

[Albrechtsen]

fornuftigt politisk ved politiske virkemidler kan hindre krisen i at løbe løbsk.

Det er det spørgsmål, vi har rejst. Det er det spørgsmål, som er det fundamentale forsvarspolitiske problem i dette land, og det er det spørgsmål, som Folketingets største parti nægter at tage seriøst.

Hermed sluttede forhandlingen.

Afstemning

Forslagenes overgang til anden (for forslagene til folketingsbeslutnings vedkommende anden (sidste)) behandling vedtoges uden afstemning.

Anden næstformand (Ivar Hansen):

Jeg foreslår, at forslagene henvises til forsvarsudvalget. Hvis ingen gør indsigelse mod dette forslag, betragter jeg det som vedtaget. (Ophold). Det er vedtaget.

Meddelelser fra formanden:

Anden næstformand (Ivar Hansen):

Der er ikke mere på dagsordenen.

I skrivelse af d.d. meddeler indenrigsministeren, at han ønsker i henhold til forretningsordenens § 19, stk. 4, at give Folketinget en skriftlig

Redegørelse for frikommunearbejdet.
(Redegørelse nr. R 7).

Eksemplarer vil blive omdelt, og redegørelsen vil blive optaget i Folketingstidende.

Skriftlig redegørelse:

Indenrigsministerens redegørelse af 13. november 1986 for frikommunearbejdet.
(Redegørelse nr. R 7).

Indenrigsministeren (Enggaard):

1. Frikommuneforsøget blev indledt i foråret 1985. Regeringen udpegede da de 22 kommuner og 5 amtskommuner, som deltager i forsøgsarbejdet, og i maj måned samme år vedtog Folketinget den første frikommunelov. Den fastlagde retsgrundlaget for forsøgsvirksomheden og angav det område,

hvor der kan holdes forsøg med lovgivningen om kommunale forhold.

Dette forsøgsområde blev meget væsentligt udvidet med den frikommunelov, som Tinget gennemførte i maj måned i år, stadfæstet som lov nr. 309 af 4. juni 1986.

I forbindelse med, at jeg nu fremsætter forslag til lov om en yderligere udvidelse af forsøgsområdet, har jeg fundet det rigtigt at give Folketinget en redegørelse for det hidtidige forløb i dette arbejde. Jeg vil også komme ind på et af perspektiverne i arbejdet, som det nu tegner sig set fra frikommunernes synsvinkel.

2. *Formålet* med frikommuneforsøgene er at give de kommuner, der deltager i arbejdet, mulighed for i videst mulig udstrækning at indrette deres styrelse og opgavevaretagelse efter de lokale forhold. Herved får Folketinget og regeringen et nyt grundlag for beslutninger om, hvordan lovgivningen om kommunernes opgaver og styrelse skal indrettes i fremtiden. Dette nye beslutningsgrundlag fremskaffer frikommunerne gennem de erfaringer, de indsamler ved forsøg med alternative opgaveløsninger og styreformer.

Frikommuneloven bestemmer, at borgerens retssikkerhed og sundhed ikke må antages ved forsøgene. Forsøg, hvis hovedformål er at gøre indgreb i løn- og ansættelsesforhold, kan heller ikke godkendes. Det samme gælder forsøg, der går imod den økonomiske politik, regeringen og Folketinget fører. Endelig er det en forudsætning, at forsøgene er udgiftsneutrale mellem stat og kommuner, ligesom det tilstræbes, at forsøgene er udgiftsneutrale mellem kommunerne indbyrdes. Men med disse reservationer står det i princippet frikommunerne åbent at indrette deres forsøg, som de selv finder hensigtsmæssigt.

Forsøgene vil derfor typisk indebære en effektivisering for den enkelte frikommune og dermed isoleret set give den en fordel, som dog må ses i sammenhæng med det ofte betydelige arbejde, den har haft med forberedelsen og administrationen af forsøget.

Over for Folketinget vil jeg imidlertid gerne fremhæve, at det væsentlige i hele arbejdet i og for sig ikke er de enkelte forsøg som sådanne. Det væsentlige er, at de giver Tinget og regeringen ny viden om, hvilke muligheder det kommunale selvstyre råder over. Dermed vil vi få et nyt grundlag for den politiske stillingtagen til, hvordan opgaveforde-

[Indenrigsministeren]

lingen mellem stat, amtskommuner og kommuner for fremtiden skal se ud, og til justeringer i den kommunale styrelseslovgivning. Hele forsøgsideen, som vi jo bl.a. kender fra Sverige, hviler på en antagelse om, at de generelle regler, der fastsættes i lovgivningen og af administrationen, ikke nødvendigvis virker lige hensigtsmæssigt i alle kommuner. Sådan må man i hvert fald opfatte den kritik, som kommunerne er fremkommet med lige siden kommunalreformen. Ved at sætte frikommunarbejdet i gang har Folketinget og regeringen udtrykt lydhørhed over for denne kritik. Deri ligger en positiv interesse for at nå frem til en mere nuanceret lovgivning om kommunale forhold, en lovgivning, der i højere grad giver den enkelte kommune mulighed for at vælge en løsning, der passer til de lokale behov og ønsker.

Netop fordi formålet med frikommunarbejdet har den karakter, er det vigtigt, at frikommunerne får de videst mulige rammer for forsøgene.

Det stiller Folketing og regering i den usædvanlige situation, at vi over for frikommunerne har måttet erklære os åbne for forsøg, hvis politiske sigte vi måske er i tvivl om eller endog er modstandere af. Den frikommunelov, der blev vedtaget i maj i år, indeholder derfor forsøgsmuligheder, hvor man har haft den slags betænkeligheder, og hvor man alligevel er endt med at give grønt lys for frikommunerne. Jeg kan som eksempler nævne hjemlen til forsøg på tandplejeområdet (lovens § 18), der har gjort det muligt at give gratis tandpleje til ældre og handicappede, forsøg med åbningstidsbestemmelser (§ 19) og den foreslåede nye § 30 a, der giver borgerne mulighed for at vælge mellem klage til skatterådet og klage direkte til Landsskatte retten over ligningskommissionsafgørelser.

Samtidig med at understrege behovet for åbenhed vil jeg fremhæve betydningen af, at de politiske betænkeligheder omkring bestemte forsøgsforslag kommer frem under forberedelsesprocessen både i og uden for Folketinget. At få disse synspunkter på bordet har selvsagt den største interesse for tilrettelægnings- og erfaringsindsamlingen og den endelige evaluering af forsøgsresultaterne. Dette være navnlig sagt af hensyn til de organisationer, som i nogen grad er henvist til en tilskuersrolle under forsøgsarbejdet, fordi kontakten jo foregår direkte mellem fri-

kommuner og ministerier. Der bliver naturligvis lyttet til, hvad organisationerne har at sige til de enkelte forsøg, og organisationerne bliver på sædvanlig vis taget med på råd, når der engang skal tages politisk stilling til lovgivning på basis af forsøgsresultaterne.

3. Om den *praktiske tilrettelæggelse* af frikommunarbejdet kan jeg henvise til bestemmelserne i frikommunelovens kapitler 1 og 2. Efter min mening har lovens rammer omkring arbejdet vist sig at være hensigtsmæssige.

Arbejdsgangen er, at den enkelte frikommune tager initiativ til forsøg og bestemmer deres indhold og varighed. Inden det færdige forsøgsprojekt kan forelægges til vedtagelse i kommunalbestyrelsen, bliver der forhandlet og brevvekslet med ministerierne. De skal påse, at der er hjemmel i frikommuneloven til forsøget og i givet fald udarbejde lovfor-slag, der giver den ønskede hjemmel. Inden et forsøg sættes i gang, skal det godkendes af vedkommende minister. Deri ligger kun, at ministeren indestår for, at der er hjemmel til forsøget, men ikke, at ministeren nødvendigvis også politisk er enig i den ordning, forsøget eksperimenterer med.

Forsøg, som er godkendt i forhold til én frikommune, vil i mange tilfælde – efter sædvanlig godkendelse af vedkommende minister – kunne gennemføres af andre frikommuner. Frikommunerne har allerede i en del tilfælde »lånt«
forsøg hos hinanden, og det vil utvivlsomt i fremtiden blive mere og mere udbredt. Dermed kan man undgå den ofte meget arbejdskrævende proces med udformning af nye forsøg. Også fra Folketingets synspunkt vil flere ensartede eller beslægtede forsøg være en fordel, fordi beslutningsgrundlaget til sin tid derved bliver bredere.

Det forhold, at forberedelsen af nye frikommuneforsøg kræver en stor arbejdsindsats, har i høj grad præget produktionen af forsøgsforslag. Frikommunerne er naturligvis nødt til at prioritere anvendelsen af deres ressourcer til dette arbejde over for løsningen af deres øvrige opgaver. Frikommunerne har imidlertid et stående tilbud om at kunne trække på ministeriernes ekspertise, og jeg har et klart indtryk af, at der i vid udstrækning er gjort brug heraf med et betydeligt arbejdspress til følge for ministeriernes vedkommende, ikke mindst mit eget. Jeg ser en selvstændig værdi i dette samarbejde mellem

[Indenrigsministeren]

ministerier og frikommuner, men finder samtidig anledning til at understrege vigtigheden af, at bistanden til frikommunerne er positiv og konstruktiv. Jeg ved, at frikommunerne ikke i alle, men i langt de fleste tilfælde har oplevet samarbejdet med ministerierne således.

Jeg har i foråret 1986 haft en konference med frikommunernes borgmestre og kommunaldirektører om arbejdet og har forstået på dem, at de er særdeles interesseret i en intensivering af disse kontakter mellem os. Jeg er enig i, at en udveksling af erfaringer og synspunkter mellem frikommunerne og ministerierne er en meget vigtig forudsætning for at bevare dynamikken i forsøgsarbejdet. Vi har også haft nytte af at udveksle erfaringer med frikommunerne i Sverige og det svenske civildepartement. Jeg kan i den forbindelse oplyse, at et frikommuneforsøg nu også er igangsat i Norge.

Regeringen har fra frikommunearbejdets begyndelse været opmærksom på, at det er vigtigt, at erfaringerne med de enkelte forsøg bliver indsamlet og bearbejdet på en sådan måde, at det er muligt at drage holdbare konklusioner af forsøgs erfaringerne både af kommunalbestyrelsen og senere af regering og Folketing.

Det bliver i forbindelse med godkendelsen af hvert enkelt forsøg påset, at frikommunens forslag til erfaringsindsamling (evaluering) er forsvarligt, og der blev i foråret 1986 udsendt en vejledning fra Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut til kommunerne, som er velegnet til at støtte dem i deres overvejelser om evalueringens tilrettelægning. Indenrigsministeriet og Socialministeriet har deltaget i udarbejdelsen af vejledningen.

Det har været regeringens indstilling, at det først og fremmest er frikommunerne selv, som skal styre evalueringsarbejdet. Det er ude i kommunerne, forsøgsarbejdet foregår, og der vil ikke være noget vundet ved at udstede centralt fastsatte regler herom. De fleste forsøg vil utvivlsomt kunne evalueres af frikommunerne selv uden bistand udefra.

Men det gælder ikke alle forsøg, og regeringen er opmærksom på, at navnlig de forsøg, hvis perspektiver rejser centrale politiske, juridiske og økonomiske problemer, bør gøres til genstand for en ekstern evaluering, således at erfaringsindsamlingen – i det om-

fang frikommunen er indforstået med det – forstås af en uafhængig instans. Regeringen er i overensstemmelse med kommunaludvalgets betænkning af maj 1986 om forslaget til lov om frikommuner indstillet på at afsætte de nødvendige midler til dette eksterne evalueringsarbejde, men jeg vil gerne understrege, at det er belysningen af de spørgsmål, der har interesse for den lovgivningsmæssige behandling, der efter min opfattelse kan blive tale om at finansiere fra staten. Det kan naturligvis ikke være sådan, at de enkelte ministerier er forpligtet til at finansiere undersøgelse af spørgsmål, som overvejende er af interesse for de institutter, der udfører undersøgelsen.

Siden vedtagelsen af frikommuneleven af juni 1986 er et stort antal forsøg blevet godkendt. Ministerierne er for tiden ved at gennemgå, i hvilket omfang der er behov for finansiel bistand fra staten til evalueringen af godkendte forsøg. I denne forbindelse bliver andre måder at bistå ved evalueringen også overvejet. F. eks. kan der ved forsøg på skoleområdet blive tale om at gøre brug af Folkeskolens Forsøgsråd.

På Indenrigsministeriets område er det først og fremmest i forbindelse med forsøg angående den kommunale styrelseslov, at der kan blive tale om statslig medfinansiering af evalueringen. Jeg vil derfor ved ændringsforslag til finanslovsforslaget for 1987 foreslå en bevilling på 0,5 mill. kr. i hvert af årene 1987, 1988 og 1989 til evaluering af forsøg på det kommunale styrelsesområde.

4. Der var den 13. oktober 1986 godkendt 104 frikommuneforsøg. Bilag 1 og 2 viser fordelingen af godkendte forsøg på forskellige ministerområder og mellem frikommunerne.

De godkendte forsøg har alle i en eller flere henseender principiel interesse og peger herved fremad mod overvejelser om lovgivningsinitiativer til sin tid. De retter sig mod en række problemstillinger, som kan inddeles i forskellige kategorier.

En sådan inddeling er foretaget i det følgende. Der er tale om en grovinddeling, der skjuler nuancer. Hertil kommer, at de fleste forsøg har betydning for flere af de angivne problemstillinger.

a. Mange forsøg ønsker at afprøve en øget kommunal indflydelse på, hvordan *kommune-*

[Indenrigsministeren]

nens interne beslutningsprocesser og styrelse tilrettelægges.

Som eksempel kan nævnes, at en del kommuner gennemfører forsøg med nedlæggelse af skolekommissionen, hvis opgaver fordeles mellem skolenævn og skoleudvalg. Andre kommuner ændrer på kommissionens sammensætning og medlemstal eller omdanner den til en uddannelses- og beskæftigelseskommission for unge. En enkelt kommune gennemfører vidtgående forsøg med lokaludvalg, andre har tilsvarende planer. Nogle kommuner gennemfører en observatørordning i økonomiudvalget eller friere adgang til indkaldelse af stedfortræder, når der foreligger inhabilitet.

b. En gruppe forsøg er udtryk for det synspunkt, at offentlige opgaver, hvis løsning har betydning for kommunens borgere, så vidt muligt skal undergives kommunalbestyrelsens indflydelse og måske endog dens egentlige kompetence, dvs. et ønske om *decentralisering*. Her kan nævnes overførelse af kompetence på miljø- og planområdet til kommunerne, f.eks. i zonetovssager, og kompetence fra revaliderings- og pensionsnævn til det sociale udvalg, f.eks. til at træffe beslutning om tilkendelse af invalidebil.

c. *Rationalisering af sagsgangene* er tilsluttet med praktisk taget alle forsøg, men som eksempler, hvor dette aspekt er særlig fremtrædende, kan anføres: smidiggørelse af budget- og regnskabsprocedurer. Der skabes således mulighed for, at visse bevillingsposter kan overføres til det følgende år, og for, at kommunalbestyrelsen kan vedtage rammebevillinger i større omfang end nu. Andre frikommuneforsøg går ud på at ophæve de årlige ajourføringer af kommunens social- og sundhedsplan, således at kommunens planlægningsindsats i stedet for kan samles om en revision af social- og sundhedsplanen hvert 4. år.

d. Der gennemføres forsøg med at *udviske sektorgrenser og grænser mellem beslægtede ydelser*. Efter min mening vil forsøg med lokalnævn, bydelsråd og lignende være særdeles velegnede til at vise noget om hensigtsmæssigheden af sektorgrenser. Det samme gælder forsøg med oprettelse af en særlig uddannelses- og beskæftigelseskommission,

der direkte sigter mod en bedre koordination af kommunens aktiviteter på de to områder. I øvrigt er der indledt forsøg, der nedbryder grænserne mellem forskellige undervisnings-tilbud.

e. En del kommuner ønsker at gennemføre forsøg med *friere og mere effektivt ressourceanvendelse*, eksempelvis anvendelse af bi-standsmidler til tilbud om arbejde eller uddannelse. Forsøgene med anvendelse af bi-standsmidler er kombineret med mulighed for at iværksætte foranstaltninger inden for beskæftigelseslovgivningen på en mere fleksibel måde, dels med hensyn til de grupper, som foranstaltningerne tilbydes, dels med hensyn til valg af foranstaltning. Der gennemføres herudover forsøg på fritidsundervisningsområdet, bl.a. sådan, at unge, voksne, efterlønsmodtagere og pensionister kan deltage i de samme kurser. Der gennemføres endelig forsøg med mere fleksible aldersgrænser i ungdomsklubber.

f. Nogle kommuner gennemfører forsøg med *udvidelse af kommunalfuldmagten og nye former for kommunalt engagement over for erhvervslivet*. Der er således forslag om opførelse af kommunale iværksætterhuse og bredere erhvervs- og teknologifremmende aktiviteter.

g. *Ændret service over for kommunens borgere* går igen i flere forsøg. Som eksempler herpå kan nævnes ændringen af visse aldersgrænser for fritidsundervisningsområdet og fritagelse for betaling for hjemmehjælp for folke- og førtidspensionister. Et mere vidtgående forsøg er adgangen for en frikommune til at tillade detailhandelsbutikker at udvide butikstiden, samtidig med at der i kommunen sker forsøg med udvidelse af åbningstiden i offentlige kontorer.

Disse problemstillinger er alle omfattet af den overordnede formålsangivelse for forsøgsarbejdet i frikommunelovens § 1, der dermed synes at have givet en rimelig afgrænsning for forsøgene.

Det er endvidere karakteristisk, at kommuner, der gennemfører forsøg inden for samme sagsområde, ofte gennemfører dem på forskellig vis. Det tyder på et behov for, at lovgivningen i højere grad indrettes sådan, at kommunerne får mulighed for at tilrettelæg-

[Indenrigsministeren]

ge den kommunale virksomhed forskelligt fra kommune til kommune, så den specielt passer til den enkelte kommunes forhold.

I enkelte tilfælde har et frikommuneprojekt været medvirkende til et landsdækkende lovgivningsinitiativ, før forsøget er begyndt. Et eksempel herpå er Esbjerg kommunes forslag om indskrænkning af landsbevillingsnævnets kompetence i sager, hvor kommunalbestyrelsen har givet afslag på beværterbevilling; forslaget har ført til en ændring i restaurationsloven, der indebærer indskrænkning af landsbevillingsnævnets kompetence (lov nr. 260 af 22. maj 1986).

Undertiden har det vist sig, at bestemmelser, der af kommunen blev opfattet som bindende, kun var ment som vejledende, således at kommunen umiddelbart kunne gennemføre ønskede ændringer.

5. Om *perspektiverne* for frikommunearbejdet har jeg allerede nævnt, at det går ud på en nuancering af fremtidens lovgivning. De frikommuneforsøg, der er påbegyndt, illustrerer dette, men jeg vil gerne udbygge det med at nævne et af de perspektiver, som jeg ved frikommunerne har under overvejelse med henblik på kommende forsøg. Det sker naturligvis med det forbehold, at forsøgene ikke er endeligt udarbejdet på nuværende tidspunkt.

Det er som bekendt således, at kommunalbestyrelsen er ansvarlig for hovedparten af den virksomhed, kommunens administration tager sig af. Vigtige undtagelser er socialforvaltningen og skatteforvaltningen, der som politisk ledede organer har henholdsvis det sociale udvalg og ligningskommissionen. Samtidig er borgmesteren personalechef for medarbejderne i disse forvaltninger; men hverken borgmester eller kommunalbestyrelse har hjemmel til at træffe afgørelser i de sager, der hører under disse forvaltningers materielle kompetence. Det er imidlertid borgmesterens og kommunalbestyrelsens ansvar, at de har en forsvarlig normering.

Frikommunearbejdet har givet nogle kommuner anledning til at overveje forsøg, der giver kommunalbestyrelsen det egentlige ansvar på disse to vigtige områder. Motiveringen er, forstår jeg, navnlig hensynet til en ensartet ressourceadministration for det kommunale administrationsapparat som helhed. Det kan opleves som mindre hensigtsmæssigt, at det ressourceansvar, kommunalbesty-

relsen og borgmesteren har i dag, ikke er forbundet med et tilsvarende ansvar for indholdet af de afgørelser, der træffes. Dertil kommer, at den bestående ordning i al fald i princippet giver uklare kompetenceforhold.

Det er naturligvis en forudsætning for forsøg på disse områder, at de ikke medfører en svækkelse af retssikkerheden i de konkrete afgørelser over for borgerne. Jeg har da også forstået forsøgstanterne således, at de vender indad mod kommunernes egne forhold. De rejser imidlertid det helt generelle spørgsmål, om lovgivningen for fremtiden bør henlægge de opgaver, der ønskes løst på kommunalt niveau, til kommunalbestyrelsens kompetence, således at de omfattes af det almindelige kommunale beslutnings- og administrations-system.

6. Til sidst vil jeg som min vurdering af frikommunearbejdet give udtryk for, at det lovgivningsmæssige grundlag og sammensætningen af kredsen af frikommuner efter min mening i alt væsentligt har fungeret godt.

Starten har været præget af gåpåmod, men også af en vis usikkerhed over for de nye opgaver. For tiden har det første kuld af forsøg beslaglagt ressourcerne i de fleste frikommuner; derfor ser vi lidt færre helt nye forsøg i denne periode. Men jeg har det bedste håb om, at når disse kræfter frigøres, vil frikommunerne med større sikkerhed og tro på egne evner gå i gang med de mange dristige og utraditionelle tanker om kommunestyret, der spirer frem i disse år.

Der er med frikommuneprojektet etableret et helt nyt beslutningssystem, der giver Folketing og regering direkte viden om kommunernes erfaringer med lokalt udformede styreformer og opgaveløsninger. Jeg ser frem til, at disse erfaringer vil komme til at øve en afgørende indflydelse på den videreudvikling af kommunalreformen, som frikommunerne har påtaget sig at arbejde med. Jeg vil desuden udtrykke håbet om, at kommunernes forsøg vil få gavnlig indflydelse på statens administration, ikke mindst med hensyn til det løbende moderniseringsarbejde.

Bilag 1.

Antal godkendte) forsøg 13. oktober 1986 fordelt på ministerierne:*

Arbejdsministeriet	3
Boligministeriet	3

[Indenrigsministeren]

Industriministeriet	2
Indenrigsministeriet	11
Landbrugsministeriet	1
Miljøministeriet	26
Socialministeriet	8
Undervisningsministeriet	50
Ministeriet for skatter og afgifter	1
I alt	105

*) Tallene refererer til forsøg, der er endeligt godkendt, eller som uden at være vedtaget af kommunalbestyrelsen er forhåndsgodkendt af vedkommende ministerium.

Bilag 2.**Antal godkendte*) forsøg 13. oktober 1986 fordelt på frikommunerne:**

Københavns amtskommune	2
Frederiksborg amtskommune	4
Storstrøms amtskommune	3
Sønderjyllands amtskommune	0
Nordjyllands amtskommune	3
Ballerup kommune	3
Herlev kommune	6
Værløse kommune	6
Fredensborg-Humlebæk kommune	9
Ringsted kommune	5
Holmegård kommune	0
Langebæk kommune	0
Næstved kommune	5
Odense kommune	0
Tranekær kommune	6
Tinglev kommune	4
Vojens kommune	1
Aabenraa kommune	7
Esbjerg kommune	8
Egtved kommune	5
Brande kommune	2
Ringkøbing kommune	5
Struer kommune	7
Ebeltoft kommune	5
Kjellerup kommune	6
Hadsund kommune	0

Hobro kommune	3
I alt	105

*) Tallene refererer til forsøg, der er endeligt godkendt, eller som uden at være vedtaget af kommunalbestyrelsen er forhåndsgodkendt af vedkommende ministerium.

Bilag 3.**Antal forsøgsideer fordelt på projektstadier:**

1. Beror på kommunen	151
2. Beror på ministerierne	23
3. Forsøget forhandles	38
4. Forsøget kan gennemføres efter andre regler	23
5. Godkendte*) forsøg	105
6. Afslag	23
I alt	363

*) Tallene refererer til forsøg, der er endeligt godkendt, eller som uden at være vedtaget af kommunalbestyrelsen er forhåndsgodkendt af vedkommende ministerium.

Meddelelser fra formanden:**Anden næstformand (Ivar Hansen):**

Der er ikke mere at foretage i dette møde.

Folketingets næste møde afholdes tirsdag den 18. november 1986 kl. 13.00.

Angående dagsordenen skal jeg henvise til den i salen opslåede dagsorden.

Angående Folketingets arbejde de følgende dage i den pågældende uge skal jeg henvise til den omdelte ugeplan.

Mødet hævet kl. 16.31