visse kommunale dispositioner. Den nærmere beskrivelse af instruktionsbeføjelsen vil derfor blive foretaget nedenfor under C.

## B. Planer.

### 1. Direkte central styring.

Efter styrelseslovens § 37 skal kommunalbestyrelsens økonomiudvalg inden den 1. september til kommunalbestyrelsen udarbejde forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår. I det omfang, det er fornødent for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi, skal forslaget ledsages af investerings- og finansieringsplaner.

Indenrigsministeriet har i cirkulæreskrivelse af 22. januar 1971 til samtlige amtsråd erindret om, at foretagender, der skal finansieres ved optagelse af lån, som kræver tilsynsmyndighedens samtykke, ifølge lov om kommunernes styrelse § 55 ikke må påbe-



gyndes, forinden amtsrådet har opnået samtykke til arbejdets finansiering ved lån. Indenrigsministeriet understreger herved, at denne bestemmelse nøje må overholdes, og at ministeriet må forbeholde sig som grundlag for en stillingtagen til ansøgninger om lånefinansiering af nye anlægsarbejder m. v. at stille krav om forelæggelse af investerings- og finansieringsplaner, eventuelt et flerårigt drifts- og anlægsbudget, der giver mulighed for en forsvarlig bedømmelse af amtskommunens økonomi.

## 2. Styring via tilsynsråd.

Indenrigsministeriet har i cirkulære nr. 142 af 17. juni 1970 om kommunernes låntagning, økonomiske planlægning m. v. udtalt, at ministeriet finder grund til at understrege, at flerårige investerings- og finansieringsplaner og i tilslutning hertil flerårige drifts- og anlægsbudgetter ofte vil være en nødvendig forudsætning for en vurdering af de økonomiske konsekvenser på længere sigt af såvel de bevillinger, der indeholdes i kommunalbestyrelsens årsbudget som af kommunalbestyrelsens bevillinger i øvrigt.

Ministeriet udtaler endvidere, at flerårige drifts- og anlægsbudgetter vil være ønskelige af hensyn til statens budgetlægning for så vidt angår udgifter, der helt eller delvis refunderes kommunerne efter regning.

Endelig udtaler ministeriet, at udarbejdelsen af et flerårigt drifts- og anlægsbudget tillige ofte vil være en nødvendig forudsætning for en forsvarlig stillingtagen til omfanget af den enkelte kommunes låneoptagelse, og at det derfor kan forventes, at en langsigtet økonomisk planlægning i stigende grad vil være en forudsætning for opnåelse af tilsynsmyndighedens samtykke til optagelse af lån til finansiering af de kommunale anlægsarbejder. Under hensyn hertil anmodede ministeriet samtidig tilsynsrådene om at medvirke til, at den kommunaløkonomiske langtidsplanlægning fremmes mest muligt.

Indenrigsministeriet har endvidere i cirkulæreskrivelse af 20. januar 1971 til samtlige tilsynsråd og kommunalbestyrelser i forbindelse med indhentelse af materiale til brug ved en undersøgelse af kommunernes lånebehov understreget betydningen af, at der ved udarbejdelsen af investerings- og finansieringsplaner er foretaget en nøje vurde-

ring af de faktiske lånemuligheder og muligheden for at gennemføre påtænkte anlægsarbejder. Indenrigsministeriet anmodede samtidig tilsynsrådet om at fremkomme med de bemærkninger, som materialet gav rådet anledning til, idet man i denne forbindelse udbad sig oplysning om rammeaftaler, som tilsynsrådene måtte have indgået med de enkelte kommuner, samt om tilsynsrådets vurdering af materialet, herunder om, hvorvidt rådet havde ment og fortsat mente at kunne lægge nævnte planer til grund for udøvelsen af lånekontrollen. (Lånekontrollen omtales nærmere under C).

I cirkulæreskrivelse af 5. juli 1971 til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser har indenrigsministeriet endelig under henvisning til § 54, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter indenrigsministeren foreskriver formen for kommunernes årsbudget og regnskab, fastsat, at der i forbindelse med udarbejdelsen af årsbudgettet for 1972-73 i samtlige kommuner og amtskommuner skal udarbejdes et totalbudget over samtlige de forventede indtægter og udgifter i dette regnskabsår, herunder anlægsudgifter.

## C. Approbation.

Det fastsættes i styrelsesloven, at en række kommunale dispositioner kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Dette gælder således beslutning om optagelse af lån (§ 55), påtagelse af garantiforpligtelser (§ 57), køb, salg og pantsætning af fast ejendom (§ 59) samt visse kommunale samarbejdsaftaler (§ 60). Endvidere kræves tilsynsmyndighedens samtykke til ydelse af visse diæter og til ydelse af honorarer til udvalgsformænd (§ 16).

Som styringsmiddel er navnlig nødvendigheden af samtykke til låneoptagelser af interesse og alene denne approbationsbeføjelse vil derfor blive behandlet mere indgående.

Det bestemmes i styrelseslovens § 55, stk. 1, at kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer i lånevilkår kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Kommunerne kan dog efter § 56, stk. 2, uden tilsynsmyndighedens samtykke til arbejdets finansiering ved lån.

regnskabet (d. v. s. over den årlige skatteudskrivning) med mindst 1/3 årligt, for så vidt lånets provenu anvendes til forøgelse af driftskapitalen, til endelig finansiering af

kommunens anlægsarbejder eller til anskaffelse af andre aktiver.

Det fastsættes endvidere i § 55, stk. 2, at foretagender, der skal finansieres ved optagelse af lån, som kræver tilsynsmyndighedens samtykke, ikke må påbegyndes, forinden kommunalbestyrelsen har opnået samtykke til arbejdets finansiering ved lån.

Det må understreges, at kommunernes selvfinansieringsgrad er af væsentlig interesse for spørgsmålet om låneapprobationens fremtidige anvendelighed som styringsmiddel. Dersom kommunerne bliver helt - eller dog overvejende — selvfinansierende, vil låneapprobationens betydning som styringsmiddel stort set bortfalde.

### 1. Direkte central styring.

Indenrigsministeriet har som direkte tilsynsmyndighed over for amtskommunerne hidtil kunnet øve en betydelig indflydelse på den amtskommunale låntagning og dermed på den amtskommunale anlægsvirksomhed.

Indenrigsministeriet har således såvel under den tidligere lovgivning som efter styrelsesloven påset, at amtskommunerne har haft en passende selvfinansieringsgrad, d. v. s. at der har været et rimeligt forhold imellem amtskommunens skatteudskrivning og dens låntagning.

Indenrigsministeriet har endvidere påset, at renten for amtskommunale lån ikke oversteg visse nærmere bestemte procentsatser afhængig af lånets løbetid, nominelle rente m. v.

Som et led i bestræbelserne for at begrænse den kommunale låntagning har indenrigsministeriet i cirkulæreskrivelse af 22. januar 1971 henledt amtsrådenes opmærksomhed på nødvendigheden af, at der indtil videre udvises den største tilbageholdenhed med hensyn til iværksættelse af nye anlægsarbejder.

Ministeriet indskærpede endvidere, at foretagender, der skal finansieres ved optagelse af lån, som kræver tilsynsmyndighedens samtykke, ikke må påbegyndes, forinden amtsrådet har opnået samtykke til arbejdets finansiering ved lån. Hertil må dog nu føjes, at i det omfang, der fastsættes egentlige årlige lånerammer for den enkelte amtskommune, jfr. herom nedenfor under 2, vil et sådant krav om speciel forhåndslånetilladelse tabe i betydning.

### 2. Styring via tilsynsråd.

Som tidligere berørt, er det i styrelseslovens § 47, stk. 2, bestemt, at indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser.

Det udtales udtrykkeligt i motiverne til bestemmelsen, at den alene hjemler ministeren adgang til udstedelse af generelle retsfor skrifter, og at ministeren ikke i henhold til bestemmelsen vil kunne meddele det enkelte tilsynsråd konkrete tjenestebefalinger.

Styrelsesloven hjemler indenrigsministeriet adgang til at gennemtvinge de i medfør af § 47 givne forskrifter. Det fastsættes således i § 61, stk. 3, at indenrigsministeren over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser kan bringe de i paragraffens stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger til anvendelse, d. v. s. annullation af beslutninger samt tvangsbøder og søgsmål over for rådets enkelte medlemmer.

Som et led i kontrollen med kommunernes låntagning har indenrigsministeriet i cirkulæreskrivelse af 20. august 1970 til samtlige tilsynsråd fastsat, at samtykke til optagelse af lån kun kan meddeles, såfremt den effektive rente på tidspunktet for lånetilbudets afgivelse ikke overstiger nærmere angivne satser reguleret dels i forhold til Nationalbankens diskonto, dels efter det ugentlige fondsbørsgennemsnit for den effektive rente af kreditforeningsobligationer. Oplysning om det ugentlige fondsbørsgennemsnit for den effektive rente udsendes af indenrigsministeriet til tilsynsrådene hver torsdag.

Indenrigsministeriet har endvidere i cirkulæreskrivelse af 9. juni 1970 til samtlige tilsynsråd fastsat, at samtykke til optagelse af lån med længere løbetid end 30 år - bortset fra realkreditlån og lån i Kommunekreditforeningen - ikke kan meddeles, forinden sagen har været forelagt indenrigsministeriet samt at samtykke til optagelse af lån til el-, gas-, vand- og varmeværker kun kan meddeles, såfremt lånet har en løbetid på højst 20 år.

Indenrigsministeriet fastsatte endvidere, at for så vidt angår kommunelån, der afvikles endeligt over den kommunale skatteudskrivning, vil det - såfremt lånet har en længere løbetid end 15 år - være et vilkår for samtykke til låneoptagelsen, at der over kommunens årlige driftsregnskaber foretages henlæggelser af en sådan størrelse, at

den årlige skatteudskrivning til henlæggelser samt afdrag på lånet udgør mindst 1/15 af lånebeløbet. Denne regel finder også anvendelse, hvor der meddeles en kommune samtykke til optagelse af realkreditlån.

For udviklingskommuner, der i denne forbindelse defineres som kommuner, hvis befolkningstilvækst i de seneste 3 år har udgjort gennemsnitligt mindst 5 pct. årligt, vil henlæggelsesperioden dog kunne forlænges til maksimalt 25 år, men således at periodens længde afpasses efter størrelsen af kommunens årlige befolkningstilvækst.

I cirkulæreskrivelse af 11. maj 1971 til samtlige tilsynsråd har indenrigsministeriet endvidere fastsat en række begrænsninger i tilsynsrådernes adgang til at meddele samtykke til kommunernes optagelse af realkreditlån. Der kan således kun meddeles samtykke til belåning af ejendomme med nærmere i cirkulæreskrivelsen anførte benyttelsesformål og kun inden for nærmere angivne lånegrænser.

I cirkulæreskrivelse af 13. juli 1971 til samtlige tilsynsråd og kommunalbestyrelser har indenrigsministeriet endelig fastsat, at tilsynsrådene i regnskabsåret 1971-72 med visse nærmere angivne undtagelser kun kan meddele samtykke til, at kommunerne inden for tilsynsrådskredsen optager lån, herunder prioritetslån, og kreditter inden for et i et bilag til cirkulæreskrivelsen for hver kommune angivet beløb. Det fremgår af bilaget, at den således fastsatte låneramme for den enkelte kommune er baseret på de af kommunalbestyrelserne over for indenrigsministeriet i februar 1971 afgivne oplysninger om kommunernes lånebehov i året 1971-72, jfr. herved det under B. 2 anførte om indhentelsen af dette materiale.

Indenrigsministeriet fastsatte endvidere, at samtykke til optagelse af lån inden for den fastsatte ramme bl. a. meddeles på betingelse af, at lån, der optages uden tilsynsrådets samtykke i henhold til § 56, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, fragår i den for kommunen fastsatte låneramme.

Endelig fastsatte ministeriet, at beløb, som kommunerne får udbetalt af staten i november 1971 i forbindelse med slutskatteopgøret, fragår i den for kommunen gældende låneramme. Dersom kommunens slutskatte tilgodehavende hos staten overstiger kommunens låneramme, hensættes det oversky-

dende beløb på en spærret konto i Nationalbanken, således at der kun kan disponeres over beløbet med tilsynsrådets samtykke.

For så vidt angår amtskommunerne sker indenrigsministeriets meddelelse af samtykke til låneoptagelser for 1971-72 ligeledes efter en for den enkelte amtskommune fastsat - 2-årig — låneramme.

#### *D. Rekurs og henskydningsret.*

##### *1. Direkte central styring.*

Det fastsættes i styrelseslovens § 47, at tilsynsrådernes afgørelser af vedkommende kommunalbestyrelse kan indbringes for indenrigsministeren, der kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe fornyet afgørelse. Det er alene vedkommende kommunalbestyrelse, der har indbringelsesret. Indbringelsesretten, der i øvrigt kun har fundet yderst ringe anvendelse, er derfor uden betydning som styringsmiddel over for kommunerne.

##### *2. Styring gennem tilsynsråd.*

Efter styrelseslovens § 50 træffes tilsynsrådets beslutninger ved stemmeflertal. Det bestemmes imidlertid videre, at ethvert af rådets medlemmer - herunder amtmanden - kan begære sagen indbragt til afgørelse af indenrigsministeren. Dersom et medlem begærer en sag henskudt, overføres hele kompetencen i den pågældende sag til indenrigsministeriet.

I relation til henskydelsesretten som eventuelt styringsmiddel er det afgørende spørgsmål, om indenrigsministeriet kan pålægge amtmanden at henskyde konkrete sager eller visse kategorier af sager til ministeriets afgørelse. Det må imidlertid formentlig antages, at indenrigsministeriet ikke kan give amtmanden tjenestebefalinger med hensyn til hans stillingtagen til sager i tilsynsrådet.

Henskydelsesretten, der hidtil kun har fundet yderst ringe anvendelse, kan derfor ikke forventes at få nogen væsentlig betydning som styringsmiddel over for kommunerne.

#### *E. Regulering af kommunernes administrative opbygning.*

##### *1. Direkte central styring.*

Gennem de supplerende regler til styrelseslovens bestemmelser om økonomiudvalg, stå-

rende udvalg m. v., der skal fastsættes i kommunernes styrelsesvedtægter, kan indenrigsministeriet som vedtægtsstadfæstende myndighed for alle kommuner udøve en vis indflydelse på kompetencefordelingen mellem økonomiudvalg, stående udvalg, borgmestre m. v. Styrelsesvedtægterne indeholder imidlertid ikke bestemmelser om den rent interne organisation af den enkelte kommunes administrationsapparat, idet dette område traditionelt har været overladt til den enkelte kommunalbestyrelses egen afgørelse.

Som tidligere berørt kan kommunalbestyrelsen efter styrelseslovens § 16, når ganske særlige hensyn taler herfor, med tilsynsmyndighedens samtykke tillægge en udvalgsformand et årligt honorar. I skrivelse af 9. september 1970 har indenrigsministeriet over for amtsrådsforeningen tilkendegivet, hvilke højeste beløb der vil kunne godkendes til formændene for amtsrådenes udvalg (fra 10.000 - 40.000 kr. efter amtskommunens størrelse). Disse beløb lå betydeligt under de af amtsrådsforeningen ønskede.

## 2. Styring gennem tilsynsråd.

Der tilkommer ikke tilsynsrådene beføjelser som vedtægtsgodkendende myndighed.

For så vidt angår tilsynsrådernes beføjelse til at meddele tilladelse til, at der tillægges formænd for primærkommunernes udvalg et årligt honorar, har indenrigsministeriet ved cirkulæreskrivelse af 9. september 1970 udnyttet sin instruktionsbeføjelse efter styrelseslovens § 47 til at fastsætte maksimumsbeløb dels for, hvilket honorar tilsynsrådet kan godkende til den enkelte udvalgsformand (fra 5.000 - 15.000 kr. efter kommunens indbyggertal), dels for hvilket beløb tilsynsrådet kan godkende, at en kommune i alt udbetaler som honorar til udvalgsformænd (fra 15.000 - 45.000 kr. efter kommunens indbyggertal).

## F. Vejledning.

### 1. Direkte central styring.

Der er såvel under den tidligere styrelseslovgivning som efter styrelsesloven fra indenrigsministeriets side udøvet en betydelig responderende virksomhed for så vidt angår retsspørgsmål i forbindelse med kommunernes styrelse. Erfaringen viser, at parterne

næsten altid retter sig efter indenrigsministeriets vejledende udtalelser.

Endvidere kan nævnes, at indenrigsministeriet med cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 har udsendt en vejledende normalforretningsorden for primærkommuner. Denne lægges i megen vid udstrækning til grund for de enkelte kommuners forretningsorden, der i modsætning til styrelsesvedtægten ikke kræver nogen højere stadfæstelse.

Det kan endelig nævnes, at indenrigsministeriet i 1962 ansatte en teknisk konsulent i fjernvarmesager. Formålet med konsulentordningen var at muliggøre en teknisk sagkyndig bedømmelse af fjernvarmeprojekter som forudsætning for kommunale myndigheders beslutninger om at påføre kommunen økonomiske forpligtelser i forbindelse med fjernvarmeprojekter, enten som direkte kommunale anlæg eller gennem kommunale garantier for private værker.

Indenrigsministeriet indhentede for sit eget vedkommende konsulentens udtalelse om fjernvarmeprojekter i købstæderne, forinden tilladelse til kommunal låneoptagelse eller garanti blev meddelt, men meddelte endvidere i 1962 amtsrådene, at det ville være ønskeligt, om amtsrådene som led i behandlingen af andragender fra sognekommuner om samtykke til låneoptagelser eller garanti på tilsvarende måde indhentede en udtalelse fra indenrigsministeriets konsulent.

Denne adgang til konsulentens bistand blev udnyttet i praktisk talt alle sognekommunale fjernvarmesager, og der dannede sig ret hurtigt en temmelig fast praksis med hensyn til, hvilke tekniske krav m. v. der måtte opfyldes som forudsætning for samtykke til et kommunalt engagement i fjernvarmeprojekter.

### 2. Styring gennem tilsynsråd.

For så vidt angår anmodning fra kommuner om vejledende udtalelser om retsspørgsmål vedrørende kommunernes styrelse forelægger tilsynsrådene i ret vidt omfang sådanne spørgsmål for indenrigsministeriet forinden besvarelse.

Indenrigsministeriet har endvidere i skrivelse af 30. juni 1970 til samtlige tilsynsråd meddelt, at projekter for fjernvarmeanlæg, der ønskes etableret af kommuner eller med kommunal garanti, kan forelægges direkte af

vedkommende tilsynsråd for indenrigsministeriets konsulent i fjernvarmesager.

Endelig kan nævnes, at indenrigsministeriet har afholdt konferencer med formænd for og medlemmer af tilsynsråd med henblik på drøftelse af en række kommunale spørgsmål.

### III. Samarbejde mellem indenrigsministeriet og andre ministerier m. v. med hensyn til styring med hjemmel i den kommunale styrelseslov.

Med hensyn til spørgsmål som f. eks. fastsættelse af begrænsninger i kommunernes adgang til låntagning, spørgsmål om fastsættelse af maksimale rentesatser for kommunale lån og spørgsmål om kommunernes adgang til optagelse af lån i udlandet finder der et uformelt, nært samarbejde sted mellem indenrigsministeriet, økonomiministeriet, finansministeriet og Nationalbanken. Sådanne spørgsmål bliver endvidere i ret vidt omfang behandlet i regeringens økonomiudvalg eller i ministermøder, og i sådanne tilfælde vil indstillingen normalt ske efter forhandling mellem de nævnte ministerier og eventuelt Nationalbanken, i visse tilfælde tillige efter forhandlinger med de kommunale organisationer.

Det kan endvidere nævnes, at indenrigsministeriet efter forhandling med kirkeministeriet har tilvejebragt en vis overensstemmelse mellem de vilkår, der stilles for samtykke til kommunale låneoptagelser, og de vilkår der stilles af de kirkelige myndigheder for menighedsråds låneoptagelse. Endvidere kan nævnes, at reguleringen af adgangen til kommunal låntagning i realkreditinstitutioner, jfr. ovenfor under II. C. 2, bl. a. er sket på grundlag af forhandlinger mellem boligministeriet og indenrigsministeriet.

Et i 1969 under indenrigsministeriet nedsat udvalg vedrørende det økonomiske tilsyn med kommunerne, i hvilket indenrigsministeriet, finansministeriet, økonomiministeriet og Nationalbanken er repræsenteret, udgør endvidere et forum for udveksling af synspunkter og udarbejdelse af indstillinger vedrørende anvendelsen af indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse overfor tilsynsrådene.

### IV. Styringsmidler med hjemmel i speciallovgivningen.

#### A. Generelle retsregler.

##### 1. Direkte central styring.

Det er velkendt, at adskillige love på sagsområder, der administreres af kommunale myndigheder, indeholder bestemmelser om, at de nærmere regler for visse forhold fastsættes af vedkommende minister, eventuelt efter forhandling med andre ministre og/eller kommunale organisationer m. v. Som eksempler på love, der indeholder sådanne bemyndigelsesbestemmelser, kan nævnes lov nr. 44 af 9. februar 1970 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m. v. § 7, lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 11, og lovbekendtgørelse af 8. marts 1971 om beskatning til kommunerne af faste ejendomme § 28, stk. 5.

Også i speciallovgivningen kendes vedtægtsinstitutionet, jfr. således f. eks. lovbekendtgørelse nr. 206 af 15. maj 1970 af bygge-loven § 7, hvorefter enhver kommune, som har en samlet bebyggelse med mere end 1000 indbyggere, skal tilvejebringe en bygningsvedtægt, hvori kan fastsættes særlige byggeforskrifter for kommunen, i det omfang bygge-lovens enkelte bestemmelser indeholder udtrykkelig hjemmel herfor. Bygningsvedtægten skal vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af boligministeren.

Ved lov nr. 410 af 7. september 1971 om den kommunale og amtskommunale beskatning for regnskabsåret 1972-73 er det fastsat, at primærkommunernes samlede udskrivning af kommunal indkomstskat og af kommunale ejendomsskatter og dækningsafgift for regnskabsåret 1972-73 højst må andrage summen af budgetteret kommunal indkomstskat og kommunale ejendomsskatter og dækningsafgift i regnskabsåret 1971-72 med visse tillæg og fradrag.

For amtskommunernes vedkommende fastsættes det i loven, at den samlede udskrivning af amtskommunal indkomstskat og amtskommunale ejendomsskatter og dækningsafgift i regnskabsåret 1972-73 højst må andrage et beløb svarende til summen af den af amtskommunen budgetterede udskrivning på kommuner og de budgetterede amtskommunale ejendomsskatter og dækningsafgift i regnskabsåret 1971-72 med visse tillæg.

Det anføres i bemærkningerne til loven, at regeringen har ført forhandlinger med Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark og Københavns og Frederiksberg kommuner, og at der er opnået enighed om de nævnte bestemmelser.

Det anføres endvidere i bemærkningerne, at det såvel i regeringen som i de kommunale organisationer er opfattelsen, at der må tilstræbes et nærmere samarbejde vedrørende investeringsbudgetteringen og de kommunale låneprogrammer, men at et sådant samarbejde mellem statslige og kommunale budgetmyndigheder imidlertid ikke kan føres ud i livet allerede med virkning for finansåret 1972-73, idet budgetterne herfor allerede var under udarbejdelse.

## 2. Styring gennem andre organer.

Efter lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 17, stk. 2, skal amtskommunen oprette et socialcenter, der bl. a. skal yde kommunernes social- og sundhedsforvaltning fornøden bistand og i øvrigt varetage sådanne opgaver, som pålægges centrene i medfør af lovgivningen. Socialministeren kan efter forhandling med indenrigsministeren fastsætte nærmere regler for socialcentrenes virksomhed. (§ 17, stk. 2, træder først i kraft efter socialministerens nærmere bestemmelse).

## B. Planer.

### 1. Direkte central styring.

Som eksempel herpå kan nævnes, at efter lov om byplaner (lovbekendtgørelse nr. 63 af 2. februar 1970) § 1 skal der for enhver købstad og for enhver anden samlet bebyggelse, der overvejende udgøres af bygninger til andet end landbrugsformål, og som omfatter mere end 1.000 indbyggere ved kommunalbestyrelsens foranstaltning, tilvejebringes en byplan, der skal godkendes af boligministeren.

Når det i øvrigt skønnes nødvendigt at tilvejebringe en byplan for et område, kan boligministeren uden hensyn til indbyggertallet med byplannævntes tilslutning pålægge kommunalbestyrelsen at tilvejebringe en byplan og i fornødent omfang bringe de i denne omhandlede anlæg til udførelse inden en vis frist.

Dersom de foran nævnte forpligtelser eller meddelte pålæg ikke opfyldes, kan bo-

ligministeren med byplannævnets tilslutning foranledige tilvejebragt en byplan for det pågældende område og i fornødent omfang bringe de i planen omhandlede anlæg til udførelse på kommunens bekostning. Til tilvejebringelse og udførelse af en sådan plan kan ministeren udøve de beføjelser, der er tillagt kommunalbestyrelsen ved byplanloven og lovgivningen i øvrigt.

### 2. Styring gennem andre organer.

Det bestemmes i lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 11 (der træder i kraft efter socialministerens nærmere bestemmelse), at amtsrådet ved forhandling med de kommunale myndigheder skal udarbejde en plan for udbygningen af den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet. Denne plan skal godkendes af socialministeren efter forhandling med indenrigsministeren. Såfremt enighed om planen ikke kan opnås afgøres spørgsmålet af socialministeren.

Udbygningsplanerne skal optages til revision med højst 5 års mellemrum, og socialministeren kan efter forhandling med indenrigsministeren fastsætte regler om udformningen af planerne.

Det udtaltes i bemærkningerne til § 11, at udbygningsplanen tænkes at skulle angive dels de enkelte institutioners eller foranstaltningers ønskede struktur og kapacitet samt ved nye institutioner deres omtrentlige placering, dels det herved konstaterede byggebehov. Endvidere er det tanken, at udbygningsplanen for de enkelte amtsrådskredse skal omfatte investeringsplaner, der over en nærmere fastlagt periode viser, hvorledes dette byggebehov i praksis kan imødekommes, herunder eventuelt muligheden for ved en samordning af byggeriet at opnå tekniske og økonomiske fordele.

Det udtales videre i bemærkningerne, at da der fortsat vil være behov for en statslig indflydelse, særlig på institutionsbyggeriets område med henblik på at sikre tilvejebringelsen af lige muligheder for institutionsbehandling m. v. i alle egne af landet, er det i lovbestemmelsen fastsat, at de af amtsrådet udarbejdede udbygningsplaner skal forelægges socialministeren til godkendelse. Det anføres dog, at ministeriet ikke med henblik på denne godkendelse agter at foretage en detaljgennemgang af planen, men blot at påse.

at hovedlinierne stemmer med det beregnede behov, at landsdels- eller landsomfattende koordineringshensyn varetages, og at en nogenlunde ensartet mindstestandard ud over landet sikres.

De primærkommunale organisationer (Bymæssige Kommuner, Købstadforeningen og De samvirkende Kommunalforeninger, der pr. 1. april 1970 er sammensluttet til een organisation: Kommunernes Landsforening) fremsatte under folketingsbehandlingen af socialstyrelsesloven en række kritiske bemærkninger til den arbejdsgang, der foreskrives vedrørende tilvejebringelsen af udbygningsplanen i § 11. Organisationerne erklærede sig helt enige i, at der i den enkelte kommune skal foretages en planlægning af videreudbygningen af kommunens virksomhed, og at planer for udbygningen inden for det sociale og sundhedsmæssige område indgår som en vigtig del af denne planlægning. Det var imidlertid efter organisationernes opfattelse den enkelte kommunalbestyrelse, der må forestå denne samlede planlægning af kommunens virksomhed. Organisationerne måtte derfor forråde, at en enkelt sektor af den samlede kommunale planlægning blev loftet ud af kommunalbestyrelsens kompetenceområde og henlagt til en samlet amtskommunal planlægning for den pågældende sektor. Man henstillede herefter, at bestemmelsen blev ændret til, at kommunalbestyrelserne selv udfærdiger planerne, og amtsrådet godkender dem.

Som det vil være fremgået af det foranstående, fulgte folketinget imidlertid ikke de kommunale organisationers henstilling.

Også på skoleområdet arbejdes med udbygningsplaner af en lignende model som foran beskrevet.

I lov nr. 44 af 9. februar 1970 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m. v. § 35 er det således bestemt, at amtsrådet ved forhandling med de kommunale myndigheder skal udarbejde en plan for udbygningen af folkeskolevæsenet, ungdomsskolevirksomheden og anden offentlig skoleundervisning i amtsrådskredsen. Denne udbygningsplan skal godkendes af undervisningsministeren, og planen udarbejdes efter retningslinier, som skal forhandles med de kommunale myndigheder og godkendes af undervisningsministeren. Udbygningsplanen

skal optages til revision med højst 5 års mellemrum.

Om de nærmere regler for udbygningsplanens tilvejebringelse henvises til undervisningsministeriets cirkulære nr. 308 af 18. december 1970.

### *C. Refusioner og tilskud.*

#### *1. Direkte central styring.*

De tilskud og refusioner, der ydes af staten til kommunerne, har udgjort en stærkt voksende del af såvel statens som kommunernes budgetter. I de senere år har disse tilskud og refusioner udgjort op imod 40 pct. af statens samlede drifts- og anlægsudgifter. For kommunernes vedkommende var stillingen i 1968 den, at omkring tre fjerdedele af kommunernes drifts- og anlægsudgifter var omfattet af refusionsordningerne, inden for hvilke igen staten i gennemsnit bar ca. 75 pct., således at godt halvdelen af de samlede kommunale drifts- og anlægsudgifter blev finansieret af staten.

Refusionssystemets udformning hænger nøje sammen med den kommunale struktur og med indretningen af den kommunale beskatning. Efter fremsættelse af lovforslagene om kommunalreformen i sommeren 1966 aftales det derfor mellem indenrigsministeren, økonomiministeren og et af regeringen i 1963 nedsat udvalg, at det måtte være udvalgets hovedopgave at tilvejebringe en oversigt over og en kritisk gennemgang af refusionssystemet med henblik på at tilvejebringe et materiale, der kunne indgå i grundlaget for en politisk stillingtagen til kommunalreformen, den kommunale beskatning og refusionssystemet som helhed. Udvalget afgav betænkning i 1968 (Betænkning nr. 471: Statens refusioner af kommunernes udgifter).

Der fandtes i 1968 omkring 90 forskellige refusionsordninger, men ca. 90 pct. af det samlede refusionsbeløb vedrørte i 1968 fire refusionsområder, nemlig sociale pensioner, veje, sygehuse og folkeskoler. Antallet af refusionsordninger er siden 1968 nedbragt noget.

Det er åbenbart, at staten gennem lovgivningen om refusionernes og tilskuddenes størrelse samt betingelserne for opnåelse af refusion eller tilskud besidder et betydningsfuldt styringsmiddel over for kommunerne.

Ved de hidtil gennemførte ændringer i byrdefordelingen mellem staten og kommu-

nerne har det væsentligste sigte imidlertid - ud over en forenkling af refusions- og tilskudssystemet og bedre harmoni mellem kompetence og økonomisk ansvar - været at skabe en bedre udligning af forskellene i den kommunale beskatning, jfr. lov nr. 234 af 4. juni 1969 om generelle tilskud til kommunerne, jfr. lov nr. 294 af 9. juni 1971, samt lov nr. 282 af 10. juni 1970 om kommunal udligning.

En udvikling, hvorefter statens tilskud til kommunerne i højere grad ydes gennem generelle tilskud, vil mindske muligheden for en mere detaljeret styring af kommunernes virksomhed gennem tilskuds- og refusions-systemer inden for de enkelte ministeriers sagområder. I det omfang en sådan styring anses for påkrævet, må de generelle tilskudsordninger derfor forventes at betyde en øget anvendelse af de øvrige til rådighed stående styringsmidler.

## 2. Styring gennem andre organer.

Den langt overvejende del af statens refusioner af tilskud til kommunerne administreres gennem vedkommende fagministerier.

I et vist omfang sker ydelse af tilskud eller refusion dog efter udtalelse af andre organer. F. eks. ydes visse vejfondstilskud efter erklæring eller indstilling af vejnævnet, der er sammensat af repræsentanter for ministeriet for offentlige arbejder, indenrigsministeriet, boligministeriet, de kommunale organisationer, Københavns kommune samt motororganisationer, eller efter indstilling af statens jordlovsudvalg (tilskud til vejarbejder, der iværksættes i henhold til statshusmandsloven), jfr. bekendtgørelse nr. 367 af 22. juli 1970 af lov om tilskud til de offentlige veje § 8.

### D. Approbation

#### 1. Direkte central styring.

Der findes i lovgivningen adskillige tilfælde, hvorefter en kommunal disposition kræver samtykke fra en central myndighed, i reglen vedkommende minister. Som eksempel kan nævnes vejbestyrelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 369 af 5. august 1970) § 17, stk. 5 om anlæg af visse veje og lov nr. 237 af 4. juni 1969 om sygehusvæsenet § 5 om godkendelse af projekter vedrørende sygehusbyggeri.

Approbationsbestemmelser betydning som styringsmiddel afhænger imidlertid i væsentlig grad af, om approbation efter lovbestemmelsens udtrykkelige indhold eller dens forståelse i praksis kan nægtes efter et frit skøn eller om nægtelse alene kan ske under henvisning til, at visse tekniske krav eller lignende ikke er opfyldt. Om en approbationsbestemmelse er af den ene eller anden karakter i så henseende kan undertiden give anledning til tvivl.

Undertiden vil en forudgående godkendelse være en forudsætning for statsstøtte. F. eks. skal projekter til kommunale og amtskommunale gymnasier og ungdomsskoler forelægges for undervisningsministeriet til godkendelse, såfremt der ønskes statsstøtte i form af statstilskud eller statslån, jfr. undervisningsministeriets cirkulære nr. 37 af 12. marts 1970 om behandlingen af kommunale skolebyggesager.

## 2. Styring gennem andre organer.

Der kan i lovgivningen findes bestemmelser om, at approbation meddeles af en lokal myndighed, men således at der forbeholdes vedkommende minister en større eller mindre indflydelse på, efter hvilke kriterier approbation meddeles.

Som eksempel kan nævnes lov nr. 44 af 9. februar 1970 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m. v. § 37, stk. 1, hvorefter amtsrådet træffer beslutning om godkendelse af kommunernes skoleplaner og om ændringer i godkendte planer. Efter § 37, stk. 3, fastsætter undervisningsministeren imidlertid regler om bl. a. fremgangsmåden ved amtsrådets behandling af sager vedrørende godkendelse af de nævnte planer.

### E. Igangsætningstilladelser m.v.

Nødvendigheden af materialebevilling eller igangsætningstilladelse til byggeri og anlægsarbejder har tidligere i ret vidt omfang været anvendt som et led i rationering af byggematerialer m. v. og som et led i den almindelige statslige regulering af bygge- og anlægsvirksomheden.

For så vidt angår kommunerne findes imidlertid stadig visse bestemmelser, hvorefter der kræves igangsætningstilladelse til visse anlægsarbejder.



### 1. Direkte central styring.

Med hjemmel i lov om boligbyggeri § 2 har boligministeriet således udstedt bekendtgørelse nr. 203 af 13. maj 1971 om regulering af visse byggearbejder. Efter denne bekendtgørelses § 1 kræves igangsætningstilladelse til visse byggearbejder, der udføres af eller til brug for kommuner. Dette gælder f. eks. bygninger til kommunale kontor- og administrationslokaler, bygninger til biblioteks- og museumsformål m. v. samt bygninger til sygehus- og hospitalsformål. Dog kan arbejder til under 200.000 kr. udføres uden igangsætningstilladelse.

De nævnte igangsætningstilladelser vedrørende kommunalt administrationsbyggeri og sygdoms- og hospitalsformål meddeles af indenrigsministeriet, medens igangsætningstilladelser vedrørende biblioteks- og museumsformål m. v. meddeles af kulturministeriet.

Det kan endvidere nævnes, at efter § 1 i undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 107 af 10. marts 1970 om regulering af folkeskolebyggeriet må byggearbejder på folkeskoler ikke påbegyndes uden forud indhentet tilladelse fra undervisningsministeriet.

### 2. Styring gennem andre organer.

Der er formentlig ikke eksempler på, at egentlige igangsætningstilladelser meddeles af ikke-centrale myndigheder.

#### F. Rekurs.

##### 1. Direkte til centrale myndigheder.

Det antages i dansk forvaltningsret, at der i almindelighed er adgang til at påklage forvaltningsakter for højere forvaltningsmyndighed, i sidste instans vedkommende minister. Værdien af en sådan rekursadgang beror imidlertid i meget høj grad på, hvorvidt der består en adgang for det organ, hvortil der klages, til at omgøre den påklagede afgørelse. Da kommunalbestyrelser ikke står i noget almindeligt underordningsforhold til statslige myndigheder, og da disse således ikke uden hjemmel kan omgøre kommunalbestyrelsesbeslutninger, er grundsætningen om den almindelige rekurs af begrænset rækkevidde i forhold til kommunerne.

Der findes imidlertid i lovgivningen i adskillige tilfælde positiv hjemmel for, at en

kommunalbestyrelses afgørelse kan indbringes for en central myndighed, der enten kan være vedkommende minister eller særlige klageorganer. Som eksempel på indbringelse for vedkommende minister kan nævnes, at en kommunalbestyrelses beslutning i medfør af en stadfæstet by- eller markplan kan indankes for boligministeriet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 63 af 20. februar 1970 om byplaner § 26. Som eksempel på indbringelse for et særligt klageorgan kan nævnes lov nr. 328 af 18. juni 1969 om tilbudspligt § 3, hvorefter kommunalbestyrelsens afgørelse af visse spørgsmål om fritagelse for tilbudspligt kan indbringes for et særligt nævn.

Værdien af den administrative rekurs som styringsmiddel over for kommunerne vil være afhængig af en række faktorer, som f. eks. om den centrale myndighed frit kan ændre afgørelsen eller kun under visse betingelser. I det omfang afgørelser, truffet af centrale klageinstanser, ved optagelse i Ministerialtidende eller på anden måde gøres bekendt for kommunerne, er der dog næppe tvivl om, at disse næsten altid vil lægge afgørelserne til grund for deres fremtidige administration.

##### 2. Rekurs til eller gennem lokale organer.

Lovgivningen indeholder adskillige eksempler på rekurs til lokale organer.

I visse tilfælde er det lokale rekursorgans afgørelse (administrativt) endelig. Som eksempel kan nævnes, at efter byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 206 af 15. maj 1970) § 14, stk. 6, kan afgørelser truffet af amtsrådet som klagemyndighed kun viderepålages til boligministeren, såfremt afgørelsen omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller en i medfør af denne udfærdiget bestemmelse. Boligministeren kan dog tillade, at andre afgørelser af principiel karakter, eller som er af større betydning for klageren, påklages til ministeren.

I andre tilfælde foreskrives det i loven, at rekurs skal ske til et lokalt organ, men således at dettes afgørelse kan viderepålages til ministeren, jfr. således lovbekendtgørelse nr. 539 af 10. november 1969 om offentlig forsyng § 16, hvorefter de af de kommunale myndigheder i medfør af loven truffene afgørelser normalt kan indbringes for vedkommende amtmænd, hvis afgørelse atter kan indbringes for socialministeren.

## G. Regulering af kommunernes administrationsapparat.

### 1. Direkte central regulering.

Der er i dansk forvaltning en ret fast tradition for, at den enkelte kommunalbestyrelse nyder en udstrakt frihed med hensyn til, hvorledes den ønsker at tilrettelægge sit administrationsapparat.

I de senere år er der dog i en række tilfælde gjort lovgivningsmæssige indgreb i kommunernes adgang til selv at bestemme administrationens indretning. Som eksempel kan nævnes lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 17, hvorefter der i hver amtskommune skal oprettes en særlig forvaltning for de anliggender, der hører under amtsrådets socialudvalg. Lederen af denne forvaltning ansættes af amtsrådet, men forud for den første besættelse af denne stilling skal amtsrådet indhente en udtalelse fra et i § 25 nævnt kvalifikationsnævn.

Også for primærkommunernes vedkommende skal der efter lovens § 9 i hver kommune oprettes en særlig forvaltning for de anliggender, der henhører under socialudvalget og borne- og ungdomsnævnet. Endvidere skal de funktioner, der efter forsørgsloven hidtil har henhørt under socialkontorerne henlægges til denne forvaltning.

### 2. Styrelse gennem andre organer.

Som eksempel herpå kan nævnes, at det i lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 3 bestemmes, at kommunalbestyrelsen skal udarbejde et forslag til regulativ for kommunens sociale og sundhedsmæssige forvaltning på grundlag af et udkast, der er affattet af socialudvalget. Dette forslag skal godkendes af amtsrådet, og socialministeren skal efter forhandling med indenrigsministeren fastsætte nærmere regler om udfærdigelsen af sådanne regulativer.

De primærkommunale organisationer fremsatte under folketingsbehandlingen af socialstyrelsesloven en række kritiske bemærkninger til de nævnte bestemmelser. Man vendte sig således kraftigt mod bestemmelsen i § 3 om pligten til at udarbejde regulativer, der skal godkendes af amtsrådet. Endvidere henstillede man, at bestemmelsen i § 9 om oprettelse af en særlig forvaltning i kommunerne, udgik, idet man gjorde gæl-

dende, at en sådan bestemmelse ville indebære, at kommunalbestyrelserne afskæres fra at foretage den tilrettelæggelse af kommunens samlede forvaltning, der til enhver tid må forekomme mest hensigtsmæssig. Som det vil være fremgået, fulgte folketinget ikke disse henstillinger.

## H. Vejledning.

### 1. Direkte fra centrale myndigheder.

Det er velkendt, at centrale myndigheder i vidt omfang vejleder kommunerne gennem udsendelse af cirkulærer og cirkulæreskrivelser samt gennem offentliggørelse af udtalelser og afgørelser af principiel betydning.

En sådan vejlednings betydning som styringsmiddel afhænger naturligvis i nogen grad af, i hvilket omfang den vejledende myndighed er tillagt beføjelser, der i givet fald kan finde anvendelse i forholdet til kommunerne, f. eks. beføjelser til at fastsætte nærmere regler på et vist område eller til efter klage eller af egen drift at omgøre kommunale beslutninger. Erfaringen synes dog at vise, at centrale myndigheders vejledninger i vidt omfang efterleves af kommunerne, uanset om den vejledende myndighed besidder beføjelser til i givet fald at fremtvinge den ønskede tilstand på området.

### 2. Vejledning gennem andre organer.

Der findes også eksempler på vejledning af kommunerne gennem lokale organer.

Således kan nævnes, at det i lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelsen af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 17, stk. 2, bestemmes, at amtsrådet under sin sociale forvaltning skal oprette et socialcenter, der skal yde primærkommunernes social- og sundhedsforvaltning fornøden bistand og i øvrigt varetage sådanne opgaver, som pålægges centrene i medfør af lovgivningen. Socialministeren kan efter forhandling med indenrigsministeren fastsætte nærmere regler for socialcentrenes virksomhed. (§ 17, stk. 2 træder først i kraft efter socialministerens nærmere bestemmelse).

## V. Koordineringen af indenrigsministeriets og de enkelte fagministeriers styringsvirksomhed.

Det udtaltes i kommunallovskommissionens betænkning (betænkning nr. 420/1966)

pag. 19, at bortfaldet af sondringen mellem købstadkommuner og sognekommuner ville indebære, at en del af særlovgivningen, der byggede på disse kriterier, burde tages op til revision. Det hed videre, at arbejdet med en revision af særlovgivningen forudsattes forberedt af de respektive fagministerier, når den nye kommunestruktur var fastlagt af folketinget, og at det ville være naturligt om arbejdet med tilpasningen af den øvrige lovgivning i de enkelte fagministerier kunne foregå i samarbejde med de kommunale organisationer og indenrigsministeriet, evt. gennem den foreslåede kommunalreformkommission, således at de grundlæggende principper, som kommunalreformen er baseret på, kommer til at afspejle sig også i særlovgivningens bestemmelser vedrørende kommunernes forhold.

For så vidt angår styrelseslovgivningen er der ved en gennem indenrigsministeriet udfærdiget lov (lov nr. 175 af 30. april 1969 om ændringer i forskellige lovbestemmelser som følge af ændringerne i den kommunale styrelseslovgivning) foretaget en række konsekvensændringer i en række love, hovedsagelig dog af mere redaktionel karakter.

Også for så vidt angår lovgivningen i øv-

rigt har der i et vist omfang fundet et - til dels uformelt - samarbejde sted mellem indenrigsministeriet og de enkelte fagministerier. Indenrigsministeriet har således været forelagt udkast til love og andre retsfor skrifter på bl. a. boliglovgivningens, undervisningslovgivningens, vejlovgivningens og den sociale lovgivnings område. Der foreligger imidlertid også eksempler på, at der i eller med hjemmel i særlovgivningen er fastsat bestemmelser, der ikke ganske harmonerer med den kommunale styrelseslovgivning eller den kommunale administrative struktur.

Også de kommunale organisationer, d. v. s. Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen, bliver i et vist omfang inddraget i forarbejdet til den lovgivning, der vedrører kommunale forhold. Endvidere inddrages organisationerne i ret vidt omfang i regeringens og centraladministrationens overvejelser om foranstaltninger, der skal administreres gennem kommunerne, eller som i øvrigt vil berøre kommunerne.

Kontakten med de kommunale organisationer sker dels gennem indenrigsministeriet, dels ved direkte forhandlinger mellem det enkelte fagministerium og organisationerne.

Preficién Espersen

