

Forslag til lov om ændring af lov om social bistand. (Ændring af regler om boligtillæg). Af socialministeren (Else Winther Andersen).

Meddelelser fra formanden:

Formanden:

Skatteministeren har meddelt mig, at han ønsker skriftligt at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af personskatteloven. (Ligningsrådets dispensationsbeføjelse for mindre udlejningsvirksomheder).

(Lovforslag nr. L 280).

Finansministeren har meddelt mig, at han ønsker i henhold til forretningsordenens § 19, stk. 4, at give Folketinget en skriftlig

Moderniseringsredegørelse 1992.

(Redegørelse nr. R 15).

Eksemplarer vil blive omdelt, og redegørelsen vil blive optaget i Folketingstidende. Redegørelsen vil komme til forhandling onsdag den 6. maj 1992.

Skriftlig fremsættelse af forslag:

Skatteministeren (Fogh Rasmussen):

Jeg skal herved tillade mig at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af personskatteloven. (Ligningsrådets dispensationsbeføjelse for mindre udlejningsvirksomheder).

(Lovforslag nr. L 280).

Lovforslaget har til formål at justere anpartsreglerne for mindre udlejningsvirksomheder. Det drejer sig om virksomheder med færre end 10 ejere.

Lovforslaget skal give Ligningsrådet et friere skøn ved afgørelse af anmodning om dispensation fra reglen i personskattelovens § 4, stk. 1, nr. 12. Dispensationsreglen, der blev gennemført i 1991, går ud på, at Ligningsrådet kan dispensere i de tilfælde, hvor formidlingen eller administrationen af de udlejede aktiver ikke udgør en del af en fælles udlejning for flere end 10 personer.

Ligningsrådet skal efter forslaget ikke længere være bundet til at give dispensation i til-

fælde, hvor rådet finder det godtgjort, at der ikke foreligger fælles udlejning. Selv om der ikke foreligger fælles udlejning, skal rådets afgørelse derfor afhænge af, om omstændighederne i øvrigt taler for en dispensation.

Det foreslås samtidig at begrænse Ligningsrådets dispensationsadgang til kun at gælde for udlejning af afskrivningsberettiget fast ejendom. Det indebærer, at for udlejning af driftsmidler og skibe, herunder lystbåde, skal Ligningsrådet ikke længere kunne give dispensation efter anpartsreglerne.

Lovforslaget skønnes at medføre et meget beskedent merprovenu. Lovforslaget skønnes ikke at medføre nævneværdige administrative konsekvenser for de statslige told- og skattemyndigheder.

Idet jeg i øvrigt henviser til bemærkningerne til lovforslaget, skal jeg anbefale dette til Folketingets hurtige og velvillige behandling.

Skriftlig redegørelse:

Redegørelse af 30/4 92 om modernisering af den offentlige sektor.

(Redegørelse nr. R 15).

Finansministeren (Henning Dyrømse):

Valg af velfærd

– konkurrence med frit valg for borgerne

Regeringen fremlagde i maj sidste år en redegørelse for »Den offentlige sektor år 2000«. Med dette års redegørelse foreslår regeringen at gå videre med at indføre en konkurrencemodell med frit valg for borgerne.

Kvaliteten af de offentlige løsninger i 90'erne vil have stor betydning for Danmarks konkurrenceevne i forhold til udlandet. En velfungerende servicesektor er – sammen med en moderne infrastruktur og en begrænset og ubureaukratisk regulering – en forudsætning for fortsat vækst og velfærd i det danske samfund.

Samtidig spiller den offentlige service en stor rolle i den enkelte borgers tilværelse, og der stilles derfor med rette store forventninger til den måde, serviceopgaverne løses på:

– Borgeren møder de offentlige institutioner som kritisk forbruger – og stiller som noget naturligt krav om kvalitet og individuelt tilpassede ydelser.

[Finansministeren]

– Borgeren er imidlertid også skatteborger, der forventer, at politikerne styrer de offentlige udgifter stramt. Det udelukker en tilbagevendende til 60'ernes og 70'ernes vækst i den offentlige sektor. Tværtimod gælder det om at fastholde 80'ernes udgiftspolitiske resultater, så skattetrykket kan sænkes.

Den offentlige sektors udfordring er at forene borgernes krav om en bedre og samtidig billigere service. Det er en politisk opgave for domsfrat at indrette de offentlige systemer således, at dette kan ske med størst muligt udbytte.

Borgernes individuelle behov skal kunne opfanges og imødekommes mere præcist end hidtil. Med dette udgangspunkt må der ske en nytænkning af hele den offentlige sektors styring og struktur. Hensynet til traditioner og særinteresser må ikke stå i vejen.

Borgerstyret konkurrencemodel

Regeringen vil reformere den offentlige servicesektor ved at indføre en konkurrencemodel med frit valg for borgerne.

Den traditionelle indretning af den offentlige service har givet politikerne to svært forenelige opgaver: ansvaret for at fastlægge serviceniveauet – og for driften af egne institutioner.

Det kræver politiske beslutninger at fastlægge serviceniveau og -omfang. Men det er ikke en naturlig politisk opgave at lede de enkelte serviceinstitutioner.

Større hensyn til borgerne og en større professionalisme kan opnås gennem en åben konkurrence mellem forskellige mulige udbydere af offentlig service. Offentlige institutioners produktionsmonopol skal afskaffes. Ved at gøre brug af markedets incitamenter kan en nyttig kappestrid om bedre og billigere løsninger fremmes.

Kernen i den ny konkurrencemodel for offentlig service er en dobbelt adskillelse af beslutninger.

Politiske beslutninger om økonomi, fordeling og kvalitet adskilles fra

– individuelle beslutninger om valg af ydelse og producent og fra

– driftsmæssige (professionelle) beslutninger om den mest effektive løsning af opgaverne.

Det betyder ikke, at det politiske ansvar for kvalitet og fordeling af den offentlige service fjernes. Tværtimod kan den politiske styring

forbedres ved en klarere definition af institutionernes opgaver og mål. Samtidig bevares en sikring af ret til velfærd og social trykthed.

Hovedelementerne i den borgerstyrede konkurrencemodel er: Valgfrihed for borgerne, konkurrence mellem flere serviceudbydere, decentralisering og en finansieringsreform. I det følgende behandles hvert af disse elementer nærmere.

Valgfrihed for borgerne

Den enkelte borger skal på så mange områder som muligt frit kunne vælge mellem forskellige leverandører og forskellige former for offentlig service.

Borgeren får på den måde mulighed for at stemme med fødderne i den offentlige sektor og vil gennem sine valg kunne påvirke ydelseernes sammensætning, kvalitet og pris.

Ligesom vi i Europa fjerner grænserne og realiserer et indre marked, må vi også fjerne de grænser mellem kommunerne og mellem de enkelte institutioner, som unødigt generer borgerne. Uden at anfægte det centrale i det kommunale selvstyre må systemerne tilpasses, så kommunegrænserne ikke stiller sig i vejen for borgernes frie valg.

Valgfriheden skal indtræde fra det øjeblik, det offentlige har anerkendt et bestemt behov hos familien eller den enkelte og tildelt en ydelsesret.

På nogle områder er der tale om service, som alle har krav på, f.eks. undervisning i folkeskolen. På andre områder skal der ske en fordeling eller prioritering efter behov. Det gælder f.eks. på ældre- og børnepasningsområdet. På disse områder skal borgerne fortsat have tildelt en individuelt bestemt ydelsesret efter politisk fastlagte retningslinjer.

Valgfriheden vil i en række tilfælde fortsat skulle kombineres med en professionel vejledning f.eks. i forbindelse med den lægelige henvisning til behandling på sygehus eller hos speciallæge. En åben dialog mellem de professionelle og brugerne vil derfor også være et led i sikringen af borgernes valgfrihed.

Valgfriheden kræver endelig, at borgeren har mulighed for at sammenligne indholdet af de forskellige serviceudbydere ydelser. Gennemsigthed er afgørende for, at markedet kan fungere. Alt efter områdets karakter kan det gennemføres ved f.eks. oversigter, katalo-

[Finansministeren]

ger, »aktiv markedsføring«, uafhængige evalueringer, kvalitetscertificering eller »varedeklARATIONER« af de enkelte institutioners ydelser.

Konkurrence mellem flere serviceudbydere

For at give borgerne et reelt valg må det offentlige sikre en indbyrdes konkurrence om at levere de bedste ydelser. Andre udbydere end de traditionelle offentlige må have adgang til at levere service på lige fod med de offentlige udbydere. Det kan være brugergrupper, private foreninger, selvejende institutioner, private virksomheder o.a.

Flere udbydere er i sig selv en vigtig kilde til inspiration og faglig fornyelse – og afgørende for at sikre et udbud af varierede og stadig bedre ydelser. En øget konkurrence vil skærpe både brugernes og leverandørernes opmærksomhed om ydelsernes kvalitet.

Helt som på det private marked skal konkurrencen om brugernes gunst kunne føre til nedlæggelse af de institutioner, som brugerne ikke vælger.

Flere serviceudbydere kan fremmes gennem øget anvendelse af udbud og udlicitering. Alle offentlige myndigheder bør – på linje med statsinstitutionerne – udbyde egnede serviceopgaver i konkurrence og dermed sikre, at opgaverne løses bedst og billigst.

Decentralisering

De offentlige institutioner skal fremover løse deres opgaver i skærpet konkurrence. De skal derfor – inden for de givne økonomiske rammer – have større selvstændighed og ledelsesmæssigt råderum til at sikre en effektiv drift. Mest muligt ansvar og kompetence skal placeres i de enkelte institutioner – hos bestyrelserne, institutionernes ledere og hos medarbejderne.

Der skal ligeledes ske en yderligere tilpasning og markedsorientering af de offentlige lønsystemer. Lønvilkaarne må individualiseres og decentraliseres således, at de fremmer produktivitet, kvalitet og motivation blandt medarbejderne.

På mange områder vælger borgeren serviceleverandør for et længere tidsrum. Det sker f.eks. på skoleområdet. Det er her vigtigt, at borgerne får en direkte indflydelse på institutionernes drift gennem valgte repræsentanter i institutionsbestyrelser.

Det er den enkelte kommunalbestyrelses ansvar at gennemføre denne decentralisering fuldt ud.

Finansieringsreform

For at belønne de producenter, som leverer den ydelse, borgerne foretrækker, må principet være, at »pengene følger borgerens valg«. Men finansieringsmekanismen må også sikre, at valgfriheden ikke fører til, at de offentlige udgifter løber løbsk.

Udgiftsstyringen kan sikres gennem taxametersystemer med tilskud pr. elev, klient og lign. eller gennem bloktilskud til den enkelte institution, som reguleres årligt i overensstemmelse med efterspørgslen. Bevillingerne vil i begge tilfælde afspejle borgernes efterspørgsel. For at sikre en effektiv udnyttelse af bevillingen skal institutionsledelsen have fuld frihed til at disponere inden for den samlede bevilling.

En måde, hvorpå valgfriheden kan gøres synlig og håndgribelig for den enkelte borger, er at indføre offentlige ydelsesbeviser. Borgeren vil modtage et ydelsesbevis (f.eks. i form af et »klippekort«), der dokumenterer retten til en offentlig serviceydelse af et bestemt omfang. Ydelsesbeviset anvendes som betaling til den leverandør, borgeren vælger – og får på den måde karakter af en bevilling, som producenten kan indløse hos den myndighed, der har tildelt ydelsesbeviset.

Systemet med offentlige ydelsesbeviser kan anvendes både i statsligt og i kommunalt regi. I kommunerne kan det gennemføres ved, at den enkelte kommunalbestyrelse fastlægger den præcise værdi af ydelsesbeviset ud fra det service- og skatteniveau, kommunen har fastsat.

På nogle områder vil det være naturligt at gå endnu længere med direkte indkomstoversførsler til borgerne i stedet for en offentlig serviceydelse (eller et ydelsesbevis). Det vil give borgeren fuld frihed til at vælge, om en ydelse skal leveres af det offentlige eller på det private marked – eller borgeren kan vælge selv at løse problemet.

De ændrede finansieringsmekanismer – taxameterbevillinger, ydelsesbeviser m.v. – kan tilrettelægges, så de ikke har uønskede fordelingspolitiske konsekvenser.

Regeringen kan iværksat et analysearbejde af, hvilke finansieringsmekanismer der kon-

[Finansministeren]

kret bør indføres på de enkelte serviceområder, så offentlige merudgifter kan undgås.

På vigtige områder er gennemførelsen af valgfrihed og konkurrence godt i gang. En række yderligere generelle skridt kan tages – og herudover er der mulighed for, at de enkelte kommuner kan gå videre med forsøg:

Børnepasning

På børnepasningsområdet har forældrene med indførelsen af forældre styrede puljeordninger, deltidsoordninger, stordagpleje og ændrede åbningstider m.v. fået bedre muligheder for at vælge mellem forskellige pasningstilbud. I landets kommuner er man i fuld gang med at udnytte de nye muligheder for at tilrettelægge fleksible pasningstilbud.

Med regeringens forslag om forældrebestyrelser i kommunale daginstitutioner m.v. er der samtidig taget skridt til at føre decentraliseringen igennem til institutionsniveauet.

Et næste skridt vil være at sikre børnefamilierne frit valg mellem konkurrerende offentlige, private og netværksbaserede børnepasningsordninger. Det er nærliggende også at overveje ordninger baseret på persontilskud til forældrene.

Hvis valgfriheden kombineres med ændrede betalingsregler, der sikrer bedre omkostningsmæssige signaler, kan der samtidig inden for samme udgiftsramme skabes flere pladser, og ventelisterne på offentlig børnepasning kan reduceres.

Ældreservice

På ældreområdet er mulighederne for at vælge plejehjem og ældreboliger m.v. i en anden kommune forbedret afgørende med den ændring af bistanndsloven, som Folketinget vedtog i marts i år.

Der skal brydes med den umyndiggørelse og »kassetænkning«, der i nogle tilfælde har resulteret i en faktisk forskelsbehandling af ældre, der ønsker at flytte fra én kommune til en anden. Kommunegrænserne må ikke være barrierer for de ældres frie valg af bopæl.

Der er nu også åbnet for forsøg med varierede, individuelt tilpassede servicetilbud for ældre. Disse muligheder bør udnyttes fuldt ud.

Næste skridt må være at indføre fuld valgfrihed for hjælp i hjemmet, så den ældre får mulighed for at vælge mellem flere forskellige leverandører af hjemmehjælpsydelse og mellem et varieret udbud af løsninger. Også her skal man kunne vælge mellem offentlige og private løsninger.

Sundhed

På sygehusområdet er et friere sygehusvalg under etablering både gennem regeringens forslag til ny sundhedslov og gennem det samarbejde, der er etableret mellem en række amter om frit sygehusvalg på tværs af amtsgrænserne.

Det frie valg behøver ikke at føre til vækst i sygehusudgifterne. Sygehusvæsenet vil fortsat være underlagt en økonomisk rammestyrelse. Inden for disse rammer skal der være en omhyggelig lægelig visitation af den enkelte patients behandlingsbehov. Det er et ledelsesmæssigt ansvar, at patienterne får den nødvendige og rigtige behandling – og at der ikke finder overbehandling sted.

Uddannelse

Konkurrencemodellen med frit brugervalg, taxameterfinansiering pr. årselev og stor selvstændighed til de enkelte institutioner er i dag gennemført på erhvervsskoleområdet. Og også på folkeskole- og gymnasieområdet er udviklingen kommet meget langt.

I folkeskolen kan kommunerne indføre frit skolevalg, og forældrene har fået ret til at få deres barn i en hvilken som helst skole i kommunen, hvis der er plads og det ikke koster ekstra for kommunen. De private skoler – som vi her i landet har en lang tradition for – sikrer samtidig borgerne et reelt alternativ.

Med indførelsen af skolebestyrelser i folkeskoler og gymnasier har forældrene fået direkte indflydelse på driften af den enkelte institution.

Den øgede valgfrihed og forældreindflydelse har uden tvivl bidraget til den positive udvikling, vi ser i disse år, hvor uddannelsesinstitutionerne i stigende grad orienterer sig mod deres brugere, undersøger, hvad brugerne har behov for, og indretter deres serviceydelse efter efterspørgslen.

På folkeskoleområdet er det næste naturlige skridt at indføre frit skolevalg i alle kommuner

[Finansministeren]

– ikke blot inden for, men også på tværs af kommunegrænserne.

Til de videregående uddannelser er bevillingerne igennem en årrække blevet givet i forhold til antal aktive studerende, og – afhængigt af kvalifikationer – har de studerende haft valgfrihed mellem institutionerne. De studerendes valgfrihed øges i disse år med stadig bedre muligheder for at bruge Statens Uddannelsesstøtte ved udenlandske universiteter m.v. og gennem internationale udvekslingsprogrammer. Regeringen vil styrke markedet gennem bedre »forbrugeroplysning« til de studerende og uafhængige evalueringer af uddannelserne.

På området for efter- og videreuddannelse for voksne vil regeringen ligeledes øge valgfriheden og konkurrencen mellem forskellige institutioner (især erhvervsskoler og AMU-centre) samt omlægge finansieringen efter princippet om, at »pengene følger kursisterne«.

Fremtidens kommune

Konkurrencemodellen for den offentlige service vil skabe helt nye muligheder for kommunerne.

Danmark har verdens mest decentraliserede offentlige sektor. Vi skal sikre, at de værdier og fordele, der er heri, bevares og udbygges. Det kommunale selvstyre kan på mange områder være et forbillede for andre lande i en periode, hvor de også står over for krav om decentralisering.

Det betyder ikke, at den nuværende opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner er hellig. På mange områder vil der kunne decentraliseres yderligere til kommunerne. Og inden for den enkelte kommune til institutionerne. På andre områder kan der være stordriftsfordele, som bør indhøstes ved at lade kommuner i samarbejde eller staten løse opgaverne.

Det er vigtigt, at der hele tiden sker en vurdering af, hvor og hvordan opgaverne mest hensigtsmæssigt kan løses. Systemerne må ikke stivne. Et vigtigt middel til at fremme en sådan fleksibilitet er forsøg.

Frikommuneprojektet, som afsluttes med udgangen af 1993, har vist, at der er et stort potentiale af ideer og kreativitet i kommunerne. Det må udnyttes. Tiden er nu moden til, at frikommuneprojektet kan afløses af et mere omfattende forsøgsarbejde, hvor alle kommu-

ner kan deltage og bruge selvstyret til at gå foran i udviklingen til inspiration for andre kommuner og andre offentlige myndigheder. Kommunale forsøgsordninger vil indgå som et led i ministeriernes løbende overvejelser om ændringer i lovgivningen, og regeringen vil søge at tilpasse de statslige regelsæt til kommunernes ønsker om forsøg.

Fremtidens kommuner kan på den måde få en afgørende rolle som fornyere og aktive deltagere i det lovforberedende arbejde. Men det kræver i nogle tilfælde, at man sætter sig ud over traditioner og særinteresser.

Ikke mindst ved gennemførelsen af konkurrencemodellen for offentlig service vil kommunalt forsøgsarbejde kunne bidrage væsentligt til at finde de mest hensigtsmæssige løsninger.

Konkurrencemodellen vil tydeliggøre kommunernes ansvar for sammenhængen mellem skat og serviceniveau.

Kommunerne vil i langt højere grad blive bestillere og kvalitetskontrollanter. Om opgaven løses af det offentlige eller af private, er ikke afgørende.

Som bestillere skal kommunerne sikre et mængde- og kvalitetsmæssigt varieret udbud af offentlige serviceydelser – til den rigtige pris. Det gælder især på de områder som f.eks. folkeskolen og ældre- og børneområdet, hvor kommunerne har en slags forsyningspligt.

Kommunerne kan løse opgaverne gennem udlicitering eller i egne institutioner. Det afgørende er, at konkurrencen sker på fair betingelser – bl.a. ved gennemsigtighed i de kommunale budget- og regnskabssystemer.

Konkurrencemodellen stiller nye krav til kommunalpolitikkerne. Den ændrede rolle for kommunen lægger op til en mere overordnet politikerrolle, hvor politikkerne får mulighed for at koncentrere sig om det politiske frem for at være administratorer. Det vil også fremover være en væsentlig politisk opgave at fastlægge de overordnede prioriteringer (af skatte- og serviceniveau m.v.), fastlægge de overordnede mål, styre udgifterne og sikre effektivitet og sammenhæng på tværs af serviceområderne.

Decentralisering og nye styreformater giver mulighed for en fortsat »slankning« af udvalgsstruktur og centralforvaltning i kommunerne. Helt i tråd med den udvikling, der i dag er godt på vej mange steder.

[Finansministeren]

Som en ikke uvæsentlig sidegevinst vil kommunalpolitikere kunne lettes for en del af den arbejdsbyrde, de i dag udsættes for. Det betyder formentlig også, at flere vil få lyst til at gå ind i kommunalpolitik.

Fremtidens stat

Der vil fortsat være behov for regler og nationale standarder – eksempelvis om eksamen, optagelse, godkendelsesordninger, minimums- ydelser m.v., ligesom regering og Folketing fortsat vil skulle fastlægge hovedlinjerne for udviklingen i den offentlige serviceproduktion.

Men generelt vil statens opgaver på disse områder blive reduceret.

Der er i staten iværksat en række moderniseringsinitiativer med henblik på privatisering, udlicitering samt om- og udlægning af drifts- opgaver til statsvirksomheder og fristyreiser. Ligeledes vil udviklingen bane vej for en yderligere decentralisering af opgaver til kommunerne. Det vil alt sammen give mulighed for en fortsat forenkling og slankning af centraladministrationen.

Samtidig vil den øgede internationalisering kræve, at vi som nation effektivt kan varetage danske interesser udadtil. Vi skal – mere end nogen sinde – være i stand til at gøre vore synspunkter gældende og præge beslutningerne i de forskellige internationale institutioner. Det får også konsekvenser for centraladministrationens indretning.

Regeringen finder på denne baggrund tiden inde til at overveje den måde, vi har indrettet centraladministrationen på.

Perspektivet: Den nye danske model

Hermed er opridset de væsentligste principper, mekanismer og konsekvenser af en ny konkurrencemodell for offentlig serviceproduktion, som regeringen vil arbejde for at virkeliggøre på stadig flere områder i takt med, at hensigtsmæssige løsninger modnes.

Samlet tegner sig et billede af en offentlig servicesektor, hvor der – med udgangspunkt i princippet om valgfrihed for borgerne – skabes en ny og bedre arbejdsdeling – mellem borgere, politikere og professionelle – og mellem politik og institutionsdrift.

Modellen fører til en yderligere opblødning af forholdet mellem offentlig og privat – ud fra princippet om bedst og billigst.

I udlandet taler man om »den skandinaviske model« for velfærdssamfundet. En model, som i stigende grad har demonstreret sine skavanker. Hvis vi i stedet kan realisere det, der er beskrevet i denne redegørelse, vil man kunne tale om »den nye danske model«, hvor man kombinerer trygheden i en velfærdssikring med markedskonometriens dynamik og frihed for den enkelte til at vælge velfærd.

Det er præcis den kombination, som regeringen vil bygge på, når den for de kommende år har sat sig det ambitiøse – men realistiske – mål at skabe verdens mest effektive offentlige sektor.

Den første sag på dagsordenen var:

1) Tredje behandling af lovforslag nr. L 246:

Forslag til lov om ændring af lov om varmesforsyning og lov om elforsyning.

Af energiministeren (Anne Birgitte Lundholt).

(Fremsat 18/3 92. Første behandling 25/3 92. Betænkning 22/4 92. Anden behandling 28/4 92).

Der var ikke stillet ændringsforslag.

Lovforslaget sattes til forhandling.

Ingen bad om ordet.

Afstemning

Lovforslaget

vedtoges med 116 stemmer (S, KF, V, SF, CD, RV og KRF) mod 6 (FP).

Formanden:

Lovforslaget vil nu blive sendt til statsministeren.

Den næste sag på dagsordenen var:

2) Tredje behandling af lovforslag nr. L 120:

Forslag til lov om ferskvandsfiskeri.

Af fiskeriministeren (Kent Kirk).

(Fremsat 20/11 91. Første behandling 29/11 91. Betænkning 21/4 92. Anden behandling 28/4 92).