7. BETÆNKNING

FRA

FORVALTNINGSKOMMISSIONEN AF 1946

J. H. SCHULTZ A/S
UNIVERSITETS-BOGTRYKKERI
KØBENHAVN
1950

INDHOLDSFORTEGNELSE

Side

1. Arbejdet indenfor kommissionen siden afgivelsen af 6. betænkning 7

TI. Forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen samt større offentlighed i forvaltningen 10
I. Forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen 10
1. Lovforslagenes udarbejdelse og deres behandling inden deres endelige vedtagelse i rigsdagen 10
2. Rigsdagskontrol med administrationen 15

II. Større offentlighed i forvaltningen 19
A. Den svenske ordning 19
B. Offentlighedsprincippet i dansk statsforvaltning 24

III. Motivering af administrative afgørelser 29

III. Betænkning vedrørende forhold i undervisningsministeriets 2det departement m. m. 34
I. Undervisningsministeriets 2. departement 34
1. Kontor 35
A. Almindelige spørgsmål 35
1. Rejsetilladelser 35
2. Vikarordninger 35
3. Forhold vedrørende ansættelse og afskedigelse af det underordnede personale, der ved de enkelte institutioner ansættes af vedkommende institutions leder 35
4. Ansættelse i stillinger som honorarlønnede lektorer og reservelæger m. fl. 35
5. Godtgørelse efter tjenestemandslovens § 15 36
B. Særlige sager vedrørende de enkelte institutioner 36
1. Indberetninger om doktordisputatser og meddelelse af doktorgrader 36
2. Immatrikulationstilladelser 36
3. Visse sager vedrørende Danmarks farmaceutiske højskole 36
4. Indberetninger til statens hovedbiblioteker om meddelelse af borgerskab som bogtrykker 37
C. Andre spørgsmål 37
2. Kontor 37
1. Rejsetilladelser 37
2. Sager om time- og fagfordeling samt antagelse af vikarer ved statsskolerne . . 37
3. Overflytning af elever fra en statsskole til en anden 38
4. Udlån og udleje af statsskolernes lokaler 38
5. Afholdelse af foredrag og oplæsning ved statsskolerne 38

II. Købstadsskolerne 38
1. Skoleplaner 38
2. Planer og tegninger til tjenesteboliger og gymnastiksale ved købstadsskoler . . . 39
3. Instrukser for viceinspektører, skoleinspektører, rektorer m. m. 39

III. Andre spørgsmål 39

IV. Undervisningsministeriets interne organisation 40

IV. Betænkning angående kontrollen med de institutioner der oppebærer statstilskud 42
Indledning 42
Kontrollen med statens tilskud til kommuner og kommunale institutioner 45

A. Almindelige bemærkninger om kontrollen med kommunernes tilskudsregnskaber... 45
1. Lokale og centrale revisionsorganer. 45
2. Arbejdet indenfor de enkelte revisionsorganer. 46
a. Købstadforeningens revision. 46
b. Amternes revision. 47
c. Centralstyrelsens og hovedrevisoraternes revision. 47
3. Kommissionens almindelige overvejelser om en decentralisering af tilskudsrevisionen. 48
B. De enkelte tilskudsområder. 51
I. De under indenrigsministeriets revision værende tilskud til sundheds- og medicinalvæsen. 51
1. Tilskud til bekæmpelse af epidemiske, veneriske og tuberkuløse sygdomme. . 51
2. Tilskud til svangerskabshygiejne. 53
3. Tilskud til lægeundersøgelse og difterivaccination af børn. 53
4. Tilskud til jorde moderudgifter. 54
5. Tilskud til sundhedsplejersker. 55
6. Tilskud til tuberkuløses sygebehandling og til tuberkulosestationer. 56
7. Anvisning af tilskuddene til sundheds- og medieinalvæsen. 57
II. De af undervisningsministeriet administrerede tilskud til skolefondene. 57
III. De af indenrigsministeriet administrerede tilskud fra udligningsfonden til skole- og sygehusudgifter. 58
1. Udligningstilskuddene til sygehusvæsenet. 59
2. Udligningstilskuddene til skolevæsenet. 60
IV. De af ministeriet for offentlige arbejder administrerede vejtilskud m. v. 64
V. De af arbejdsministeriet administrerede tilskud til beskæftigelsesarbejder. 69
1. Beskæftigelsesloven af 30. marts 1946. 70
2. Lov nr. 108 af 22. marts 1949 om tilskud fra den fælleskommunale udligningsfond til visse kommunale arbejder. 71

V. Kommissionens udtalelser vedrørende de indstillinger m. v., som er vedføjet nærværende betænkning. 73
Bilag 1. Indstilling fra forvaltningsnævnet vedr. arbejdsordningen i centraladministrationen 82
I. Spørgsmålets behandling i lønningskommissionen af 1943. 82
II. Det af forvaltningsnævnet indsamlede materiale. 83
III. Spørgsmålets behandling i lønningsrådet i 1947. 86
IV. Forvaltningsnævnets bemærkninger til oplysningerne under afsnit II og III 87
V. Forhandlinger med styrelsescheferne. 89
VI. Forvaltningsnævnets forslag. 90
A. Uddannelsesspørgsmålet. 91
B. Vederlagsordningen. 93
a. Forsåvidt angår tjenestemænd i de styrelser og lønningsklasser, der omfattes af hjemmelen i tjenestemandslovens § 109. 93
b. Forsåvidt angår tjenestemænd i styrelser eller lønningsklasser, der ikke omfattes af hjemmelen i tjenestemandslovens § 109. 95
1. Generaldirektoraterne. 96
2. Udenrigsministeriet. 97
3. De centrale institutioner. 97
4. Tjenestemænd i centraladministrationen udenfor de 3 lønningsklasser: ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer.... 97
5. Tjenestemænd, ansatte udenfor administrationen. 98
C. Arbejdsforholdene under den nugældende og den foreslåede ordning 98
a. Ved de centrale institutioner. 98
b. Under ekstraordinære beskæftigelsesvilkår. 99
c. Ved specialspørgsmåls behandling. 99
D. Kontakten mellem ministerium og institution. 100
E. Statens udgifter under den nuværende og den foreslåede ordning... 100
F. Personalemængde og personalebehov under den nuværende og den foreslåede ordning. 101
G. Adgang til avancement indenfor større administrative områder. 103

H. Afsluttende bemærkninger om forslaget til ændring af tjenestemandslovens § 109 . . . 104
VII. Kontortid og week-end i ministerierne . . . 104
Bilag 2. Indstilling fra forvaltningsnævnet vedrørende biblioteksforholdene i centraladministrationen . . . 107
3. Indstilling fra forvaltningsnævnet vedrørende møbleringen af statsstyreisernes kontorlokaler . . . 114
— 4. Skrivelse af 28. jan. 1950 fra forvaltningskommissionen af 1946 til arbejds- og boligministeriet angående amtsarkitektordningen . . . 117
— 5. Skrivelse af 13. januar 1950 fra forvaltningskommissionen af 1946 til landbrugsministeriet om decentralisation for så vidt angår lovgivningen om støtte til foranstaltninger vedrørende staldhygiejne og opbevaring af gødning og om støtte til opførelse af ensilagebeholdere ved landbrugsejendomme . . . 122
— 6. Skrivelse af 16. jan. 1950 fra forvaltningsnævnet til finansministeriet vedrørende amtstuernes regnskabsvæsen . . . 123
7. Beretning nr. 1 fra forvaltningsnævnet vedrørende undersøgelsen i generaldirektoratet for statsbanerne . . . 127
— 8. Skrivelse af 9. januar 1950 fra forvaltningsnævnet til finansministeriet angående beregning og opkrævning af vægtafgift af de militæret tilhørende motorvogne . . 131
— 9. Skrivelse af 1. april 1950 fra forvaltningskommissionen af 1946 til statsministeriet angående formen for ministerielle cirkulærer og bekendtgørelser . . . 133
10. Skrivelse af 24. marts 1950 fra ministeriet for offentlige arbejder til forvaltningskommmissionen af 1946 angående anlægsdirektoratets afvikling . . . 134
— 11. Redegørelse vedrørende det svenske lovråd . . . 136
— 12. Promemoria angående den svenske justitieombudsmands- og militieombudsmandsinstitution . . . 141
— 13. Promemoria angående den gældende ordning med hensyn til offentlighedsprincippet indenfor den svenske forvaltning . . . 145
—• 14. Kortfattet redegørelse for undervisningsministeriets (kultusministeriets) organisatoriske udvikling fra 1848 til nutiden, udarbejdet med særligt henblik på ministeriets embedsmæssige ledelse . . . 152
— 15. Beretning nr. 2 fra forvaltningsnævnet vedrørende undersøgelsen i generaldirektoratet for statsbanerne . . . 155
—• 16. Indstilling fra forvaltningsnævnet vedrørende bevogtningen af statsinstitutioner i København . . . 159
— 17. Betænkning fra det af forvaltningskommissionen den 30. december 1947 nedsatte udvalg vderørende kommunernes sociale udgifter . . . 164

I. Den bestående ordning og de almindelige forudsætninger for en forenkling. 165
1. Nugældende lovbestemmelser om regnskabsordningen for de sociale udgifter . . . 165
2. Regnskabsmaterialet og dettes behandling efter den nugældende ordning . . . 167
a. Kommunernes regnskabsaflæggelse . . . 167
b. Den kommunale revision . . . 168
c. Amtsrådets og amtets revision . . . 168
d. Refusionsordningen . . . 169
e. Socialministeriets kritiske revision . . . 169
f. Sygekassedirektoratets revision m. v. . . . 170
g. Landsnævnet for børneforsorgs revision . . . 170
h. Opgørelsen af den sociale statistik . . . 171
3. Almindelige forudsætninger for en forenkling . . . 171

II. Udvalgets forslag . . . 173
1. Konteringen i de sociale regnskaber . . . 173
2. Anvisning og udbetaling af forskud og resttilskud på statsrefusion. . . . 176
3. Revisionen af de sociale regnskaber . . . 180
4. Bemærkninger til regnskabsuddrag I og II . . . 184
a. Den almindelige opstilling af refusionsopgørelsen . . . 184
b. Regnskabsuddrag I, post IV. Afregning af renter og bidrag vedrørende særforsorgspatienter . . . 187

c. Regnskabsuddrag II, post VIII. Indberetning om indkomstbeløb og grundværdi m. v. . . . 189
5. Bemærkninger til de øvrige regnskabsskemaer . . . 191
a. Almindelige bemærkninger . . . 191
b. Registrantkortene . . . 192
c. Tilvejebringelse af statistiske oplysninger . . . 193
d. Bemærkninger til de enkelte skemaer . . . 194
6. Resumé vedrørende do fremtidige indberetninger . . . 198
III. Afsluttende bemærkninger . . . 199

Underbilag 1. Oversigt over de vigtigste regnskabsskemaer og reglerne for deres udfyldelse . . . 202
2. Oversigt over tilrettelæggelsen af amtsrådets og amtets revision og decision af de sociale regnskaber . . . 204
3. Resumé af den i maj 1934 afgivne udvalgsindstilling vedrørende den kritiske revision af kommunernes udgifter i henhold til loven om offentlig forsorg og folkeforsikringsloven . . . 207

I. Arbejdet indenfor kommissionen siden afgivelse af 6. betænkning.

Siden afgivelsen af kommissionens 6. betænkning den 11. november 1949 har der været afholdt en del plenarmøder, hvor man dels har behandlet foreløbige forslag fra de af kommissionen nedsatte udvalg, dels taget endelig stilling til de i nærværende betænkning optagne indstillinger, beretninger m. v. henholdsvis fra udvalg, som er nedsat af kommissionen (jfr. afsnit II og III) og fra forvaltningsnævnet (jfr. bilagene 1, 2, 3, 6, 7 og 8).

I skrivelse af 5. december 1950 beskikkedes departementschef E. Dige, finansministeriet, som medlem af kommissionen.

I skrivelse af 16. december 1949 har arbejds- og boligministeriet forelagt og kommenteret de udtalelser, nævnte ministerium har indhentet fra forskellige styrelser m. v., som har særlig interesse i spørgsmålet om gennemførelsen af den i kommissionens 4. betænkning foreslåede amtsarkitektordning. Arbejds- og boligministeriet har samtidig anmodet kommissionen om en fornyet udtalelse i sagen. Kommissionens svarskrivelse er optaget som bilag 4.

I skrivelse af 13. januar 1950 (jfr. bilag 5) har kommissionen rettet en henvendelse til landbrugsministeriet om at søge tilvejebragt hjemmel for en decentralisation af forvaltningen af lovene om statsstøtte til foranstaltninger vedrørende staldhygiejne m. v. og til opførelse af ensilagebeholdere. Der var på daværende tidspunkt forelagt rigsdagen forslag om forlængelse af den på disse områder gældende lovgivning.

I skrivelse af 1. april 1950 (jfr. bilag 9) har kommissionen henstillet til statsministeriet, at der rettes en opfordring til de forskellige centralstyrelser om at påse, at bekendtgørelser, cirkulærer etc. affattes på en måde, der gør meningen let tilgængelig; der er i bilag til skrivelsen nævnt eksempler fra den sidste tid på officielle meddelelser, hvis affattelse har været unødig indviklet.

I skrivelse af 24. marts 1950 (jfr. bilag 10) har ministeriet for offentlige arbejder meddelt kommissionen, til hvilket resultat man er nået ved overvejelserne af kommissionens forslag om en afvikling af anlægsdirektoratet (jfr. kommissionens 6. betænkning side 9—17). Kommissionen har i denne anledning i skrivelse af 3. april 1950 tilskrevet ministeriet for offentlige arbejder således:

„Under henvisning til ministeriets skrivelse af 24. marts d. å. — vejdir. j. nr. D. 1572/49 — skal man herved meddele, at kommissionen har bemærket sig de retningslinier, som ministeriet påtænker at følge med hensyn til anlægsdirektoratets afvikling. Kommissionen finder dog anledning til at henstille, at ministeriet optager til overvejelse spørgsmålet om at afvikle direktoratet på et tidligere tidspunkt end det efter ministeriets forannævnte skrivelse er hensigten. Kommissionen kan ikke tillægge de i skrivelsen fremførte grunde for afviklingens udsættelse afgørende betydning. Man skal endvidere oplyse, at der for kommissionen foreligger adskillige udtalelser om, at der netop for tiden findes særdeles gode beskæftigelsesmuligheder for ingeniører med kendskab til anlægsarbejder, herunder vejarbejder, således at en frigørelse af direktoratets tekniske stab netop for tiden vil kunne finde sted under gunstige vilkår i beskæftigelsesmæssig henseende."

Blandt de opgaver, som det er overdraget kommissionen at undersøge og overveje, er i kommissoriet nævnt det i forvaltningen ansatte personales praktiske og teoretiske uddannelse. Forsåvidt angår det administrative personale med akademisk uddannelse, er der i forvaltningsnævnets som bilag 1 optagne indstilling angående arbejdsordningen i centraladministrationen gjort rede for uddannelsesproblemet. Med hensyn til det øvrige forvaltningspersonale, særlig det almindelige kontorpersonale, har kommissionen overdraget forvaltningsnævnet at undersøge og overveje, om det vil være ønskeligt at søge tilvejebragt en uddannelsesordning indenfor de forskellige styrelser efter visse generelle synspunkter. Nævnet har til belysning af spørgsmålet rettet henvendelse til styrelsescheferne for at blive orienteret om disses bedømmelse af problemet.

Som omtalt i kommissionens 5. betænkning er der — efter anmodning af Det danske luftfartsselskab og ministeriet for offentlige arbejder — under forvaltningsnævnets og sekretariatets ledelse iværksat en kritisk-økonomisk gennemgang af det nævnte selskabs forhold. Det i den anledning nedsatte arbejdsudvalg, bestående af 3 mand uden for sekretariatets personale, afgav i november 1949 en udførlig beretning (hovedberetning og underberetning) til nævnet om denne undersøgelses resultat. Efter at formanden for D.D.L.s bestyrelse havde haft lejlighed til at gennemgå arbejdsudvalgets beretninger, fremsatte formanden i skrivelse til nævnet af 15. december 1949 en redegørelse, der på en del punkter kommenterede og uddybede arbejdsudvalgets fremstilling. Efter nævnets gennemgang af såvel arbejdsudvalgets beretninger som forannævnte redegørelse af 15. december 1949 fremsendtes det foreliggende materiale til ministeriet for offentlige arbejder med en skrivelse af 28. december 1949, hvori nævnet på grundlag af den fremførte kritik og det i hovedberetningen indeholdte resumé, optrak en del hovedsynspunkter med hensyn til den fremtidige ordning af luftfartsselskabets forhold.

I skrivelse af 7. marts 1950 har indenrigsministeriet anmodet kommissionen om at foretage en undersøgelse af sindssygevæsenets administrative forhold. Der er i skrivelsen henvist til, at kommissionen i sia 3. betænkning har givet udtryk for, at styret synes at være stærkere centraliseret end ønskeligt; desuden er det meddelt, at hospitalsinspektørerne har foreslået en adskillelse af de lægelige forretninger fra de administrative, medens overlægerne bl. a. har foreslået oprettelse af et overlægeråd. — Det er foreløbig overdraget sekretariatet at indsamle og bearbejde det materiale, som er nødvendigt for at tage stilling til de i indenrigsministeriets skrivelse rejste spørgsmål.

Under 28. februar 1950 har finansministeriet kommuniceret forvaltningsnævnet en skrivelse af 21. s. m. fra folketingets finansudvalg, hvori udvalget anmoder finansministeren om at opfordre nævnet til at gennemgå de forskellige institutioners årsberetninger med henblik på eventuelle besparelser. For at kunne løse denne opgave har nævnet i skrivelse af 13. marts 1950 til samtlige ministerier udbedt sig oplysning om, hvilke publikationer af den omhandlede art, der udarbejdes af pågældende ministerium og de under dette sorterende institutioner, idet man samtidig har anmodet om at få tilstillet et eksemplar af hver af de sidst udgivne årsberetninger med oplysning om oplagets størrelse af den med udgivelsen forbundne omtrentlige udgift. Der er endnu ikke modtaget svar herpå fra samtlige ministerier.

I anledning af det tidligere rejste spørgsmål om den under landbrugsministeriet sorterende vildtstatistik kan oplyses, at man ved et i nævnte ministerium afholdt møde, i hvilket repræsentanter for forvaltningsnævnets sekretariat deltog, er blevet orienteret om resultatet af de forhandlinger, der om dette spørgsmål er ført mellem de interesserede parter — foruden landbrugsministeriet, justitsministeriet, rigspolitichefemebedet, politimesterforeningen og jagtrådet. Det er ved dette møde oplyst, at der er truffet en ordning, hvorefter vildtstatistiken vel opretholdes, men således at politiets arbejde med det materiale, der skal benyttes ved denne statistiks udarbejdelse alene består i at modtage dette og

indsende det til landbrugsministeriet. Dette ministerium har udsendt et cirkulære overensstemmende hermed. — Forvaltningsnævnet og kommissionen har intet fundet at bemærke til den trufne ordning.

Den af sekretariatet tidligere påbegyndte gennemgang i forskellige styrelser (skattedepartementet, finansdepartementet, fiskeriministeriet, rigspolitiet, generaldirektoratet for statsbanerne m. fl.) fortsættes.

Fra forvaltningsnævnet har kommissionen modtaget en redegørelse fra nævnets sekretariat vedrørende mulighederne for en omlægning af forretningsgangen ved indregistrering af motorkøretøjer og opkrævning af vægtafgifter. Det fremgår heraf, at udvalget vedrørende politi- og retskontorernes område i sin betænkning af 21. maj 1948 bl. a. behandlede spørgsmålet om mulighederne for en forenkling af fremgangsmåden ved indregistrering af motorkøretøjer. Da udarbejdelse af forslag til forenkling imidlertid ville kræve en nærmere teknisk gennemgang af hele området, henstillede udvalget, at spørgsmålet både for Storkøbenhavns og provinsens område henvistes til behandling i forvaltningsnævnet.

Denne indstilling er tiltrådt af forvaltningskommissionen — jfr. kommissionens 3. betænkning pag. 89 —, idet kommissionen samtidig har henstillet, at forvaltningsnævnet tager spørgsmålet om udsendelse af opkrævningskort for vægtafgift op til undersøgelse.

Da den af finansministeriet under 24. marts 1947 nedsatte motorkommission imidlertid allerede havde taget de nævnte spørgsmål op til behandling som et led i kommissionens arbejde med at undersøge mulighederne for ændringer i motorafgiftslovgivningen, har sekretariatets arbejde med disse spørgsmål indskrænket sig til, at man har ydet det af motorkommissionen nedsatte underudvalg assistance ved udarbejdelse af oversigter over gældende og foreslåede ordninger og drøftelse med de forskellige interesserede instanser om mulighederne for gennemførelse af forenkling i den interne forretningsgang m. v.

Forvaltningsnævnet og forvaltningskommissionen er gjort bekendt med de gennem arbejdet i det nævnte underudvalg fremkomne forslag, der for så vidt angår indregistreringen af motorkøretøjer i det hele betyder en ikke uvæsentlig forenkling i forhold til den nu gældende ordning. Med hensyn til betaling af vægtafgift indebærer de fremsatte forslag betydelige fordele i relation til publikum, medens der i administrativ henseende ikke synes at være opnået en reduktion af arbejdet. — Sekretariatet har erklæret at ville vende tilbage til dette sidste spørgsmål, når der foreligger endelig afgørelse om den fremtidige ordning, bl. a. for at undersøge mulighederne for en udvidet mekanisering af arbejdet.

Kommissionen har herefter taget den nævnte redegørelse til efterretning, idet tilføjes, at de omhandlede forslag kan forventes offentliggjort enten gennem motorkommissionens betænkning eller i en senere betænkning fra nærværende kommission.

II. Forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen samt større offentlighed i forvaltningen.

I. Forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen.

Ved kommissionens nedsættelse blev det overdraget denne at undersøge og afgive udtalelse om „Forvaltningens forhold til lovgivnings- og bevillingsmyndigheden'".

De spørgsmål, som særlig vedrører forholdet til bevillingsmyndigheden, er henvist til overvejelse i et særligt udvalg, i hvilket også folketingets finansudvalg er repræsenteret. Dette udvalgs arbejde er endnu ikke afsluttet. Et andet af kommissionen nedsat udvalg har behandlet forholdet mellem rigsdagen og administrationen i de almindelige lovgivningsanliggender. Dette udvalg har været sammensat således: Departementschef K. H. Kofoed (formand), departementschef Andr. Møller, stiftamtmand Pinholt, afdelingschef P. Villadsen, kommunaldirektør Hans Nielsen og professor, dr. jur. Poul Andersen. Efter aftale mellem forfatningskommissionen og forvaltningskommissionen har repræsentanter for det foran nævnte udvalg haft lejlighed til overfor de udvalg indenfor forfatningskommissionen, som beskæftiger sig med tilsvarende spørgsmål, at fremføre de synspunkter, der indenfor nærværende kommission er givet udtryk for, samt gennem sine repræsentanter at deltage i mundtlige drøftelser indenfor pågældende udvalg under forfatningskommissionen.

Til brug ved overvejelserne af eventuelle nydannelser i forholdet mellem den lovgivende og administrative myndighed har udvalget indhentet en del oplysninger om, hvilken ordning der er truffet i Sverige på tilsvarende områder. Et resumé af det svenske lovråds organisation og virksomhed er aftrykt som bilag 11 og en lignende redegørelse for den svenske ombudsmandsordning er optrykt som bilag 12. Disse redegørelser er tilstillet forfatningskommissionen.

På grundlag af de førte forhandlinger og den foretagne udvalgsbehandling skal kommissionen udtale følgende:

1) Lovforslagenes udarbejdelse og deres behandling inden deres endelige vedtagelse i rigsdagen.

Udarbejdelsen af de lovforslag, der forelægges rigsdagen, sker i almindelighed enten

a) i kommissioner, nemlig i de tilfælde, hvor det findes naturligt at overdrage repræsentanter for en flerhed af interesser at forberede og udarbejde en i almindelighed mere gennemgribende lovreform.
b) i interne ministerielle udvalg, særlig hvor der er tale om udarbejdelse af lovforslag af større betydning på områder, der griber ind i flere ressortministeriers forhold, eller
c) i et enkelt departement eller kontor, hvor det forberedende arbejde da i almindelighed overdrages een eller flere lovkoncipister, som er særlig sagkyndige på det omhandlede forvaltningsområde.

Der er her set bort fra de lovforslag, som ikke forelægges rigsdagen af pågældende ressortministerium, men af et eller flere rigsdagsmedlemmer, idet forslag af denne kategori

i almindelighed, hvis de i det hele taget fremmes, overgår til departemental behandling for senere, eventuelt i omarbejdet form, at forelægges af ressortministeren.

Kommissionen har ikke fundet anledning til at komme nærmere ind på eller fremsætte udtalelser om, i hvilke tilfælde det må anses for hensigtsmæssigt at gå til nedsættelse af en blandet kommission eller internt udvalg, der udelukkende består af embedsmænd fra de interesserede ministerier, eller at overlade lovforslagets forberedelse til det enkelte departement (eller kontor). Det må afhænge af forholdene i de konkrete tilfælde og de pågældende ministres, eventuelt den samlede regerings skøn.

Derimod har kommissionen gjort sig bekendt med den kritik, som fra forskellig side har været fremme med hensyn til loves affattelse. Efter kommissionens opfattelse må det erkendes, at man ved en kritisk gennemgang af love fra de forskellige forvaltningsområder vil forefinde eksempler på ikke uvæsentlige mangler. Adskillige lovregler er affattede på en måde, der ikke tilfredsstiller kravet om et klart og korrekt dansk sprog, andre er uklare og giver plads for misforståelser og uensartede fortolkninger; i atter andre tilfælde kan der påvises bestemmelser, der er uensartede, skønt de handler om forhold, som ud fra en retslig betragtning må anses for ensartede. Der kan også påvises lovregler, som er selvmodsigende.

Det er indlysende, at uklare og selvmodsigende lovbestemmelser fremkalder retsuvished hos borgerne og myndighederne og befordrer klager og processer, som ikke ville fremkomme, hvis de nævnte mangler ved lovreglerne ikke var til stede. De gør det endvidere nødvendigt at udsende vejledende bestemmelser i form af cirkulærer. De modvirker en forenkling og simplificering af administrationen, idet tunge og uklare lovbestemmelser gør et større administrativt apparat påkrævet, end tilfældet ville være, hvis der ved lovens udarbejdelse var taget større hensyn til deres praktiske gennemførelse.

Betydningen af, at der ved lovens udarbejdelse søges tilvejebragt så enkle, klare og på parallelle områder ensartede lovregler som muligt, er derfor uomtvistelig. Man har derfor i kommissionen overvejet, hvilke foranstaltninger der må anses for egnede til at garantere en mere tilfredsstillende lovforberedelse. Under disse overvejelser er inddraget spørgsmålet om tilvejebringelsen af et centralorgan i administrationen, hvis opgave det var at gennemgå alle eller visse grupper af lovforslag inden deres forelæggelse for rigsdagen, således at man derved kunne undgå de foran omtalte mangler i vor lovgivning.

Interessen har ved denne som ved tidligere drøftelser indenfor interesserede kredse om dette emne samlet sig om to forskellige former for et sådant centralorgan, nemlig enten et lovkontor eller et lovråd.

Kommissionen har gjort sig bekendt med den betænkning, som er afgivet af administrationskommissionen af 1923, der også har fremsat en udtalelse vedrørende forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen. Det fremgår af betænkningen, at justitsministeriet overfor nævnte kommission har stillet forslag om, at der i justitsministeriet oprettedes et kontor, med hvilket der skulle forhandles angående alle af administrationens forskellige afdelinger udarbejdede lovforslag, forinden de fremsattes for rigsdagen. Kontoret skulle påse, at lovforslagene var i overensstemmelse med den almindelige lovgivning om privatretlige forhold, f. eks. reglerne om myndighed og om indgåelse af kontrakter, at lovforslagene stemte med lovgivningens almindelige formueretlige principper, f. eks. om ydelse af erstatning, at lovforslagenes processuelle bestemmelser, f. eks. om påtale og retssagers behandling, var i overensstemmelse med retsplejelovens regler, og at lovforslagenes straffebestemmelser harmonerede med den almindelige straffelovgivning og tilsvarende bestemmelser i andre speciallove, såvel med hensyn til straffens størrelse som med hensyn til, hvem bøder skulle tilfalde.

Endvidere skulle det være kontorets opgave at overvåge, at lovforslagenes betegnelse af institutioner og myndigheder (f. eks. domstole og forvaltningsmyndigheder) var rigtig og i det hele taget at søge afhjulpet den foran omtalte uensartethed ved lovenes sproglige og formelle affattelse.

Kontoret skulle kun bestå af en enkelt mand som leder, hvem der, når det i særlig travle tider var nødvendigt, ydedes hjælp af ministeriets øvrige personale. Arbejdsformen skulle være så lidt formel som mulig, således at underhandlingerne som regel skulle foregå mundtlig mellem lederen og den eller de af vedkommende ressortministerium i de enkelte sager udpegede personer, og det burde tilstræbes, at lovforslagene på et så tidligt tidspunkt som muligt forelagdes lovkontoret, for at arbejdet skulle kunne fremmes mest muligt.

Der var i administrationskommissionen enighed om, at man ikke kunne tiltræde forslaget om oprettelsen af et lovkontor, og nærværende kommission må indtage samme standpunkt, idet man anser det for udelukket, at en så betydningsfuld og omfattende opgave skulle kunne løses på en tilfredsstillende måde af et enkelt kontor indenfor centraladministrationen.

Også spørgsmålet om oprettelsen af et lovråd er behandlet i forannævnte betænkning, og kommissionen har særlig gjort sig bekendt med den ordning, som er indført i Sverige, hvor der er organiseret et lovråd på følgende måde:

Rådet består af 3 af højesterets medlemmer og 1 medlem af den administrative domstol (regeringsrätten), alle valgte på 2 år af de nævnte domstole. Alle love, der i henhold til den svenske grundlovs (regeringsformens) § 87 gives af kongen og rigsdagen i forening, nemlig de almindelige civile love, kriminallove, kirkelove, kriminallove for krigsmagten med dertil hørende rettergangsbestemmelser samt visse andre love, som må ligestilles hermed (love i egentlig forstand), forelægges efter udarbejdelse i de pågældende administrative afdelinger for lovrådet inden forelæggelse for rigsdagen. Forelæggelsen foretages i et foredrag af pågældende embedsmand. Lovrådets behandling er både af reel og formel karakter. Dog beskæftiger lovrådet sig mindre med lovforslagets politiske og sociale side. Næsten enhver af lovrådets behandlinger foranlediger nogen ændring i eller tillæg til det fremlagte lovforslag. I mange tilfælde har lovrådets anmærkninger foranlediget udarbejdelsen af et nyt lovforslag efter helt eller delvis ændrede principper. løvrigt henvises vedrørende den svenske ordning til den som bilag 11 optrykte, i det svenske justitiedepartement udarbejdede redegørelse „det svenska lagrådet".

Indenfor nærværende kommission er meningerne om det hensigtsmæssige i at indføre et lovråd i lighed med det svenske noget afvigende. Et mindretal (Clausen, Jens Jensen, Johnsen, Andr. Møller, Hans Nielsen og Wedell-Wedellsborg) har gjort den opfattelse gældende, at de mangler, som foran er omtalt, bl. a. skyldtes, at lovforberedelsen normalt foregår i et fagkontor, hvis område er stærkt specialiseret, og at det derfor ville være af betydning, om lovforslagene, inden de forelægges for rigsdagen, blev gennemgået af et koncilium, bestående af nogle indsigtsfulde jurister med alsidigt kendskab til lovgivningens almindelige regler og erfaring med hensyn til lovreglernes praktiske anvendelse.

Man har fra denne side peget på, at et sådant råd overvejende bør be'stå af dommere, f. eks. 2 højesteretsdommere og en dommer fra en lavere instans, samt eventuelt en sagfører. Endvidere måtte regeringen have adgang til for en bestemt sag at beskikke et særligt medlem, f. eks. en med kommunallovgivningen kendt person, når talen var om kommunale love.

Der er ikke stillet forslag om at lade behandlingen i lovrådet være obligatorisk. Man mener, at det indtil videre bør overlades regeringen at bestemme, hvilke lovforslag der bør sendes til udtalelse i rådet. Dog vil det formentlig være rigtigst, om man i de forudsætninger, der præciseres ved rådets oprettelse, angav, hvilke kategorier af lovforslag

der fortrinsvis bør forelægges lovrådet. Det bemærkes, at ordningen i Sverige er den, at forelæggelse for lovrådet kun er obligatorisk, forsåvidt angår almindelige borgerlige love, straffelove og kirkelove.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt indførelsen af et lovråd skulle nødvendiggøre, at der i den ændrede grundlov optages en hertil sigtende bestemmelse, bemærkes, at forsåvidt ordningen kun kommer til at gå ud på, at man overlader regeringen, eventuelt et rigsdagsudvalg, selv at træffe bestemmelse om, hvorvidt og i hvilke tilfælde lovrådets medvirkning skal benyttes, kan ordningen træffes ved almindelig lov uden nogen dertil sigtende bestemmelse i grundloven. Derimod kan man ikke ved almindelig lov bestemme, at regeringen *skal* forelægge et lovråd alle eller visse grupper af lovforslag, ligesom en ordning, hvorefter der hjemles et rigsdagsudvalg eller et af tingene ret til at kræve et for rigsdagen forelagt lovforslag behandlet i lovrådet, nødvendiggør, at oprettelsen af et sådant råd hjemles eller forudsættes ved en grundlovsbestemmelse. I grundlovsbestemmelsen bør ikke tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt rådets virksomhed skal gøres fakultativ eller obligatorisk: herom bør bestemmelserne træffes i den almindelige lovgivning, overensstemmende med de til enhver tid rådende synspunkter og indhøstede erfaringer.

Det er ikke tanken, at lovrådet ex officio skulle befatte sig med lovforslag, som er til behandling i rigsdagen. Derimod kunne det fastsættes, at ethvert af tingene og måske vedkommende rigsdagsudvalg skulle have adgang til at indhente en udtalelse fra lovrådet. Det må anses som bedst stemmende med almindelig parlamentarisk praksis, om en anmodning af denne karakter fremsattes overfor pågældende minister.

Der vil næppe være grund til nærmere at præcisere en begrænsning i lovrådets prøvelse af de lovforslag, som bliver det forelagt. En sådan begrænsning er formentlig overflødig. Hvis et lovråd, f. eks. bestående af dommere, skulle give sig til at udtale sig om den rent politiske side af sagen, vil en sådan udtalelse ikke få nogen vægt. Kun prøvelse ud fra lovrådets „officielle" erfaring og indsigt vil kunne få betydning.

Selve prøvelsen i lovrådet behøver •— som erfaringerne i Sverige viser — ikke at tage lang tid. Lovrådet skulle jo i almindelighed ikke tilvejebringe nye oplysninger, føre forhandlinger med udenforstående el. lign., men blot foretage en juridisk gennemgang af lovforslaget.

Efter mindretallets opfattelse, kan der som et argument for oprettelsen af et lovråd yderligere anføres, at der gennem et sådant råds virksomhed ville kunne fastlægges visse almindelige principper for lovteknik og for loves sproglige opbygning og systematiske inddeling, ligesom et lovråd måtte kunne trække visse generelle grænser op for, hvad der bør lovgives om, og hvad der kan overlades til administrationen. Virkningerne heraf ville også kunne komme de lovforslag tilgode, som ikke forelægges lovrådet, altså få betydning for lovgivningen i sin helhed.

De af mindretallet foran fremsatte synspunkter har professor, dr. jur. Poul Andersen tilsluttet sig.

Et flertal (Dige, Koed, Kofoed, Løn, Pinholt, Seidenfaden, Stemann, P. Villadsen og V. Villadsen) har ud fra lignende synspunkter som et flertal indenfor administrationskommissionen af 1923 udtalt sine betænkeligheder ved oprettelsen af et lovråd. Man er af den opfattelse, at et sådan råd vil komplicere i stedet for at simplificere de administrative forhold, altså virke imod de formål, som det er forvaltningskommissionens opgave at søge opnået. Et stort antal af de lovforslag, som bliver forelagt rigsdagen, er af den beskaffenhed, at de gerne skal fremsættes meget snart efter deres udarbejdelse. Skulle de efter at være færdigbehandlede i fagkontoret passere en institution som den her omhandlede, og skulle der finde en række forhandlinger sted mellem de to her nævnte faktorer om lovarbejdets bestemmelser, ville der hertil kræves tid, som det sikkert ofte ville

være vanskeligt at afse. At trække en skillelinie mellem presserende lovforslag, der ikke passerede lovrådet, og andre, som blev forelagt dette, ville gøre nytten af institutionen højst illusorisk, idet værdien af dennes virksomhed netop skulle være, at der tilvejebragtes overensstemmelse og ensartethed i lovgivningen, ved at alle lovarbejder underkastedes en sådan generel institutions behandling. Dersom lovrådet skulle være i stand til at behandle lovforslag fra de forskellige, meget uensartede områder, der findes indenfor nutidens lovgivning, måtte rådet gøres ret talstærkt, hvilket ikke alene ville betyde en ikke ubetydelig udgift for staten, men også gøre arbejdet i rådet besværligt og tidkrævende.

Der er i kommissionen enighed om at fremhæve, at det er af væsentlig betydning, at der under det departementale arbejde med et lovforslags forberedelse gives de embedsmænd, hvem dette arbejde specielt bliver overdraget, den nødvendige tid til at gennemføre det under tilfredsstillende forhold. Et vigtigt moment i denne forbindelse er det også, at der på et så tidligt tidspunkt som muligt finder forhandling sted med de ministerier eller departementer, hvis interesser berøres af bestemmelser i pågældende lovforslag. Der findes vel for tiden almindelige regler og i visse henseender fastlagt praksis med hensyn til forelæggelse f. eks. for finansministeriet for så vidt angår finansielle spørgsmål, for justitsministeriet for så vidt angår straffebestemmelser o. lign., men forholdet er ikke desto mindre dette, at de pågældende ministerier ofte får en så begrænset tid til forslagets behandling, at denne ikke kan gennemføres med tilstrækkelig grundighed, hverken i formel eller reel henseende. Adskillige af de mangler, som undertiden forekommer i de lovforslag, som forelægges rigsdagen, må henføres til de arbejdsvilkår, hvorunder lovforberedelsen har fundet sted.

Der er iøvrigt i kommissionen gjort den betragtning gældende, at det ikke er tilstrækkeligt, at et lovforslag, der forelægges rigsdagen, er enkelt og overskueligt. Det afgørende er selvfølgelig, hvilken skikkelse loven vedtages i af lovgivningsmagten. Det må derfor tillægges den største betydning, om der kunne etableres et nøjere samarbejde end hidtil mellem rigsdagen og de administrative myndigheder under lovenes behandling i tingene. Man må tilskrive mange af de forannævnte tekniske mangler ved lovenes affattelse, at samarbejdet mellem administrationen og rigsdagen ikke har en tilstrækkelig fast form. Når et lovforslag efter fremsættelse på rigsdagen undergår ændringer, forelægges disse vel i almindelighed for de administrative myndigheder af den pågældende minister, for at disse kan skønne over ændringsforslagenes retlige og administrative karakter. Men dels hænder det ofte, navnlig henimod rigsdagssamlingens slutning, at den tid, der bliver tilstået administrationen til at gennemgå ændringsforslagene i, er alt for kort, dels har ændringsforslagene tit, når de forelægges administrationen, i virkeligheden allerede fået deres endelige karakter, idet de er fremgået af et politisk forlig, som pågældende minister ikke ønsker eller er i stand til at få ændret. Forelæggelsen for administrationen er under disse forhold ikke af nogen stor betydning, idet denne i virkeligheden er ude af stand til at opnå *ændr* inger af vigtighed i det forelagte. Man er da også af den opfattelse, at det ville være af stor betydning, om samarbejdet mellem rigsdagen og administrationen kunne finde sted i selve rigsdagsudvalgene, således at de administrative embedsmænd, der har udarbejdet lovforslaget og derfor har det mest indgående kendskab til det, fik adgang til at være rådgivende overfor udvalgene med hensyn til de fremsatte ændringsforslags konsekvenser i formel og reel henseende og derved også at yde bidrag til det endelige lovforslags tekniske opbygning og udformning.

Vel har rigsdagsudvalgene allerede nu ret til at tilkalde særlig sagkyndige; men en sådan tilkaldelse af særligt sagkyndige embedsmænd finder kun sjældent sted, idet fremgangsmåden i almindelighed er den, at forhandlingerne udelukkende føres mellem udvalgets medlemmer, og at ministeren først på et ret fremskredent tidspunkt tilkaldes

til samråd, ligesom ministeren sjældent til disse samråd medtager nogen af sine embedsmænd. Disses indflydelse på udvalgsarbejder udøves altså så godt som aldrig direkte.

I en række andre lande har de administrative embedsmænd adgang til rigsdagsudvalgenes forhandlinger. En sådan ordning gælder fakultativt i Belgien, Frankrig, Holland, Norge og Sverige og benyttes ofte i disse lande.

I Norge og Sverige er det ret almindeligt, navnlig når det drejer sig om et større lovforslag, at den embedsmand, der har udarbejdet lovforslaget, bliver sekretær i det pågældende udvalg. Dersom denne ordning gennemførtes også her i landet, ville det opnås, dels at den specielt sagkyndige administrative embedsmand fik adgang til at lede den tekniske udformning af de stillede ændringsforslag, dels at hans viden på dette særlige område på ethvert tidspunkt under lovværkets behandling kunne komme rigsdagudvalget til gode, dels endelig at pågældende administration i sin helhed stadig kunne holdes à jour med lovforslagets udformning. Dette sidste ville blandt andet forhindre, at administrationen undertiden kommer i den situation uventet og i løbet af en uforholdsmæssig kort tid at skulle tage stilling til et omarbejdet lovforslag, hvis gennemførelse — efter at de politiske faktorer er blevet enige — ønskes fremskyndet mest muligt.

Der kunne efter kommissionens opfattelse endvidere være tale om, at embedsmænd af administrationen deltog i et rigsdagsudvalgs arbejde som særligt tilforordnede, på samme måde som visse specielt sagkyndige tit deltager i en kommissions arbejde for bestemte områders vedkommende. Rigsdagsudvalget måtte selvfølgelig altid være herre over, i hvilken udstrækning man ønskede sådan medvirkning. At indføre ordningen som obligatorisk, således at det på forhånd bestemtes, at rigsdagsudvalg skulle være forpligtet til at lade sådanne udenfor udvalget stående sagkyndige deltage i møderne, tænker man ikke på. Men man ville finde det naturligt, om det efter nedsættelsen af et udvalg, der skal behandle et stort og betydningsfuldt lovforslag, blev en regel, at man enten overfor pågældende minister fremsætter anmodning om at få udpeget en repræsentant for administrationen, der kan fungere som tilforordnet under forslagets udvalgsbehandling, eller engagerer en embedsmand fra pågældende administration som sekretær for udvalget; det kunne iøvrigt tænkes, at det ville være praktisk i visse tilfælde at have såvel en tilforordnet som en sekretær fra administrationen som medarbejder for et rigsdagsudvalg.

Det har været nævnt i kommissionen, om det ville være hensigtsmæssigt her i landet med en ordning, som kendes i visse andre lande, hvor der er adgang for en minister til at lade en administrativ embedsmand møde i rigsdagen og udtale sig på dennes vegne under forhandlingerne, særlig om detailspørgsmål og tekniske emner. Man mener imidlertid, at dette problem er så politisk betonet, at det er mindre rimeligt, om et sådant spørgsmål rejses fra administrativ side.

2) Rigsdagskontrol med administrationen.

Fra forskellig side er der i den sidste tid med stigende styrke rejst krav om en mere effektiv kontrol fra rigsdagens side med administrationen. Dennes myndighedsområde er som følge af forholdenes udvikling blevet forøget, og der er åbenbart i visse kredse en følelse af, at der ikke samtidig er skabt tilfredsstillende garantier for, at den enkelte borger eller hele erhvervsgrupper er betrygget mod administrative vilkårligheder eller fejlgreb, f. eks. gennem uberettigede indgreb eller urigtige fortolkninger af gældende lovregler. Selv om der ved den fremførte kritik som oftest ikke er fremdraget konkrete eksempler på sådanne overgreb fra administrativ side, og skønt det i denne forbindelse bør anføres, at den offentlige administrations voksende omfang og udvidede magtbeføjelser skyldes en

lovgivning, hvortil initiativet er taget fra politisk side, har kommissionen dog ment **det** rigtigt at tage stilling **til,** på hvilken måde det vil være muligt at imødekomme ønsker om en sådan forøget rigsdagskontrol uden at ophæve den i vor forfatning fastslåede adskillelse mellem den lovgivende og den udøvende magt, og uden at man tilvejebringer vilkår for administrationen, der berøver denne dens effektivitet og komplicerer i stedet for at simplificere dens arbejdsforhold.

Ved overvejelserne af, hvorvidt det er påkrævet eller i hvert fald ønskeligt at indføre en udvidet rigsdagskontrol af administrationen og formen for beføjelserne for en sådan, må man først tage i betragtning, hvilken kontrol der efter den gældende forvaltnings- og statsretlige ordning allerede eksisterer.

Det må her først påpeges, at ifølge den forvaltningsordning, som blev fastlagt ved den kgl. forordning af 24. november 1848, er det *ministeren,* der er den ansvarlige chef for det administrative område, som er henlagt til pågældende ministeriums ressort.

Selv om en minister, navnlig i et ministerium med et meget stort forvaltningsområde, kun er i stand til at træffe afgørelse i et fåtal af de sager, der ekspederes fra pågældende ministerium, medens afgørelserne i de øvrige træffes af departementschefen, afdelingscheferne o. s. v., må man imidlertid heroverfor fremhæve, at den nævnte ordning dog medfører, at spørgsmål af principiel karakter og navnlig spørgsmål, hvor afgørelsen er politisk betonet eller **i** det hele har relation til problemer af større offentlig interesse, forelægges til ministerresolution. Forholdet må endvidere være det, at den administrationschef, som har direkte referat til ministeren — generaldirektør, departementschef eller direktør, hvem direkte referat er tillagt — også i de sager, hvor afgørelsen træffes og sagen ekspederes på ministerens vegne (P.M.V.) ved sin resolution må have for øje, at denne er **i** samklang med den politiske ministers synspunkter. Er pågældende embedsmand i tvivl **i** så henseende, vil han altid have at konferere med ministeren, før afgørelse træffes. Endvidere er ordningen her i landet som bekendt denne, at enhver borger kan søge ministeren og forelægge ham sin sag eller indgive skriftlig klage over en sags behandling eller en truffen afgørelse. Dersom der er tale om sager, der er underkastet almindelig departemental afgørelse, jfr. nedenfor, vil en sådan henvendelse til ministeren normalt medføre, at sagen gøres til genstand for en fornyet undersøgelse og overvejelse, og dersom ministeren herefter skønner, at afgørelsen er urigtig, vil den blive ændret, ligesom ministeren selvfølgelig har adgang til at påtale en departemental afgørelse i eller behandling af en sag, hvis det ved sådan fornyet undersøgelse viser sig, at sagen enten formelt eller reelt har været uforsvarligt behandlet.

Der er i det foregående bortset fra sager, hvis afgørelse i henhold til lovgivningen er henlagt til særlige organer, f. eks. landvæsenskommissioner og overlandvæsenskommissioner, fredningsnævn og overfredningsnævnet, landsskatteretten etc., hvis relation **til** den pågældende ressortminister er af en principiel anden beskaffenhed end departementernes, således at de nævnte organers afgørelse ikke kan omstødes af en minister. Enten er afgørelserne inappellable, eller appellanten er henvist til at søge afgørelsen omstødt ved de almindelige domstole. Som supplement til foranstaende redegørelse skal endvidere omtales, at der ved en række særlige bestemmelser er henlagt visse beføjelser til styrelseschefer, f. eks. med hensyn til udnævnelsesretten af nærmere angivne grupper af tjenestemænd. En forvaltningsakt i henhold til en sådan beføjelse kan ikke omgøres ved ministerresolution.

Det må dernæst erindres, at enhver rigsdagsmand har adgang til offentligt at fremdrage ethvert administrativt anliggende, hvad enten dette vedrører en enkelt borger eller en gruppe sådanne eller samfundsinteresser af mere generel karakter. Dette er som bekendt hidtil sket i stor udstrækning ved finanslovens 1. behandling i rigsdagen, specielt i folketinget, men er nu i det væsentlige henlagt til de såkaldte spørgetimer, hvor ministeren offent-

ligt gør rede for ethvert administrativt spørgsmål, der bringes på bane, også sådanne, hvor ministeren ikke selv har resolveret, men hvor afgørelsen er truffet af en ham underordnet embedsmand på ministerens vegne. Endelig kan, hvor en rigsdagsmand eller et politisk parti skønner, at sagen er af en mere prominent karakter, spørgsmål om administrativ vilkårlighed eller urigtig fortolkning af gældende lovbestemmelser rejses ved en interpellation i pågældende ting.

Foruden den parlamentariske kontrol må endvidere nævnes domstolskontrollen. Denne træder dog kun i funktion, når der foreligger en klage fra den, som mener sig forurettet. Den er fastlagt i grundlovens § 70, hvor det hedder: „Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænse". Denne domstolskontrol angår udelukkende lovligheden af en administrativ handling eller en administrativ undladelse — ikke hensigtsmæssigheden heraf. Den må dog anses for principielt meget betydningsfuld, selv om forholdet er det, at relativt få sager af denne art indbringes for domstolene. Bl. a. må man kunne gå ud fra, at alene den omstændighed, at der er adgang for borgerne til at få lovligheden af en administrativ afgørelse prøvet for domstolene, er af betydelig præventiv virkning

Ved overvejelserne af, hvilke yderligere foranstaltninger der kan træffes for at opnå en tilfredsstillende og efter danske forhold passende rigsdagskontrol med administrationen, har det været bragt i forslag, at der burde nedsættes et rigdagsudvalg med bemyndigelse til at omgøre administrative afgørelser og til at give almindelige direktiver for den måde, hvorpå lovene skal forvaltes Udvalget skulle endvidere fungere som et klageorgan, altså som en slags forvaltningsdomstol. Det skulle være berettiget til at forhandle med de administrative embedsmænd om de enkelte sagers behandling og tage stilling til finansielle spørgsmål.

Der er i kommissionen enighed om bestemt at fraråde en ordning af den skitserede art. Det ville betyde et principielt brud på reglen om, at den lovgivende og udøvende myndighed skal være adskilt. Det ville medføre, at den øverste forvaltning ville få et partipolitisk islæt til skade for den objektivitet i forholdet til de politiske partier, som hidtil har været en af dansk administrations uomtvistelige fordele. Ministrenes og embedsmændenes ansvar ville forflygtiges, hvortil kommer, at forretningsgangen i centraladministrationen ved en sådan ordning ville blive tynget af konferencer, som ville tilvejebringe fuldkommen uholdbare ekspeditionsforhold. Det må være et hovedsynspunkt for enhver form for en kontrolordning, at kontrolorganer ikke bliver et integrerende led i den administration, der skal kontrolleres, men at der derimod er adgang til at tage stilling til og eventuelt kritisere allerede trufne administrative afgørelser, altså med andre ord en *efterfølgende* kontrol.

Kommissionen har haft sin opmærksomhed henvendt på den form for kontrol, der er indrettet i Sverige gennem de af rigsdagen valgte ombudsmænd, nemlig justitieombudsmanden, der på rigsdagens vegne fører kontrol med dommere og den civile forvaltnings tjenestemænd, samt militieombudsmanden, der fører kontrol med krigsdomstolene og de tjenestemænd, der lønnes af bevillinger til for svar svæsenet. Denne kontrol udøves for begge ombudsmænds vedkommende på rigsdagens vegne. De vælges af rigsdagen, og det kræves, at de skal være lovkyndige; dette forstås i praksis som et krav om fagmæssig juridisk uddannelse. Oftest er de hentet fra en landsret („hovrätt") eller fra den til højesteret knyttede „nedre justitierevision". Valget gælder for 4 år; der vælges samtidig en stedfortræder for hver af dem. De har til rådighed hver et kontor med kontorchef etc. Ministrene falder udenfor ombudsmændenes tilsynsområde, men iøvrigt kan deres kritik og indskriden rette sig mod alt, hvad der hører til embedsførelsen, hvad enten der er tale om en direkte ulovlig handling, en undladelse, uforstandighed eller udvist udygtighed. De kan optræde dels på grundlag af anmeldelser, dels på eget initiativ. De har

adgang til gennem undersøgelser på stedet at danne sig en opfattelse af retsanvendelse og af embedsførelse i det hele taget. Ifølge instruktionerne for ombudsmændene er de forpligtede til at foretage særlige inspektionsrejser. De har krav på bistand fra kongens embedsmænd, og de almindelige påtalemyndigheder skal på begæring yde ombudsmændene bistand ved udforeisen af påtale. Bliver ombudsmændene opmærksomme på mangler i love og anordninger, skal de gøre forslag til forbedringer.

Ombudsmændene skal rejse strafferetlig påtale mod forsømmelige tjenestemænd og afgiver hvert år hver for sig til den ordentlige rigsdag en beretning om forvaltningen af de dem betroede embeder og redegør for retsplejens tilstand i riget, påtaler mangler ved love og anordninger samt gør forslag til deres forbedring. Beretningen er meget omfattende. Den afgives til rigsdagens lovudvalg til nærmere granskning og udtalelse.

Det er oplyst, at man i Sverige anser ombudsmændenes virksomhed for overordentlig betydningsfuld for opretholdelsen af tilliden til domstolene og forvaltningen og som en vigtig garanti for den rette gennemførelse af lovene.

[øvrigt henvises til den som bilag 12 optrykte, i det svenske justitiedepartement udarbejdede redegørelse for ombudsmandsordningen i Sverige.

Kommissionen har overvejet, om en lignende ordning indført her i Danmark ville passe til vore forvaltningsratlige forhold og tilfredsstille de fremsatte ønsker om en øget rigsdagskontrol med administraionen på en sådan måde, at det ikke ville være hemmende for administrationens effektivitet og mulighed for en enkel og hurtigtvirkende ekspeditionsform.

Det er kommissionens opfattelse, at der ikke ud fra de synspunkter, som det er naturligt at anlægge i den omhandlede henseende på en reform, der tilsigter en øget rigsdagskontrol, kan rettes afgørende principielle indvendinger imod, om man her i landet indførte en lignende ordning som den, der er redegjort for i det foregående — naturligvis tilpasset efter de særlige danske forhold, der jo bl. a. afviger fra forholdene i Sverige derved, at de danske ministre som foran fremhævet er øverste administrationschefer, på hvis ansvar alle centraladministrationens afgørelser træffes.

Man har fundet det naturligt at drage en sammenligning mellem en ordning med ombudsmænd og den allerede eksisterende ordning med hovedrevisorer. Disses kontrol udøves overfor regnskabsføringen og i det hele forvaltningen af de til statshusholdningen bevilgede midler, derunder en kontrol med, om de trufne dispositioner er i overensstemmelse med de for bevillingen af lovgivningsmagten præciserede forudsætninger, således som disse fremtræder i bevillingslovens anmærkninger etc. Endvidere har hovedrevisorerne adgang til at udøve kritik overfor de administrative myndigheders økonomiske dispositioner. Det bemærkes, at det i regnskabsloven af 1926 er fastslået, at sådan kritik kan udøves, selv om pågældende administration kan påberåbe sig en ministerresolution i sagen. Hovedrevisorernes antegnelser til statsregnskabet og de administrative myndigheders finansielle dispositioner rettes som bekendt til statsregnskabsrådet og føres derved frem for de af rigsdagen valgte statsrevisorer og indgår i den udstrækning, disse beslutter det, i statsrevisorernes årlige beretning, der forelægges rigsdagens forum til kritik eller godkendelse.

En ordning på grundlag af den svenske ombudsmandsordning ville i afgørende grad være parallel med den allerede i 1926 gennemførte ordning med hensyn til kontrol af administrationens finansielle dispositioner. Området ville blot blive et andet, nemlig de dispositioner, som er truffet på grundlag af lovbestemmelser af almindelig retlig karakter.

Kommissionen har ikke taget stilling til, hvorvidt en ombudsmandsordning må anses for påkrævet, eller med hvilke modifikationer i forhold til den svenske ordning den burde gennemføres, men har kun konkluderet i, at af de forslag, der har været fremme med hensyn til en større rigsdagskontrol med administrationen, synes en ordning på grundlag

af ombudsmandstanken ikke at være stridende imod danske statsretlige principper og ikke at være hemmende for administrativ forenkling.

Man må dog i denne forbindelse tage i betragtning, at der er en afgørende forskel mellem ministrenes administrative stilling i Sverige og i Danmark, idet ministrene efter det her i landet indførte ministerialsystem — med de foran nævnte begrænsninger — er administrationens ansvarlige chef. Efter de for ombudsmændene i Sverige gældende instrukser er der ikke adgang til at gribe ind overfor beslutninger, i hvilke ministeren har truffet afgørelsen. En sådan begrænsning indenfor en eventuel dansk ombudsmandsordning ville gøre denne betydningsløs, idet ombudsmanden kun ville få adgang til at beskæftige sig med spørgsmål af underordnet karakter.

II. Større offentlighed i forvaltningen.

Dette spørgsmål har været genstand for indgående behandling i det udvalg, som har afgivet indstilling vedrørende det foran under pkt. I omhandlede emne. Repræsentanter for udvalget har haft adgang til at fremføre dettes synspunkter i møder i et af forfatningskommissionen nedsat arbejdsudvalg, som bl. a. har haft til opgave at tage stilling til forannævnte problem. Endvidere har udvalget indhentet udførlige oplysninger om den i den svenske grundlov hjemlede vidtgående adgang for offentligheden til at gøre sig bekendt med statens og den kommunale forvaltnings offentlige dokumenter samt de i Sveriges almindelige lovgivning fastsatte undtagelsesregler („sekretessbestemmelser"). Der henvises i øvrigt til det som bilag 13 optrykte, i det svenske justitiedepartement udarbejdede „P. M. angående allmänna handlingars offentlighed enligt svensk rätt".

På grundlag af de foreliggende oplysninger og førte forhandlinger skal kommissionen fremsætte efterfølgende redegørelse og udtalelse:

A. Den svenske ordning.

Offentlighed i forvaltningen indførtes i Sverige ved trykkefrihedsforordningen af 1766, som blev revideret i 1812. Denne forordning har en grundlovsbestemmelses karakter, hvilket blandt andet betyder, at en ændring kun kan gennemføres, når den vedtages af 2 rigsdage med et mellemliggende normalt valg til andetkammeret. Senere er forordningen ændret i 1937 og senest i 1949 med virkning fra 1. januar 1950.

Princippet må siges at være, at „allmänna handlingar" det vil sige offentlige dokumenter, er frit tilgængelige for enhver, selv om vedkommende ikke har nogen direkte interesse i dokumentets indhold og resultatet af de administrative overvejelser. Ved offentlige dokumenter forstås enhver hos en statslig myndighed beroende sag, der er indgået til pågældende myndigheds behandling, hvad enten denne er kommet til myndigheden udefra eller kommet i stand indenfor pågældende myndighed. Bestemmelsen gælder ikke alene dokumenter i almindelig forstand, men også kort, tegninger og billeder.

Ved statsmyndigheder forstås i henhold til trykkefrihedsforordningen alle statsdepartementer, forsvarets kommandoekspeditioner, rigsdagen, almindelige kirkemøder, afdelinger af disse, udvalg, nævn og „embedsværk" og øvrige til statens forvaltning hørende myndigheder og institutioner.

I 1937 blev offentlighedsreglerne også overført på de kommunale myndigheder.

Referater eller andre optegnelser, som gøres indenfor de forvaltende myndigheder alene til sagens oplysning og forberedelse til brug for den, som skal træffe afgørelse i sagen, henhører ikke til begrebet „alman handling", uden for så vidt optegnelsen, efter sagens slutbehandling, tilakteres sagen som henhørende under denne (§ 4).

Sagen skal betragtes som indkommet til myndigheden, til hvem offentlighedskravet kan stilles, når den afleveres til myndigheden eller dennes repræsentant, som har til opgave at modtage sagen, andragendet etc. (§ 5, stk. 1).

Brevbøger, journaler, registre etc. anses for „upprättade" det vil sige udfærdigede og dermed underkastede offentlighedsreglen, når indførelsen er færdig. Protokoller og dermed ligestillede antegnelser anses for „upprättade", når de af pågældende myndighed justeres eller på anden måde erklæres færdigbehandlede for pågældende sags eller emnes vedkommende. Andre sager, som knytter sig til administrative spørgsmål af forskellig art, betragtes som „upprättade", når de ekspederes eller — hvis ekspedition ikke finder sted i pågældende sag — når sagens behandling afsluttes af myndigheden.

Licitationstilbud, konkurrenceskrivelser og lignende, som ifølge de tilstedeværende forudsætninger skal indgives i forseglet konvolut, er ikke at betragte som indkommet før tidspunktet for åbningen af tilbudene etc.

Personlige breve samt beretninger, som indgives til myndighederne alene for opbevaring i arkiv eller af hensyn til forskning og videnskabeligt formål, henregnes ikke til „allmänna handlingar".

Den, som begærer at gøre sig bekendt med en „allmän handling", skal, så snart det er muligt, have adgang hertil. Han skal have adgang til på stedet at gennemlæse sagen eller afskrive det af denne, han ønsker at afskrive. Han kan også mod nærmere fastsat afgift erholde afskrift af sagakterne. Hvis en del af sagen skal holdes hemmelig, kan oplysninger fås som foran nævnt af den resterende del.

Nægtes udlevering af sagakter, kan der klages til overordnet myndighed. Fastholdes nægtelsen, kan klagen påankes for den særlige myndighed, som i så henseende af kongen er bemyndiget til at træffe afgørelse. Nægtelse kan kun fastholdes, hvis dette har hjemmel i de særlige sekretessbestemmelser, jfr. nedenfor. Den omstændighed, at sagen er påstemplet „hemmelig", er ikke afgørende. Det skal være oplyst, hvilken myndighed der har foretaget afstemplingen, datoen herfor og lovhjemmelen for, at den skal kunne betragtes som hemmelig. Det er således af kongen forordnet, at i militære sager kan forsvarsministeren og i de udenrigske sager udenrigsministeren foretage den kvalificerede hemmelighedsafstempling.

Besværinger om, at udlevering er nægtet, går til det såkaldte „besvärsinstitut" med endelig appel til regeringsretten. Besvärsretten har imidlertid ikke fået større betydning, idet en appel tager tid, og da det mest er pressen og nyhedsbureauerne, der interesserer sig for disse oplysninger, haster det med at få oplysningerne, og dersom man ikke får dem hurtigt, har de ofte mistet deres interesse. Før besvärsretten oprettedes i 1937, var det ombudsmændene, der ofte påtalte nægtelse af sagens udlevering til offentligheden.

Hensigten med denne vidtgående offentlighed i den svenske administrative forvaltning er ifølge trykkefrihedsforordningen, at man vil fremme en fri meningsudveksling og en alsidig oplysning. Det er da også en kendsgerning, at det specielt er pressens repræsentanter, som udnytter den foreliggende adgang til at studere administrationens aktstykker. Offentligheden har derved et virksomt kontrolmiddel overfor administrationen. Det argument, som særlig anføres til forsvar for den specielle svenske ordning, er, at det befordrer retssikkerheden og garanterer borgernes ensartede behandling i ensartede tilfælde. Det er jo indlysende, at den omstændighed, at enhver har adgang til nærmere at blive gjort bekendt med, hvorledes også andres sager, andragender etc. er blevet behandlede, kan benyttes til at drage sammenligninger med en sag, som vedrører hans specielle interesser, og, dersom denne er afgjort på anden måde eller med et afvigende resultat, at danne grundlag for en klage over den ham vedkommende afgørelse.

I trykkefrihedsforordningen kap. 2, § 1, er det udtalt, at der i offentlighedens foran omtalte adgang til at blive gjort bekendt med forvaltningsdokumenter (almänna handlingar) kun kan gøres sådanne indskrænkninger, som fremgår af hensyn til enten rigets sikkerhed og forholdet til fremmede magter, *eller* myndigheders løsning af opgaver med inspektion, kontrol og andet tilsyn, *eller* forbrydelsers opklaring *eller* beskyttelse af statens, menigheders og den enkeltes behørige økonomiske interesser *eller* privatlivets fred, personlig sikkerhed, anstændighed og sædelighed.

Oprindelig indeholdtes i selve trykkefrihedsanordningen angivelse af disse undtagelsesbestemmelser. Disse var altså grundlovsbestemte. I 1937 udskilte man disse diskretionsbestemmelser af grundloven og henlagde dem til en særlig lov, idet man dog i grundloven opretholdt den almindelige karakteristik som foran angivet. Men de nærmere betegnede tilfælde ville man altså have underkastet den almindelige lovgivning og dermed give lettere adgang til ændringer, idet nødvendigheden af at tilpasse sig til retsudviklingen på andre områder gør det ønskeligt, at adgangen til at revidere diskretionsbestemmelserne er så let som muligt. Disse bestemmelser er iøvrigt at betragte som midlertidige og bortfalder automatisk, når tiden for deres gyldighed er udløbet.

Antallet af undtagelsesbetstemmelser fra trykkefrihedsforordningens adgang for offentligheden til at gøre sig bekendt med „almänna handlingar" var i 1812 kun ganske få, 6 à 7. Nu er gruppen vokset til mere end det tredobbelte, og de fleste af disse er kommet ti] i de sidste årtier. Man har med andre ord fået adgang til at gøre den ene undtagelse efter den anden fra hovedreglen, og listen er ftadig voksende. Dette viser formentlig, at princippet om offentlighed ikke uden videre selv i Sverige er let at tilpasse til den moderne retsudvikling.

Diskretionsbestemmelserne, som nu hovedsagelig indeholdes i loven af 28. maj 1937, som iøvrigt siden er blevet ændret ved en række love (lov af 6. september 1939, lov af 12. april 1940, lov af 1. juni 1945 og lov af 10. juli 1947), er overordentlig omfattende og vanskelige at få et overblik over. Der er forsøgt en gruppering, der kan opdeles således:

1. Oplysninger fra statsrådsprotokoller og tilsvarende protokoller samt sager vedrørende udenlandske og militære forhold.
2. Sager vedrørende myndigheders virksomhed i det offentliges interesse.
3. Sager vedrørende enkeltpersoners personlige forhold.
4. Sager vedrørende enkeltpersoners økonomiske forhold.
5. Sager vedrørende andre forhold af økonomisk art.

Hvis man gennemgår paragrafferne i foran nævnte hovedlov af 28. maj 1937, bliver de vigtigste diskretionsbestemmelser følgende:

De i statsrådet førte protokoller i sager, der angår rigets forhold til fremmede magter, såvel som protokoller i kommandospørgsmål ma ikke uden kongens tilladelse udleveres tidligere end 50 år efter protokollatets dato. Andre i statsrådet førte protokoller må ikke uden kongens tilladelse udleveres tidligere end 2 år efter protokollatets dato. Det er forbeholdt kongen at forordne, at også sådanne protekollater først må udleveres efter længere tids forløb, dog højst 50 år (§ 1).

Rigsdagens protokoller, der føres i lukkede møder i medfør af rigsdagsordningens § 56, må ikke uden kongens og rigsdagens tilladelse udleveres før efter 50 år.

Dersom rigsdagen iøvrigt holder møde for lukkede døre, kan pågældende kammer beslutte, at protokoller ikke uden kammerets tilladelse må udleveres før efter et vist tidsrum, dog højst 50 år.

Sager, der angår rigets forhold til fremmede magter, må først udleveres efter 50 års forløb, med mindre kongen bestemmer noget andet. Lignende bestemmelser gælder,

for så vidt angår svenske myndigheders forbindelse med myndigheder i fremmede lande eller undersåtter fra disse, eller forhold der iøvrigt vedrører fremmed magt, idet det dog her er pågældende myndighed og ikke kongen, der kan give undtagelse fra nævnte diskretionsregler.

Sager, som vedrører krigsmagtens mobilisering eller virksomhed under krigstid eller i tilfælde af krigsfare, forsvarsmagtens mobiliseringsforråd og udrustning, landets fæstningsværker og andre forsvarsforanstaltninger, orlogsstationer samt de for krigsmagten tjenlige værfter, fartøjer, flyvestationer etc., kommunikationslinier, eksperimenter, opfindelser, planlæggelse af det civile forsvar eller alment økonomisk forsvarsberedskab er inddraget under diskretionsbestemmelserne efter kongens nærmere bestemmelse. Offentliggørelse må først finde sted efter 50 års forløb, dog kan i særlige forhold hemmeligholdelsen udstrækkes til længere tid.

De af rigsdagen nedsatte udvalgs protokoller samt protokoller fra de af staten nedsatte komitéer, udvalg etc. må ikke uden pågældende organs tilladelse offentliggøres, før arbejdet er afsluttet.

Sager, der har betydning for oplysningers tilvejebringelse under retstvist, hvori myndighederne er interesserede, må ikke uden pågældende myndigheds tillodelse udleveres, før sagen er endelig afgjort, eller efter 20 års forløb regnet fra aktstykkets dato.

Sager, hvis formål er at danne grundlag for myndighedernes inspektionsvirksomhed eller undersøgelsesarbejde, eller som har til formål at danne grundlag for kundskabsprøver under offentlig kontrol, er efter kongens nærmere bestemmelse afskåret fra udlevering, før den pågældende undersøgelse, inspektion eller prøve er tilendebragt.

Sager, der har til formål at danne grundlag for udarbejdelse af en byplan, må ikke udleveres, før forslaget om byplanen er offentlig tilgængelig. Tilsvarende gælder for beregninger af grundværdier o. lign.

Sager, der indeholder redegørelse for eksperimenter eller prøver af naturvidenskabelig eller teknisk art, som myndighederne lader iværksætte for det offentliges regning, må ikke uden pågældende myndigheds tilladelse udleveres før efter 20 års forløb.

Sager vedrørende politiets, toldvæsenets eller anklagemyndighedens virksomhed til forhindring eller undersøgelse af forbrydelser må ikke udleveres, for så vidt der er grund til at antage, at udleveringen kan modvirke sagens opklaring eller være til skade for rigets sikkerhed eller for enkeltpersoner. Dog må en sådan sag ikke hemmeligholdes i længere tid end 70 år fra aktstykkets dato, og kongen har bemyndigelse til i særlige tilfælde at bevilge undtagelse fra forannævnte bestemmelse.

Oplysninger, som fremgår af strafferegisteret, må ikke udleveres i andre tilfælde eller på andre vilkår end fastsat i den særlige lov om strafferegistre. Underretninger og oplysninger, som angår svenske undersåtter i udlandet, der er idømt straf og som derefter afleveres til svenske myndigheder, må ikke udleveres i andre tilfælde eller på andre vilkår end af kongen nærmere fastsat.

Sager under fængselsvæsenet, tvangsarbejdsanstalter, opdragelsesanstalter etc. som vedrører en på anstalten anbragt person, må ikke udleveres i andre tilfælde eller på andre vilkår end af kongen bestemt; iøvrigt først 70 år efter aktstykket dato. Tilsvarende bestemmelse gælder for institutioner, som har tilsyn med lovovertrædere, vagabonder o. lign., selvom disse ikke er anbragt på egentlig anstalt.

Optegnelser i kirkebøger, folkeregistre og mandtalsbøger, ligesom sager, der vedrører sjælesørgeres gerning eller kirketugten, må, for så vidt de indeholder oplysninger om den enkelte persons forhold, ikke uden pågældendes samtykke udleveres før 70 år efter optegnelsens eller sagens dato, for så vidt der ikke er sikkerhed for, at oplysningen ikke misbruges til skade for den pågældende person.

Sager, der indeholder oplysninger fra læger eller sundhedsstyrelsen eller repræsentanter for denne, og som har til formål at benyttes ved retsafgørelser eller i ægteskabssager samt sager, der har relation til sundhedspleje, fattigforsorg, understøttelse i barselstilfælde, ungdomsbeskyttelse, ret for den enkelte til at indkøbe alkoholholdige drikke, behandling af alkoholister, folkepensionering, pensionsstyrelsens eller pensionsnævns virksomhed, ulykkesforsikring, understøttelser, hjælpevirksomhed i tilfælde af arbejdsløshed, kontrol med udlændinge, som opholder sig i landet, må for så vidt angår de enkeltes personlige forhold ikke uden pågældendes samtykke udleveres til andre før efter 70 års forløb. Selvom sådant samtykke ikke foreligger, kan dog en sag udleveres, forsåvidt man konstaterer, at der er sikkerhed for, at den ikke misbruges til skade for pågældende person eller til skade for hans pårørende. Ved sådan udlevering skal der tilvejebringes sikkerhed for, at de nævnte forudsætninger er til stede.

Oplysninger, der indgår til overformynderen o. lign. myndighed må ikke udleveres før efter 20 års forløb, for så vidt oplysningerne angår den enkeltes økonomiske forhold. Der er dog i den særlige lov om formynderskab foreskrevet visse særlige regler, hvori afvigelser fra foranstående regel er angivet.

De hos statsmyndigheder eller kommunale myndigheder foreliggende oplysninger af statistisk art må, for så vidt disse oplysninger angår navngivne enkeltpersoner, aktieselskaber eller andre sammenslutninger, ikke udleveres før efter 20 års forløb uden vedkommendes samtykke eller for så vidt oplysningen efter sin natur og det formål, for hvilket oplysningen kræves, er af den beskaffenhed, at der haves sikkerhed for, at udleveringen ikke kan misbruges til pågældendes skade.

De oplysninger, som foreligger for myndighederne til vejledning for taksationsforretninger, eller som har betydning for beregning af skat, må ikke udleveres før efter 20 års forløb, for så vidt ikke pågældende interesserede giver sit samtykke. I skatteloven findes dog bestemmelser, der i en vis udstrækning giver undtagelser fra foranstående diskretionsregel.

Sager, som indeholder oplysninger til brug for tilsynsmyndigheder for banker, sparekasser og andre pengeinstituter eller forsikringsanstalter, må ikke udleveres før efter 20 års forløb i den udstrækning, oplysningerne vedrører institutionernes forhold, forretningsanliggender el. lign.

Oplysninger, der indkommer til rigsforsikringsanstalten eller forsikringsrådet vedrørende forsikringer i ulykkestilfælde under arbejde, eller f. eks. mod erhvervssygdomme, må ikke udleveres før efter 20 års forløb, for så vidt oplysningerne tjener til at bedømme de forhold, under hvilket arbejdet udføres, arbejdernes antal, arbejdstid, aflønningsforhold etc. Udleveringen kan dog finde sted, når sikkerhed haves for, at oplysningerne ikke kan bruges til arbejdsgivernes skade. Tilsvarende gælder alle oplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse vedrørende arbejdsgivernes driftshemmeligheder, forretningsforhold m. v.

I sager, som vedrører statens kontrol eller støttevirksomhed ved produktion, handel, transport og andre spørgsmål, der vedrører næringslivet, kan kongen — i det omfang de indeholder oplysninger om forretnings- eller driftsforhold, hvis offentliggørelse kan skade pågældende forretning eller selskab —• bestemme, at der ikke må ske offentliggørelse før efter en vis tid, højst 20 år.

Sager, der vedrører ansøgninger om patent, må ikke udleveres, selvom ikke patent opnås, i andre tilfælde end det er foreskrevet i en særlig forordning angående patenter.

Sager, som omhandles i loven om forligsmægling i arbejdstvistigheder, må ikke udleveres før efter 20 års forløb uden i de tilfælde, hvor pågældende myndighed finder, at

udlevering kan finde sted. Tilsvarende gælder i spørgsmål vedrørende det offentliges fordeling af arbejde og formidling i arbejdsspørgsmål.

Sager angående mål og vægt samt patenter må kun udleveres efter de regler, som angives i pågældende love.

Sager vedrørende mægling i arbejdsstridigheder må, såfremt pågældende myndighed bestemmer det, først offentliggøres efter 20 års forløb.

Sager vedrørende offentlig arbejdsanvisning må ikke udleveres før efter 20 års forløb, medmindre der haves sikkerhed for, at oplysningerne ikke misbruges til skade for arbejdsgivere eller arbejdssøgende.

Sager, som vedrører offentlige myndigheders fremskaffelse eller meddelelse af oplysninger til enkeltpersoner, eller besvarelser og undersøgelser for enkeltpersoners regning, kan kun udleveres efter kongens nærmere bestemmelse.

Sager, som indkommer til den offentlige retshjælpsinstitution, og sager, der iøvrigt foreligger i henseende til retshjælp for enkeltpersoner, må ikke udleveres før efter 70 års forløb, uden for så vidt pågældende institution eller notarius publicus samtykker heri.

Oplysninger om trafikale spørgsmål, som beror hos statslige eller kommunale myndigheder for samfærdsel, og oplysninger, som toldvæsenet er i besiddelse af vedrørende varer, der behandles af dette, må ikke uden samtykke af den, hvem sagen vedrører, udleveres tidligere end efter 20 års forløb, for så vidt der ikke tilvejebringes sikkerhed for, at oplysningerne ikke misbruges til skade for pågældende.

Sager, som beror hos post- og telegrafvæsenet, og som indeholder oplysninger om særskilte postforsendelser, telegrammer eller telefonsamtaler, må ikke udleveres til andre end forsendelsens afsender eller modtager eller nogen af dem, der har ført telefonsamtalen eller er indehaver af pågældende telefonapparat.

Sager, som vedrører den enkeltes forhold til postsparebanken eller postgirokontoret, må ikke udleveres før efter 20 års forløb, for så vidt ikke pågældende selv giver tilladelse hertil.

Oplysninger om lånansøgeres forhold, der er beroende hos offentlige myndigheder, må ikke udleveres før efter en vis tid, højst 20 år. Dette gælder dog ikke, for så vidt angår pågældende myndigheds beslutning om lånets bevilling.

B. Offentlighedsprincippet i dansk statsforvaltning.

Der er utvivlsomt i ret vide kredse for tiden en stemning fremme for at indføre offentlighedsprincippet i administrationen. Dette er også let forståeligt. Selv under mere normale forhold er der til administrationen henlagt en så stor mængde afgørelser, der kan være af allerstørste betydning for borgernes personlige og økonomiske interesser, at det må være naturligt, at samfundet ønsker størst mulig sikkerhed for, at disse afgørelser sker efter samvittighedsfuld overvejelse på sagligt grundlag efter retningslinier, som samfundet kan anerkende og acceptere. Og det er også forståeligt, at spørgsmålet, om tilstrækkelig sikkerhed i den henseende foreligger, om kontrolmuligheden bør forøges, og om den rette vej hertil ville være at indføre offentlighedsprincippet i administrationen i lighed med, hvad der allerede gælder ved domstolene, rejses i en periode, hvor særlig stærk indgriben fra statsmagtens side har gjort sig gældende over mange store og nye områder, og **hvor** en bemyndigelseslovgivning i vidt omfang har overladt administrationen at træffe afgørelserne, uden at der på forhånd i lovgivningen har kunnet opstilles faste kriterier for administrationen.

Imidlertid er dette problem langt fra så enkelt, som mange vil forestille sig. Før man går til en ændring i det nuværende system, må man gøre sig klart, hvilke fordele og

mangler der kan følge med den ene eller den anden ordning, og først derefter kan man danne sig et skøn over, hvorvidt, i hvilket omfang og under hvilke former man bør reformere på dette område.

Det synes naturligt her at gøre opmærksom på, at de spørgsmål, som er til fælles overvejelse i forfatningskommissionens udvalg 3 og forvaltningskommissionen, vel kan opdeles i 3 afsnit: 1) rigsdagens kontrol med administrationen, 2) offentlighedsprincippets indførelse i forvaltningen og 3) den enkelte borgers adgang til at få fyldestgørende oplysning vedrørende hans egen sags behandling, men at der dog er en afgørende sammenhæng mellem de 3 spørgsmål, der alle sigter på en kontrol med administrationen, set fra forskellig side, men med det fælles formål at give borgerne tryghed for, at forvaltningsvirksomheden udøves på rette måde. Såfremt der, f. eks. gennem oprettelse af justitieombudet ved siden af hovedrevisoraterne, skabes en fyldestgørende ordning med hensyn til rigsdagens adgang til kontrol, og såfremt der sker udvidelse af den enkelte borgers adgang til i anledning af hans egen sag at få oplysninger om denne sag og tilsvarende sagers behandling, vil spørgsmålet om offentlighedsprincippets indførelse i administrationen i alt fald i første række blive spørgsmålet om pressens adgang til at gøre sig bekendt med de omstændigheder, der foreligger i en administrationssag og danner grundlaget for forvaltningsorganets afgørelse. Det er da også erfaringea fra Sverige, at det i ganske overvejende grad er nyhedsbureauer og journalister, som benytter den i regeringsformen og trykkefrihedsforordningen hjemlede adgang til gennemsyn af administrationens aktstykker. At denne adgang for pressen for borgerne i almindelighed kan have stor interesse, er en sag for sig; men sikringen af den lovgivende forsamlings kontrol og den enkelte borgers adgang til at få oplysning er altså ikke afhængig af indførelse af offentlighedsprincippet.

Der er i kommissionen enighed om, at det i første række er et politisk spørgsmål, hvorvidt der skal gennemføres de for offentlighedsprincippets gennemførelse nødvendige forandringer i vor statsforvaltning. På den anden side synes det naturligt, at forvaltningskommissionen — således som også i kommissoriet forudsat —• udtaler sig om spørgsmålet om trangen til og konsekvenserne af en nyordning samt i et vist omfang om de former, under hvilke etableringen eventuelt kunne ske.

Det har været drøftet, om det statsretligt for indførelse af offentlighedsprincippet er påkrævet at optage en grundlovsbestemmelse, der giver hjemmel til ved almindelig lov at indføre dette princip. Det er fra særlig sagkyndig side hævdet, at en sådan nødvendighed ikke foreligger. Derimod vil en såkaldt løfteparagraf i grundloven have den betydning, at den fastslår ønskeligheden af en positiv løsning af problemet og derfor er egnet til at støtte bestræbelserne for dets løsning. At gå videre for tiden ville iøvrigt ikke være gørligt. Der kan ikke være nogen tvivl om, at det, før man her i landet kunne gennemføre en nyordning på dette område, ville være nødvendigt at lade hele spørgsmålet om, i hvilket omfang og under hvilke former ordningen skulle gennemføres, underkastes en indgående behandling i en alsidig sammensat kommission.

Kommissionen henleder opmærksomheden på, at man ikke uden videre fra domstolene bør eller kan drage en parallel til administrationen. Offentlighed i retsplejen betyder i første række, at almenheden har adgang til at overvære de mundtlige forhandlinger i retten; men sådanne mundtlige forhandlinger finder kun undtagelsesvis sted indenfor forvaltningen. Der er i det store og hele så stor forskel mellem domstolenes og administrationens virksomhed, at spørgsmålet om offentlighed i administrationen ikke kan afgøres efter, hvad der er rigtigt for domstolenes vedkommende, men må bero på selvstændige afvej eiser af de hensyn, der inden for administrationen taler for eller imod.

I det foregående er der nærmere gjort rede for det svenske offentlighedssystem, hvis princip er ligefrem forankret i grundloven, og som er udbygget i løbet af en lang

periode. Der har i forvaltningskommissionen været fuld enighed om, at skal man her i landet indføre offentlighedsprincippet, vil det i alt fald ikke kunne ske ved, at man uden videre overfører den svenske ordning. Netop de mange års praksis har i Sverige givet adgang til at indpasse systemet i administrationen og modificere det, efterhånden som udviklingen gjorde en tilpasning påkrævet. Det fremgår da også af de foreliggende oplysninger, at man — navnlig i de sidste årtier, hvor statsforvaltningens funktioner er vokset stærkt dels ved forøgelsen af de allerede eksisterende opgavers antal, dels ved at nye opgaver er inddraget under den offentlige forvaltning — har måttet udvide det område, der er unddraget offentlighedens adgang til at gøre sig bekendt med de foreliggende sagsakter. Dersom der her i landet skulle gennemføres en ordning, der i princippet svarede til den i Sverige gældende, forudsatte dette, at man foretog en detailleret gennemgang af de administrative sagsområder for at finde frem til den nødvendige begrænsning af området for offentlighedsprincippets anvendelse, ligesom man nærmere måtte overveje de former, under hvilke ordningen bedst kunne praktiseres.

En sådan undersøgelse kunne muligvis føre til, at en eventuel indførelse af offentlighedsprincippet i dansk statsforvaltning ikke bør foretages på den måde, at reglen om offentlighed gøres generel, og at der derefter som i Sverige hjemles et antagelig stadigt voksende antal undtagelsesbestemmelser, men at man angiver de forvaltningsmæssige områder, hvor der på nærmeie angivne vilkår er fri adgang til at gøre sig bekendt med de foreliggende erklæringer etc.

Indenfor kommissionen er der iøvrigt fremhævet den betragtning, at man ved sammenligningen af forholdene i Sverige og i Danmark ikke kan bortse fra, at det danske ministerialsystem er principielt afvigende fra det i Sverige gældende, idet ministeren her i Danmark er den, som overfor offentligheden har ansvaret for det under ham sorterende departements forvaltning og de i denne trufne afgørelser, selv om disse er trufne på ministerens vegne af departementschefen eller andre under ham sorterende embedsmænd. Disse er ministerens rådgivere og administrative hjælpere, og det har hidtil været betragtet som en naturlig konsekvens af denne ansvarsfordeling, at det også var ministeren, der alene bestemte, hvorvidt en i sagen foreliggende indstilling og erklæring skulle tilgå offentligheden eller ej, f. eks. ved sagens behandling i rigsdagen eller pressen. I nær forbindelse med ministerens stilling som øverste administrationschef står den vide adgang her i landet til at gå til ministeren angående en sags afgørelse, eventuelt at få spørgsmålet bragt frem gennem en forespørgsel i rigsdagen, en ordning, der i betydelig grad tilgodeser ikke blot den enkeltes, men også almenhedens interesser overfor administrationen.

Hele kommissionen er på det rene med, at indførelse af offentlighedsprincippet vil medføre forøget arbejde i administrationen og dermed også udgifterne til denne. Herom skal bemærkes følgende:

Dersom man tænkte sig. at der ligesom i Sverige gaves en generel hjemmel, der begrænsedes ved en række nærmere angivne undtagelsesregler, vil administrationen i mange tilfælde komme til at stå overfor tvivls- og grænsetilfælde, så meget mere som undtagelsesbestemmelserne i de fleste tilfælde ikke er absolutte, men betingede dels af samtykke fra pågældende person eller institution dels af tilstedeværelsen af visse forudsætninger, som det er overladt pågældende administration eller overordnet instans at bedømme; for en sådan bedømmelse er der tilmed ikke i loven opstillet bestemte kriterier, men givet plads for et administrativt skøn. At en ordning af en sådan karakter dernæst vil medføre et betydeligt forøget arbejde for administrationen, er uomtvisteligt. Noget mere begrænset ville utvivlsomt det administrative merarbejde blive, dersom man gik den vej, som foran er antydet, h\ orefter de sagsområder, hvor offentlighedsprincippet blev bragt i anvendelse,

direkte blev angivet i forbindelse med klart præciserede vilkår for den hjemlede adgangs udnyttelse, men undgås kan det dog ikke, at der både kommer usikkerhed i afgørelserne og merarbejde for administrationen.

Der er dernæst blevet peget på, at man må regne med, at myndighedserklæringer, som kan påregnes at skulle blive offentligt tilgængelige og fremdrages i dags- og fagpressen eller i en rigsdagsdiskussion, vil blive så forbeholdne og afsvækkede, at de kun i højst utilstrækkelig grad vil danne grundlag for bedømmelsen af de pågældende forhold. Dette vil blandt andet medføre, at de myndigheder, til vejledning for hvem erklæringerne er afgivne, vil være henvist til gennem personlige henvendelser — telefonisk eller mundtlig eller på anden måde, som unddrager sig offentlig kontrol — at skaffe sig supplerende oplysninger, en fremgangsmåde, der både er tidskrævende og principielt uheldig, ligesom den naturligt vil svække den tilsigtede virkning af den fra visse sider ønskede reform. Man har i denne forbindelse henvist til, at den nuværende i tjenestemandslovens § 26, stk. 1, hjemlede ordning her i landet, hvorefter enhver ansøger til en ledig avancementsstilling har ret til at gøre sig bekendt med den foresattes påtegning på ansøgningen og oplysning om, hvorvidt en negativ udtalelse motiveres, i praksis har medført, at der i mange tilfælde indhentes underhåndsoplysninger om ansøgere til ledige tjenestemandsstillinger. Det er også oplyst overfor kommissionen, at erhvervsorganisationer, hvis erklæringer i henhold til hjemmelen i loven af 2. februar 1866 af handelsministeriet er meddelt klagere og ansøgere, har besværet sig over, at sådan meddelelse er givet. Fra anden side indenfor kommissionen er det blevet fremhævet, at et offentlighedsprincip også vil kunne få gavnlige virkninger med hensyn til erklæringer som de omhandlede, navnlig derved, at den, der afgiver erklæringen, får et større ansvar for dens indhold.

Offentligheden i administrationen skulle sikre, at der blev mulighed for at få kendskab til det, der danner grundlaget for den trufne afgørelse. Der må derfor være adgang til at se de i sagen foreliggende dokumenter, herunder de af en underinstans til et ministerium afgivne udtalelser. På den anden side må kommissionen betragte det som givet, at de interne referater, der udarbejdes i centraladministrationen ved en sags forelæggelse for den, der har afgørelsen, ikke hører til de papirer, som offentligheden får adgang til. Forsåvidt der er tale om centrale styrelser, der kun er delvis departementale (generaldirektorater og direktorater, hvis chef har direkte referat til ministeren), vil det iøvrigt være vanskeligt at trække et i praksis anvendeligt skel mellem de erklæringer og udtalelser, som hører til de offentligt kontrollable, og dem, der i henhold til foran fremførte opfattelse er unddragne sådan kontrol.

Kommissionens stilling til det rejste problem kan herefter resumeres således:

Der er enighed om,

at afgørelsen om offentlighedsprincippets indførelse i dansk statsforvaltning fortrinsvis er et politisk spørgsmål,

at det er umuligt med eet slag at gennemføre en ordning i lighed med den svenske her i landet; en forudgående detailleret gennemgang af nyordningens praktisering på de forskellige sagområder er påkrævet.

at offentlighedens adgang til forvaltningens sagakter betyder forøget administrativt arbejde og dermed en forøgelse af de offentlige udgifter.

I sin vurdering af en nyordnings betimelighed og betydning er meningerne indenfor kommissionen derimod delte.

Et flertal (Dige, Jens Jensen, Johnsen, Kofoed, Løn, Seidenfaden, Stemann og P. Villadsen) er af den opfattelse,

at det danske ministerialsystem med det dertil knyttede ansvar for ministeren for administrative afgørelser gør en principiel og generel udvidelse af offentlighedens adgang til kendskab til forvaltningsakter upåkrævet, ja ubetimelig;

at en sådan vil medføre afgørende ulemper og tvivlsomme fordele.

Et mindretal (Clausen, Koed, Andr. Møller, Hans Nielsen, Pinholt, V. Villadsen og Wedell-Wedellsborg) anser det trods de fremsatte indvendinger for rigtigt

at soge de fra forskellige hold fremsatte krav om en afgørende udvidelse af forannævnte art imødekommet og kan derfor anbefale, at der foretages en tilbundsgående undersøgelse af, i hvilket omfang dette er muligt.

Til de af mindretallet foran fremførte synspunkter har professor, dr. jur. Poul Andersen sluttet sig.

Det bemærkes, at kommissionens foranstående udtalelser kun har relation til den egentlige statsadministration, og man har ikke taget stilling til, hvilke konsekvenser indforeisen af offentlighedsprincippet i statsadministrationen ville kunne få for den kommunale forvaltning.

Kommissionen ønsker endnu hertil at føje følgende bemærkning:

Loven af 2. februar 1866 bestemmer følgende:

„Den, der i en ham vedkommende sag har indgivet ansøgning til embedsmænd eller kommunale autoriteter eller klage over disse, skal, når ansøgningen ikke bevilges, eller klagen ikke tages til følge, på forlangende være berettiget til en gang at erholde afskrift af den eller de i sagen afgivne erklæringer, eller lejlighed til at tage afskrift af samme. Dette skal dog ikke finde anvendelse med hensyn til ansøgninger om embeder eller bestillinger, eller om fritagelse for tiltale, eftergivelse eller formildelse af tilkendte straffe, ligesom ej heller med hensyn til embeds- eller bestillingsmænds klager over deres foresatte."

Det drejer sig i denne lov ikke om et offentlighedsprincip i administrationen, men om en adgang for ansøgere og klagere til at få kendskab til de i vedkommendes egen sag foreliggende erklæringer m. v., og hører derfor efter sin natur nærmest hjemme i forbindelse med sporgsmålet om begrundelse af administrationens afgørelser. Imidlertid har man under hensyn til sammenhængen mellem de 3 grupper af spørgsmål dog ønsket her at fremdrage denne lovbestemmelse. Den ved denne hjemlede adgang til at blive bekendt med det i ens egen sag foreliggende materiale er efter det for kommissionen oplyste kun blevet benyttet i meget begrænset omfang, og man kunne ud fra denne erfaring naturligt rejse det spørgsmål, om der så kan være særlig trang til, at der skulle gives adgang til at blive bekendt med behandlingen af andres sager. Men dersom man vil mene, at en sådan trang foreligger, forekommer det den del af kommissionen, der er overvejende betænkelig ved indførelsen af offentlighedsprincippet, jfr. foran, at der måtte kunne findes en tilfredsstillende løsning ved en revision af loven af 1866, hvorved der også blev givet adgang for en ansøger, der har fået afslag, til at blive bekendt med det grundlag, der har foreligget i andre, med hans egen tilsyneladende parallelle sager, i hvilke andragendet er imødekommet. Den pågældende vil derved opnå at få kendskab til administrationens fremgangsmåde ved behandling af andragender, udstedelse af bevillinger etc. og derved kunne bedømme, om der er udvist vilkårlighed ved afgørelser i spørgsmål, hvor ensartede synspunkter bør brinages til anvendelse.

III. Motivering af administrative afgørelser.

Også dette spørgsmål, der har en vis sammenhæng med de foran behandlede problemer om offentlighed i forvaltningen og om forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen, har været behandlet i det udvalg, scm har afgivet indstilling vedrørende de foran under pkt. I og II omhandlede emner. Derimod har der ikke om dette spørgsmål været ført forhandlinger med repræsentanter for forfatningskommissionen, idet spørgsmålet ikke har nogen forbindelse med eventuelle ændringer i de i grundloven fastsatte bestemmelser.

Efter den i kommissionen stedfundne drøftelse af udvalgets indstilling skal man udtale følgende:

Der er i den diskussion, der for tiden føres om administrative problemer, fra forskellig side fremført krav om, at skrivelser fra administrationen, der indeholder dennes afgørelse af en sag, også skal indeholde begrundelsen for den trufne afgørelse. Såvel den enkelte borger som organisationer, sagførere m. v. skulle efter de fremførte synspunkter have krav på at få oplysning om, hvorfor resultatet er blevet, som det er, ligesom det er fremhævet, at hvor det drejer sig om en afgørelse, der er truffet af en central myndighed, vil en tilfredsstillende begrundelse også kunne være af stor betydning som veiledning for andre myndigheder.

I sin videste udformning må kravet vel siges at gå ud på, at alle afgørelser skal motiveres, altså hvad enten afgørelsen er et afslag eller det modsatte. I realiteten kan kravet dog formentlig siges at være begrænset til de tilfælde, hvor afgørelsen betyder et afslag. Det er i alt fald stort set kun i disse tilfælde, selve andrageren er interesseret i at få nærmer3 besked, hvad enten denne interesse ligger i, at han ønsker at få at vide, hvorfor han ikke kan opnå det, som måske andre har opnået, eller i at han kan blive klar over, om der har foreligget fejl, der kan rettes, manglende oplysninger, der kar fremskaffes, eller hindringer, der kan ryddes af vejen. At der kan være tilfælde, hvor der også kan være en mere almindelig interesse i at give oplysning om begrundelsen for en positiv afgørelse, kan ikke bestrides; bl. a. vil oplysning om de forhold, der i så henseende har været til stede som afgørende momenter, være af interesse ved affattelsen af noter til kommenterede lovudgaver, i artikler i fagblade o. s. v. Men de her omtalte tilfælde må dog betragtes som undtagelsestilfælde, således at det næppe kan være betænkeligt at fastslå, at drøftelserne kan begrænses til de tilfælde, hvor afgørelsen går ud på et afslag.

I disse tilfælde skulle efter det rejste krav forvaltningen være forpligtet til i afgørelsesskrivelsen altid at oplyse, hvilke momenter der var taget i betragtning i negativ eller positiv retning, hvorved borgerne eller eventuelt domstolene kunne få oplysning om det virkelige grundlag for afgørelsen. Hvor der har dannet sig en fast praksis, burde det pålægges forvaltningen, når den gav afslag på en henvendelse, at gøre rede for denne praksis og begrunde, hvorfor ansøgeren ikke var omfattet af de tilfælde, hvor begunstigelsen efter praksis bliver meddelt. En udtalelse om, at man „af hensyn til konsekvenserne" eller „af principielle grunde" ikke har kunnet imødekomme det ansøgte, vil efter de her fremførte synspunkter ikke være tilstrækkelig til at tilfredsstille det fremsatte krav.

Efter de gældende regler er der ikke nogen almindelig forpligtelse for de administrative myndigheder til at motivere en afgørelse, hvad enten denne er af mere generel og principiel karakter, f. eks. en fortolkning af en lovbestemmelse, eller den kun angår et individuelt tilfælde, f. eks. afslag på en dispensationsansøgning eller lignende. En undtagelse herfra er bestemmelsen i forsorgslovens § 52, som udtrykkelig foreskriver, at enhver af socialministeriets afgørelser i forsørgelsessager skal begrundes og indeholde henvisning til den lovbestemmelse, i henhold til hvilken afgørelsen er truffet. Det er oplyst, at

denne bestemmelse har medført en noget tung og tidskrævende administration, og at de kommunale myndigheder, sociale udvalg etc., der har modtaget skrivelser, som er affattede i overensstemmelse med denne regel, af og til har givet udtryk for, at man ville foretrække en mere koncentreret udtalelse fra ministeriet. I praksis har det også vist sig, at man i et vist omfang har måttet opgive den udførlige, individuelle begrundelse og i stedet for benytte standardkoncepter, hvor man f. eks. indskrænker sig til at henvise til det af den foregående instans — i almindelighed kommunalbestyrelsen — indtagne standpunkt. Trods disse mangler ved ordningen har den dog efter socialministeriets opfattelse — alle forhold taget i betragtning — virket tilfredsstillende — navnlig fordi den har bidraget til, at de omhandlede sager underkastes en meget grundig og alsidig overvejelse, før der bliver afgivet endelig resolution.

Den ministerielle praksis er iøvrigt meget forskellig med hensyn til afgørelsers begrundelse; dels er der saggrupper, f. eks. afslag på naturalisationsandragender og benådningssager, hvor der aldrig i svaret gives nogen motivering for den trufne beslutning, dels er der ministerier, hvor det i højere grad end i andre er praksis at give adressaten oplysning om, hvad grunden er til, at man har indtaget den i svarskrivelsen angivne stilling i den forelagte sag.

Efter de oplysninger om virkningen af bestemmelsen i forsorgslovens § 52, som foran er gengivet, må det påregnes, at en tilsvarende regel for samtlige administrative områders vedkommende vil medføre et betydeligt forøget arbejde for administrationen, idet udarbejdelsen af svarene vil stille forøgede arbejdskrav og ordningen i højere grad end hidtil kræve forelæggelse for højere embedsmæssig instans. Dette vil navnlig for de store administrative områder betyde en opsvulmen af arbejdet, som ligger udenfor det overkommeliges grænse. Det er f. eks. oplyst, at varedirektoratet i 1946 havde en så stor korrespondance, at direktoratets indgående post udgjorde ca. 1,7 mill. forsendelser. Overfor disse synspunkter er det dog anført, at en begrundelse af administrative afgørelser for visse sagområders vedkommende kan virke arbejdssparende, idet man derved undgår den korrespondance og de personlige henvendelser, som et umotiveret afslag på ansøgninger etc. under de nuvadende forhold giver anledning til.

Under drøftelsen af det foreliggende emne er det endvidere fremført, at rent bortset fra at kravet om afgørelsers motivering som foran nævnt vil stille meget store, i visse tilfælde uoverkommelige arbejdskrav, vil et generelt påbud til de administrative myndigheder om en begrundelse af enhver afgørelse af principielle grunde være betænkeligt. De bemyndigelser, der iiavnlig i de senere års lovgivning er givet administrationen, må nødvendigvis i en vis udstrækning give adgang til at udøve et skøn i de enkelte foreliggende **tilfælde,** og det vil da være forbundet med betydelige vanskeligheder at opstille en skriftlig begrundelse for den trufne afgørelse. Man kan heller ikke bortse fra, at der i visse spørgsmål f. eks. angående import- og eksporttilladelser, militære indkaldelser og hjemsendelser etc. kan foreligge omstændigheder, hvor det ville være uheldigt, om der kan kræves en nærmere motivering for de synspunkter, som har været bestemmende for administrationen. Det kan heller ikke nægtes, at forholdene kan ligge så usikkert og skifte så hurtigt — hvad man under og efter krigen har haft eksempler på —, at fremsættelsen af en nærmere motivering kan være betænkelig, ja måske direkte uheldig. Anføres der en særlig hindring, der er afgørende lige i øjeblikket, kan dette fremkalde forventning om, at der kan opnås et positivt resultat, når denne hindring er fjernet, men ved andragendets fornyelse kan måske andre, eventuelt nyopståede, hindringer føre til et nyt afslag. Der kan også i sager foreligge sådanne forhold af personlig art f. eks. i adoptions-, indfødsrets- og benådningssager, som ikke er egnede til at danne grundlag for en officiel skriftlig motivering. — I spørgsmål om tjenestemandsstillingers omnormering, ændring af honorarer

etc. vil en fyldestgørende motivering for administrationens stilling på grund af spørgsmålets sammenhæng med almindelige lønningspolitiske synspunkter i mange tilfælde nødvendiggøre en udførlig og derfor stærkt arbejdskrævende udredning.

De spørgsmål, administrationen skal tage stilling til, er i det hele taget så uensartede, at det må anses for ugørligt at gennemføre en generel ordning på dette område; der er således afgørende og principiel forskel på sager, hvor der i lovgivningen er hjemlet borgerne adgang til under nærmere angivne forudsætninger at opnå et eller andet økonomisk eller retligt gode, og sager, hvor der eksisterer et generelt forbud, men hvor administrationen har hjemmel til at dispensere fra forbudet, uden at nærmere kriterier for tilståelsen af sådan dispensation er angivet i loven, f. eks. hvor loven siger, at der kan dispenseres under „særlige" eller „ganske særlige omstændigheder", uden at der er sagt noget om, hvad der i så henseende er tænkt på. I den sidste gruppe af sager synes der ikke at kunne stilles krav om en udførlig begrundelse af eventuelle afslag. T adskillige af de herhen hørende tilfælde må i virkeligheden en meddelelse om, at administrationen „af hensyn til konsekvenserne" ikke ser sig i stand til at imødekomme det ansøgte, være fyldestgørende.

Medens kommissionen således vil finde det uigennemførligt eller — i visse tilfælde — uheldigt at gøre kravet om motivering for administrative afgørelser generelt og obligatorisk, er man enig i, at det vil være ønskeligt i videre omfang end hidtil at lade en administrativ afgørelse ledsage af oplysning om de forhold, som har været bestemmende for administrationens standpunkt, og mener, at det ved udarbejdelsen af forvaltningslove i hvert enkelt tilfælde må overvejes, om begrundelse af de i henhold til loven trufne afgørelser bør være obligatorisk. I hvilken udstrækning dette kan lade sig gøre, må afhænge af sagernes karakter, ligesom man ikke kan lade ude af betragtning, hvorvidt det administrationsapparat, som har fået overdraget løsning af bestemte opgaver, i praksis kan overkomme det merarbejde, som er en uundgåelig følge af, at man lade de ekspederede svar indeholde begrundelser, overensstemmende med de foran nærmere omtalte krav.

Hvad angår de krav, der kan stilles med hensynet til en begrundelses indhold, må det først bemærkes, at det synes rimeligt i første række at forlange en henvisning til den lovregel, i henhold til hvilken afgørelsen måtte være truffet. I mange tilfælde vil det ved et afslag være tilstrækkeligt med en sådan henvisning. Men iøvrigt bør de faktiske forhold, der har været anset for afgørende for det af administrationen indtagne standpunkt, anføres. Skulle man gå videre, måtte man komme ind på at klarlægge for ansøgeren bestanddelene i det af administrationen udøvede skøn, som havde ført til det foreliggende resultat, men som det vil fremgå af de foran fremførte betragtninger, vil en forpligtelse for administrationen til at fremsætte oplysninger om, hvorledes man på grundlag af en skønsmæssig vurdering af de foreliggende almindelige og individuelle forhold er kommet til den trufne afgørelse, ofte være forbundet med betydelige vanskeligheder.

Det har indenfor kommissionen været anført, at ministerielle skrivelser, hvori der gives afslag på et andragende, i visse tilfælde har haft en sådan affattelse, at der bibringes andrageren det indtryk, at myndigheder, der, før afgørelsen blev truffet, har været hørt i sagen, og som er nævnt i ministeriets svarskrivelse, har taget samme stilling til sagen som ministeriet, uanset at pågældende myndigheder overfor ministeriet har givet udtryk for et andet standpunkt. Kommissionen må anse det for at være en selvfølge, at ministeriernes skrivelser affattes således, at der ikke bibringes borgerne en urigtig forestilling om, hvilket standpunkt der er givet udtryk for af de myndigheder, med hvem ministeriet har brev vekslet inden sagens afgørelse.

Det har været drøftet, om der i forbindelse med begrundelsen også bør kræves, at der gives ansøgeren en meddelelse om eventuel adgang til klage over afgørelsen og den fastsatte frist herfor. Selv om dette vil betyde en forøgelse af administrationens arbejde

ved sagernes ekspedition, må det dog anses for principielt rigtigt at imødekomme det her fremsatte ønske i det tilfælde, hvor en speciel lovregel har etableret en overinstans; derimod kan en meddelelse om, at der kan ske henvendelse til højere myndighed, ikke anses for påkrævet, hvor der er tale om afgørelser, der træffes af myndigheder, der ressortmæssig er underlagt pågældende ministerium, idet det må anses for almindelig bekendt, at der i sådanne sager er adgang til i sidste instans at fremføre klage over en administrativ afgørelse for ministeren.

Det forekommer naturligt i forbindelse med omtalen af disse spørgsmål at gøre opmærksom på, at man i nogen grad vil være i stand til at erstatte en individuel motivering med en generel, idet pågældende minister eller den embedsmand, ministeren eventuelt overdrager en sådan opgave, overfor offentligheden gjorde rede for de retningslinier, administrationen følger indenfor visse sagområder. Dette har som bekendt under krigen og i efterkrigstiden fundet sted navnlig fra handelsministeriets side ved de gennem radioen udsendte redegørelser for forsyningssituationen og de konsekvenser for befolkningen, som ændringer i denne førte med sig. Noget lignende måtte også kunne foretages under almindelige forhold på visse andre områder, dels ved benyttelse af radioen, dels ved en orientering af såvel dagspressen som fagpressen. Gennem denne sidste kunne snævrere kredse orienteres på sådanne særlige områder, hvor sagerne ikke anses for at have almen interesse, men hvor man til gengæld kunne give en sagkyndig kreds mere detaillerede oplysninger. Der tænkes her ikke alene på lovregler, der har speciel relation til visse branchers virksomhed, men også — og måske særlig — på cirkulærer eller principielle skrivelser, hvor det kan have betydning, at den juridiske tekniske formulering udbygges ved en nærmere forklaring, såvel af de til grund liggende forudsætninger som med hensyn til de i cirkulærerne indeholdte reglers anvendelse i praksis.

Det vil også have betydning for offentlighedens orientering i administrative anliggender, om der ydedes den, der søger oplysning om en sags behandling eller en regels forståelse, en let tilgængelig vejledning med hensyn til, hvilken myndighed (departement, afdeling eller kontor) man i så henseende skal henvende sig til. Som bekendt har politiet en oplysningscentral, hvor publikum blandt andet kan blive gjort bekendt med forskellige krisebestemmelser og lignende, og hvorfra der også gives anvisning på, hvilket kontor eller andet administrativt organ der kan give nærmere oplysning om foranstaltninger, der ikke horer til politiets ressort. Det synes naturligt, at der knyttes forbindelse fra de forskellige ministerier, direktorater etc. til denne central, således at denne altid har å journførte oplysninger om, hvor henvendelser rettest skal finde sted, for at publikum kan få autoritativ besked i de spørgsmål, hvori vejledning søges. Derimod må man advare imod, at denne central selv indlader sig på at svare på centralstyrelsens vegne i spørgsmål, der ligger udenfor politiets eget område. Ministerierne kan ikke overlade til politiets oplysningscentral at give autentiske fortolkninger i forhold, hvis afgørelse er henlagt til ministerierne. Det ville også være praktisk, om man i de enkelte administrationsområder (ministerier, direktorater), særlig sådanne der modtager hyppige forespørgsler fra erhversdrivende, lånsøgende etc., udarbejdede en detailleret oversigt over sagfordelingen og andre oplysninger, som kan være til nytte for en hurtig og praktisk publikums vej ledning, og at denne oversigt placeredes hos en enkelt eller nogle få tjenestemænd, som havde et tilstrækkeligt kendskab til hele området. Der måtte så gives instruks om, at alle henvendelser — telefoniske, mundtlige og skriftlige — måtte rettes til pågældende. Også med hensyn til lokalemæssig vejledning kunne der ved opslagstavler og lignende ydes publikum, der søger kontorer i ministerialbygningen, vare- eller prisdirektoratet m. v. en bedre service end tilfældet er for tiden.

Der kan endvidere være anledning til at pege på, at en udgivelse af de større og

mere betydningsfulde love med oplysende noter, knyttet til de enkelte bestemmelser, i høj grad tjener til vejledning for de myndigheder, sagførere og andre, for hvem disse lovregler har interesse, og at der er grund til at søge sådanne arbejder udgivet i større udstrækning end hidtil.

Et mindretal (Hans Nielsen) er vel enig i, at et generelt krav om begrundelse af alle afgørelser ville føre til en opsvulmen af administrationens arbejde og derfor ikke kan imødekommes, men kan på den anden side ikke tiltræde, at man nøjes med foranstående udtalelse om, „at det vil være ønskeligt i videre omfang end hidtil at lade en administrativ afgørelse ledsage af oplysning om de forhold, som har været bestemmende for administrationens standpunkt." Mindretallet må foreslå, at enhver borger, hvem der er meddelt afslag, sikres adgang til efter udtrykkelig begæring at få meddelt begrundelsen for afslaget.

III. Betænkning vedrørende forhold i undervisningsministeriets 2det departement m. m.

Arbejdsudvalget til nærmere undersøgelse af undervisningsministeriets særlige forhold (hvis sammensætning fremgår af kommissionens 4. betænkning pag. 103) har fortsat gennemgangen af sagområderne under undervisningsministeriet og har særlig beskæftiget sig med sagområderne henhørende under undervisningsministeriets 2. departement. Endvidere har man som fremhævet i arbejdsudvalgets 1. indstilling undersøgt mulighederne for forenkling og rationalisering af købstadskolernes forhold, og endelig har man beskæftiget sig med undervisningsmininisteriets interne organisation.

Departementschef Paludan Müller har været beskikket til at deltage i udvalgets arbejde forså vidt angår undervisningsministeriets 2. departement.

Arbejdsudvalget har afgivet indstilling til kommissionen, som på grundlag heraf udtaler følgende:

I. Undervisningsministeriets 2. departement.

Indledning.

For den langt overvejende del af de til dette departement henlagte forretninger gælder det, at de i modsætning til 1. departements vedrører opgaver af ren statslig karakter, knyttede til forvaltningen af statsinstitutioner, og at der som mellemled mellem disse og ministeriet kun undtagelsesvis (således for arkivvæsenets og til dels for statsbibliotekernes vedkommende) findes organer, som er specielt indrettede på at bestride administrative funktioner, og endelig at kun enkelte af institutionerne selv er forsynet med et mere udviklet administrativt kontorapparat. Allerede dette forhold medfører, at en decentralisation ved udlægning af sager fra ministeriet til underordnede myndigheder kun vil kunne ske i ret begrænset omfang. Hermed stemmer det godt, at administrationskommissionen af 1923 i sin i 1924 afgivne 1. betænkning på grundlag af en indgående undersøgelse af forretningsgangen for departementet og de dette underlagte institutioner mente at kunne fastslå, at der kun var enkelte mindre væsentlige områder, med hensyn til hvilke det kunne findes praktisk at foreslå en decentralisation ud over, hvad der i så henseende allerede var sket. Administrationskommissionen udtaler herom i sin betænkning (side 400), at den i det hele finder den gældende administrationsform for de foran nævnte institutioner hensigtsmæssig.

Kommissionen har imidlertid foretaget en fornyet selvstændig prøvelse af de heronihandlede forhold, og selv om det resultat, man herved er nået til, ikke fjerner sig meget fra den ovemrøvnte kommissionsbetænkning, anser man det dog påkrævet på en række punkter at bringe en enklere forretningsgang end den nu praktiserede i forslag. Herom skal man for hvert af departementets 2 kontorer bemærke følgende:

1. kontor.

A. Almindelige spørgsmål.

1. Rejsetilladelser.

Efter de nugældende regler skal rejsetilladelser til udlandet for tjenestemænd med kongelig udnævnelse ved de højere læreanstalter, statsbibliotekerne, statens museer og rigshospitalet indhentes hos ministeriet, når rejsen foretages udenfor en ferie. Medens det bør have sit forblivende herved for institutionschefens vedkommende, foreslås det, at sådanne tilladelser for det øvrige til den pågældende institution knyttede personale fremtidig meddeles af institutionens styrelse eller chef, forsåvidt den ansøgte tilladelse kun drejer sig om rejser af indtil 2 ugers varighed.

2. Vikarordninger.

Der har fra institutionernes side været fremsat ønske om, at vikarordninger (bestridelse af stillinger dels under den pågældende indehavers forfald som følge af sygdom eller af anden grund, dels når vedkommende stilling henstår ubesat), både forsåvidt angår godkendelse af vikarens person og af vikarens lønning, skulle kunne træffes af institutionens ledelse i *alle* tilfælde, ikke blot for kortvarige vikariaters vedkommende. Uanset at dette forslag ville give en administrativ lettelse, mener man dog ikke, at det vil være rigtigt at unddrage disse sager fra ressortministeriets kontrol i de tilfælde, hvor det drejer sig om en langvarig besørgelse af stillingen ved stedfortræder. En væsentlig forenkling i administrationen ville dog også i de sidstnævnte tilfælde kunne tilvejebringes, hvis ministeriet selv kan træffe bestemmelser om de to forhold uden at skulle forelægge vikarlønningsspørgsmålet for de bevilgende myndigheder. Forsåvidt vikarvederlaget holdes indenfor aspirantlønnen for vedkommende stilling, jfr. tjenestemandslovens § 12, stk. 6, ser man ikke rettere, end at det vil være unødvendigt at indhente bevillingsmyndighedernes tilslutning, medmindre der er tale om orlov med bibeholdelse af løn, og vederlaget til stedfortræderen ikke kan afholdes af en vikarkonto. Ved vikariater i ledige stillinger og under orlov uden løn vil vikarudgiften efter det foran anførte ikke overskride besparelsen under vedkommende lønnings-, honorar- eller medhjælpskonto, hvorfor det findes ubetænkeligt, forudsat at de i tjenestemandsloven indeholdte retningslinier for bestridelse af tjenestemandsstillinger ved konstitution følges, at lade ressortministeriet selv træffe afgørelsen.

3. Forhold vedrørende ansættelse og afskedigelse af det underordnede personale, der ved de enkelte institutioner ansættes af vedkommende institutions ledelse.

Kommissionen foreslår, at korrespondance med finansministeriet om godkendelse af alders- og helbredsbetingelser i sager af denne art sker direkte mellem institutionen og finansministeriet uden undervisningsministeriets mellemkomst, medmindre der undtagelsesvis skulle opstå spørgsmål af principiel natur.

4. Ansættelse i stillinger som honorarlonnede lektorer og reservelæger m. fl.

Fra forskellige institutioners side har der været rejst ønske om, at ansættelse i disse stillinger blev foretaget af vedkommende institutions ledelse uden forelæggelse for ministeriet. Kommissionen må dog ligesom undervisningsministeriet finde det ønskeligt, at ministeriet bevarer kompetencen til at ansætte i sådanne stillinger, der besættes med videnskabsmænd, og hvor der ofte kan opstå ligeså store vanskeligheder ved besættelsen

som i de tilsvarende overordnede stillinger. Dog henstiller man, at det, hvor det drejer sig om genbeskikkelse, må kunne overlades til institutionschefen at foretage denne, såfremt der i det organ (lærerråd, fagråd eller forsåvidt angår rigshospitalet lægeråd), der har indstillingsretten med hensyn til stillingens besættelse, er enighed om genbeskikkelsen.

5. Godtgørelse efter tjenestemandslovens § 15.

Ifølge § 15 i tjenestemandsloven kan kvindelige tjenestemænd, der efter ansøgning afskediges uden pension som følge af indgåelse af ægteskab, når visse i loven nærmere præciserede betingelser er opfyldt, få udbetalt et beløb der for hvert fuldt års tjeneste som tjenestemand udgør $^1/_8$ af årslønnen med stedtillæg og reguleringstillæg ved afskedigelsen, dog aldrig ud over 1 års lønning med tillæg.

Man foreslår, at beregning og udbetaling af disse godtgørelser henlægges til institutionerne selv, forudsat at betingelserne for at oppebære den pågældende ydelse foreligger klart opfyldte. I tvivlstilfælde bør sådanne sager forelægges finansministeriet gennem undervisningsministeriet.

B. Særlige sager vedrørende de enkelte institutioner.

1. Indberetninger om doktordisputatser og meddelelse af doktorgrader.

Indberetninger af denne art, der hidtil er fremsendt til undervisningsministeriet med særlige skrivelser, foreslås indskrænket til en ganske kort meddelelse — påført et af de til ministeriet indsendte eksemplarer af den pågældende afhandling — om tid og sted for forsvaret af afhandlingen og om datoen for gradens konferering.

2. Immatrikulationstilladelser.

Kommissionen tager til efterretning, at undervisningsministeriet er sindet at foretage en revision af de om dette forhold gældende bestemmelser, således at en væsentlig del af de herhenhørende dispensationer henlægges til universiteterne selv.

3. Visse sager vedrørende Danmarks farmaceutiske højskole.

Kommissionen finder, at højskolen bør kunne træffe afgørelse i følgende forhold, uden at det pågældende spørgsmål, således som det nu er tilfældet, behøver at forelægges ministeriet:

a. Den årlige optagelse af studerende, eventuelt efter godkendelse af visse generelle regler.
b. Tilladelse til afkortning af discipeltiden med indtil ½ år.
c. Ekstraordinære studerendes fritagelse for kontingentbetaling.
d. Tilladelse til at indstille sig til sygeeksamen.
e. Tilladelse til at indstille sig til eksamen mere end et vist antal gange.

Hvad de under b—e nævnte forhold angår, må hjemmelen til den ønskede bemyndigelse tilvejebringes gennem en ændring af de herom fastsatte bestemmelser i kgl. anordning af 14. september 1942.

4. Indberetninger til statens hovedbiblioteker om meddelelse af borgerskab som bogtrykker.

Disse indberetninger sendes nu af vedkommende politimester (i København magistraten) som den myndighed, der meddeler borgerskaberne, til undervisningsministeriet, der videresender dem til hovedbibliotekerne. Da ministeriet på dette område således kun fungerer som et ufornødent mellemled, må man anse det for rettest, at forretningsgangen ændres derhen, at de pågældende indberetninger tilgår bibliotekerne direkte fra politimesteren (magistraten).

C. Andre spørgsmål.

Ifølge § 2 i lov nr. 677 af 22. december 1919 mod forbud om videresalg af billetter til offentlige forlystelser kan undervisningsministeren give boglader, bureauer, kiosker og lignende forretninger bevilling til mod et fastsat vederlag at modtage og besørge forudbestilling af billetter til offentlige forlystelser.

Det er kommissionens opfattelse, at meddelelse af sådanne bevillinger naturligt bør overgå til politiet, som i forvejen ifølge næringslovgivningen m. v. beskæftiger sig med lignende spørgsmål, og man henstiller derfor til ministeriet at overveje betimeligheden af en ændring af loven i overensstemmelse hermed.

2. kontor.

1. Rejsetilladelser.

De herom gældende bestemmelser for de under 2. kontor henhørende tjenestemænd (statsskolernes lærere) svarer ganske til de for personalet ved institutionerne under 1. kontor foreskrevne regler og foreslås derfor ændrede på samme måde som disse.

2. Sager om time- og fagfordeling samt antagelse af vikarer ved statsskolerne.

Når den endelige godkendelse af skolernes indstillinger i disse sager stedse er sket ved undervisningsministeriets resolution, uagtet undervisningsinspektørens stilling til de pågældende forslag er afgørende for deres bedømmelse i faglig og pædagogisk henseende, er grunden hertil at søge i den omstændighed, at der i forbindelse med ministeriets godkendelse sker en beregning og anvisning af den lærerne tilkommende betaling for overtimer og hjemmearbejde samt af vikarernes vederlag, og at der til denne administrative virksomhed knytter sig en betydelig økonomisk interesse for det offentlige. Administrationskommissionen af 1923 var i sin betænkning inde på spørgsmålet om en decentralisation på de her nævnte områder, men fandt det af hensyn til ministeriets indseende med den økonomiske side af de omhandlede sager ikke tilrådeligt at foreslå nogen forandring i den bestående ordning (se betænkningen pag. 401—402).

Kommissionen kan ikke for sit vedkommende finde det naturligt, at ministeriet vedblivende skal bebyrdes med de her omtalte anliggender, der domineres af ren[f] faglige og skolemæssige hensyn. Hvad timeplanerne angår, måtte den rette ordning være den, at de godkendes af undervisningsinspektøren, og at det overlades skolerne selv at beregne og udbetale den foran nævnte overtimebetaling m. m. Imidlertid er de nu gældende regler for beregningen af denne betaling så komplicerede, at det må findes noget betænkeligt at lægge det dermed forbundne ansvar over på skolerne, men man henstiller meget, at de pågældende regler, så snart ske kan, underkastes en revision med en sådan forenkling for øje, at den her anbefalede ordning kan komme i stand, jfr. herved bemærkningerne i punkt 3 under III. Andre spørgsmål.

Med hensyn til antagelsen af vikarer ses der ikke at kunne være nogen betænkelighed ved straks at give skolerne beføjelse til efter forhandling med undervisningsinspektøren at træffe de fornødne bestemmelser og at beregne vikarbetalingen uden ministeriets godkendelse.

3. Overflytning af elever fra en statsskole til en anden.

Efter praksis skal tilladelse til en sådan overflytning, selv om den sker til dan klasse i den tilfiyttede skole, som svarer til den, i hvilken eleven var anbragt i den fraflyttede, meddeles af undervisningsministeriet, efter at undervisningsinspektøren har erklæret sig over sagen. Kommissionen kan ikke finde denne fremgangsmåde tilstrækkelig begrundet, men foreslår, at sager af denne art ordnes alene ved forhandling mellem de pågældende 2 skoler under fornøden hensyntagen til pladsforhold, vedkommende elevs standpunkt og forhold m. v. Kun under ganske særlige omstændigheder skulle det være nødvendigt her at rette henvendelse til undervisningsinspektøren.

4. Udlån og udleje af statsskolernes lokaler.

Ved undervisningsministeriets cirkulære af 9. marts 1927 er det pålagt statsskolernes rektorer at gøre indstilling til ministeriet om fastsættelse af det vederlag, som skal betinges for benyttelse af skolelokaler, som under visse i cirkulæret nærmere angivne omstændigheder kan tillades overladt til brug af andre end vedkommende skoles lærere og elever.

Kommissionen foreslår, at rektorerne bemyndiges til under iagttagelse af almindelige af ministeriet i denne henseende givne direktiver og eventuelt med særligt begrundede undtagelser at træffe afgørelse i sager af denne art.

5. Afholdelse af foredrag og oplæsning ved statsskolerne.

Det påhviler rektorerne i hvert enkelt tilfælde at indhente tilladelse til af timebetalingskontoen indenfor et beløb af 100 kr. årlig at afholde udgifter til de nævnte formål.

Blandt andet under hensyn til det således til rådighed stillede beløbs ringe størrelse må man finde det rimeligt, at der gives rektorerne en almindelig bemyndigelse til på egen hånd at disponere indenfor den givne ramme.

II. Købstadsskolerne.

1. Skoleplaner.

Kommissionens opmærksomhed er blevet henledt på, at der i disse planer i udstrakt omfang — jævnlig forøvrigt på foranledning af de pågældende kommunalbestyrelser selv — optages bestemmelser om forhold, som ikke hører hjemme i skoleplanerne, fordi de ligger helt udenfor, hvad lovgivningen foreskriver om disses indhold og i virkeligheden henhører eller bør henhøre under det kommunale selv bestem melsesområde. Behandlingen af planerne af de forskellige myndigheder, derunder undervisningsministeriet som approberende myndighed, bliver herved unødig besværliggjort, og da en en gang af ministeriet stadfæstet plan ikke antages at kunne ændres uden dettes samtykke, følger desuden heraf, at kommunerne bindes ved sådanne skoleplanen uvedkommende forskrifter på en måde, der ikke synes forenelig med kommunernes ret til selvstyre.

Kommissionen finder derfor anledning til at pege på, at der foreligger en skævhed, som det vil være ønskeligt at få rettet ved en rensning af de pågældende planer ved den først givne lejlighed. Det her fremsatte forslag bør omfatte samtlige købstadsskolers skoleplaner, herunder også de kommunale gymnasiers.

2. Planer og tegninger til tjenesteboliger og gymnastiksale ved købstadsskoler.

Det synes at måtte følge af bestemmelsen i § 24, stk. 2, nr. 2 sammenholdt med § 19, stk. 2 i lov nr. 200 af 12. april 1949 om det kommunale skolevæsens styrelse og tilsyn, at godkendelse af planer og overslag vedrørende ombygning af skolebygninger — herunder tjenesteboliger og gymnastiksale og valget af byggeplads, der hidtil har skullet forelægges undervisningsministeriet til godkendelse, fra denne lovs ikrafttræden den 1. april 1950 er overladt til vedkommende kommunalbestyrelse selv.

3. Instrukser for viceinspektører, skoleinspektører, rektorer m. m.

Ifølge § 36, stk. 4 i skoletilsynsloven skal sådanne instrukser godkendes af undervisningsministeren efter at have været forelagt fælleslærerrådet til erklæring. Efter kommissionens opfattelse kan denne bestemmelse opfyldes således, at undervisningsministeriet udfærdiger en almindelig instruks (normalinstruks), og at de af de enkelte kommuner udfærdigede instrukser på forhånd kan anses som godkendt af undervisningsministeriet forsåvidt de stemmer overens med normal instruksen.

III. Andre spørgsmål.

1. Efter afgivelsen af betænkningen vedrørende forhold i undervisningsministeriets 1. departement er kommissionen blevet gjort opmærksom på, at afgørelser angående fastsættelsen af boliggodtgørelsen til lærere på landet, hvor kommunerne fritages for pligten til indretning af tjenestebolig, bør træffes af skoledirektionen.

Da kommunerne skal betale boliggodtgørelsen fuldt ud, og afgørelser af den herombandlede art er udpræget egnede til at afgøres efter individuelle hensyn på de forskellige steder i landet, er det kommissionens opfattelse, at afgørelsen af sådanne spørgsmål fremtidig bør henlægges til skoledirektionerne.

2. Det er kommissionens opfattelse, at den praktiske administration vedrørende statens indkøb af papir og blæk m. m. samt autorisation af disse artikler bør samles på eet sted, og kommissionen anser her det for nylig oprettede kontor under statens kommitterede for indkøb af papir og tryksager m. m. for at være det bedst egnede.

Om dette kontor bør henhøre under finansministeriet eller under undervisningsministeriet, skal man ikke tage stilling til, men blot fremhæve, at autorisation og kontrol må ordnes på en sådan måde, at de arkivale interesser, som undervisningsministeriet repræsenterer, får den fulde vægt ved denne administration.

3. Kommissionen har fra undervisningsministeriet modtaget oversigter og redegørelser for beregningen af tilskuddene fra staten til de kommunale og private skoler, såvel eksamensskoler som andre skoleformer m. v. Det fremgår heraf, at reglerne herfor er meget komplicerede, og at administrationen og revisionen heraf nødvendigvis må medføre indberetninger og beregninger, som kræver et uforholdsmæssigt stort arbejde, der forsåvidt må anses for unødvendigt som de samme praktiske økonomiske resultater måtte kunne opnås ved anvendelsen af tilskudsregler, som lagde mindre vægt på at søge opnået et i alle detailler nøjagtigt udregnet resultat end på at sikre de tilskudsberettigede et rimeligt og i alle praktiske forhold passende tilskud fastsat efter simplere hovedregler, som ikke kræver omfattende indberetninger og beregninger.

Kommissionen har overvejet i samarbejde med undervisningsministeriet at søge udarbejdet sådanne regler, — der i et vist omfang vil udkræve lovændringer — men da

analoge spørgsmål indenfor andre administrationsgrene for tiden behandles af et andet indenfor kommissionen nedsat arbejdsudvalg, der beskæftiger sig med revisionen af statens tilskud i almindelighed, har man stillet spørgsmålet i bero, indtil resultatet af dette udvalgs arbejde foreligger.

IV. Undervisningsministeriets interne organisation.

Ved gennemgangen af de under undervisningsministeriet henhørende sagområder har kommissionen samtidig med undersøgelserne af, hvorvidt sagområder kan decentraliseres, herunder henlægges til allerede eksisterende organer, haft opmærksomheden henvendt på, om der måtte foreliggende grundlag for, at en række sagområder udskilles fra undervisningsministeriet og henlægges til et nyt organ f. eks. et direktorat. Man er her gået frem efter de af kommissionen opstillede principielle retningslinier for oprettelse af direktorater og har undersøgt, om der forefindes et tilstrækkeligt antal sagområder, hvis ekspedition overvejende består i en teknisk behandling og derfor egner sig til udskillelse fra det egentlige ministerielle arbejde. Man har herved særlig foretaget en undersøgelse af, hvorvidt beregningen og anvisningen af de ifølge en lang række lovbestemmelser hjemlede tilskudsordninger til skolevæsenet og den faglige undervisning, som efter sagens natur ikke kan henlægges til lokale organer, kan danne basis for oprettelsen af et direktorat. Imidlertid har det vist sig, at tilskudenes beregning og anvisning er stærkt sæsonbestemt - fortrinvis i forårs- og sommermånederne — hvortil kommer, at disse saggrupper ikke har et sådant omfang, at de alene kan berettige oprettelsen af et direktorat. Da kommissionen iøvrigt ikke mener, at der findes sagområder, som er egnet til at henlægges til et direktorat, synes oprettelsen af et sådant at måtte frarådes.

Som allerede omtalt har kommissionen i videst muligt omfang bestræbt sig på at udlægge sagområder til allerede eksisterende organer, og man har i denne forbindelse også undersøgt mulighederne for, at en række afgørelser kunne træffes af undervisningsinspektionerne på egen hånd og ikke som nu af undervisningsministeriet på grundlag af en indstilling fra vedkommende inspektion Det fremgår af nærværende betænkning, at man i et vist omfang har foreslået en sådan fremgangsmåde. Imidlertid er kommissionen tilbøjelig til at mene, at yderligere en række sager, som er af rent skolemæssig karakter, må kunne afgøres af undervisningsinspektøren, uden at de behøver at gøres til genstand for den sædvanlige selvstændige departementale behandling. Kommissionen er vel på det rene med, at undervisningsinspektørens og hans medhjælperes tid ikke i for høj grad bør belastes med rent administrativt arbejde, men man henstiller dog til undervisningsministeriet at optage spørgsmålet om at finde en løsning med forenkling af disse sagers behandling.

I denne forbindelse finder kommissionen anledning til at udtale, at en lang række afgørelser angående enkelte elevers forhold, således eksempelvis spørgsmålet om fritagelse for undervisning i religion, aldersdispensationer, fritagelse for skolegang om lørdagen for adventister m. m., må kunne træffes af vedkommende rektor alene. Efter de for kommissionen foreliggende oplysninger er dette allerede i udstrakt grad tilfældet, og man finder, at denne praksis også fortsat må være den naturlige fremgangsmåde samt udbygges i videst muligt omfang, således at spørgsmål af denne art kun forelægges undervisningsministeriet eller undervisningsinspektøren i principielle sager, eller hvor en af vedkommende rektor truffet afgørelse ønskes påanket.

På forhånd har kommissionen været tilbøjelig til at anlægge det synspunkt, at der som hovedregel kun bør være eet departement i hvert ministerium, således at der bør foreligge tungtvejende grunde for en ordning, der afviger fra denne hovedregel. For under-

visningsministeriets vedkommende foreligger der iøvrigt den særlige grund til at rejse spørgsmålet, om delingen i 2 departementer er heldig, at denne deling har medført, at skolevæsenet er blevet delt i 2 afdelinger, eksamensskolerne på den ene side og folkeskolen og de frie skoleformer på den anden side, henhørende under hver sit departement. Der kan sikkert arbejdsmæssigt fremføres argumenter for denne fordeling, når der er 2 departementer; der kan formentlig også fremføres saglig begrundelse for, at eksamensskolerne og navnlig gymnasieskolerne ikke bør fjernes for langt fra de højere læreanstalters administration, men på den anden side lader det sig heller ikke bestride, at en samling af hele skolevæsenets overadministration på et sted er naturlig, og at den nuværende departementale fordeling 1 vor tid, hvor f. eks. det kommunale skolevæsen i stort omfang også omfatter eksamensskoler, medfører øget administrativt arbejde, forsinkelser og uensartede afgørelser.

Dette kunne føre til, at man skulle foreslå eksamensskolerne, herunder naturligvis statsskolerne, flyttet til 1. departement, men en sådan flytning ville på den anden side løsne forbindelsen med de højere læreanstalter på betænkelig måde. Disse vanskeligheder ville bedst løses ved, at det hele samledes under eet departement. Selv om forretningerne måtte fordeles mellem forskellige kontorer, ville dog den fælles øverste ledelse sikre enhedspræget.

Når man ved tidligere lejligheder, hvor spørgsmålet har været droftet, er veget tilbage for at foreslå undervisningsministeriets hele område samlet i eet departement, har grunden imidlertid utvivlsomt først og fremmest været erkendelsen af, at der her er tale om et ministerium, hvor forretningerne i særlig grad lægger beslag på departementschefens egen deltagelse i arbejdet. Ikke mindst for II. departements vedkommende gældet dette efter karakteren af de derunder henlagte områder.

Såfremt udvalget ved gennemgangen af undervisningsministeriets forhold havde fundet grundlag for at foreslå større samlede områder udskilt til et direktorat, ville samlingen af de tilbageværende dele i eet departement have været navrliggende, men når sådan udskillelse til et direktorat ikke finder sted, må man mene, at samlingen af ministeriet i eet departement ikke alene ville begrunde, men også ville nødvendiggøre oprettelse af 2 afdelingschef stillinger, en for skolevæsenets og en for de øvrige forretningers område.

Den første af disse afdelinger måtte formentlig organiseres i 2 kontorer, medens det i den anden afdeling ikke ville være nødvendigt at opretholde mere end eet kontor. Derved ville ændringer, hvorefter ministeriet organiseredes med 1 departementschef, 2 afdelingschefer og 3 kontorchefer, ihvertfald ikke betyde nogen merudgift i forhold til den nuværende ordning, snarere det modsatte, og man ville opnå de foran påpegede fordele ved en enhedsordning.

Kommissionen stiller ikke noget direkte forslag om en sammenlægning af de to departementer, men indskrænker sig til at pege på problemet og fremhæve de synspunkter, der kunne tale for en enhedsordning samt den måde, hvorpå dette bedst ville kunne gøres. Man går ud fra, at forvaltningsnævnets sekretariat ved sin gennemgang af undervisningsministeriets arbejdsforhold m. v. vil tilvejebringe et materiale, der bi. a. vil være af betydning for bedømmelsen af visse sider af det her rejste problem, og komissionen vil da anse det for naturligt, at spørgsmålet derefter optages til fornyet overvejelse og endelig afgørelse. Man skal tilføje, at man er klar over, at forslaget betyder noget ringere avancementsforhold for undervisningsministeriets akademisk uddannede personale, men at dette ikke bør være afgørende for den stilling, der tages til et forslag, som det her omhandlede, der udelukkende bør bedømmes udfra kravet om, at en administration skal opbygges så enkelt og rationelt som muligt.

I medfølgende bilag 14 gengives et memorandum, hvori undervisningsministeriet tager afstand fra tanken om en sammenlægning af de to departementer.

(i

IV. Betænkning angående kontrollen med de institutioner, der oppebærer statstilskud.

Indledning.

Til særlig at behandle spørgsmålet om kontrollen med de institutioner, der modtager tilskud af staten, nedsattes der den 4. juni 1949 et arbejdsudvalg („tilskudsrevisionsudvalget") under kommissionens underudvalg nr. 4, idet dette udvalgs opgaver, der oprindelig, jfr. 1. betænkning s. 5, vedrørte kontrollen med statsforvaltningen i almindelighed, samtidig ændredes til udelukkende at vedrøre de spørgsmål, som har relation til budget- og regnskabskontrollen.

Udvalgets sammensætning blev følgende:

Amtmand *v. Stemann* (formand),
hovedrevisor *J. Løn*,
stiftamtmand *J. Finholt*,
kontorchef *Wedelt Wedellsborg*,
kommunaldirektør *Hans Nielse)i*,
sognerådsformand *J. Jensen*,
hovedrevisor *H. Høst* (som yderligere repræsentant for hovedrevisoraterne),
ekspeditionssekretær *S. Iversen* (som repræsentant for finansdepartementet).

Fuldmægtig *J. Bredsdorff* og kontorchef *Abitz* ved Bornholms amt har fungeret som sekretærer for udvalget.

Allerede inden udvalgets nedsættelse havde udvalg 4 fra hovedrevisoraterne indhentet et omfattende materiale om samtlige vigtigere tilskudsbevillinger med oplysning om de for de enkelte bevillinger gældende regler for tilskudsberegningen og den af lokale og centrale instanser udøvede revision og kontrol. En af fuldmægtig *Bredsdorff* udarbejdet redegørelse vedrørende dette materiale bilagt en skematisk oversigt over ca. 125 vigtigere tilskudsbevillinger forelå færdig ved udvalgets nedsættelse og har dannet udgangspunkt for udvalgets arbejde. På grundlag af nævnte redegørelse og oversigtsbilag har arbejdsudvalget afgivet sin første indstilling til kommissionen. Denne skal på det således foreliggende grundlag fremsætte efterfølgende redegørelse og udtalelse.

Med hensyn til tilskudsbevillingernes størrelse, fordeling m. v. skal meddeles følgende almindelige oplysninger.

De af drøftelserne omfattede større tilskudsbevillinger repræsenterer ifølge statsregnskabet for 1948—49 en samlet udgift på 1 055 mill. kr. Af beløbet hidrører 845 mill. kr. fra tilskud, der er ydet på driftsbudgettet (§§ 11—24), medens 210 mill. kr. omfatter tilskud, der er ydet af sådanne fonde m. v. under § 26, hvis tilvejebringelse gør det naturligt at sidestille tilskuddene med de over driftsbudgettet ydede tilskud, herunder navnlig den fælleskommunale udligningsfonds tilskud til kommunale udgifter m. v. Udenfor op-

gøreisen falder de statstilskud til kommunerne, der er opført som fradrag i indtægten af forbrugsafgifter på § 5, først og fremmest det af motorafgifterne ydede tilskud til kommunerne til vejarbejder og snekastning, der for 1948—49 udgjorde 134 mill. kr. Som det fremgår af det følgende, har spørgsmålet om kontrollen med fordelingen og anvendelsen af motorafgifterne dog været inddraget under de stedfundne overvejelser.

De hovedformål, hvortil staten yder tilskud, fremgår af nedenstående oversigt:

	Tilskud på § 11-24	Tilskud på § 26	Ialt
	mill. kr.	mill. kr.	mill. kr.
Kommunernes sociale udgifter	283	62	345
Pristilskud til levnedsmidler m. v.	185	—	185
Kommunernes skoleudgifter	78	33	111
Kommunernes udgifter til sundheds- og medicinalvæsen samt drift af sygehuse	24	54	78
Arbejdsløshedskasser	62	5	67
Særforsorgsanstalter	42	—	42
Sygekasser	32	—	32
Grundforbedrings-, landvindings- og beplantningsarbejder	6	22	28
Beskæftigelsesarbejder	—	24	24
Institutioner for børneforsorg	17	4	21
Humanitært hjælpearbejde	15	—	15
Private under- og eksamensskoler samt eksamenskursus	15	—	15
Andre formål	86	6	92
Ialt	845	210	1 055

Af de ovenfor specificerede tilskud udgør tilskuddene til sociale formål, herunder pristilskuddene, ialt 731 mill. kr. eller langt den overvejende del af det samlede tilskudsbeløb. Tilskuddene til det kommunale og private skolevæsen udgør ialt 126 mill. kr. og tilskuddene til sundheds-, medicinal- og sygehusvæsen ialt 78 mill. kr. Tilsammen andrager udgiften til disse 3 hovedformål for statens tilskudslovgivning 935 mill. kr. eller ca. 90 pet. af det samlede tilskudsbeløb.

Af en særskilt foretagen opgørelse af tilskudsudgifternes fordeling mellem forskellige grupper af tilskudsmodtagere fremgår det, at ialt 580 mill. kr. eller ca. 55 pet. af de samlede tilskudsudgifter ydes som tilskud eller refusion til sogne-, købstads- og amtskommuner, 225 mill. kr. eller ca. 20 pet. ydes som tilskud til organisationer og foreninger, der udøver deres virksomhed i henhold til lovbestemmelse eller anden offentlig anerkendelse såsom sygekasser, arbejdsløshedskasser, særforsorgs- og børneforsorgsinstitutioner, medens 250 mill. kr. eller ca. 25 pet. udgør tilskud til andre private foreninger, institutioner o. lign. Af denne sidste post falder de 185 mill. kr. eller ca. 18 pet. på pristilskuddene under landbrugsministeriets område samt huslejetilskuddene under arbejds- og boligministeriet, medens de 7 pct. omfatter driftstilskud o. 1. til private institutioner.

Man har endelig foretaget en fordeling af tilskudsudgifterne efter principperne for deres beregning. En inddeling af denne art er lagt til grund for de retningslinier vedrørende hovedrevisoraternes revision af tilskudsydelser, som er angivet i skrivelse af 15. juni 1938 fra finansministeriet til statsregnskabsrådet, hvor der sondres mellem:

1) tilskud til dækning af driftsunderskud,
2) tilskud, der beregnes på grundlag af regnskabsmæssige oplysninger fra pågældende institutioner,

3) tilskud, der ydes efter faste beregningsregler, men uafhængig af regnskabsmæssige oplysninger og
4) andre tilskud.

En fordeling af tilskudsudgifterne efter disse kriterier viser, at over 90 pct. beregnes som underskudsdækning eller som delvis dækning af afholdte udgifter på grundlag af regnskabsmæssige oplysninger fra kommuner, institutioner m. v., medens de 2 andre grupper tilsammen kun dækker ca. 10 pct. af tilskudsudgifterne.

Kommissionen skal ud fra det således foreliggende talmateriale indledningsvis bemærke, at den omstændighed, at en væsentlig — og gennem de senere år stadig stigende — del af statens udgifter udredes i form af tilskud til kommunale og private virksomhedsområder, har fremkaldt et behov for indseende fra statens side med administration og udgifter på en række områder, som ligger udenfor den egentlige statsforvaltning. Medens statens økonomiske kontrol tidligere i det væsentlige kunne indskrønkes til udgifterne indenfor de egentlige statsinstitutioner, ville kontrollen nu være ufuldstændig, hvis den ikke indbefattede de meget store områder, hvor statsmidler administreres af ikke-statslige organer. Dette gælder i særlig grad indenfor de områder, hvor statens tilskud fastsættes på regnskabsmæssigt grundlag, d.v.s. er direkte afhængig af de af den tilskudsmodtagende institution afholdte udgifter. Dette synspunkt er da også kommet til udtryk i fornævnte skrivelse fra finansministeriet, der fastslår, *at* regnskaber fra institutioner, hvis driftsunderskud dækkes fuldt ud af staten, bor underkastes en ligeså effektiv kontrol som for statsinstitutioners vedkommende, hvorhos hovedrevisoraterne bør have adgang til at foretage efterrevision, hvis dette findes begrundet, samt *at* regnskaber fra institutioner, der iøvrigt oppebærer tilskud på grundlag af regnskabsmæssige oplysninger, bør være underkastet en betryggende revision, der udføres under ansvar overfor staten. Kommissionen skal dog straks bemærke, at disse retningslinier ikke kan være ensbetydende med, at alle tilskudsregnskaber skal underkastes revision af statens egne revisionsorganer i overensstemmelse med statsregnskabslovens bestemmelser. En så indgribende kontrol fra statens side ville i mange tilfælde virke urimelig, ikke mindst i de tilfælde, hvor staten anvender kommuners eller andre offentlige institutioners administrative apparat som mellemled ved gennemførelsen af den støtte, man ønsker at yde til forskellige almene formål, og hvor disse institutioner medvirker selvstændigt i økonomisk henseende til fremme af de omhandlede formål. Der kan imidlertid i sådanne tilfælde ofte opstå uklare kompetence- og revisionsforhold, som kan virke svækkende på den samlede kontrol indenfor det pågældende område og derfor bør søges undgået ved en klarere fordeling af det revisionsmæssige ansvar mellem vedkommende institutions egen revision og statens revisionsorganer. Kommissionen må i denne forbindelse fremhæve, at selve den omstændighed, at statens tilskud — som det er tilfældet for hovedparten af tilskudsydelserne -- sættes i relation til de af institutionerne afholdte udgifter -- på mange områder har nødvendiggjort en mere omfattende og administrativ besværlig kontrolordning, end hvis andre kriterier var lagt til grund for tilskuddets beregning, og at en rationel ordning af tilskudskontrollen derfor ofte vil forudsætte en ændring af selve det anvendte tilskudsprincip.

Hvilke nærmere krav der må stilles til kontrollen indenfor de enkelte tilskudsområder, og hvilken revisionsordning der herudfra må anses for den mest hensigtsmæssige, vil afhænge af en sammenfattende vurdering af en række forskellige faktorer såsom institutionens art og forhold til staten, arten af de tilskudsberettigede udgifter, princippet for tilskuddets beregning, den af institutionen etablerede interne revision m. v. Kommissionen har derfor set det som sin opgave ved gennemgang og sammenligning af forholdene indenfor en række vigtigere tilskudsområder at undersøge, *om* den indenfor området eta-

blerede kontrol med statstilskuddets beregning og anvendelse kan anses for fyldestgørende under hensyn til den vægt, der må tillægges de ovennævnte faktorer, *om* den etablerede kontrolordning virker administrativt tilfredsstillende, således navnlig med hensyn til fordelingen af de revisionsmæssige beføjelser mellem lokale og centrale organer og undgåelse af dobbeltrevision, og *om* selve princippet for tilskudsberegningen er udformet under rimelig hensyntagen til en enkel administration ved tilskuddets beregning og kontrol.

Ved denne gennemgang af de enkelte tilskudsområder har kommissionen i overensstemmelse med arbejdsudvalgets indstilling anset det for praktisk først at tage stilling til kontrollen med tilskuddene til kommuner og kommunale institutioner. På grund af forholdenes ensartethed har man anset reglerne for denne kontrol for egnede til en fælles behandling, hvorhos man har fundet det ufornødent at lade gennemførelsen af ønskelige reformer på dette område afvente behandlingen af spørgsmål, der måtte opstå under gennemgangen af de øvrige tilskudsområder. Når denne gennemgang er afsluttet, vil der blive afgivet betænkning herom.

Kontrollen med statens tilskud til kommuner og kommunale institutioner.

A. Almindelige bemærkninger om kontrollen med kommunernes tilskudsregnskaber.

1. Lokale og centrale revisionsorganer.

Kontrollen med de udgifter, der falder indenfor det kommunale tilskudsområde, udøves dels af lokale revisionsorganer, dels af vedkommende centralstyrelse eller af hovedrevisoraterne.

De lokale revisionsorganer omfatter:

a) sogne- og købstadskommunernes valgte revisorer,
b) den ved de fleste af købstadkommunerne og de større sognekommuner etablerede tekniske revision, der enten udøves af den danske købstadforenings revisionsafdeling eller af lokale — normalt statsautoriserede — revisorer,
c) den (eller de) af vedkommende amtsråd til revision af amtsrådets egne regnskaber antagne revisor(er), amtsrevisor for de amtskommunale regnskaber, jfr. landkommunallovens § 29, stk. 1. Hvervet, der også omfatter revisionen af de forskellige amtskommunale institutioner såsom sygehuse, anstalter, amtsvejvæsen m. v., bestrides i en del af amterne af statsautoriserede revisorer.
d) den (eller de) af amtsrådet antagne revisor(er) til revision af de sognekommunale regnskaber, jfr. landkommunallovens § 16, stk. 3. I de fleste amter er der til varetagelsen af dette hverv oprettet tjenestemandsstillinger under amtskommunen, besat med personale med forudgående uddannelse indenfor sogiiekommunal administration,
e) amtmanden selv, til hvem forskellige revisions- og tilsynsopgaver er henlagt i hans egenskab af statstjenestemand. Til bistand ved udførelsen af disse opgaver anvender amtmanden i første række det ved amtet ansatte juridisk uddannede personale, men amtmanden kan også her søge bistand hos de to førnævnte amtsrevisorer eller hos amtsvej inspektøren.

Foruden den lokale revision underkastes de fleste af de kommunale tilskudsregnskaber en efterfølgende revision enten i vedkommende centralstyrelse eller i hovedrevisoraterne. Ved siden af den i statsregnskabsloven indeholdte almindelige hjemmel for denne revision findes der for visse tilskudsområders vedkommende særlig lovhjemmel for central-

styrelsens efterrevision, jfr. navnlig forsorgslovens § 82 om en efterfølgende kritisk revision af kommunernes sociale udgifter. Endelig må som led i kontrollen med kommunernes udgifter nævnes det af indenrigsministeriet i henhold til kommunallovgivningen udøvede almindelige tilsyn med købstædernes og amtsrådenes regnskaber.

2. Arbejdet indenfor de enkelte revisionsorganer.

Om den praktiske tilrettelæggelse af revisionsarbejdet skal der på grundlag af indhentede oplysninger fra købstadforeningens revisionsafdeling, fra samtlige amtsråd og fra de forskellige centralstyrelser meddeles følgende redegørelse:

a. Købstadforeningens revision.

Købstadforeningens revisionsafdeling, der påbegyndte sin virksomhed i 1926, udfører nu fuld revision i 43 af 68 tilsluttede købstæder og i 5 af 6 tilsluttede landkommuner, medens revisionen i de øvrige tilsluttede kommuner er begrænset til nærmere bestemte revisionsarbejder. Aftalerne om revision træffes mellem det pågældende kasse- og regnskabsudvalg og revisionsafdelingen og stadfæstes normalt gennem et regulativ for vedkommende kommunes revision. Revisionsafdelingen betragter sig i sit arbejde som byrådets (kasse- og regnskabsudvalgets) lønnede tillidsmænd, og afdelingen har pligt til at indberette ethvert forhold, der skønnes at indebære urigtigheder, til byrådet. Revisionen er berettiget til at kritisere forhold af administrativ, kontrolmæssig og regnskabsmæssig karakter. Alle regnskabsforhold, der hviler på lovbestemmelser, påses at være i overensstemmelse med de pågældende love, men i tilfælde, hvor en udgift afholdes indenfor områder, hvor byrådet er enebestemmende, kritiseres udgiften ikke af revisionsafdelingen, forsåvidt de formelle regler er overholdt, idet denne del af revisionen — den dispositionskritiske — overlades til de valgte revisorer. Ved gennemgangen af refusionsopgørelser påses det, såvel at der er anmeldt, hvad der kan anmeldes, som at der ikke anmeldes mere.

Under en forhandling med repræsentanter for købstadforeningen blev det fremhævet, at revisionsafdelingen på intet tidspunkt havde haft vanskelighed med at hævde sin uafhængige stilling overfor de reviderede kommuner, og at der ikke af bestyrelsen for købstadforeningen gives afdelingen direktiver med hensyn til det revisionsarbejde, der udføres i kommunerne. Om den praktiske tilrettelæggelse af arbejdet oplystes iøvrigt, at der om hvert enkelt udført revisionsarbejde fremsendes en beretning, der foruden en beskrivelse af det udførte arbejde indeholder alle de opgørelser, der er udfærdiget i samme forbindelse. Beretningen stiles til kasse- og regnskabsudvalget, men en genpart sendes såvel til de valgte revisorer som til den eller de tjenestemænd, der har ansvaret for det pågældende område.

Om afdelingens organisation er det oplyst, at den for tiden beskæftiger 24 medarbejdere og har afdelingskontorer i Odense, Svendborg, Esbjerg, Randers og Roskilde. Ved interne kommunikationer og instrukser og ved en alsidig uddannelse af nye medarbejdere søges det sikret, at revisionen gennemføres efter ensartede retningslinier og med udnyttelse af det erfaringsmateriale, der fremkommer ved arbejdet i de enkelte kommuner.

De købstadkommuner, der ikke har aftale med købstadforeningens revisionsafdeling, har enten deres egen administrative revision (København, Frederiksberg, Århus) eller aftale med lokale statsautoriserede revisorer (Aalborg, Kolding m. fl.), medens kun nogle ganske enkelte kommuner har overladt hele revisionen til de valgte revisorer.

b. Amternes revision.

De fra amtsrådene indhentede oplysninger om tilrettelæggelsen af amternes revision har været underkastet en sammenlignende behandling.

Hvad først angår revisionen af *amtsrådenes egne regnskaber* skal oplyses, at 15 amtsråd har statsautoriseret revision til samtlige amtskommunale regnskaber, 4 amtsråd har statsautoriseret revision til en del af regnskaberne, navnlig sygehusregnskaberne, medens revisionen ved 6 amtsråd helt er overladt til udførelse af ikke-statsautoriserede revisorer. En del amter har udstedt særlig instruks for revisionen af sygehus- og anstaltsregnskaber, og af denne instruks fremgår det, at revisionens opgaver i dette tilfælde ret nøje dækker de i statsregnskabsloven fastsatte bestemmelser om den statslige revisions opgaver, og således også omfatter pligt til at foretage en økonomisk-kritisk revision. Bortset fra disse særlige instrukser forefindes der ikke i nogen af amterne instruks for revisionen af amtsfondsregnskaberne.

Hvad dernæst angår *amtsrådets revision af de sognekommunale regnskaber* er det oplyst, at denne ved 11 amtsråd er henlagt til amtsrevisionskontorer under ledelse af en som amtskommunal tjenestemand ansat amtsrevisor og med et personale på 1—3 medhjælpere. 2 af kontorerne (Aalborg og Roskilde) varetager foruden revisionen af sognekommunernes regnskaber også revisionen af amtsfondens regnskaber. I de øvrige amter udføres revisionen af de sognekommunale regnskaber af den som tjenestemand eller honorarlønnet ansatte amtsrevisor uden medhjælp. I et enkelt amt medvirker den statsautoriserede revision, der reviderer amtsfondens regnskaber, også ved revisionen af de sognekommunale regnskaber og ved afholdelse af kasseeftersyn i sognekommunerne. Kasseeftersynene ligger iøvrigt i en del amter udenfor amtsrevisors område, idet de er henlagt til en af amtsrådet antagen sognerådskonsulent.

Flertallet af amterne har udstedt en instruks for den sognekommunale revisor, der i en række amter er nogenlunde enslydende, og det fremgår af denne instruks, at revisor har pligt til at foretage en såvel talmæssig som kritisk revision af sognekommunernes regnskaber.

Med hensyn til en række tilskudsregnskaber er det i lovgivningen eller administrative bestemmelser fastsat, at regnskaberne foruden at være underkastet revision af den af amtsrådet antagne revisor skal underkastes *en kritisk gennemgang ved amtets foranstaltning* forinden indsendelsen til vedkommende centralstyrelse. Dette gælder således de sociale regnskaber og skoleregnskaberne til beregning af tilskuddet fra udligningsfonden. Denne revision er ret forskelligt tilrettelagt i de enkelte amter, idet den nogle steder helt er overladt til revisor af de sognekommunale regnskaber, andre steder udføres af denne i forbindelse med en af amtets fuldmægtige, medens den endelig i nogle amter er helt udskilt fra den sognekommunale revision og henlagt til personale ved amtet.

c. Centralstyrelsens og hovedrevisorateryles revision.

Praktisk talt alle de kommunale tilskudsregnskaber underkastes en efterfølgende revision ved centralstyrelsens eller hovedrevisoraternes foranstaltning. Mest vidtgående er revisionen af de sociale regnskaber, der finder sted dels i socialministeriet, dels i sygekassedirektoratet og landsnævnet for børneforsorg. En række regnskaber vedrørende tilskud til sundheds- og medicinalvæsen revideres af sundhedsstyrelsen med bistand af sagkyndig lægelig, farmaceutisk og regnskabsmæssig medhjælp. Skoleregnskaberne til beregning af tilskud fra udligningsfonden underkastes revision ved indenrigsministeriets foranstaltning, hvori dels medvirker personale fra statistisk departement, dels revisorer med sagkundskab indenfor skolelovgivningen. Kommunernes indberetninger om veiudgifter revideres dels

teknisk i vejdirektoratet, dels talmæssigt og kritisk i 2. hovedrevisorat. Regnskaber over de kommunale beskæftigelsesarbejder underkastes en revisionsmæssig gennemgang i arbejdsministeriet.

Af tilskudsregnskaber, som ikke underkastes efterrevision kan praktisk talt kun nævnes skolefondenes regnskaber. For disse har undervisningsministeriet efter indstilling fra en nedsat kommission gennemført, at samtlige skolefonde revideres af statsautoriserede revisorer i henhold til en af ministeriet udstedt detailleret instruks, hvorved det har været muligt at henlægge hele den revisionsmæssige kontrol til fondenes revisorer, medens undervisningsministeriet kun fører et almindeligt tilsyn med fondenes økonomi. Stærkt begrænset er endvidere i praksis den kontrol, der i indenrigsministeriet foretages af kommunernes indberetninger om sygehusudgifter til beregning af tilskud fra udligningsfonden, hvilket hænger sammen med, at tilskuddet i hovedsagen beregnes efter en fast takst pr. sygedag og således er uafhængigt af de enkelte kommuners udgifter.

Hvad angår indenrigsministeriets almindelige tilsyn med købstad- og amtskommunernes regnskaber er der ikke tale om nogen egentlig revisionsmæssig kontrol, idet ministeriet, der tidligere modtog købstads- og amtskommunernes regnskaber med samtlige bilag, nu efter eget ønske alene modtager kommunernes trykte regnskaber med visse supplerende oversigter og på grundlag heraf fører et mere almindeligt tilsyn med kommunernes økonomi, herunder navnlig deres gældsforvaltning.

3. Kommissionens almindelige overvejelser om en decentralisering af tilskudsrevisionen.

Den kontrol, der i henhold til ovenstående finder sted med hensyn til beregningen og anvisningen af statens tilskud til kommunerne, må for den altovervejende del af tilskuddene karakteriseres som endog meget indgående. Allerede under de indledende forhandlinger har der derfor været enighed om, at der næppe for noget større bevillingsområde kunne rejses spørgsmål om væsentlige udvidelser af kontrollen, men at man snarere står overfor det almindelige problem, om den af staten etablerede kontrol indenfor disse områder ikke er mere omfattende og bekostelig end nødvendigt. Der tænkes her ikke alene på statens udgifter, men også på de udgifter, der påføres kommunerne til udarbejdelse af de mange opgørelser og specifikationer, der er nødvendiggjort af den af staten etablerede centrale kontrol.

At der på en række områder foregår dobbeltrevision, er utvivlsomt. Dette fremgår allerede af, at alle udgifter, som afholdes af kommunerne, i hvert fald skal kontrolleres og revideres af den kommunale revision, således at kontrol herudover, der ikke har ganske bestemte formål, meget let får karakter af dobbeltrevision. Ganske vist kan den lokale revision ved kommunernes valgte revisorer for mange sognekommuners vedkommende ikke anses for tilstrækkelig effektiv til at opfylde de krav, som må stilles fra statens side i de tilfælde, hvor der ydes kommunerne tilskud af statsmidler. Men den kommunale revision suppleres som nævnt for en række tilskuds vedkommende med en efterfølgende både talmæssig og kritisk revision af amtet, der enten foretages af de af amtsrådet valgte revisorer af sognekommunernes regnskaber eller af amtets eget personale. Alligevel foretages der som hovedregel en yderligere gennemgang af udgifterne i centralstyrelsen eller hovedrevisoratet.

Under forhandlingerne har det derfor været et hovedspørgsmål, om denne centrale kontrol er nødvendig, eller om det ikke er muligt for store områder af disse bevillinger at gøre amtet til sidste instans for den mere detaillerede revision. Spørgsmålet er berørt i betænkningen om undervisningsministeriets særlige forhold, jfr. kommissionens 4. betænkning side 119, hvor der peges på ønskeligheden af, at amtet bliver sidste instans ved revi-

sionen af udligningsfondens tilskud til skolevæsenet, og er ligeledes rejst forså vidt angår vej tilskuddene, jfr. bemærkningerne nedenfor om disse tilskudsområder. Forsåvidt angår de sociale udgifter har spørgsmålet været underkastet indgående overvejelser i det under kommissionen nedsatte arbejdsudvalg vedrørende kommunernes sociale regnskaber, som arbejdsudvalget har holdt kontakt med.

Under drøftelserne af de almindelige forudsætninger for en decentralisering af tilskudsrevisionen er forskellige synspunkter gjort gældende.

Som formand for amtsmændenes præsidium har stiftamtmand Herschend under en forhandling med arbejdsudvalget oplyst, at man indenfor amtmændenes kreds havde haft lejlighed til at drøfte de spørgsmål, som udvalget beskæftiger sig med. Der havde været enighed om, at den revision, som finder sted ved amtsrådets og amtets foranstaltning i det store og hele må anses for så fyldestgørende, som man med rimelighed kan forlange, således at der ihverfald kun rent undtagelsesvis kan blive anledning til at søge revisionsforholdene forbedret. Det var i denne forbindelse fremhævet, at når staten i så stor udstrækning benytter kommunerne i sin administration, må man også kunne regne med, at kommunerne som helhed indtager en loyal stilling overfor staten, og at de oplysninger, de afgiver til brug for refusionsberegninger m. v., er rigtige. Det fremhævedes endvidere, at det personale, man råder over indenfor amtsrevisionen, er fuldt kvalificeret til at løse de foreliggende revisionsmæssige opgaver, idet man i lovtekniske spørgsmål kan støtte sig til amtets juridiske personale og iøvrigt kan få medvirken fra det sagkyndige personale ved amtsvejvæsen m. v. Amtsrevisionen har endvidere fordelen af det indgående kendskab til de lokale forhold i kommunerne, ligesom man på amtskontoret har direkte adgang til en række oplysninger af betydning for revisionen, f. eks. skoleforhold og lignende. Endelig fremhævedes, at amtmændene selv er statstjenestemændog derfor indstillet på ved revisionen at tage alle nødvendige hensyn til statens interesser. Der havde derfor ved den stedfundne drøftelse været enighed om, at såfremt der som resultat af udvalgets overvejelser fremkom forslag om at overlade amterne den endelige revision af tilskudsregnskaber, ville amterne uden vanskelighed kunne løse en sådan opgave på betryggende måde. Der blev i denne forbindelse peget på betydningen af, at der i amtsrevisionens instrukser indføjedes bestemmelse om, at revisionen sker under ansvar overfor staten, samt at de forskellige tilskudsordninger iøvrigt søgtes udformet på en måde, der gav mindst mulig adgang til misbrug.

Fra anden side er det under forhandlingerne gjort gældende, at den omstændighed, at revisorerne af de kommunale regnskaber udnævnes, aflønnes og afskediges af de kommunale råd, som i modsætning til rigsdagen selv deltager i den pågældende administration, må antages i praksis at medføre, at hovedvægten ved revision vil blive lagt på den tal- og bogholderimæssige side, medens en kritisk revision vil blive betragtet som faldende udenfor revisorernes opgave. Den kommunale revisions stilling i denne henseende er blevet sammenlignet med stillingen indenfor statens revision før nyordningen i 1926. Den uafhængige stilling, som statens revision opnåede ved gennemførelsen af statsregnskabsloven af 1926, er efter den nugældende ordning ikke tilsikret den kommunale revision, men findes ikke mindre påkrævet her under hensyn til de stærkt stigende kommunale skatter og forøgelsen af de administrative opgaver, der af staten henlægges til kommunerne. Som ønskelige reformer i denne henseende er der blevet henvist til, at ansvaret overfor staten bør være fastslået i revisionsinstrukser for de pågældende tilskudsområder, ligesom det af instrukserne bør fremgå, at revisorerne har beføjelse og pligt til at udøve en kritisk revision. Størst betydning tillægger man det imidlertid, at revisorernes ansættelses- og arbejdsforhold ordnes med henblik på en sikring af deres kvalifikationer og uafhængighed, f. eks. ved at udnævnelser og afskedigelser kræves godkendt af indenrigsministeriet, og at der gives visse regler for behandlingen af deres udsættelser. Sådanne reformer tillægges der fra denne

side ikke alene betydning som forudsætning for, at revisionen af visse tilskudsregnskaber henlægges endeligt til de kommunale revisionsorganer, men de anses i det hele for et vigtigt led i tilvejebringelsen af en betryggende kontrol med den samlede offentlige forvaltning.

Ved drøftelsen af disse synspunkter har der været enighed om, at forholdene indenfor de enkelte tilskudsområder ligger så forskelligt, at den nærmere vurdering af muligheder og forudsætninger for en decentralisering af revisionen må foretages for hvert tilskudsområde for sig.

Kommissionen skal dog fremkomme med den almindelige udtalelse, at en vidtgående decentralisering af statens økonomiske kontrol med kommunale udgiftsområder synes at være en naturlig konsekvens af den i de senere år stedfundne udvidelse af de opgaver, det er pålagt kommunerne at løse med hel eller delvis refusion fra staten. Denne udvikling har betydet, at der indenfor store dele af den offentlige forvaltning ikke længere kan drages nogen klar grænse mellem en statslig og en kommunal sektor af forvaltningen, idet en række opgaver løses af stat og kommune i fællesskab. Med hensyn til de udgifter, der afholdes indenfor disse områder, vil det derfor heller ikke være rimeligt at anse spørgsmålet om udgiftskontrollen som et rent statsanliggende, men der må anlægges den betragtning, at etableringen af den nødvendige kontrol er et spørgsmål af fælles interesse for stat og kommune, som må løses — ikke ved at etablere dobbelt eller 3-dobbelt revision — men ved en enhedsordning af revisionen, der tilfredsstiller de krav, der i almindelighed må stilles til kontrollen indenfor den offentlige forvaltning. En sådan enhedsordning må — da det drejer sig om revision af udgifter indenfor cirka 1 400 sogne- ,by- og amtskommuner — nødvendigvis bygge på en vidtgående decentralisering af revisionen til lokale revisionsorganer, idet en central revision vil være ganske uoverkommelig. Hertil kommer, at en decentralisering rummer ganske åbenbare fordele, først og fremmest den, at revisionen i vidt omfang kan ske på stedet med benyttelse af kommunernes originalmateriale, således at vidtløftig korrespondance og sagbehandling i forbindelse med revisionen kan undgås, ligesom revisionen i langt højere grad end under en central ordning kan støtte sit arbejde på kendskab til forholdene i den enkelte kommune.

Ud fra disse betragtninger har man under gennemgangen af de enkelte kommunale tilskudsregnskaber fulgt det hovedsynspunkt, at revisionen såvidt muligt bør overlades de kommunale og amtslige revisionsorganer til udførelse i henhold til nærmere af vedkommende centralstyrelse udstedt instruks om revisionens art og omfang, hvori det fastsættes at revisionen finder sted under ansvar overfor staten. Kommissionen har flere steder fundet anledning til at pege på ulemperne ved, at tilskud ydes efter regnskabsmæssig kriterier, og på at anvendelsen af enklere og lettere kontrollerbare kriterier for tilskudsydelser ville rumme betydelige administrative fordele og lette henlæggelsen af revisionen til de lokale organer. Man skal yderligere bemærke, at det efter kommissionens opfattelse ville være muligt at gennemføre en større decentralisation af administrationen af og kontrollen med forskellige tilskudsområder end nedenfor foreslået, såfremt det kommunale revisionsapparat overalt var mere udbygget med hensyn til kvalifikationer og uafhængighed, end tilfældet er for tiden. Man kan i denne henseende henvise til, at en udvidelse af den af købstadforeningens revisionsafdeling udførte revision eller etablering af tilsvarende organer indenfor andre områder må anses for at byde væsentlige muligheder i denne retning, ligesom også den i forskellige amter tilrettelagte amtslige revision kunne være retningsgivende for en almindelig udbygning af amtsrevisionen. Ved at kræve indenrigsministeriets godkendelse af ansættelsen og afskedigelsen af amtsrådenes og købstædernes revisorer kunne man opnå at sikre disses kvalifikationer og uafhængighed af de kommunale råd, som de reviderer; for sognekommunernes vedkommende har den af amtsrådet ansatte revisor af disse regnskaber allerede en sådan uafhængighed.

Det er kommissionen bekendt, at spørgsmålet om kommunernes regnskabsordning for tiden er genstand for udvalgsbehandling under indenrigsministeriet. Kommissionen finder anledning til at henlede ministeriets opmærksomhed på det ønskelige i, at også spørgsmålet om revisionen af de kommunale regnskaber optages til overvejelse med henblik på gennemførelsen af en ordning, der af hjælper de ovennævnte mangler ved den nuværende kommunale revision og i størst mulig udstrækning fastsætter ensartede regler for revisionens stilling og gennemførelse indenfor alle områder af den offentlige forvaltning.

B. De enkelte tilskuds områder.

I. De under indenrigsministeriets revision værende tilskud til **snndheds-** og medicinalvæsen.

7. *Tilskud til bekæmpelse af epidemiske, veneriske og tuberkuløse sygdomme.*

Udgifter til offentlig ambulant behandling af *epidemiske sygdomme* samt udgifter i forbindelse med bekæmpelse af epidemiske sygdomme, herunder udgifter til desinfektioner samt en række i loven hjemlede erstatningsydelser for arbejdsforbud m. v. udredes forskudsvis af by- og amtskommunerne med fuld refusion fra staten af udgifter til behandling og 50 pct. refusion af andre udgifter (lov nr. 138 af 15. maj 1915). Loven omfattede tidligere også udgifter til ophold på sygehus, men ved den i 1949 gennemførte ændring af loven om sygehusvæsenets ordning blev disse udgifter inddraget under den almindelige ordning om refusion af sygehusudgifter gennem den fælleskommunale udligningsfond. De udgifter, der er underkastet refusion efter epidemiloven (1948—49 1 326 000 kr.), vil fremtidig næppe overstige 50 000 kr. årlig.

Til indenrigsministeriet indsender kommunerne årlig opgørelse over de afholdte udgifter, der vedlægges samtlige bilag. Forinden indsendelsen revideres opgørelsen og bilagene af vedkommende kommunale revisor, der forsyner opgørelsen med revisionens påtegning.

De medicinregninger, der er opført på opgørelsen, skal ifølge loven underkastes revision af den af indenrigsministeriet ansatte medicinalrevisor, der fra nogle amter modtager regningerne forlods, fra andre amter samtidig med indsendelsen af det øvrige materiale til ministeriet. Revisionen består i det væsentlige i kontrol med, at prisen er rigtigt beregnet efter medicinaltaksten. Efter at denne revision har fundet sted, oversender ministeriet opgørelserne til sundhedsstyrelsen, der lader udgifterne revidere af en honorarlønnet revisor (læge, tidligere kontorchef i sundhedsstyrelsen). Revisionen omfatter både en talmæssig revision og en lægelig-kritisk bedømmelse af udgifterne, herunder beregningen af de af epidemikommissionerne fastsatte erstatningsydelser, der ofte er behæftet med fejl. Det sidstnævnte område har dog ikke større praktisk betydning, da begåede fejl som hovedregel ikke medfører fradrag i betalingen, men alene en tilkendegivelse af, at beregningen er fejlagtig.

Med sundhedsstyrelsens bemærkninger tilbagesendes opgørelserne til ministeriet, der, efter at eventuelle berigtigelser er foretaget, anviser tilskuddet til kommunerne.

Udgifter ved undersøgelse og ambulant behandling af *kønssygdomme* for offentlig regning udredes forskudsvis af by- og amtskommunerne og refunderes fuldt ud af staten (lov nr. 193 af 4. juni 1927). Den offentlige behandling er henlagt til embedslægerne og enkelte visiterende læger, der modtager betaling efter en takst pr. konsultation, aftrappet efter antallet af konsultationer i et år. Endvidere refunderes udgifter til medicin og porto. Regninger indsendes til kommunerne kvartalsvis dels fra lægerne, dels fra apotekerne for medicin, der er udleveret til offentlig brug. Tidligere refunderedes også udgifter til sygehusbehandling, men disse udgifter er nu inddraget under refusion fra den fælleskommunale

udligningsfoiid til sygehusene i almindelighed. Dette vil dog kun medføre en mindre indskrænkning af udgifterne i henhold til kønssygdomsloven 1948—49 2 018 000 kr.), da behandlingen i overvejende grad sker ambulant.

Regnskabsaflæggelsen til indenrigsministeriet sker ved særskilt opgørelse, der ledsages af alle originalbilag. Revisionen foretages af medicinalrevisor og sundhedsstyrelsens lægelige revisor efter samme principper som for de epidemiske sygdomme. Medicinalrevisors revision omfatter gennemgang af et meget stort Tegningsmateriale, hvorefter det bl. a. påses, at rekvisition fra lægernes side sker i passende store partier, idet man af hensyn til den derved muliggjorte besparelse har frafaldet de oprindelige krav om specifikation af medicinudgiften for hver patient.

Ved den lægelig-kritiske revision foretages bl. a. kontrol med antallet af konsultationer ved stikprøvevis forespørgsel til seruminstituttet om antallet af de af bestemte læger rekvirerede Wassermann-prøver til brug ved den offentlige behandling, ligesom revisor har opmærksomheden henvendt på patienternes alder til bedømmelse af, om lægen eventuelt skulle have indkaldt tidligere behandlede patienter, der ikke er smittefarlige, til fornyet behandling. Den lægelige revisor foretager også en talmæssig gennemgang af opgørelserne til kontrol med, at de rigtige takster er benyttet og aftrapningen foretaget rigtigt under hensyn til det samlede antal konsultationer i årets løb.

Efter stedfunden revision tilbagesendes opgørelsen til indenrigsministeriet, der anviser tilskudet.

Efter tilsvarende regler som fastsat i epidemiloven refunderer staten 50 pct. af de af kommunerne afholdte udgifter til desinfektion, erstatning m. v. i forbindelse med forekommende *tuberkulosetilfælde* (lov af 12. marts 1918). Tilskudet, der for landet som helhed ikke overstiger 30—40 000 kr., udbetales i henhold til årlige opgørelser, der attesteres af den kommunale revisor og revideres af sundhedsstyrelsen som ovenfor nævnt.

Til den således foreliggende tilrettelæggelse af kontrollen med statens tilskud til bekæmpelse af epidemiske, veneriske og tuberkuløse sygdomme skal kommissionen bemærke, at det efter alt foreliggende må anses for motiveret, at de nævnte regnskaber, af hvis udgiftsbeløb tilskudets størrelse er direkte afhængigt, underkastes en særlig sagkyndig revision i sundhedsstyrelsen både med hensyn til beregningen af medicintaksterne og til alle forhold, som forudsætter en lægelig bedømmelse. Forsåvidt tilskudene kun udgør 50 pct. af de afholdte udgifter, må dette antages også at være i kommunernes interesse.

Fra indenrigsministeriets og sundhedsstyrelsens side har man da også erklæret, at man anså sundhedsstyrelsens revision for principielt at være en kritisk revision, der udføres på basis af stikprøver og ud fra den forudsætning, at regnskaberne i forvejen er underkastet en talmæssig revision af de kommunale revisorer.

Under disse forhold mener kommissionen, at der ikke er grundlag for at foreslå afgørende ændringer i den nu fulgte fremgangsmåde. Men for at undgå, at der hos de reviderende myndigheder hersker uklarhed med hensyn til deres opgaver skal kommissionen foreslå, at det i instrukser for disse fastslås, at ansvaret for den talmæssige revision hviler hos den kommunale revision, hvis revisionspåtegning bør indeholde nærmere angivelse af omfanget af den udførte revision, og at sundhedsstyrelsens gennemgang særlig skal tage sigte på de punkter af regnskabet, som forudsætter en speciel sagkundskab, navnlig af lægelig art. Kommissionen mener, at det efter en sådan afgrænsning af revisionsopgaverne bør overvejes, hvorvidt formålet med den lægelig-kritiske revision ikke vil kunne fyldestgøres ved alene at indkalde en mindre del af bilagsmaterialet til gennemgang i sundhedsstyrelsen. Kommissionen er opmærksom på, at det undtagelsesvis kan være ønskeligt for centralstyrelsen at have en nøjere indsigt med kontrollen af visse mere komplicerede regler,

indtil disse er blevet indarbejdede i praksis. Men det må være en forudsætning, at denne kontrol, forså vidt den er af talmæssig karakter, ved en supplerende instruktion eller en tilføjelse til den af ministeriet krævede revisionspåtegning henlægges til de lokale revisorer, så snart administrationen af reglerne har opnået en sådan fasthed, at centralstyrelsens specielle interesse i at følge denne i detailler er bortfaldet.

Der er forhandlet med repræsentanter for indenrigsministeriet og sundhedsstyrelsen, og man har fra disses side ikke haft noget at indvende imod de således angivne retningslinier.

2. Tilskud til svangerskabshygiejne.

Ifølge lov nr. 472 af 1. oktober 1945 kan gravide kvinder få foretaget indtil 3 forebyggende helbredsundersøgelser hos læge og indtil 7 undersøgelser hos jordemoder. Udgifterne afholdes forskudsvis af kommunerne og refunderes fuldt ud af staten (1948—49 2 100 000 kr.). Honorar ydes læger og jordemødre med en fast takst pr. undersøgelse, der for lægernes vedkommende er højere for den første undersøgelse end for de efterfølgende. Som grundlag for afregningen er indført et kontrolkortsystem. Ved hver undersøgelse afklipper læge eller jordemoderen en kupon på kortet, der underskrives af patienten. Kuponerne indsendes med en samlet regning kvartalsvis til kommunerne, hvorefter beløbet årligt refunderes direkte fra sundhedsstyrelsen ved indsendelse af en samlet opgørelse bilagt regninger og kuponer.

Den til sundhedsstyrelsen indsendte opgørelse skal forud være revideret af de kommunale revisorer, der nogle steder foretager en stikprøvemæssig revision af kuponsmaterialet, medens selve regningerne og opgørelsen normalt revideres fuldstændigt. I sundhedsstyrelsen underkastes materialet fornyet revision af sundhedsstyrelsens regnskabskyndige medhjælper (ekspeditionssekretær i hovedrevisoraterne med en assistent til bistand). Materialet revideres stikprøvevis talmæssigt. Antal af foretagne førstegangsundersøgelser sammenholdes stikprøvevis med oplysninger fra seruminstitutet om de af pågældende læge rekvirerede Wassermann-undersøgelser i henhold til svangerskabshygiejneloven. Er der væsentlige uoverensstemmelser, indkræves journaler fra lægen til dokumentation af de stedfundne undersøgelser. I praksis er der forekommet et par tilfælde, hvor man herefter har fundet anledning til at lade foretage politiafhøring af de pågældende patienter til oplysning om, hvorvidt undersøgelse har fundet sted på forskriftsmæssig måde.

Også for disse udgifter gælder det således, at der for centralmyndigheden foreligger muligheder for at foretage en kritisk revision, som ikke kan foretages af den kommunale revision. Det må derfor anses for nødvendigt at bevare den centrale revision, men ligesom ved udgifterne til epidemiske, veneriske og tuberkuløse sygdomme må det antages, at det ikke er nødvendigt at foretage en fornyet talmæssig revision af det til ministeriet indsendte materiale. Kommissionen foreslår derfor, at der også for disse udgifters vedkommende udstedes revisionsinstrukser, der henlægger ansvaret for den talmæssige revision til den kommunale revision med pligt til i revisionspåtegningen at redegøre nærmere for revisionens omfang, og ansvaret for den særligt lægelige revision til sundhedsstyrelsen. Det foreslås som foran overvejet kun at indkalde dele af bilagsmaterialet til brug for den kritiske revision.

3. Tilskud til lægeundersøgelse og difterivaccination af børn.

Ifølge lov nr. 236 af 30. april 1946 kan børn under skolepligtig alder få foretaget indtil 9 *forebyggende helbredsundersøgelser* af en læge. Kommunerne afholder udgifterne forskudsvis og får 50 pct. refunderet af staten (1948—49 254 000 kr.). Der ydes lægerne et

fast honorar, som afregnes efter et kontrolkortsystem af samme art som for svangerskabshygiejneundersøgelserne, idet kuponerne her kræves underskrevet af barnets ledsager. Købstadskommunerne indsender kvartalsvise opgørelser til sundhedsstyrelsen, medens opgørelserne for sognekommunernes vedkommende, hvor udgiften afholdes af amtsfonden, indsendes 1 gang årligt. Opgørelserne skal ved påtegning være attesteret af de kommunale revisorer.

Den stedlige revision og sundhedsstyrelsens revision foregår på tilsvarende måde som for svangerskabshygiejneundersøgelserne. Da der ikke i dette tilfælde er mulighed for kontrol gennem seruminstituttet, er det hensigten at bygge kontrollen på stikprøvevis undersøgelse af enkelte lægers journaler.

Ifølge lov nr. 208 af 19. april 1943 kan alle børn under 18 år vederlagsfrit blive vaccineret mod *difteri*. Udgifterne afholdes forskudsvis af by- og amtskommunerne mod 50 pct. refusion fra staten (årlig ca. 200 000 kr.). Der er fastsat en bestemt takst for hver af de 3 nødvendige injektioner, og afregning sker ved, at lægen efter hver injektion udfylder en rubrik i en særlig regningsblanket, der med attest fra kommunalbestyrelsen indsendes til refusion af vedkommende by- eller amtskommunale kasse. Opgørelser med bilag over de afholdte udgifter indsendes årligt til indenrigsministeriet, der anviser tilskudet.

Opgørelserne underkastes almindelig kommunal revision, hvorved normalt foruden den talmæssige rigtighed påses, at børnene ikke er fuldt 18 år, og at de har bopæl i kommunen. Fra indenrigsministeriet oversendes opgørelserne til sundhedsstyrelsen, hvis regnskabskyndige medhjælper foretager en fornyet revison, der dog i almindelighed ikke afslører nævneværdige fejl.

Det fremgår af ovenstående, at den i sundhedsstyrelsen udøvede kontrol med tilskudene til helbredsundersøgelse og vaccination ikke adskiller sig fra den revision, som i forvejen er foretaget af den kommunale revision, og der er efter det oplyste næppe i praksis muligheder for i centralstyrelsen at foretage kritiske undersøgelser af det foreliggende materiale, som ikke kan foretages også af den kommunale revision. Der synes derfor ikke at være tilstrækkelig anledning til at opretholde den centrale revision for de to her behandlede områder.

Derimod finder kommissionen anledning til at henlede opmærksomheden på, at der ved etablering af et samarbejde med folkeregistrene vil kunne opnås en forbedring af kontrollen for disse to områders vedkommende. De af lægerne udfærdigede opgørelser såvel over foretagne difterivaccinationer som over lægeundersøgelserne skal attesteres af vedkommende kommunalbestyrelse. Denne attestation foretages normalt derved, at folkeregistrene konstaterer børnenes identitet og alder, men det er ikke pålagt registrene at påføre folkeregisterkortene nogen vedtegning, som udviser, at der af en læge er udstedt regning for en eller flere undersøgelser eller vaccinationer. Visse folkeregistre foretager under de nuværende forhold af sig selv en sådan kontrolpåtegning, og da registret i forvejen skal sammenholde regningen med kortet, er dette ikke forbundet med nogen ulejlighed af betydning for folkeregisterføreren.

Kommissionen skal derfor foreslå, at det i forbindelse med udstedelse af nærmere instruks for den kommunale revisions gennemgang af materialet pålægges folkeregistrene at give folkeregisterkortene en kontrolpåtegning, hver gang de attesterer en lægeregning vedrørende difterivaccinationer eller lægeundersøgelser af børn.

4. Tilskud til jordemoderudgifter.

Til distriksjordemødrenes lønninger, der afholdes af by- og amtskommunernes kasser, yder staten ifølge lovbekendtgørelse af 30. marts 1949 tilskud med 100 pct. af alderstillæg og reguleringstillæg af alderstillæg, 25 pct. af midlertidigt tillæg, $33^1/_3$ pct. af udgif-

terne til feriegodtgørelse samt 50 pct. af pensionsudgifterne incl. reguleringstillæg samt udgifter til understøttelser m. v. (1948—49 499 000 kr.). Årlig opgørelse indsendes til indenrigsministeriet på særligt skema, der indeholder specifikation af alderstillægs-, pensions- og understøttelsesberegninger for de enkelte jordemødre og skal være forsynet med revisionspåtegning fra vedkommende kommunale revisor. I indenrigsministeriet revideres opgørelserne af sekretærpersonalet som led i den normale fordeling, hvorefter anvisning finder sted til kommunerne.

Indenrigsministeriet søger ved udarbejdelse af skemaer for løn- og tilskudsberegregningerne at lette disse, og under de med udvalget førte forhandlinger har man erklæret, at man i videst muligt omfang vil udarbejde og á jourføre sådanne skemaer, idet man er klar over, at de ved ministeriets gennemgang af oplysningerne fra kommunerne konstaterede fejl ofte skyldes den gældende lovgivnings meget komplicerede regler for aflønningen af jordemødrene og for statens deltagelse i udgifterne hertil.

Jordemødrenes lønning består ikke alene af 5 forskellige løndele, af hvilke reguleringstillægget fastsattes ved den særlige bestemmelse i tjenestemandslovens § 97, stk. 2, og det pensionsgivende tillæg samt det midlertidige tillæg fastsættes efter særlige regler. Hertil kommer ofte en for købstæder og landdistrikter forskellig boliggodtgørelse, der i en årrække har bestået i en individuel godtgørelse med tillæg af dyrtidstillæg.

Udgifterne til jordemødrenes lønninger, feriegodtgørelse og pensioner fordeles derefter mellem stat og kommune efter 5 forskellige fordelingsprincipper: 100 pct., 25 pct., $33^1/_3$ pct. og 50 pct af staten og 100 pct. af kommunerne. Det kan derfor ikke nægtes, at disse lønnings- og fordelingsregler er så komplicerede, at de ved deres anvendelse må give anledning til et uforholdsmæssigt stort administrativt arbejde, og kommissionen skal derfor henstille til indenrigsministeriet, at dette tager initiativet til en simplifikation af lønnings- og fordel i ngsreglerne, i hvilken henseende det kunne overvejes, om det ville være formålstjenligt at rejse spørgsmålet overfor skattekommissionen, hvor der er grund til at antage, at man søger at løse spørgsmålet om simplifikation af andre lignende regler for fordelingen af udgifter mellem stat og kommune f. eks. skoleudgifterne, jfr. forvaltningskommissionens 4. betænkning, side 110 og følgende.

5. Tilskud til sundhedsplejersker.

Til kommuner, herunder amtskommuner eller sammenslutninger af kommuner, der ansætter sundhedsplejersker, yder staten ifølge lov nr. 85 af 31. marts 1937 tilskud til dækning af halvdelen af de dermed forbundne udgifter (1948—49 1 165 000 kr.). For lønningernes vedkommende er der af indenrigsministeriet fastsat en maksimumsgrænse for den løn, hvoraf tilskud kan beregnes. Derudover ydes tilskud til telefon, kontorhold, vægt, taske med de faktiske udgifter, til tjenestedragt og cyklebefordring indenfor et fast maksimumsbeløb pr. år samt til befordring med bil efter finansministeriets regler. Endelig refunderes 50 pct. af udgiften til pension i henhold til en af ministeriet godkendt pensionsordning. Opgørelse indsendes på standardskema med specifikation af lønningsberegningen til den enkelte sundhedsplejerske og forsynet med attest af den kommunale revision. Opgørelserne og de tilhørende bilag revideres i sundhedsstyrelsen af den regnskabskyndige medhjælper, der foruden at gennemgå selve lønningsberegningen påser, at sundhedsstyrelsen har godkendt den pågældende, at vikariater er behørigt anmeldt, og at de øvrige udgifter er rimelige og berettiget til refusion.

Det er fra indenrigsministeriets og sundhedsstyrelsens side oplyst, at der efter indførelsen af de specificerede lønberegningsskemaer kun sjældent konstateres fejl i lønberegningerne, og man har i det hele ikke stillet sig principielt afvisende overfor den tanke

at lade sundhedsstyrelsens revision bortfalde. Man har dog henledt opmærksomheden på, at kun sundhedsstyrelsen ved sin revision af regnskaberne har mulighed for at påse, at der ikke som sundhedsplejersker er ansat for lavt kvalificeret personale; der er endvidere henvist til, at der ofte bliver påført opgørelserne medicinudgifter, som ikke er refusionsberettigede.

Kommissionen skal heroverfor foreslå, at kontrollen med de nævnte forhold henlægges til amtslægen, således at det samtidig fastsættes, at refusionsbegæringen skal indeholde oplysning om sundhedsstyrelsens godkendelsesskrivelse for hver enkelt sundhedsplejerske. Forsåvidt angår medicinudgifterne måtte det formentlig kunne ordnes således, at alle medicinudgifterne forinden betalingen blev attesteret af amtslægen, hvad kommunerne, der bærer 50 pct. af udgifterne, må antages selv at være interesseret i.

6. Tilskud til tuberkuløses sygebehandling og til tuberkulosestationer.

Som tilskud til *behandling af patienter* på statsanerkendte tuberkuloseanstalter, herunder de af kommuner og amtskommuner drevne anstalter, yder staten i henhold til lov nr. 66 af 29. marts 1924 et nærmere fastsat beløb pr. sygedag for hver patient, der opfylder de i loven fastsatte betingelser med hensyn til økonomiske forhold m. v. (1948—49 ca. 4,5 mill. kr.). Sygedagstaksten, der kun kan beregnes for det antal senge, hvormed anstalten er anerkendt, og ikke kan overstige $^3/_4$ af den i anstaltens reglement fastsatte daglige betaling, fastsættes ved anmærkning til de årlige finanslove. Tilskuddet ydes i henhold til kvartalsvise opgørelser fra de enkelte anstalter over antallet af sygedage for hver enkelt af samtlige behandlede patienter. Opgørelsens rigtighed attesteres af anstaltens læge og inspektør, hvorimod der ikke kræves attest fra anstaltens revisor.

Opgørelserne indsendes til indenrigsministeriet, der anviser tilskuddet, hvorefter opgørelserne oversendes til sundhedsstyrelsen, der fra gammel tid har ydet styrelsens bogholder et lille honorar (360 kr. årlig) for revision af opgørelserne. Revisionen er i det væsentlige talmæssig og giver kun anledning til få berigtigelser.

Til *driften af anerkendte tuberkulosestationer* yder staten et tilskud, der for kommunale stationers vedkommende andrager halvdelen af udgifterne (1948—49 ca. $2^1/_4$ mill. kr.). Med hensyn til opgørelsen af udgifterne gælder visse særlige regler, således er der for opgørelsen af lønningsudgifter og andre udgifter vedrørende tuberkulosestationssygeplejersker fastsat tilsvarende regler som for sundhedsplejerskerne. Tilskuddet anvises af indenrigsministeriet i henhold til indsendt årsregnskab, der skal være forsynet med påtegning af anstaltens revisor (amtsfondens eller vedkommende kommunale revisor) og vedlagt samtlige bilag. Regnskabet, der således normalt vil være fuldstændigt revideret af den kommunale revision, revideres pånyt at sundhedsstyrelsens regnskabskyndige medhjælp, der bl. a. påser, at udgifter, der også vedrører andre institutioner, navnlig hospitaler, (andel i lønninger etc.) ikke i urimeligt omfang overvæltes på tuberkulosestationen, at de af stationen beregnede takster for fotografering og gennemlysning ikke er ansat for højt o. lign., idet anlæggene ofte er fælles mellem hospital og station.

Det er oplyst, at opgørelserne over sygedagsudgifter og anvisningen af tilskuddet i henhold hertil fungerer på en praktisk og gnidningsløs måde i den daglige administration, og det anvendte tilskudsprincip, der hviler på en fast takst pr. sygedag, er i modsætning til de f. eks. for jordemodertilskudene fastsatte regler af en sådan art, at de fremmer enkelhed såvel i beregningen som kontrollen af tilskuddene. Kommissionen har imidlertid ikke kunnet finde nogen særlig motivering for, at de nævnte opgørelser og beregninger underkastes en speciel revision af sundhedsstyrelsen, efter at indenrigsministeriet har anvist tilskuddene, hvorved bemærkes, at det, selv om kvartalsindberetningerne ikke udtrykkeligt attesteres af de kommunale revisorer, henhører til disses normale revision, hvad-

enten den udføres som løbende revision eller som en samlet revision af hele årsregnskabet, at kontrollere, at tilskuddene, der må dokumenteres ved ministeriets skrivelse i original eller bekræftet genpart som indtægtsbilag, er rigtig beregnet.

Kommissionen skal derfor foreslå, at sundhedsstyrelsens revision af disse opgørelser bortfalder, og at kvartalsopgørelserne efter tilskuddenes udbetaling som almindelige regnskabsbilag sendes direkte fra indenrigsministeriet til hovedrevisoratet.

Med hensyn til driftstilskuddet til tuberkulosestationer er det under de forhandlinger, som arbejdsudvalget har ført med repræsentanter for indenrigsministeriet, oplyst, at man fra statens side ville foretrække at ændre det gældende tilskudsprincip til at være en takstmæssig refusion ligesom tilskuddene til tuberkuloseanstalterne, men at man ikke har fundet, at tider herfor er inde, ligesom man mener, at dette ville medføre, at de små amter ville blive forholdsvis dårligt stillet, fordi de ikke er i stand til at udnytte kapaciteten af deres tuberkulosestationer så intensivt, som det kan gøres i de større og tættere bebyggede områder.

Kommissionen kan for sit vedkommende tiltræde dette og henstiller, at takstmæssig refusion indføres, så snart det måtte være hensigtsmæssigt, og grundlaget for ligelige tilskudsydelser under denne form måtte være tilstede.

Kommissionen finder imidlertid anledning til at foreslå, at der skabes en noget klarere adskillelse mellem de opgaver, som løses af den lokale revision, og den revision af kritisk art, som naturligt henhører under sundhedsstyrelsen, således at dobbeltrevision også her undgås. Det måtte da som ved de tidligere omtalte analoge områder ved særlige instrukser fastsættes, hvilke revisionsopgaver hver af de to instanser skulle løse.

7. Anvisning af tilskuddene til sundheds- og medicinalvæsen.

Som det fremgår af foranstående gennemgang af de forskellige tilskudsområder vedrørende sundhedsvæsenet, er den praktiske fremgangsmåde ved anvisningen af tilskud, bortset fra tilskuddene til svangerskabshygiejne og lægeundersøgelse af børn, der anvises direkte fra sundhedsstyrelsen, den, at den egentlige behandling af tilskudssagerne sker i sundhedsstyrelsen, medens tilskuddene anvises af indenrigsministeriet, hvortil også andragenderne om tilskuddene indsendes. Såvidt det er oplyst, synes denne fremgangsmåde kun at være motiveret med den principielle betragtning, at sådanne tilskud bør anvises gennem indenrigsministeriet selv og ikke af udendepartementale institutioner. Kommissionen kan ikke heri se nogen motivering for at opretholde den nuværende praksis, og skal derfor foreslå, at denne ændres således, at alle ansøgninger om og anvisninger af tilskud, hvor sagen realitetsbehandles i sundhedsstyrelsen, går direkte til og fra denne.

IL De af undervisningsministeriet administrerede tilskud til skolefondene.

Ifølge § 29 i lov nr. 200 af 12. april 1949 er det skolerådet, der bestyrer skolefonden, fastsætter dennes budget og drager omsorg for den fornødne kasse- og regnskabsførelse samt lader foretage revision af det aflagte regnskab, påkender de gjorte udsættelser og meddeler kvittering for regnskabet.

Efter loven er det således udelukkende skolerådet, der har ansvaret ikke alene for regnskabsførelsen, men også for revisionen af regnskaberne. Skolefondenes regnskabsvæsen er imidlertid tilrettelagt i overensstemmelse med de regler, der blev foreslået af en af undervisningsministeriet den 12. april 1940 nedsat kommission, hvori også finansministeriet var repræsenteret. Disse indeholder bl. a. en udførlig instruks for revisionen af regnskaberne. Samtlige skoleråd følger således ensartede regler.

Under henvisning hertil er der efter kommissionens opfattelse ikke anledning til at beskæftige sig nærmere med disse forhold, idet det yderligere skal tilføjes, at de midler, som fordeles ved skolerådenes foranstaltning gennem skolefondene, praktisk talt alle beregnes på grundlag af fuldstændig faste regler, der nøjagtig fastsætter ikke alene, hvad der skal udbetales i hvert enkelt tilfælde, men også hvilken brøkdel af de enkelte udgifter der skal bæres af henholdsvis staten, skolefonden og de enkelte kommuner, jfr. nærmere herom i kommissionens 4. betænkning side 110—118. Der er således praktisk talt ikke rum for skøn, og i de ganske få tilfælde, hvor skolerådene kan træffe beslutning om at bevilge tilskud, der ikke på forhånd er fastsat til bestemte beløb i loven, skal den selv udrede 50 pct. heraf. Der er således heller ikke i praksis muligheder af nogen betydning for at overvælte udgifter på statskassen.

III. De af **indenrigsministeriet** administrerede tilskud fra udligningsfonden til skole- og sygehusudgifter.

Formålet med den ved lov nr. 100 af 14. april 1937 under indenrigsministeriet oprettede fælleskommunale udligningsfond er efter lovens § 1: „At tilvejebringe større ligelighed i den kommunale beskatning". Dette blev opnået ved indførelse af en ensartet skat for hele landet, således at de herved indkomne midler blev anvendt til at dække en del af kommunernes udgifter til sygehus- og skolevæsen samt social forsorg samt til at betale en andel af statens udgifter til politivæsen svarende til den del af disse udgifter, der på dette tidspunkt faldt på kommunerne. Af udligningsfonden udredes desuden også nu forskellige tilskud til andre end kommuner. Men i overensstemmelse med den foran omtalte arbejdsplan vil behandlingen heraf blive udsat til den senere betænkning.

Under de stedfundne drøftelser af tilskuddene fra udligningsfonden har det spørgsmål været rejst, om disse til fælleskommunale formål beregnede midler med rette bør anses for at være statsmidler. Man har imidlertid ikke fundet tilstrækkelig anledning til at komme nærmere ind på dette spørgsmål.

Formålet med statens kontrol er i disse forhold i første række at sikre, at ordningen fungere ligeligt, og at kommunerne behandles ens med hensyn til opstillingen af de regnskaber, som danner grundlaget for fordelingen af de fælleskommunale midler. Der er ikke ved aflæggelsen af disse mulighed for at unddrage det offentlige midler til fordel for enkeltpersoner, og de principper, der anvendes ved fordelingen, er ikke udtryk for noget retfærdighedssynspunkt, men blot en ved et skøn fastsat fordelingsnorm, ved hvis udformning der ikke er grund til at anvende for stor administrativ indsats for at opnå dens gennemførelse i de mindste detailler, såfremt det er sikret, at der ved fordelingen anvendes de samme principper på alle væsentlige punkter.

Ikke mindst i sådanne tilfælde er det derfor af væsentlig betydning, at allerede den lovgivning, som tilrettelægger ordningen, fastsætter fordelingsnormer, som mindst mulig kræver detailindberetninger af regnskabsmæssig eller anden art. Disse vil i mange tilfælde kræve revisioner og rejse tvivlsspørgsmål om enkeltheder, hvortil der medgår et administrativt arbejde, der ofte vil kunne undgås ved valget af andre fordelingsnormer, uden at skade lovgivningens formål, såfremt dette ikke, som f. eks. ved de sociale udgifter tillige omfatter en egentlig kontrol af kommunernes udgifter på det pågældende område. Dette fremgår også af de nedenfor givne oplysninger om beregningen og kontrollen af tilskuddene fra den fælleskommunale udligningsfond til sygehusvæsenet og skolevæsenet.

Forinden disse tilskud behandles i enkeltheder, skal det bemærkes, at alle spørgsmål om tilskud fra den fælleskommunale udligningsfond til kommunernes sociale udgifter har været gjort til genstand for en indgående behandling dels af de to arbejdsudvalg

vedrørende henholdsvis amternes og kommunernes forretningsområde, dels af det særlige udvalg om en forenkling af kommunernes sociale regnskaber, jfr. kommissionens 2. betænkning side 4. Arbejdsudvalget har haft lejlighed til at drøfte alle de herhenhørende spørgsmål med nævnte udvalg, inden dettes afgivelse af betænkning, og har tiltrådt det heri fremsatte forslag om revisionen af de sociale regnskaber, som lægges til grund for alle tilskuds- og refusionsberegninger.

I dette foreslås det, at størstedelen af disse regnskabers decision henlægges til amtmændene, således at den praktiske tilrettelæggelse af revisionsarbejdet ved amtet, der på disse områder bliver sidste revisionsinstans, overlades til amtmændenes afgørelse i deres egenskab af statsembedsmænd, og således at der efter forholdene i hvert enkelt tilfælde kan ydes et tilskud af statskassen til den etablerede revision, der da må godkendes af socialministeriet. På denne måde mener det nævnte udvalg, og arbejdsudvalget har for sit vedkommende kunnet tiltræde det, at der for dette meget omfattende område vil kunne skabes en tilstrækkelig effektiv revisionsordning, som opfylder de foreliggende opgaver på en i administrativ henseende væsentlig mere praktisk og mindre arbejdskrævende måde.

Tilsvarende synspunkter må efter arbejdsudvalgets og kommissionens opfattelse anlægges på kontrollen med tilskuddene til kommunerne fra den fælleskommunale udligningsfond.

1. *Udligning stilskuddene til sygehusvæsenet.*

Reglerne for udbetaling af tilskuddet fra udligningsfonden til sygehusvæsenet er senere blevet ændret ved lov nr. 71 af 27. februar 1946 om sygehusvæsenet, således som den nu er affattet ved lov nr. 148 af 31. marts 1949.

Det udgør herefter 8 kr. pr. indbygger i hver kommune, og 5,50 kr. pr. sygedag, men det bestemmes samtidig, at det samlede tilskud ikke må overstige 75 pct. af kommunens samlede udgifter til sygehusdrift i de senest afsluttede regnskabsår, efter fradrag af driftsindtægter, og ved denne opgørelse medregnes ikke udgifter til afskrivning og forrentning af bygninger og inventar eller til afdrag og forrentning af lån, og indtægt for kur og pleje ansættes til 2,50 kr. pr. dag for hver patient, dog således at tilskuddet ikke derved kan overstige de samlede sygehusudgifter efter fradrag af de virkelige driftsindtægter.

Ved den seneste affattelse af loven er der indført den rationalisering, at også tilskud til epidemiske og veneriske sygehusindlæggelser, der hidtil har været ydet som statstilskud efter særlige takster, nu følger de almindelige regler for tilskud efter udligningsloven.

Beregningen af det anførte tilskud kræver udarbejdelsen af ialt 4 forskellige skemaer, hvoraf de 3 er attesterede af de kommunale revisorer, der bekræfter, at skemaerne er udfyldt i overensstemmelse med sygehusets bøger og regnskaber, eller i overensstemmelse med kommunens regnskab. Det fjerde, der kun består i en simpel overførsel af sygedagenes antal fra et af de andre skemaer, er kun underskrevet af kommunalbestyrelsen.

Tilskuddet er, som det fremgår af foranstående, af lovgivningsmagten fastsat, således at beregningsgrundlaget — indbyggerantal og sygedageantal — er forholdsvis nemt at fremskaffe. Kun reglen om maksimumsgrænse for tilskuddet nødvendiggør indsendelse af regnskabsskemaer.

Tilrettelæggelsen og udarbejdelsen af de nødvendige skemaer er derfor forholdsvis simpel, og selve den skematiske tilrettelæggelse kan næppe heller ske simplere, end det er tilfældet nu.

Indenrigsministeriet foretager da heller ikke nogen egentlig revision af det indsendte materiale. Man henholder sig med rette til de attestationer, som er påført skemaerne fra de kommunale revisorer, og det ses ikke rettere end, at en sådan fremgangsmåde må anses for fyldestgørende.

Skemaerne sendes af ministeriet straks efter modtagelsen til statistisk departement, hvor de underkastes en vis talmæssig og kritisk revision. Men da det her kun drejer sig dels om at berigtige positive uoverensstemmelser vedrørende sygedagene, dels om at berigtige sådanne fejl, som kan influere på tilskuddene på grund af 75 pct.-reglen, beskæftiger revisionen sig kun med de berigtigelser, som kan få virkning i så henseende. Selve sygehusregnskaberne, der er bilagt indberetningerne, revideres ikke af departementet.

Herefter har kommissionen ikke fundet anledning til at foreslå ændringer.

2. *Udligning stilskuddene til skolevæsenet.*

I modsætning til bestemmelserne om sygehustilskuddene er udligningslovens § 3 om tilskud til skolevæsenet efter sit indhold af en sådan art, at den nødvendiggør en særlig regnskabsaflæggelse og som følge heraf en nærmere gennemgang af de aflagte regnskaber, forinden tilskuddet beregnes. Denne paragraf er efter den seneste affattelse ved lov nr. 118 af 23. marts 1948, sålydende:

„Fonden yder hver kommune tilskud i forhold til det beløb, som kommunen i det sidst afsluttede regnskabsår har afholdt som udgift til undervisning af børn i undervisningspligtig alder i de offentlige skoler, beregnet efter gennemsnitsudgiften for hvert undervisningspligtigt barn efter følgende regler:

Af gennemsnitsudgiften indtil 75 kr. tilskydes $^3/_5$, af den del af udgiften, der ligger mellem 75 og 100 kr., tilskydes $^2/_5$, og af den del af udgiften, der ligger mellem 150 kr. og 225 kr., tilskydes $^1/_5$, medens det overskydende beløb bæres af kommunen alene.

I kommunens skoleudgifter medregnes ikke:

1) Kommunale løntillæg udover de i lov nr. 167 om lønninger m. m. for folkeskolens lærere af 28. april 1931 normerede lønninger.
2) Udgifter til skolebygningers og lærerboligers opførelse og vedligeholdelse, herunder forrentning og amortisation af gæld.
3) Tilskud til skolefonden.

I Københavns kommunes skoleudgifter medregnes ikke udgifter til pensionering af det ved skolevæsenet ansatte personale.

Fonden yder derhos et tilskud til delvis dækning af kommunernes udgifter til undervisning af børn i undervisningspligtig alder i private skoler, beregnet efter følgende regler:

Kommunens tilskud i det sidste afsluttede regnskabsår til undervisning af sådanne børn divideres med den efter foranstående regler for vedkommende kommune udfundne gennemsnitsudgift pr. barn til undervisning af børn i undervisningspligtig alder i de offentlige skoler. Den herved udfundne kvotient, afrundet nedad til det nærmeste hele tal, multipliceres med fondens tilskud pr. barn til undervisning af børn i offentlige skoler i kommunen, og det fremkomne beløb udgør da fondens tilskud til kommunens udgifter til de privat underviste børn.

Det efter foranstående regler beregnede tilskud til undervisning af børn i private skoler må dog aldrig overstige et beløb svarende til fondens tilskud pr. barn til undervisning af børn i offentlige skoler i kommunen multipliceret med antallet af børn i undervisningspligtig alder i private skoler, til hvis undervisning kommunen yder tilskud.

De nærmere regler for tilskuddenes beregning fastsættes iøvrigt af indenrigsministeren efter nærmere forhandling med undervisningsministeren".

Der må således af kommunerne affattes en særlig indberetning hvert år til beregning af disse tilskud, indeholdende dels en opgørelse over antallet af børn og dels en opgørelse over kommunens indtægter og udgifter vedrørende skolevæsenet, og de nærmere regler for udarbejdelsen af disse beretninger er fastsat i indenrigsministeriets cirkulære af 19. maj 1948, jfr. ministeriets cirkulære af 16. maj 1949.

Indberetningsskemaet er udformet på en sådan måde, at en genpart heraf kan benyttes som hovedbilag til kommunens regnskab, således at regnskabets udgiftskonto vedrørende skolevæsen kan begrænses til kun at indeholde 2 poster: Den samlede nettoudgift og tilskud fra udligningsfonden.

Skemaet er for så vidt angår udgifter og indtægter inddelt i 4 kolonner, hvoraf kolonne 1 og 2 er beregnet for henholdsvis udgifter og indtægter i henhold til kommunens regnskab, medens kolonne 3 og 4 skal indeholde de udgifter og indtægter, der medtages ved tilskudsberegningen.

Købstæderne udfylder hele indberetningsskemaet og indsender det direkte til indenrigsministeriet, efter at det er attesteret af de kommunale revisorer samt forsynet med påtegning af skolefondens kasserer eller bogholder om rigtigheden af de i skemaet indeholdte oplysninger om tilskud fra eller gennem skolefonden.

Sognerådene udfylder kun de afsnit i skemaet, der refererer sig til antallet af børn i kommunens skoler samt kommunens udgifter og indtægter vedrørende skolevæsenet i henhold til kommuneregnskabet (kolonne 1 og 2). Da en genpart af skemaet som nævnt tillige tjener som hovedbilag for kommunens regnskab, revideres det foruden af de kommunale revisorer af den af amtsrådet antagne revisor for de sognekommunale regnskaber. Skemaet indsendes derpå til amtet, der i henhold til de fastsatte bestemmelser skal gennemse det og overføre de tal til de fornævnte kolonner 3 og 4, der medtages ved tilskudsberegningen. Dette har medført, at visse amter har anset det for nødvendigt at foretage en fuldstændig revision af indberetningen, ved hvilken samtlige bilag gennemgås og efterberegnes. Amtet foretager dernæst en samlet opgørelse over det antal børn, der skal lægges til grund ved beregningen af tilskud, og foranlediger, at rigtigheden af de i skemaet indeholdte oplysninger om størrelsen af de fra eller gennem skolefonden ydede tilskud samt de fra kommunen foretagne indbetalinger til skolefonden attesteres af dennes bogholder eller kasserer.

Efter at indberetningerne er modtaget i indenrigsministeriet, foretages der i statistisk departement i samarbejde med indenrigsministeriets tilskudsrevision en revision af indberetningerne. Under revisionen kontrolleres det indberettede børneantal blandt andet på grundlag af indberetninger til statsskolekonsulenten om børnetallet i de kommunale skoler, hvilket materiale stilles til rådighed for statistisk departement. Dette materiale foreligger ligeledes hos amterne, idet det hidrører fra indberetninger fra skolekommissionerne, der efter at være gennemgået af amtsskolekonsulenten indsendes til skoledirektionen i 2 eksemplarer, hvoraf det ene videresendes til statsskolekonsulenten.

Endvidere udøves der i overensstemmelse med fast praksis med hensyn til materiale, der indsendes til statistisk brug, af statistisk departement kontrol med sammentællingen af regnskabstallene, hvorhos departementet og tilskudsrevisionen foretager en kritisk revision med henblik på, om de som tilskudsberettigende under kolonne 3 og 4 opførte poster bør medtages ved tilskudsberegningen efter de anførte bestemmelser i udligningslovens § 3.

Revisionen foregår iøvrigt på den måde, at man såvidt muligt søger at berigtige eventuelle fejl, inden der gives kommunerne meddelelse om tilskudsbeløbene. Såfremt

en sag frembyder særlig tvivl, således at berigtigelse ikke straks kan ske, noteres den til efterfølgende revision. Efter det oplyste noteres gennemgående 2—300 sager årligt til efterfølgende revision; i 1947—48 således 315.

Indenrigsministeriets tilskudsrevision består af 2 tjenestemænd i undervisningsministeriet, der udfører arbejdet som honorarlønnet bibeskæftigelse. For denne revision og for statistisk departements revision er fastsat særlige interne instrukser.

løvrigt er de af ministeriet fastsatte regler for udfyldelsen og gennemgangen af indberetningsskemaerne meget udførlige. I ministeriets cirkulære indeholdes en detailleret gennemgang af de vigtigste af de spørgsmål, som siden lovens ikrafttræden har været rejst overfor ministeriet, og i det hele en fuldstændig vejledning for skemaernes udfyldelse og revision. Kommunernes og ministeriets arbejde med disse regler i en årrække er resulteret i en forøget sikkerhed ved skemaernes udfyldelse og den lokale gennemgang af disse, og ministeriet har derfor i de senere år på grundlag af de indvundne erfaringer søgt at gøre regnskabsaflæggelsen simplere og begrænse de centrale revisionsmyndigheders virksomhed. Under spørgsmålets behandling i amts- og kommuneudvalget har ministeriet afgivet tilsagn om en ikke uvæsentlig yderligere simplifikation af de krævede indberetninger om skoleudgifterne. Denne har dog ikke kunnet gennemføres ved de indberetninger, som blev indsendt i efteråret 1949, men ministeriet indføjede dog en udtrykkelig bestemmelse om, at det i de tilfælde, hvor det uden nøjere undersøgelse kan konstateres, at gennemsnittet af de tilskudsberettigende udgifter pr. barn overstiger 250 kr., og vedkommende kommune ikke blandt tilskudsberettigende børn opfører børn i statsskoler eller private skoler, ikke er nødvendigt at kontrollere den rigtige postering af samtlige indtægter og udgifter.

Efter forhandlingerne i amts- og kommuneudvalget har man dernæst fra indenrigsministeriets side givet udtryk for, at man ved ministeriets tilskudsrevision følger den linie ikke at gøre bemærkninger om forhold, der på forhånd skønnes uden væsentlig betydning for tilskudsberegningen, og det blev lovet, at man ville undlade efterfølgende berigtigelse i tilfælde, hvor tilskudsbeløbet kun ville blive forhøjet eller nedsat med mindre end 200 kr.

Det ses imidlertid ikke rettere, end at disse synspunkter for revisionen i meget høj grad taler for at overlade hele revisionen af skoleindberetningerne til amterne. Amtmændene, som har ganske nøje føling med de enkelte kommuners forhold, er i langt højere grad end ministeriet i stand til at skønne over, i hvilket omfang det er nødvendigt at gå i detailler overfor en kommune for at vænne den til nøjagtig regnskabsførelse, og praktiseret af amterne på denne måde, vil cirkulærets mange detailbestemmelser være en værdifuld baggrund for amternes gennemgang. Arbejdsudvalget har derfor forhandlet med indenrigsministeriet og statistisk departement om en begrænsning af disse ved henlæggelse af den endelige gennemgang af regnskaberne til amterne, således som det som omtalt af vedkommende udvalg foreslås for størstedelen af de sociale regnskaber.

Fra ministeriets side er det herom udtalt, at man er enig i, at amtmændene bør gøre hovedarbejdet ved revisionen af sognekommunernes indberetninger, og at ministeriets opgave ved gennemgangen først og fremmest er at påse, at ensartetheden opretholdes kommunerne imellem, og at kontrollere amternes arbejde med overførslen af de poster, der af amtet skønnes at burde tages i betragting ved tilskudsberegningen, til kolonnerne 3 og 4, hvilket ikke kontrolleres fra anden side; man har herudover fremhævet værdien af, at ministeriet har overblik over ordningen, samt af, at der ved en central kontrol skabes tillid til administrationen af en sådan landsomfattende ordning, og har henvist til, at den oprindeligt væsentlig dyberegående kontrol fra centralmyndighedernes side, efterhånden som regnskabsaflæggelsen er blevet mere indarbejdet, på ministeriets

eget initiativ er blevet indskrænket betydeligt, samt at man som anført har forberedt yderligere begrænsninger.

Fra statistisk departement er det oplyst, at dette benytter indberetningerne —• foruden til selve tilskudsberegningen — dels til opgørelsen over udligningsfondens regnskab, der offentliggøres i statistiske efterretninger, dels til kommuneregnskabsopgørelserne, idet kommunernes regnskabsindberetning i øjeblikket kun indeholder nettotal for skoleudgifterne.

Arbejdsudvalget og kommissionen har indgående drøftet og overvejet de af indenrigsministeriet og det statistiske departement anførte synspunkter, men har ikke heri fundet afgørende indvendinger imod at søge disse indberetninger og kontrollen med dem begrænset endnu mere end af ministeriet tiltrådt, i hvilken henseende det navnlig ville være af betydning, om amterne foretog den endelige gennemgang af regnskaberne og både for sognekommunernes og købstadskommunernes vedkommende under appel til ministeriet traf afgørelse af, hvilke udgifter og indtægter der skal tages i betragtning ved tilskudsberegningen.

Arbejdsudvalget har følt sig i høj grad bestyrket i denne opfattelse ved den omstændighed, at det specielt til behandling af de sociale regnskaber nedsatte udvalg har ment, at det vil være fuldt betryggende at have en tilsvarende ordning for en væsentlig del af de sociale regnskaber, hvor der netop udover kontrollen med de forskellige fordelings- og tilskudsregler, som er analoge med de fælleskommunale tilskud til skolevæsenet, også påhviler revisionen den mere omfattende opgave at føre en egentlig kontrol med anvendelsen af de offentlige midler til den sociale forsorg, og hvor det område, der skal føres kontrol med, er langt mere omfattende og af langt videregående konsekvenser.

Selv om man fra indenrigsministeriets side ikke har ment, at de erfaringer, man gør ved gennemgangen af regnskaberne i centralstyrelsen, er af en sådan art, at man føler sig overbevist om, at den centrale revision kan undværes, er man fra ministeriets side enig i, at det vil være nærliggende, at en nyordning, hvorefter den endelige kontrol med kommunernes sociale udgifter og indberetningerne herom for både købstadskommunernes og sognekommunernes vedkommende lægges ud til amterne, får konsekvenser også for skoleregnskaberne og indberetningerne herom.

Ministeriet har specielt gjort opmærksom på, at man med hensyn til de i tilskudsmæssig henseende vigtige opgørelser af det tilskudsberettigende børnetal har haft dårlige erfaringer om den lokale gennemgang af oplysningerne, og at forholdene på dette område ikke som for regnskabsopgørelsernes vedkommende har udviklet sig i retning af større korrekthed i opgørelserne.

Da imidlertid kontrollen af børnetallet i statistisk departement foregår på det samme grundlag, som foreligger for amterne, nemlig skolernes indberetninger, mener man, at det også på dette punkt måtte være mulig at gennemføre en effektiv kontrol ved amterne, eventuelt ved et samarbejde med amtsskolekonsulenterne, der i forvejen gennemgår og påtegner indberetningskortene og i fornødent omfang ved samarbejde amterne imellem. Såfremt der under den nuværende ordning er konstateret visse mangler ved denne kontrol, måtte det være opgaven overfor amterne pány at fremhæve betydningen af, at denne kontrol foretages på en grundig og effektiv måde. Indenrigsministeriet har da også på dette punkt erklæret sig rede til at medvirke til at finde en løsning, som skaber den bedst mulige lokale kontrol.

En henlæggelse af revisionen af købstædernes indberetninger til amterne kræver imidlertid lovændring, idet det i udligningslovens § 8, stk. 2, er fastsat, at købstædernes indberetninger indsendes direkte til indenrigsministeriet.

Kommissionen kan i forbindelse med behandlingen af disse tilskud til skolevæsenet ikke undlade at udtale, at den finder det i lovgivningen fastsatte og de i tilslutning hertil udfærdigede bestemmelser meget upraktiske at administrere. Dette gælder i det hele en meget stor del af det administrative område, som henhører under lovgivningen om den fælleskommunale udligningsfond, og kommissionen må derfor også ud fra de synspunkter, som det er dens opgave at anlægge, hensynet til den mest praktiske administration og kontrol, støtte de bestræbelser, som fra anden side rettes på at afløse denne lovgivning om fordelingen af skatterne mellem staten og kommunerne og mellem disse sidste indbyrdes, med væsentligt simplere regler.

Da det imidlertid er usikkert, hvornår en så omfattende skattereform vil kunne gennemføres, mener man, at der snarest bør søges gennemført de lettelser i administrationen af den nuværende ordning, som en henlæggelse af den endelige gennemgang til amterne ville være, og man bør i hvert fald ikke udsætte denne af hensyn til den forventede reform af skattelovgivningen.

Selve tilskudsberegningen bør dog som hidtil foretages i statistisk departement på grundlag af de af amterne reviderede indberetninger, der indsendes til departementet.

Hvad endelig angår de særlige statistiske formål, til hvilke de siden udligningsloven indsendte skemaer er blevet udnyttet, ses der ikke at være noget til hinder for, at man vendte tilbage til ordningen før 1937, hvor der blev afgivet en summarisk indberetning svarende til det nuværende skemas bagside, og statistisk departement fik de nødvendige oplysninger gennem selve skoleregnskabet. Da de særlige opgørelsesskemaer indtil videre må bibeholdes, var der iøvrigt intet til hinder for, at skemaerne, når selve tilskudsberegningen er afsluttet, af departementet kunne underkastes den fornødne statistiske behandling og derefter tilbagesendes amterne.

Man har fra statistisk departement ikke indvendt noget herimod.

Kommissionen foreslår derfor, at man uden at afvente skattekommissionens forslag om en ændring i den nugældende lovgivning om den fælleskommunale udligningsfond ved ændring af udligningslovens § 8, stk. 2, henlægger revisionen af købstædernes skoleindberetninger til amterne samt iøvrigt lader amternes gennemgang af samtlige skoleindberetninger blive den endelige.

Det samlede administrative arbejde ved revisionen vil herved ikke alene blive formindsket ved bortfald af den centrale revision, men også derved, at mange spørgsmål, som nu er genstand for korrespondance, vil kunne ordnes lokalt ved personlige og telefoniske konferencer samt ved brug af skolefondenes på amtskontorerne værende regnskabsmateriale.

IV. De af ministeriet for offentlige arbejder administrerede vejtilskud m. v.

Spørgsmålet om, hvorvidt de fra motorafgifterne hidrørende midler, om hvilke det i lovgivningen er fastsat, at de skal anvendes til bestemte formål, og som holdes adskilt fra statens almindelige midler, bør anses for at være statsmidler, eller om det snarere er kommunale indtægter, der opkræves og fordeles ved statens mellemkomst, har været drøftet. Man har dog ikke anset det for nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet, idet man mente i alle tilfælde at burde behandle spørgsmålet om, efter hvilke principper tilsynet med og revisionen af disse midlers anvendelse bør tilrettelægges.

Efter motorafgiftsloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 123 af 23. marts 1932 fordeles de motorafgifter, der indkommer, efter nærmere fastsatte regler, som kan samles i følgende 4 grupper:

1. Til forskellige statsformål.
2. Til kommunerne efter visse i loven fastsatte bestemte fordelingsregler.
3. Den særlige krydsningsfond, hvis formål i praksis er at sikre krydsninger mellem jernbaner og veje.
4. Til vejfondene, hvis midler fordeles af ministeriet for offentlige arbejder til bestemte arbejder efter ansøgning i hvert enkelt tilfælde.

ad 1.

Af motorafgifterne ydes der forlods forskellige *bidrag til staten* dels direkte til statsadministrationen som f. eks. til vejdirektoratet og til finansministeriet som vederlag for opkrævningen, og dels til dækning af udgifterne ved visse statsformål som f. eks. statsskovvæsenets veje.

ad. 2.

En andel af motorafgifterne, hvis størrelse beregnes efter bestemte i loven fastsatte regler, bliver derefter *fordelt til kommunerne, ligeledes efter regler, der er fastsat i loven.*

Fordelingsgrundlaget er forskelligt for hovedstadskommunerne, købstadskommunerne og sogne- og amtskommunerne.

København og Frederiksberg får en i loven fastsat procentdel. Spørgsmålet om revision heraf er således ikke et spørgsmål om revision hos de 2 kommuner, men kun revision af ministeriets beregninger forinden uddelingen.

Den andel af motorafgifterne, der skal tilfalde *købstadskommunerne*, fordeles mellem disse med $^2/_3$ i forhold til den i hver købstad indbetalte afgift af motorkøretøjer i det tidsrum, for hvilket afgiften skal fordeles, og med $^1/_3$ efter længden af de veje eller gader, der er eller har været landeveje og landevejsgader, eller efter ministeriet for offentlige arbejders bestemmelse ganske må sidestilles med disse. Heller ikke for disse opstår der således noget revisionsproblem.

For *sognekommunernes* og *amtskommunernes* vedkommende fordeles den andel, der efter loven skal tilfalde hver enkelt af disse kommunegrupper, imellem de enkelte kommuner i forhold til deres regnskabsmæssige vej udgifter, henholdsvis i 6 år for amtskommunerne og 3 år for sognekommunerne.

Inden hvert års 1. april indsendes der fra amtskommunerne en specificeret opgørelse over deres egne vej udgifter det foregående år, og en samlet opgørelse over de samlede udgifter for hver sognekommune i amtsrådskredsen.

Da det imidlertid i motorafgiftsloven er fastsat, at amts- og sognekommunerne ikke kan få mere end 80 pct. af deres vej udgifter dækket af motorafgifterne, og da der i flere henseender anvendes forskellige beregningsregler ved opgørelsen til motorafgifternes fordeling ved beregningen af, om de 80 pct. er overskredet, skal der for hver enkelt landkommune indsendes 2 eksemplarer.

Reglerne herfor er fastsat i cirkulærerne fra ministeriet for offentlige arbejder nr. 3 og 4 af 14. januar 1928 og nr. 101 af 3. maj 1932.

Der er fra ministeriet for offentlige arbejders side ikke stillet særligt krav til affattelsen af disse indberetninger eller til konstateringen af deres overensstemmelse med regnskaberne.

For sognekommunernes vedkommende har man i mange amtsrådskredse indført særlige indberetningsskemaer, der efter deres indsendelse gennemgås af amtsvej inspektoratet, forinden tallene godkendes og opføres på indberetningsskemaet til ministeriet.

Ved indsendelse af indberetningen over sognekommunernes motorafgifter attesterer amtrådet, at den til sognekommunerne udbetalte andel af motorafgifterne i vedkommende år er blevet anvendt i overensstemmelse med lovens regler herom, og amterne modtager

derfor fra hver enkelt sognekommune en opgørelse over, hvorledes udgifterne har været anvendt. Denne kontrolleres af amtsvej inspektoratet, forinden amtsrådet afgiver den nævnte attestation.

Det er i lovens § 10 gjort til en pligt for købstads- og amtskommunerne at indsende en årlig oversigt over motorafgifternes anvendelse til ministeriet og for sognekommunerne at sende en tilsvarende oversigt til amtsrådene, men nogen nærmere form for disse indberetninger er ikke fastsat, bortset fra de nævnte cirkulærer af 1928 og 1932.

I samme lovbestemmelse bemyndiges ministeren til at standse udbetalingen til en kommune, der ikke anvender den samme udbetalte afgiftsandel i overensstemmelse med loven, indtil der fremlægges dokumentation for den behørige anvendelse.

I ministeriet for offentlige arbejder kontrollerer man, at de statstilskud, tilskuddene fra vej fondsmidler eller eventuelle tilskud fra beskæftigelsesfonden, som efter de givne regler skal fradrages i anmeldelserne, faktisk er blevet fradraget, men bortset herfra er det formentlig stort set ministeriets opfattelse, at de anførte opgørelser kun vedrører fordelingen af motorafgifterne indenfor de 2 kommunegrupper, og at der derfor ikke kan antages at knytte sig nogen væsentlig interesse fra staten til en i detailler gående nærmere kontrol af disse. Dette synspunkt deles formentlig af kommunerne, og der har såvidt vides ikke blandt disse været rejst nogen kritik heraf eller været hævdet, at der under den fulgte fremgangsmåde ikke er opnået en fordeling i overensstemmelse med lovens regler.

Særlige regler gælder for tilskud til *snekastningsudgifter*. Efter snekastningsloven nr. 158 af 13. april 1938 udbetales der af motorafgifterne et særligt tilskud til snerydning ved hjælp af lejet arbejdskraft på 50 pct. af de hertil medgåede udgifter.

Inden 1. juni indsendes til ministeriet en opgørelse på et skema, og ministeriet for offentlige arbejder, der påser, at lovens bestemmelser navnlig med hensyn til overenskomstmæssig betaling og fortrinsvis anvendelse af familieforsørgere er overholdt, har efter loven bemyndigelse til i tvivlstilfælde at afgøre, om en udgift kan medtages ved refusionen.

De beløb, der medgår til disse refusioner, udredes af den del af motorafgifterne, der ellers ville være blevet fordelt efter lovens almindelige regler, og der gælder derfor for revisionen af dem tilsvarende synspunkter, som foran anført.

Der er indenfor kommissionen enighed om, at det ikke kan kræves, at der fra statens side etableres en fuldstændig revision af de regnskabstal, som lægges til grund ved fordelingen af motorafgifterne mellem de enkelte sogne- og købstadskommuner, og der er heller ikke her tale om at udøve nogen kontrol med eller kritik af kommunernes dispositioner ved administrationen af vejvæsenet. Det kan kun som ved fordelingen af tilskuddene fra udligningsfonden forlanges, at staten sikrer, at opgørelserne er af en sådan art, at ingen kommune ved fordelingen bliver begunstiget på andres bekostning. Dette formål må imidlertid anses for opfyldt, når der er tilrettelagt så klare og enkle retningslinier for opgørelsen af udgifterne, som det er muligt, i hvilken henseende det må anses for mindre væsentligt, om disse stræber efter at nå den i teoretisk henseende fuldkomne korrekthed i alle detailler. Såfremt der på dette punkt er tilstrækkelig klarhed over reglerne, må det antages, at en attestation af amtsrevisorerne og amtsvej inspektoratet, der er den myndighed, der på dette punkt har den bedste mulighed for kontrol, er tilstrækkelig dokumentation for en sådan overensstemmelse med de fastlagte regler, som lighedsprincippet kræver.

Til lettelse af arbejdet med disse opgørelser og sikring af deres overensstemmelse med de herfor fastsatte regler vil det efter kommissionens opfattelse være hensigtsmæssigt, om der af ministeriet blev udarbejdet nogle skemaer, som blev ledsaget af en instruktion for deres udfyldelse med angivelse af, hvad revisionen og amtsvej inspektoratet skulle påse.

Det skal i denne henseende bemærkes, at opgørelserne til brug ved motorafgifternes fordeling først skal være ministeriet i hænde ved udgangen af det påfølgende regnskabsår, og ved deres udfærdigelse er kommunernes regnskab således forlængst endeligt aflagt, revideret og godkendt, hvorfor der her ikke er noget til hinder for, at de for sognekommunernes vedkommende kan gennemgås også af de amtskommunale instanser, forinden de indsendes til ministeriet.

Da de i motorafgiftsindberetningerne indeholdte tal kun skal anvendes som en fordelingsnorm ved motorafgiftsfordelingen blandt landkommunerne, har det for deres vedkommende ikke afgørende betydning, at de indberettede udgifter først får virkning med betydelig forsinkelse; kun hvis en landkommunes udgifter i forhold til de andre kommuner indenfor kommunegruppen forandres væsentligt, vil det have betydning, at virkningen heraf forsinkes af den anførte grund. For refusionen af det særlige tilskud til snekastning ved lejet arbejdskraft er det derimod af den største betydning, at indberetning af de afholdte udgifter med anmodning om refusion af 50 pct. heraf kan indsendes omgående, efter at de er afholdt. Det kan ofte her dreje sig om udgifter, som er meget betydelige i forhold til kommunens midler, og som ofte vil kunne overskride de budgetterede beløb væsentligt, således at deres anvendelse vil kunne angribe kommunens likviditet. Ministeriet har da også erkendt nødvendigheden af, at disse tilskud bliver udbetalt, så snart det er praktisk muligt, og fastsat, at der straks ved regnskabsårets udgang kan indsendes en foreløbig opgørelse over udgifterne med begæring om forskud på refusionen. Dette udbetales da med 25 pct. af det på forskudsbegæringen indberettede udgiftsbeløb, hvorefter resten udbetales, når den endelige regnskabsindberetning er indsendt, hvilket som anført skal ske inden den 1. juni.

Under disse forhold kan det tiltrædes, at forskudsbegæringerne om tilskud til anvendelse af lejet arbejdskraft til snerydning ikke skal forsynes med attestation fra de kommunale revisorer, men det må efter kommissionens opfattelse anses for praktisk muligt, uden forsinkelse af nogen betydning, at kræve attestation af de lokale revisorer af de endelige tilskudsbegæringer. Det må dog for sognekommunernes vedkommende bemærkes, at det ikke vil være muligt at kræve nogen attestation af den amtskommunale revision, idet mange sognekommuner følger den praksis først at afslutte deres regnskaber efter 1. juni og amtsrevisionen derfor først er i stand til at konstatere tallene på et væsentligt senere tidspunkt. For sognekommunernes vedkommende må denne attestation derfor gives af de sognekommunale revisorer alene.

ad 3.

Efter motorafgiftslovens § 9. stk. 4, stilles der hvert år et beløb på 2 mill. kr. årligt til rådighed for *sikring af vejkrydsninger og krydsninger mellem veje og jernbaner* i overensstemmelse med reglerne i lov nr. 121 af 1. februar 1930. Efter de i sidstnævnte lov givne nærmere regler, ydedes der af disse midler tilskud til krydsningsforanstaltninger som nævnt i loven.

Om fremgangsmåden ved administrationen og revisionen af krydsningsfondens udgifter, har vejdirektoratet givet en nærmere redegørelse og man har ikke her fundet anledning til at foreslå nogen ændring i den for tiden anvendte fremgangsmåde.

ad 4.

Tilskuddene fra vejfondene fordeles som anført af ministeriet for offentlige arbejder efter indgivne ansøgninger i hvert enkelt tilfælde fra vedkommende kommune, og tilskuddet fastsættes til en bestemt procentdel af udgifterne til dette.

Tidligere var tilskuddene på 50 pct. af udgiften, men således at kommunen ved anmeldelsen til motorafgiftsfordelingen kunne opføre det fulde udgiftsbeløb uden fradrag af tilskuddet. I de senere år er tilskuddene normalt fastsat til 85 pct., men således at kommunen overhovedet ikke kan anmelde nogen del af udgiften til motorafgiftsfordelingen, altså heller ikke de 15 pct., som kommunen betaler af sine egne midler.

Efter begge beregningsregler har kommunerne således et ikke ubetydeligt selvstændigt økonomisk ansvar, og da kommunerne iøvrigt udfører disse arbejder som et led i deres almindelige vej administration, vil disse blive udført på ganske samme måde som de arbejder, som vedkommende kommune udfører fuldt ud for sine egne midler.

Men desuden har ministeriet ved fastsættelsen af tilskuddene indført 2 regler, som yderligere understreger kommunernes selvstændige økonomiske ansvar for vejarbejderne **idet** det dels er fastsat, at tilskuddet ikke kan overstige 50 pct. henholdsvis 85 pct. af den forud for arbejdets udførelse af ministeriet for offetnlige arbejder godkendte overslagssum, og dels har man indført den regel, at der kun godkendes et vist maksimumsbeløb til vejenes belægning, hvilket beløb utvivlsomt meget ofte ligger i underkanten af, hvad sådanne belægninger i praksis udføres for.

I cirkulære af 18. februar 1939 er der givet nærmere regler for den form under hvilken der kan begæres forskud på tilskud til disse arbejder, og under hvilken det endelige regnskab skal aflægges.

Resttilskuddet, der normalt vil udgøre ca. 10 pct. af tilskuddets størelse, udbetales ikke, forinden det indsendte regnskabsmateriale har været forelagt 2. hovedrevisorat, der kan kræve samtlige bilag fremsendt til gennemsyn eller foretage en revision på stedet. Det fremhæves udtrykkelig i cirkulæret, at de pågældende vejregnskaber iøvrigt forudsættes revideret af de kommunale revisorer på sædvanlig måde.

Om den behandling, som foretages af de indsendte rekvisitioner om forskud og de endelige regnskabsopgørelser har vejdirektoratet afgivet en nærmere redegørelse.

Under drøftelserne heraf er det oplyst, at der i 1939 blev truffet nærmere aftale mellem hovedrevisoraterne og ministeriet for offentlige arbejder om revisionen af alle vejtilskudssager. Forså vidt angår tilskuddene fra vejfonden, hvor staten nu yder 85 pct., medens kommunen selv skal præstere 15 pct., var aftalen, at hovedrevisoratet får regnskabet i den vedtagne blanketform og derefter reviderer på grundlag heraf og stikprøvevis indkalder regnskabsbilagene, hvor det findes ønskeligt. Man har i den forløbne tid modtaget ca. 288 sådanne blanketregnskaber og har indkaldt 20, altså mindre end 10 pct., til nøjere bilagsrevision. Revisionen af de regnskaber, som indkaldes til gennemgang af hovedrevisoraterne, består i en tilbundsgående revision af disse i såvel talmæssig som kritisk henseende. Ved de hidtil foretagne revisioner er der forefundet forhold som efter hovedrevisoraternes opfattelse må anses for utilfredsstillende i regnskabsmæssig henseende, navnlig i retning af regninger, som har savnet en sådan specifikation, at de har kunnet kontrolleres, og det har endog ofte været umuligt at få de ønskede oplysninger og specifikationer, når hovedrevisoratet har begæret dem.

Det er derhos oplyst, at der i øjeblikket verserer forskudsregnskaber for **591** arbejder, hvoraf 189 vedrører amtskommunale arbejder, 99 købstadsarbejder og **303 sognekommunale** arbejder. Hovedrevisoratet har til hensigt at indkalde stikprøver for disses vedkommende i samme omfang som hidtil. Man er klar over, at behovet for en efterrevision ikke er lige stort indenfor de tre grupper, og vil indrette de udvalgte stikprøver og antallet af disse efter de erfaringer, man indhenter under udøvelsen af stikprøverevisionerne, og man vil i det hele taget i hvert enkelt tilfælde tage stilling til den lokale revisions effektivitet. Efter de foreliggende oplysninger om købstadsforeningens revision må man for købstædernes vedkommende navnlig orientere sig om revisionen i de kom-

mimer, der ikke bliver revideret af denne, ligesom man i forholdet til sognekommuneme er klar over, at amtsrådene står som den tilsynsførende myndighed, hvorfor efterrevisionen i hovedrevisoraterne overfor dem får en anden karakter, end hvor det drejer sig om amtskommunernes egne arbejder. Hovedrevisoraterne mener dog, at stikprøvekontrollen indtil videre også er nødvendig overfor sognekommunerne.

Herefter mener kommissionen, at hovedrevisoraternes kontrol med de *sognekommunale vejfondsarbejder* i princippet bør bevares, men man er enig om, at tyngdepunktet for revisionen bør ligge hos den lokale revision, og at hovedrevisoraternes kontrol i første række bør have karakter af et overordnet tilsyn med tilskudsberegningen og den lokale revisions tilrettelæggelse og derfor ikke bør omfatte enkeltheder af talmæssig karakter, som er uden væsentlig indflydelse på tilskuddets størrelse. For at tilvejebringe forudsætningen for en ordning, hvor hovedrevisoraterne kan indskrænke den bilagsmæssige gennemgang af disse regnskaber, foreslår kommissionen, at der i samarbejde mellem vejdirektoratet og hovedrevisoraterne udarbejdes en nærmere vejledning for, hvilke hovedkrav der må stilles til regnskaberne for vejfondsarbejderne, navnlig også i henseende til bilagenes affattelse, i hvilken henseende der måske også som supplement til de eksisterende skemaer til regnskabsaflæggelsen kunne udformes standardbilag for de vigtigste leverancer og arbejdsydelser til sådanne arbejder. I tilslutning hertil bør der også gives nærmere instruktion til den lokale revision om, hvilke krav der fra statens side må ønskes opfyldt, samt om hvad man forventer påset fra amtsvej inspektoraternes side, og hvorledes amtsre visionens og amtvej inspektoraternes samarbejde på dette punkt bør udformes.

Ved udstedelsen af sådanne vejledende bestemmelser vil det efter kommissionens opfattelse være muligt at nå frem til en regnskabsaflæggelse, som er i overensstemmelse med de krav, man må stille fra statens side, ligesom den lokale revision vil få et sikrere grundlag for sit arbejde.

Forsåvidt angår *købstædernes og amtskommunernes vejfondsarbejder* har kommissionen ikke ment at kunne fremsætte forslag om afskaffelse af den nuværende stikprøverevision i hovedrevisoraterne, men den bør også for disse arbejders vedkommende tilrettelægges således, at den ikke tager enkeltheder af talmæssig karakter uden væsentlig indflydelse på tilskuddets størrelse op til behandling, og de ved revisionen opståede spørgsmål bør såvidt muligt undersøges og drøftes ved stedlige besøg, hvorved der også bliver lejlighed til at give fornøden vejledning på stedet. Også for disse arbejders vedkommende vil en bedre tilrettelæggelse af regnskaberne formentlig kunne fremmes ved vejledende regler også for bilagsmaterialet.

Kommissionen kan endelig for samtlige de her nævnte arbejder tiltræde, at revisionen kan af grænses i overensstemmelse med de af hovedrevisoratet indhentede erfaringer, jfr. den i indledningen omtalte udbygning af den kommunale revision, og at dette kan undlade at indkræve bilagsmateriale til stikprøvekontrol, når det ud fra sit kendskab til den i de konkrete tilfælde udøvede kommunale revisions almindelige karakter anser den for at opfylde alle krav, som man må stille fra statens side, f. eks. i de tilfælde, hvor den udøves af købstadsforeningens revisionsafdeling.

V. De af **arbejdsministeriet** administrerede tilskud til beskæftigelsesarbejder.

Man har fra arbejdsministeriet modtaget en udførlig redegørelse for revisionen af de under dette ministeriums administration hørende beskæftigelsesarbejder.

Det er derhos oplyst, at hovedrevisoratet kun ved enkelte stikprøver har revideret området, da arbejdsministeriet alligevel skulle gennemgå regnskaberne, og der derfor let

ville opstå dobbeltrevision. Men hovedrevisoratet har hele tiden haft indseende med revisionens tilrettelæggelse og forhandlet med arbejdsministeriet herom og har bl. a. i denne forbindelse været inde på spørgsmålet om at rykke udbetalingen frem før revisionen.

I tilslutning hertil skal kommissionen fremsætte følgende bemærkninger:

1. *Beskæftigelsesloven af 30. marts 1946.*

Månedsindberetningerne, der er bilagt udførlige lønningslister, er som anført ikke revideret af amtsrådets eller andres revisorer forinden indsendelsen til ministeriet, og der foregår således ikke nogen dobbeltrevision. Under hensyn til, at tilskuddet er fastsat til en ret stor procent af arbejdslønnen og til, at beregningsreglerne i hvert fald på en del områder er ret specielle, må det antages, at den mest hensigtsmæssige form for revisionen af månedsindberetningerne er den, som foregår nu.

Det er imidlertid oplyst, at udbetalingen under den nuværende tilrettelæggelse af revisionsarbejdet i arbejdsministeriet først sker, efter at lønningslisterne er blevet reviderede. Da disse arbejder ofte kræver betydelige udlæg fra kommunernes side, og disse i modsætning til statskassen ofte vil have vanskeligheder eller i hvert fald ekstraudgifter ved at skaffe de til finansieringen nødvendige midler, må kommissionen anse det for ønskeligt, om tilskudsudbetalingerne kunne fremmes noget mere, end det er tilfældet for tiden, også fordi en positiv indstilling fra kommunernes side til de af staten ønskede beskæftigelsesfremmende foranstaltninger må anses for at være et væsentlig led i opfyldelsen af beskæftigelseslovgivningens formål, og som nævnt har da også hovedrevisoratet tidligere henledt opmærksomheden på dette forhold. Ved udbetalingen af tilskuddene fra vejfondene følger ministeriet for offentlige arbejder den praksis at anvise tilskuddene allerede på grundlag af en oplysning om størrelsen af det på forskudsbegæringens tidspunkt anvendte beløb. Når arbejdsdepartementet (arbejdsministeriet) ikke tidligere har anvendt den samme praksis, skyldes det navnlig, at den iværksættende myndighed forsåvidt angår tilskud i henhold til beskæftigelsesloven alene har krav på tilskud, såfremt den udbetalte arbejdsløn — der som foran nævnt danner grundlaget for beregningen af tilskuddets størrelse — er udbetalt til arbejdere, der har opfyldt betingelserne for henvisning til vedkommende foranstaltning, og iøvrigt er fastsat i overensstemmelse med de i beskæftigelsesloven herom givne regler.

Som følge heraf har ministeriet hidtil ikke ment, at man generelt burde foretage anvisning på grundlag af en indsendt forskudsbegæring (månedsindberetning), forinden det er konstateret, at disse vilkår er opfyldt, og man har da samtidig af praktiske grunde foretaget den mere regnskabsmæssige revision af forskudsbegæringen (månedsindberetningen). Da de pågældende vilkår i det store flertal af tilfælde i alt væsentligt er opfyldt, vil en a conto anvisning umiddelbart efter modtagelsen af forskudsbegæringen (månedsindberetningen) dog næppe medføre urigtige anvisninger i større omfang, end at forholdet senere kan reguleres, såfremt der ved a conto-anvisningerne tilbageholdes en mindre del af tilskudsbeløbet, og anvisning iøvrigt sker med forbehold af senere revision, og arbejds- og boligministeriet har derfor nu indført a conto-anvisninger.

Om indsendelsen af det endelige regnskab bestemmes det i arbejdsministeriets cirkulære af 31. marts 1941, at det „må indeholde oplysning om de med arbejdet forbundne samlede omkostninger og den til de henviste arbejdere udbetalte totalarbejdsløn, herunder feriegodtgørelse, samt om det samlede antal arbejdstimer for henviste arbejdere og det antal arbejdstimer, der er udført af langvarigt arbejdsløse. Regnskabet skal ledsages af en beretning, der navnlig bør redegøre for de beskæftigedes arbejdsevne og arbejdsvilje. Såfremt den iværksættende myndighed eller institutionens revision gør antegnelser til det

for arbejdet aflagte regnskab, skal en afskrift af revisorernes antegnelser straks indsendes til beskæftigelsescentralen (nu arbejdsministeriet). Beskæftigelsescentralen kan fordre sig meddelt enhver oplysning, som skønnes fornøden til bedømmelse af, om de for arbejdets godkendelse efter loven eller for tilskud til afholdte udgifter fastsatte betingelser er til stede. De iværksatte arbejder er iøvrigt undergivet beskæftigelsescentralens kontrol og tilsyn, ligesom beskæftigelsescentralen ved besøg på arbejdspladsen kan fordre sig enhver oplysning forelagt'".

I modsætning til månedsindberetningerne er således det endelige regnskab revideret af de kommunale myndigheder, og der kræves derfor normalt heller ikke indsendelse af bilag udover det fuldstændige materiale vedrørende arbejdslønningerne, som er indsendt med månedsindberetmiigerne, og der er ikke her fastsat nogen særlig form for regnskabsaflæggelsen. Ved vejarbejder anvendes dog ofte de af ministeriet for offentlige arbejder udarbejdede skemaer for vejfondsarbejder.

For den endelige revision af disse arbejder kan der i stort omfang anlægges synspunkter, som er analoge med dem, som foran er anført for hovedrevisoraternes gennemgang af regnskaberne for vejfondsarbejderne. Det fremgår også af arbejdsministeriets redegørelse, at man begrænser sin gennemgang overfor de kommuner, der efter de indhøstede erfaringer må antages ved sin revision at have opfyldt de krav, som staten må stille.

2. *Lov nr. 108 af 22. marts 1949 om tilskud fra den fælleskommunale udlignings]ond til visse kommunale arbejder.*

Som angivet i arbejdsministeriets redegørelse ydes der i henhold til denne lov et tilskud på 40 pot. af disse arbejder, og godkendelsen af dem sker af et lokalt amtsnævn. De samlede omkostninger ved arbejderne bør normalt ikke overstige 20 000 kr., og statens tilskud til de nævnte arbejder vil således antagelig komme til at udgøre et fortrinsvis begrænset beløb (for finansåret 1949—50 regnes der således med ca. 3 mill. kr.). Der findes heller ikke som ved beskæftigelsesarbejderne særlige regler for fastsættelse af arbejdsvederlaget, og endelig udnytter amtsrådene kun i få tilfælde denne lovs tilskudsregler. Der kan derfor formentlig i disse tilfælde rejses spørgsmål om, hvorvidt man ikke med fordel kan decentralisere revisionen af disse arbejder til amterne.

Regnskabsføringen er simpel og de oplysninger, som skal indsendes til ministeriet, få og let overskuelige. På den anden side synes det ikke mindst for arbejder af så ringe et omfang lettere at foretage en effektiv kontrol lokalt, i hvilken henseende opmærksomheden f. eks. henledes på, at amtsvej inspektoratet, som fører tilsyn med kommunernes almindelige vejarbejder, efter de nu anvendte regler ikke har noget med disse arbejder at gøre, medens det i praksis må antages, at det er fra deres side, den bedste kontrol kunne føres. Således bestemmes det i cirkulæret, at tilskuddet efter den heromhandlede lov skal fradrages ved kommunernes anmeldelse af deres regnskabsmæssige vej udgifter til fordeling af motor afgifterne. Under den nuværende ordning er der ingen særlige regler om kontrol heraf, og hverken vejvæsenet, (der dog normalt leder udførelsen af arbejderne, hvor det drejer sig om vejarbejde), eller amtsrådet behøver at kende disse arbejder, hvis man ikke lokalt tager initiativet til et samarbejde.

Det kan måske tænkes, at der i sjældne tilfælde godkendes arbejder efter denne lov, som ikke specielt falder ind under amtsvejvæsenernes sagkundskab, men der er dog blandt de i cirkulæret opregnede 13 eksempler på typiske arbejder, som er egnet til godkendelse efter loven, næppe et område, hvor amtsvejvæsenet ikke har tilstrækkelig sagkundskab til at føre tilsyn med arbejdet. Det vil dog formentlig ikke være hensigtsmæssigt at lægge det egentlige ansvar for anvisning af midlerne eller for revisionen af dem hos amtsvej inspektoratet, men dette bor ligge hos amterne.

En sådan ordning vil kræve en ændring af loven, i hvis § 1, stk. 2, der ikke alene står, at regnskab over udgifterne skal indsendes til arbejdsministeriet, men også at den forskudsvise anvisning fra dette på grundlag af de indsendte kvartalsindberetninger skal ske efter foretagen revision af disse.

Fra arbejdsministeriets side har man intet haft at indvende imod en sådan ændring af den gældende lovgivning, men har blot ønsket, at der ved arbejdernes afslutning blev indsendt de til førelse af beskæftigelsesstatistikken fornødne statistiske oplysninger, og kommissionen skal derfor foreslå, at loven af 22. marts 1949 ændres, således at det fulde ansvar for administrationen af denne samt revisionen henlægges til amterne for alle arbejder, som nu kan godkendes uden forelæggelse for ministeriet. Det foreslås derhos, at der samtidig tilrettelægges en ordning, som gør det muligt for amterne at trække på amtstuerne til udbetaling af tilskuddene.

V. Kommissionens udtalelser vedrørende de indstillinger m. v., som er vedføjet nærværende betænkning.

1) Ad indstillingen fra forvaltningsnævnet vedrørende *arbejdsordningen i centraladministrationen* (jfr. bilag 1).

Ved kommissionens nedsættelse blev der af regeringen i det givne kommissorium blandt de opgaver, som det i særlig grad var kommissionens opgave at undersøge og overveje, nævnt spørgsmålet om ændringer indenfor den egentlige departementale administration i de gældende regler, bl. a. med hensyn til den nuværende adgang til i en vis udstrækning at opnå dispensation fra den normale arbejdstid.

Dette spørgsmål har bl. a. været til drøftelse i lønningskommissionen af 1943, der foruden at fremsætte og kommentere en historisk redegørelse for arbejdsordningen i centraladministrationen indhentede udførlige oplysninger om beskæftigelsesforholdene indenfor nævnte administration. Herefter udtaltes det (se lønningskommissionens 2. betænkning, side 137) „at det indenfor kommissionen er en forudsætning, at såvel uddannelsesspørgsmålet som arbejdsordningen i den centrale administration, så snart forholdene stabiliserer sig, optages til en grundig overvejelse, eventuelt i forbindelse med det ofte fra forskellig side fremdragne problem om en større decentralisation af vor statsforvaltning."

Indenfor nærværende kommission har spørgsmålet været genstand for indgående overvejelser, og man har derefter overdraget forvaltningsnævnet at foretage de videregående undersøgelser og at udarbejde en indstilling i sagen.

Til løsningen af denne opgave har forvaltningsnævnet indhentet yderligere oplysninger om arbejdsordningen og vederlagsforholdene i de centrale styrelser, for så vidt angår tjenestemænd af lønningsklasserne ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer, jfr. tjenestemandslovens § 109. Endvidere har nævnet på grundlag af foreløbige udkast til en nyordning ført orienterende forhandlinger med styrelsescheferne. Efter fornyede forhandlinger i kommissionens plenum har nævnet afgivet den som bilag 1 medfølgende indstilling af 20. februar 1950.

Et flertal indenfor kommissionen *(Jens Jensen, Hans Nielsen, Holger Koed, K. H. Kofoed, J. Løn, Andr. Møller, P. Chr. v. Stemann* og *Viggo Villadsen)* kan give denne indstilling fra forvaltningsnævnet sin tilslutning. Et af flertallets medlemmer (v. Stemann) ønsker dog i anledning af nævnets bemærkninger side 93, stk. 5, at understrege nødvendigheden af, at omlægningen af arbejdsforholdene i centraladministrationen gennemføres uden forringelse af tjenestemændenes økonomiske stilling, og således at statens muligheder for at sikre sig det bedst kvalificerede personale til de for statsforvaltningen afgørende stillinger ikke forringes. I denne henseende henledes opmærksomheden navnlig på den betydning, det vil have også for besættelsen af de af betænkningen omfattede stillinger, at statens avancementsstillinger i det hele bliver væsentlig mere eftertragtelsesværdige, end de er for tiden.

Et mindretal *(M. J. Clausen)* ønsker at fremsætte følgende bemærkninger:

Ad dispensationsordningen. Mindretallet kan tiltræde, at en afskaffelse af den gældende dispensationsordning med de modifikationer, der indeholdes i nævnets forslag, vil betyde en afgjort forbedring af arbejdsforholdene i ministerierne såvel af hensyn til den interne tilrettelæggelse af arbejdet som af hensyn til de kredse, hvis anliggender behandles i ministerierne. Ændringen er også en forudsætning for gennemførelsen af en videregående rationalisering af arbejdet i de ministerielle kontorer.

Efter mindretallets opfattelse indebærer nævnets forslag til vederlagsordning imidlertid en nærliggende fare for en skadelig indflydelse på rekrutteringen til de pågældende tjenestemandsgrupper, hvorfor de forbedringer, som tilsigtes gennem nævnets forslag, må befrygtes at blive forskertset.

Mindretallet, der er enigt i de af mindretallet Pinholt under pkt. 2 fremsatte betragtninger, nærer frygt for, at nævnets forslag taget som helhed vil vise sig at betyde en forringelse for de kredse, centraladministrationen skal betjene, og kan derfor ikke tiltræde nævnets forslag til vederlagsordning.

Ad adgang til avancement indenfor større administrative områder. Mindretallet kan ikke tiltræde de af nævnet fremsatte henstillinger.

Ved en passende turnus mellem det enkelte ministeriums forskellige kontorer vil der som altovervejende regel kunne gives tjenestemanden en så alsidig uddannelse, at en turnus mellem flere ministerier med de deraf følgende betydelige ulemper for de enkelte styrelser kan undgås.

Et mindretal *(Dige)* er enig i, at det som en vægtig indvending mod den nugældende dispensationsordning kan anføres, at de pågældende tjenestemænds arbejdstid delvis falder udenfor kontorernes normale åbningstid, men mindretallet finder anledning til at understrege, at det ved vurderingen af den nugældende ordning også må tages i betragtning, at denne tillader en særdeles effektiv udnyttelse af den akademiske arbejdskraft, og at der ud fra økonomiske og praktiske hensyn må lægges afgørende vægt på, at der er den størst mulige bevægelighed i de arbejdsmæssige rammer, både i ministerierne og de dem underlagte centrale institutioner, for at man på den letteste og mest effektive måde kan opfylde de stærkt varierende arbejdskrav, der må stilles for at yde regeringen og rigsdagen den betjening, som de skiftende politiske og økonomiske forhold gør nødvendig, ikke mindst når ekstraordinære forhold periodisk indtræder. I den forbindelse bemærkes, at de ministerielle embedsmænds arbejde som følge af dettes specielle karakter ikke egner sig til at fastsættes til en nærmere fikseret arbejdstid på en sådan måde, at embedsmanden er berettiget til at gå ud fra, at de tjenstlige opgaver normalt er udtømt med kontortidens ophør. Ud fra disse synspunkter må mindretallet lægge afgørende vægt på, at der ved den eventuelle gennemførelse af en ordning som den af nævnet foreslåede ikke sker en sådan begrænsning af bevægeligheden i arbejdsrammerne, at de tilsigtede fordele forspildes ved nødvendigheden af at ansætte et forøget antal embedsmænd, hvis arbejdskraft periodisk eller varigt ikke udnyttes fuldtud.

Som det fremgår af forvaltningsnævnets forslag kan ophævelsen af den hidtidige adgang til formiddagsstillinger ikke gennemføres uden betydelige lønmæssige konsekvenser. Om disse vil kunne holdes indenfor den antydede ramme er usikkert. Hvad den finansielle side af sagen angår, er det ikke muligt på det foreliggende grundlag at opgøre, om resultatet vil blive en besparelse, *dels* fordi dette bl. a. vil bero på størrelsen og omfanget af de omhandlede bestillingstillæg, som i nævnets indstilling kun er nævnt skitsemæssigt, og som

finansministeriet ikke vil kunne tage stilling til uden forudgående forhandling med de forhandlingsberettigede tjenestemandsorganisationer, *dels* fordi det ikke uden dyberegående undersøgelse vil kunne afgøres, om de summarisk anlagte forudsætninger angående oprettelse og nedlæggelse af tjenestemandsstillinger holder stik. Den skitserede ordning vil medføre en gennemgribende ændring af arbejdsforholdene, ikke alene indenfor ministerierne, men i endnu højere grad ved en lang række institutioner, som i betydelig udstrækning beskæftiger formiddagsfolk fra ministerierne. Dette vil gøre det nødvendigt til sin tid at tage stilling til spørgsmålet om oprettelse og nedlæggelse af et stort antal tjenestemandsstillinger, og for at få det fornødne overblik herover må finansministeriet foretage en nærmere undersøgelse af dette spørgsmål.

Allerede af de nævnte grunde ser mindretallet sig ikke i stand til at tage stilling til tidspunktet for de foreslåede ændringers eventuelle gennemførelse på det angivne grundlag. Mindretallet er endvidere af den opfattelse, at det i forbindelse med de ovennævnte lønforhandlinger må undersøges, om ændringerne vil kunne begrunde krav om videregående konsekvenser for statens tjenestemandslønninger, idet mindretallet er af den opfattelse, at principielle ændringer i lønvilkårene indenfor afgrænsede tjenestemandsområder — medmindre aldeles tvingende grunde foreligger — bør undgås, således at lønrevision så vidt muligt foretages samlet for hele statstjenestemandsområdet.

Vedrørende spørgsmålet om indførelse af en week-end ordning i ministerierne er mindretallet af den opfattelse, at en sådan ordning bør indføres snarest muligt på grundlag af, at den afkortede kontortid om lørdagen kompenseres ved tilsvarende forlænget kontortid på de øvrige ugedage. Selv om det ville være ønskeligt at kombinere indførelsen af en week-end ordning, der navnlig har betydning for det underordnede personale, som ikke har adgang til formiddagsstillinger, med en eventuel afskaffelse af formiddagsstillingerne, ser mindretallet ikke nogen *nødvendighed* for denne sammenkædning og mener derfor, at man ikke bør afvente løsningen af spørgsmålet om formiddagsstillingerne, der under alle omstændigheder vil kræve en vis tid, men at der bør findes udveje for at gennemføre en week-end ordning allerede nu.

Et mindretal *(Niels Johnsen)* er enig i, at den nu praktiserede dispensationsordning må saneres, men kan principielt ikke tiltræde det stillede forslag i den foreliggende udformning, for så vidt angår udelukkelse af generaldirektoratet for statsbanernes og generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenets tjenestemænd fra nyordningen. En sådan udelukkelse synes hverken formelt uangribelig eller sagligt forsvarlig. Det er uomtvisteligt, at de departementale forretninger vedrørende de to største etater udføres i de pågældende generaldirektorater, hvis ledere ifølge etaternes styrelseslove som departementschefer står umiddelbart under ministeren for offentlige arbejder, og det vil være ganske uforsvarligt, såfremt de to største etaters departementale arbejder skal undervurderes f. eks. i forhold til de departementale forretninger vedrørende privatbanerne, statshavnene og statsvej væsenet, der varetages af departementet under ministeren for offentlige arbejder.

Det er endvidere på afgørende måde fastslået, at reglerne for tjenestetid i de ministerielle kontorer også gælder for generaldirektoraterne, og det forhold, at disse generaldirektorater normalt rent faktisk har stillet større krav til deres tjenestemænd i de heromhandlede kategorier end normalt i ministerierne, idet de kun undtagelsesvis har givet adgang til dispensation fra fuld tjenestetid og altså i realiteten i mange år har gennemført den arbejdsordning, der nu skønnes ønskelig overalt i centralstyrelsen, bør dog ikke nu ved en omordning komme de pågældende tjenestemænd i generaldirektoraterne til skade. Mindretallet må derfor holde for, at tjenestemandslovens § 109 både formelt og reelt omfatter generaldirektoraterne.

Det **vil** endelig være uforståeligt, hvis man ved en nyordning på den ene side vil legalisere adgang til løntillæg dels til tjenestemænd, som ikke hidtil har benyttet den i tjenestemandslovens § 109 hjemlede adgang til dispensation, dels til tjenestemænd, som vel hidtil rent faktisk har haft indrømmet en sådan dispensation, men som ikke har haft denne i medfør af ordlyden i tjenestemandslovens § 109 — og på den anden side vil udelukke generaldirektoraternes tjenestemænd fra overhovedet at komme ind under ordningen.

Mindretallet føler sig overbevist om, at den skitserede nyordning med en udgift i starten på flere millioner kroner og med varige, ikke uvæsentlige løntillæg til tre relativt talrige personalegrupper i ministerierne (sekretærer, fuldmægtige og ekspeditionssekretærer) vil blive opfattet som en lønningsrevision, ikke mindst af de forhandlingsberettigede personaleorganisationer, og vil derfor finde det rigtigt, at den også karakteriseres som en sådan, af forholdene nødvendiggjort, for så vidt kun af forskellige omstændigheder forsinket delvis lønningsrevision (fordi spørgsmålet ikke blev færdigbehandlet i lønningskommissionen af 1943). Også under denne synsvinkel vil mindretallet principielt ikke kunne tiltræde en lønordning, der stiller de her omhandlede personalegrupper ved ledelsen af de største civiletater ringere end i alle andre ministerielle kontorer uanset disses mere eller mindre centrale karakter. Man kan ikke erkende, at det skulle være mindre nødvendigt i generaldirektoraterne end i rent eksempelvis departementet for told- og forbrugsafgifter, statistisk departement eller finanshovedkassen at kunne byde det kvalificerede personale i de 3 kategorier tilfredsstillende lønvilkår.

Mindretallet må derfor fastholde, at en nyordning må omfatte også personalet i generaldirektoraterne.

Et mindretal *(J. Pinholt* og *Aage Seidenfaden)* ønsker at knytte følgende bemærkninger til forvaltningsnævnets indstilling:

1. Selv om der i centraladministrationen findes „udadvendte" kontorer, i hvilke det er ønskeligt at sikre et stort set fuldtalligt personales tilstedeværelse i hele den tid, hvori disse er tilgængelige for offentligheden, må man dog mene, at arbejdsgangen i mange kontorer kan tilrettelægges således, at det ikke er nogen større gene at give de pågældende tjenestemænd adgang til gennem en formiddagsstilling at opnå en mere alsidig praktisk uddannelse.

   Man anser det derfor ikke for påkrævet at begrænse mulighederne for at opnå dispensation i henhold til tjenestemandslovens § 109 så stærkt, som nævnet foreslår.
2. Nævnets forslag må antages at ville medføre en ikke helt ubetydelig lønreduktion for mange af de pågældende tjenestemænd. Dette kan mindretallet ikke anse for ønskeligt, heller ikke set fra statens interesse. Den gældende tjenestemandslov har under det fortsat stigende prisniveau medført en lønnivellering, som næppe bør forstærkes, men som snarere burde modvirkes, hvis man vil gøre sig håb om tilgang af kvalificeret arbejdskraft til de også for statens økonomi vigtige lederstillinger indenfor administrationen. Når nævnet i indstillingen side 94 anfører, at de lønninger, der ydes efter tjenestemandslovens regler, er relativt gunstigere for de yngre tjenestemænd end for de ældre, mener man, at denne tingenes tilstand burde tilsige en stærkere graduering af lønningerne, således at avancementsstillingerne blev mere eftertragtelsesværdige, hvilket efter mindretallets opfattelse ikke alene er en væsentlig forudsætning for, at staten kan fastholde et virkeligt kvalificeret personale i de her nævnte stillinger, men heller ikke er uden betydning for de avancerendes arbejdsindsats.
3. Efter mindretallets erfaring kan den tjenestemand, der har formiddagsdispensation, ikke klare sig med en 7 timers arbejdsdag i sine to stillinger. Man må derfor regne med,

at en afvikling af formiddagsstillingerne vil medføre en ikke uvæsentlig nedsættelse af et betydeligt antal tjenestemænds arbejdstid. Dette vil næppe kunne opvejes af en rationalisering af arbejdet i kontorerne, og mindretallet må derfor mene, at en gennemførelse af nævnets forslag vil nødvendiggøre en forøgelse af tjenestemændenes antal.

4. Selvom mindretallet er helt enig med nævnet og styrelsescheferne i, at de af krigen og efterkrigstiden skabte vildskud på den hidtidige dispensationsordning må saneres, og selv om fravigelsen af rammerne og forudsætningerne for tjenestemandslovens § 109 som påvist af lønningsrådet har været meget betydelige i denne periode, er man dog tilbøjelig til at mene, at de ekstraordinære opgaver, som staten i de seneste år har skullet løse, er blevet løst med en ringere bekostning under det bestående system, end tilfældet ville have været, hvis nævnets forslag havde været gældende. Det er mindretallets opfattelse, at den af krigen og efterkrigstiden affødte store ekstraordinære administrative arbejdsbyrde er afviklet med relativt ringe bekostning for statskassen i betragtning af, at det drejede sig om kvalificeret arbejde, der skulle udføres i et tempo, der krævede et meget betydeligt overarbejde af store dele af personalet.
5. Udbudet af akademisk arbejdskraft er vist for tiden så stort, at en gennemførelse af nævnets forslag næppe vil støde på uovervindelige vanskeligheder. Men når der ikke er hjemmel til at yde betaling hverken for overarbejde eller for deltidsarbejde, mener mindretallet, at staten under andre forhold på arbejdsmarkedet vil få store vanskeligheder ved at skaffe sig kvalificeret arbejdskraft til løsning af pludseligt opståede nye og store administrative opgaver.
6. Mindretallet må mene, at de centrale institutioners mulighed for at opnå og fastholde tilstrækkelig kvalificeret arbejdskraft efter nævnets forslag forringes i en sådan grad, at en forsvarlig udførelse af disse institutioners samfundsmæssige funktioner, i hvert fald i perioder med ringe udbud af arbejdskraft, vil blive overordentlig vanskelig.

Ud fra de anførte betragtninger mener mindretallet ikke at turde gå ind for en fuldstændig gennemførelse af forvaltningsnævnets forslag.

En systematisk gennemgang af de enkelte styrelsers forretningsgang ud fra moderne rationaliseringsprincipper vil sikkert skabe grundlag for betydelige reformer; men mindretallet har den opfattelse, at dispensationsadgangen i henhold til tjenestemandslovens § 109 bør bevares i så vidt omfang, som dette er foreneligt med det enkelte kontors forsvarlige drift. Den bestående ordnings smidighed var under besættelsen, da landets administrative funktioner truedes af kaos, af uvurderlig betydning for vort samfund, og når vi nu efterhånden vender tilbage til mere normale administrative forhold, vil det sikkert være muligt at afhjælpe de af nævnet påviste mangler ved mindre indgribende foranstaltninger end en faktisk afskaffelse af formiddagsstillingerne.

Et mindretal *(Wedel-Wedellsborg* og *P. Villadsen)* ville finde det ønskeligt at imødekomme den kritik, der er fremført imod arbejdsordningen i ministerierne, selv om denne kritik efter mindretallets opfattelse skyder over målet. Nævnets forslag tager imidlertid efter mindretallets mening ikke tilstrækkeligt hensyn til de arbejdsmæssige fordele, der er forbundet med det nuværende system. Endvidere bør ønsket om en omlægning af arbejdsforholdene i ministerierne ikke medføre nedgang i tjenestemændenes økonomiske kår, hvorved bemærkes, at de af nævnet foreslåede satser vil betyde en nedgang på for tiden mindst 1 350 kr. årlig, hvortil i nogle tilfælde kommer tab af visse andre indtægter.

Mindretallet kan derfor ikke tiltræde nævnets forslag. Mindretallet må derimod mene, at en til begge sider forsvarlig ordning kan nås derved, at et antal tjenestemænd

beordres til at gøre tjeneste i ministeriet også om formiddagen og således, at de gør tjeneste i et antal timer, der svarer til den almindelige arbejdstid + formiddagsarbejde, mod herfor at oppebære et vederlag, der svarer til de sædvanlige formiddagshonorarer. Mindretallet deler ikke nævnets betænkeligheder ved en sådan løsning, når den administreres fornuftigt.

Mindretallet må endvidere mene, at en gennemførelse af nævnets forslag vil være særdeles uheldig forsåvidt angår de centrale institutioner, som er underlagt ministerierne. Nævnets forslag vil nemlig på een gang berøve institutionerne den kvalificerede arbejdskraft, der står til rådighed i form af tjenestemænd fra ministerierne i formiddagsbeskæftigelse, og nedskære institutionernes egne tjenestemænds økonomiske vilkår på en måde, der efter mindretallets mening vil gøre det meget vanskeligt at fremskaffe og fastholde kvalificeret personale. Det må i al fald forekomme mindretallet rimeligt, såfremt nyordningen gennemføres, at give de tjenestemænd i institutionerne, der for tiden har formiddagsdispensation, den samme overgangsmæssige stilling, som af nævnet er foreslået for tjenestemænd i ministerierne.

Med hensyn til generaldirektoraterne mener mindretallet ikke, at man kan ophæve den ligestilling, som disse stedse udtrykkelig har haft med ministeriernes departementer i henseende til arbejdsordningen. At dispensationsadgangen ikke er blevet udnyttet i højere grad end sket, skyldes formentlig ledelsens modvilje herimod på grund af arbejdets omfang.

Mindretallet skal til sidst henlede opmærksomheden på, at nævnets forslag ikke vil kunne gennemføres uden en forhandling med de forhandlingsberettigede tjenestemandsorganisationer.

Et medlem af kommissionen, *V. Villadsen*, der desuden er medlem af forvaltningsnævnet, ønsker at udtale følgende:

Da så mange af forvaltningskommissionens medlemmer er fremkommet med særindstillinger, har jeg anset det for rigtigst i betænkningen at fremsætte de grundsynspunkter, jeg dels overfor forvaltningskommissionen, dels i møder med styrelsescheferne har givet udtryk for, og som jeg under hensyn til det ønskelige i at nå til et praktisk resultat i kommissionen har afsvækket og tillempet.

Hovedsynspunktet ved behandlingen af spørgsmålet om opretholdelse eller afskaffelse af den gældende dispensationsordning må være, at det i vide kredse indenfor erhvervslivet og den kommunale administration samt iøvrigt blandt borgere, der har været i kontakt med centraladministrationen, kritiseres endog meget stærkt, at der gives dispensation. Gang på gang må såvel tilrejsende som andre, for hvem det er særdeles afgørende at kunne få personlig kontakt, opleve, at de ikke kan få svar på deres henvendelser, fordi den sekretær eller fuldmægtig, der har kendskab til sagen, er beskæftiget andetsteds en stor del af dagen. Med den stærke kontakt, der efterhånden består mellem centraladministration og landets borgere, må det betragtes som absolut utilfredsstillende, at der ikke for centraladministrationens personale hersker klare arbejdsregler, som offentligheden er bekendt med.

Det må endvidere betegnes som absolut utilfredsstillende, såfremt arbejdstiden ikke nogenlunde svarer til den tid, indenfor hvilken de administrative organer indenfor erhvervslivet udøver deres virksomhed.

Betragter man spørgsmålet formiddagsdispensationer ud fra et arbejdsrationaliseringssynspunkt, må det fastslås, at en arbejdsordning, der er baseret på, at en stor del af et kontors overordnede personale regelmæssigt har en arbejdstid, der i bedste fald er forskudt flere timer i forhold til det almindelige personales arbejdstid, må betragtes som stridende mod alle effektivitetssynspunkter. Da kommissions- og udvalgsmøder yderligere

som regel er henlagt til dagtimerne, vil den tid, da overordnet og menigt personale kan arbejde sammen, i mange tilfælde være nedsat i en sådan grad, at kontakten mellem de to kategorier bliver for ringe, hvilket medfører, at kontorets arbejdsydelse bliver formindsket.

Ulemperne ved den eksisterende dispensationsordning er så store, at tiden til en afvikling af ordningen forlængst er indtrådt. De problemer, der rejser sig med hensyn til økonomisk kompensation, ændrede uddannelsesregler m. v., er ikke væsentlige i forhold til den værdi, en afløsning af den gældende ordning må have, og en sådan aflønning må ikke vanskeliggøres ved inddragning af andre tjenestemænds lønningsforhold.

Nævnets og kommissionsflertallets indstilling om løsning af spørgsmålet har jeg ud fra de anførte betragtninger kunnet deltage i uden forbehold.

To andre medlemmer af kommissionen, *Jens Jensen* og *Hans Nielsen,* kan give tilslutning til de foran af V. Villadsen fremsatte synspunkter.

Efter at *forvaltningsnævnet* har gjort sig bekendt med de af enkelte medlemmer af kommissionen afgivne udtalelser til nævnets indstilling af 20. februar 1950 angående arbejdsordningen i centraladministrationen, ønsker man fra nævnets side at fremsætte følgende supplerende udtalelse:

I. Mindretallet Wedell-Wedellsborg og P. Villadsen gør i sin særudtalelse opmærksom på, at forslaget ikke vil kunne gennemføres uden en forhandling med de forhandlingsberettigede tjenestemandsorganisationer. Nævnet har ikke overset dette forhold. Man er klar over, at ministerialforeningen, efter at nævnets forslag er fremsendt gennem forvaltningskommissionen med dennes udtalelser, efter tjenestemandslovens forhandlingsregler har krav på forhandling med statsministeriet om hovedbestemmelserne, nemlig arbejdstidsordningen, og med finansministeriet, for så vidt angår bestemmelserne om den ændrede vederlagsordning, ligesom der i overensstemmelse med tjenestemandslovens § 109, jfr. § 8, må indhentes en udtalelse fra lønningsrådet.

II. Til udtalelsen af mindretallet Johnsen ønsker nævnet at bemærke:

1) Nævnets indstilling og de i denne fremsatte udtalelser er ikke et udtryk for en undervurdering af det departementale arbejde i trafiketaternes generaldirektorater i forhold til andet arbejde i centraladministrationen, men arbejds- og personaleforholdene er i de to nævnte generaldirektorater opbygget på en anden måde end i departementerne. Der har under forhandlingerne om denne sag været efterlyst et forslag, hvorved der fandt en afgrænsning sted af det egentlige departementale arbejde i disse centralstyrelser og det med dette arbejde beskæftigede personale, men et sådant forslag er ikke fremkommet.
2) Det er ikke rigtigt, at tjenestemandslovens § 109 både formelt og reelt omfatter generaldirektoraterne. Man henviser iøvrigt til den i indstillingen fremsatte redegørelse for dette forhold.
3) Det er ikke rigtigt som udtalt i dette særvotum, at nyordningen repræsenterer en udgift i starten på flere millioner kroner.

III. Til udtalelsen af mindretallet Dige ønsker nævnet at bemærke:

1) De fremhævede synspunkter, hvorefter arbejdet i centraladministrationen ifølge dettes karakter vanskeligt kan indpasses i en fast arbejdstidsramme, stemmer med nævnets opfattelse og har fundet udtryk i dettes indstilling. At man ved normering af tjenestemænd i ministerierne og institutionerne efter nyordningen må være opmærksom på, at antallet af tjenestemænd ikke bliver unødigt stort, er indlysende.

2) Når nævnet ikke har bundet sig til bestemte satser for de foreslåede bestillingstillæg, er dette alene sket af hensyn til parterne ved den efterfølgende forhandling om de fremtidige vederlagsforhold. At der indtil en sådan forhandling har fundet sted, er en vis usikkerhed med hensyn til det endelige økonomiske resultat, er klart.

3) Der er af nævnet indsamlet et omfattende materiale til belysning af alle de forhold i de forskellige centralstyrelser og institutioner, som har relation til det her omhandlede problem. Der er derfor efter nævnets mening ingen nødvendighed for en efterfølgende dybtgående undersøgelse. Det foreliggende materiale, der ikke fra nogen side er forlangt suppleret, har været bestemmende for de af nævnet opstillede beregninger; det er bl. a. af pladsmæssige hensyn ikke medtaget i indstillingen eller som bilag til denne, men står selvfølgelig til rådighed for dem, der videre skal arbejde med sagen. Nævnet er klar over, at denne videreførelse vil nødvendiggøre visse forhandlinger med cheferne for de forskellige centralstyrelser og institutioner, og endvidere at en del af de foreliggende oplysninger må ajourføres af hensyn til de ændringer, der er indtrådt i den siden materialets tilvejebringelse forløbne tid. I denne forbindelse skal man iøvrigt pege på nævnets forslag om nedsættelse af et 3-mands nævn til de forskellige detailspørgsmåls behandling. På grundlag af dette nævns arbejde må finansministeriet på sædvanlig måde — efter indhentet udtalelse fra lønningsrådet — kunne tage endelig stilling til de med nyordningen forbundne normeringsspørgsmål m. v.

4) Da der kun er tale om at afløse en særordning med en ny særordning, der efter nævnets forslag ikke betyder lønningsmæssige fordele for de omhandlede tjenestemandsgrupper, og da en sådan afløsning har været forudsat og ønsket gennemført af lønningskommissionen af 1943, hvori forslaget til den nuværende tjenestemandslov blev udarbejdet, ses der ikke at være begrundelse for andre tjenestemandsgrupper for at rejse krav om en lønrevision.

2) Ad indstilling fra forvaltningsnævnet angående *biblioteksforholdene* i centraladministrationen (jfr. bilag 2).

Kommissionens flertal (alle medlemmer undtagen Wedell-Wedellsborg) kan tiltræde forvaltningsnævnets indstilling.

Et mindretal *(Wedell-Wedellsborg)* må bestemt fraråde nævnets forslag om at samle de enkelte ministeriers biblioteker i et centralbibliotek beliggende i forbindelse med det kgl. bibliotek. Den fordel, det enkelte ministerium har ved at have sit eget fag-bibliotek, ligger netop i at have bøgerne ved hånden og at have oversigt over, hvad der findes vedrørende de enkelte emner. Hvis bogbestanden skal flyttes fra ministerialbygningerne til et andet sted på Slotsholmen, bliver bibliotekerne overflødige, idet det kgl. bibliotek må forudsættes i det væsentlige at disponere over tilsvarende bøger, og idet man lige så godt kan bevæge sig over i det kgl. bibliotek som til en særlig tilbygning til dette. Rigsbibliotekaren forudsætter da også, at et eventuelt centralbibliotek skal anbringes indenfor centraladministrationens bygningskompleks.

Et centralbibliotek medfører derhos fare for, at der ikke med samme energi sættes ind på katalogiseringen af special-emner. Til eksempel kan nævnes, at der i socialministeriets bibliotek finder en omfattende katalogisering sted, således at man telefonisk kan få oplysning om, hvad biblioteket råder over inden for et bestemt emne ikke alene af selvstændige værker, men også i form af tidsskriftartikler o. s. v. Den service, som på denne måde ydes ministeriets embedsmænd, kan ikke vurderes højt nok, og det ville være til meget alvorlig skade for arbejdet i ministeriet, om en omlægning af biblioteksforholdene skulle medføre nogen indskrænkning heri.

Det ville efter mindretallets opfattelse være urigtigt på forhånd at opgive den mest formålstjenlige løsning, nemlig at indrette håndbiblioteker og læsestuer i selve ministerialbygningerne i forbindelse med et centralt overtilsyn med ministeriernes bogbestand, herunder førelse af et centralkatalog, formidling af udlån mellem ministerierne, eventuelt foretagelse af indkøb o. s. v. Selve bogbestanden bør ikke fjernes længere fra vedkommende fagministerier, end at deres tjenestemænd kan blive betjent på samme måde som hidtil. Ordningen ville formentlig udkræve mindst 1 håndbibliotek med tilhørende læsestuer i Slotsholmsgade og et i Frederiksholms Kanal, helst to hvert sted, beliggende henholdsvis i Slotsholmsgade 2 og 16, i staldmestergården og i statistisk departement.

Pladsmanglen i ministerialbygningerne er af en sådan art, at en løsning alligevel må trænge sig på i løbet af få år, og det ville efter mindretallets opfattelse være urigtigt ikke at tage biblioteksspørgsmålet med i de overvejelser angående lokalespørgsmålet, som må gøres i forbindelse med opførelsen af de påtænkte nye kontorbygninger, der bl. a. skal tjene til aflastning af kontorbygningerne på Slotsholmen.

3) Ad indstilling fra forvaltningsnævnet angående *møblering m. v. åf statsstyrelsens kontorlokaler* (jfr. bilag 3).

Kommissionen kan tiltræde forvaltningsnævnets indstilling.

4) Ad skrivelse fra forvaltningsnævnet til finansministeriet angående *amtstuernes regnskabsordning* (jfr. bilag 6).

Kommissionen har taget den nævnte skrivelse til efterretning.

5) Ad forvaltningsnævnets beretning nr. 1 vedrørende *undersøgelse i generaldirektoratet for statsbanerne* (jfr. bilag 7).

Kommissionen har intet fundet at bemærke til forannævnte beretning.

6) Ad skrivelse fra forvaltningsnævnet til finansministeriet angående *berigtigelsen af vægtafgiften af de militære personbiler* (jfr. bilag 8).

Kommissionen har taget nævnte skrivelse til efterretning.

7) Ad forvaltningsnævnets beretning nr. 2 vedrørende *undersøgelse i generaldirektoratet for statsbanerne* (jfr. bilag 15).

Kommissionen har intet fundet at bemærke til forannævnte bemærkning.

8) Ad indstilling fra forvaltningsnævnet angående *bevogtningen af statens institutioner* (jfr. bilag 16).

Kommissionen kan tiltræde forvaltningsnævnets indstilling.

9) Ad indstilling fra kommissionens udvalg angående *kommunernes sociale regnskaber* (jfr. bilag 17).

Kommissionen kan tiltræde udvalgets indstilling og kan for sit vedkommende slutte sig til henstillingen om, at der ved udformning af lovforslag tages mest muligt hensyn til, hvad der ved lovreglernes gennemførelse påbyrdes kommunerne og staten af forøget administration.

København, den 26. april 1950.

M. J. Clausen. E. Dige. Jens Jensen. Niels Johnsen. Holger Koed. K. H. Kofoed. formand.

J. Løn. Andr. Moller. Hans Nielsen. J. Pinholt. Aage Seidenfaden.

P. Chr. von Stemann. P. Villadsen. Viggo Villadsen, næstformand. Wedel-Wedelsborg.

Thorsen.

FORVALTNINGSNÆVNET

Til forvaltningskommissionen af 1946.

Indstilling vedrørende arbejdsordningen i centraladministrationen.

I det kommissorium, hvori forvaltningskommissionens opgaver nærmere præciseres, er det bl. a. overdraget denne at overveje „ændringer indenfor den egentlige departementale administration i de gældende regler, bl. a. med hensyn til den nuværende adgang til i en vis udstrækning at opnå dispensation fra den normale arbejdstid".

Kommissionen har anmodet forvaltningsnævnet om at fremkomme med en indstilling, der kan danne grundlag for kommissionens videre overvejelser i henseende til løsningen af forannævnte opgave. Nævnet skal herefter fremsætte nedennævnte redegørelse og forslag.

I. Spørgsmålets behandling i lønningskommissionen af 1943.

I 2. betænkning fra lønningskommissionen af 1943, 1. bind, side 130—139, er der angående arbejdsordningen i centraladministrationen givet en historisk redegørelse, hvortil der henvises.

Som det fremgår af denne redegørelse, var der indenfor lønningskommissionen rejst spørgsmål om at bringe adgangen til at opnå formiddagsdispensationer til ophør. I kommissionen var der imidlertid enighed om, at det ikke ville være tilrådeligt i den daværende situation, hvor de personale- og arbejdsmæssige forhold i forvejen var meget vanskelige, at gå til en gennemgribende ændring af den gældende arbejdsordning. Kommissionen udtalte imidlertid, at det var en forudsætning, at såvel uddannelsesspørgsmålet som arbejdsordningen, så snart forholdene stabiliserede sig, skulle optages til en grundig overvejelse, eventuelt i forbindelse med problemet om en decentralisering indenfor statsforvaltningen. Som en forberedelse til denne overvejelse indsamlede man efter et indenfor kommissionen fra politisk side fremsat ønske oplysninger fra alle tjenestemænd indenfor centraladministrationen i sekretærklassen eller højere lønningsklasse om beskæftigelser eller hverv, for hvilke der i finansåret 1944—45 var ydet vederlag udover tjenestemandslønnen. Skemaerne med de omhandlede oplysninger indkom, inden kommissionen afsluttede sit arbejde; de blev afgivet til bearbejdelse i det statistiske departement, men blev ikke her gjort færdige så tidligt, at de kunne inddrages under lønningskommissionens overvejelser. Forvaltningsnævnet har ikke beskæftiget sig med disse skemaer, da man anser oplysningerne for uden afgørende betydning for de overvejelser, nævnet har været inde i, bl. a. fordi oplysningerne nu i nogen grad må anses for forældede.

Lønningskommissionens forslag med hensyn til affattelsen af den paragraf i tjenestemandsloven, der hjemler dispensation fra kontortiden, og derved muliggør de så-

kaldte formiddagsbeskæftigelser (den nuværende tjenestemandslovs § 109), er i princippet overensstemmende med reglerne i tjenestemandsloven af 1931. Afvigelserne er i det væsentlige følgende:

1. Bestemmelsen om, at de ministerielle kontorer skal være tilgængelige for offentligheden i en bestemt tid af dagen, er udgået, idet man mente, at centraladministrationens kontorer i så henseende må være stillede på samme måde som kontorerne i andre offentlige virksomheder.

2. Den hidtidige regel, hvorefter der for visse kontinuerlige og særligt anstrengende arbejder kunne ske nedsættelse af den daglige normale kontortid, er udgået.

3. Bestemmelsen om, at der i særlige og enkelte tilfælde kunne tilstås tjenestemænd over 55 år i fuldmægtig- eller lavere stilling en nedsættelse af kontortiden fra 7 til 6 timer daglig, er ligeledes udgået. Man har i dette og det under 2. nævnte forhold ikke ment, at det var rimeligt, at der gjaldt en særregel for centraladministrationens folk.

4. Der er i lovteksten optaget en udtrykkelig bestemmelse om, at der er hjemmel til at foretage en forskydning af kontortiden. Ændringen har ingen reel betydning, da det hidtidige regulativ for arbejdsforholdene i centraladministrationen indeholdt en tilsvarende bestemmelse.

Tjenestemandslovens § 109, der kun er gældende for ministerierne (undtagen udenrigsministeriet) og hovedrevisoraterne, går i korte træk ud på følgende:

1. Den normale arbejdstid er 7 timer daglig, hvortil kommer arbejdsforøgelser af tilfældig art.
2. Hvor en del af det tjenstlige arbejde normalt udføres som hjemmearbejde, kan kontortiden sættes til 6 timer daglig.
3. Anden nedsættelse af kontortiden, der kan finde sted efter pågældende ministers afgørelse i det enkelte tilfælde, må være begrundet i enten a) at pågældende tjenestemand en kortere tid skal udføre et arbejde for ministeriet udenfor kontoret, eller b) har virksomhed som juridisk medhjælper på et sagførerkontor.
4. For ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer kan kontortiden forskydes således, at den begynder 2 timer efter normal kontortids begyndelse (for så vidt der er tale om sagførerfuldmægtige dog 3 timer).

Det bemærkes, at det nye regulativ for arbejdsordningen, som forudsættes udstedt af statsministeriet efter indhentet udtalelse fra lønningsrådet, endnu ikke er udstedt, da finansministeriet har henstillet til statsministeriet at afvente de undersøgelser og overvejelser, som man var bekendt med, at forvaltningskommissionen overensstemmende med sit kommissorium ville sætte i gang. Derfor gælder stadig bekendtgørelsen af 1. juli 1931 angående regulativ for tjenesten i de ministerielle kontorer.

II. Det af forvaltningsnævnet indsamlede materiale.

Forvaltningsnævnet har fra de forskellige ministerier indsamlet oplysninger om antallet af formiddagssekretærer, de styrelser og institutioner i hvilke de var beskæftigede, formiddagsbeskæftigelsens karakter og omfang, det herfor ydede vederlag og dettes kontering m. v. Forespørgslen blev udsendt af forvaltningsnævnet den 17. august 1948, og man har på grundlag af de indkomne besvarelser foretaget en bearbejdelse og opstilling af oplysningerne, der i store træk viser følgende:

A. På listerne, som er indsendt fra de forskellige centralstyrelser og institutioner over de i disse beskæftigede formiddagsfolk, er det samlede antal af sådanne 679. Deraf er 216 beskæftigede i centraladministrationen, 463 i institutionerne.

De ministerier og departementer, som beskæftiger de fleste formiddagsfolk, er følgende:

Skattedepartementet	46	(59)
Landbrugsministeriet	29	(61)
Ministeriet for byggeri og boligvæsen	24	(46)
Hovedrevisoraterne	19	(88)
Arbejds- og socialministeriet	18	(86)

De i parentes anførte tal angiver, hvor mange normerede tjenestemænd der findes i pågældende departement eller ministerium i sekretærklassen eller højere lønningsklasse.

4 styrelser beskæftiger overhovedet ikke formiddagsfolk, nemlig undervisningsministeriet, krigsministeriet, marineministeriet og generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet.

Følgende styrelser beskæftiger kun 1, nemlig udenrigsministeriet, kirkeministeriet, Grønlands styrelse og sindssygedirektoratet.

De institutioner, der beskæftiger det største antal formiddagsfolk, er følgende:

Ligningsdirektoratet	72	(57)
Landsskatteretten	48	(16)
Prisdirektoratet	47	(37)
Anklagemyndigheden	37	(25)
Landsnævnet	31	(13)
Jordlovsudvalget	20	(13)
Overformynderiet	20	(40)
Overinspektionen	18	(16)

B. På listerne over de tjenestemænd, som efter styrelsens opgivelse har fået dispensation fra kontortiden, er opført 650; af disse 650 er 489 tjenestemænd i centraladministrationen, 161 tjenestemænd i institutionerne. De institutioner, som har givet deres tjenestemænd dispensation fra kontortiden, er følgende:

Det bemærkes, at af de i det følgende nævnte tal er det første antallet af tjenestemænd med dispensation, det andet tal er antallet af tjenestemænd i institutionen med akademisk uddannelse.

Aktieselskabsregistret	7	(10)
Forsikringsrådet	3	(10)
Overformynderiet	2	(40)
Byretten	1	(47)
Rigspolitichefembedet	8	(20)
Københavns politi	22	(30)
Hypotekbanken	9	(15)
Landsskatteretten	12	(16)
Ligningsdirektoratet	22	(57)
Jordlovsudvalget	8	(13)
Sygekassedirektoratet	14	(28)
Invalideforsikringsretten	11	(33)

Direktoratet for ulykkesforsikring	9	(22)
Arbejdsdirektoratet	9	(20)
Direktoratet for arbejds- og fabrikstilsynet	3	(10)
Overinspektionen	12	(16)
Landsnævnet	7	(13)

Som det fremgår af foranstående, er det samlede antal formiddagsstillinger (679) ikke helt det samme som antallet af opgivne dispensationer (650); dette er delvis en følge af, at ikke alle formiddagsfolk har bragt deres dispensationsforhold i den formelle orden.

Det antal dispensationer, centraladministrationen opgiver (489), er væsentlig lavere end antallet af ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer, der gør tjeneste i centraladministrationen, nemlig 660. Herefter skulle der altså være ca. 170 tjenestemænd af de nævnte klasser, som. ikke har noget formiddagshverv. Forklaringen herpå er utvivlsomt den, at en række bibeskæftigelser, der i større eller mindre grad er beslægtede med de såkaldte formiddagshverv, ikke kræver egentlig dispensation fra kontortiden eller i hvert fald ikke har medført, at en sådan dispensation er søgt.

C. Efter de modtagne oplysninger er de allerfleste beskæftigelser lønnede med standardsatserne, som er fastsat ved lønningsrådets sidste honorarregulering, hvorefter grundbeløbene udgør 2 100, 2 580 eller 3 000 kr. Af det samlede antal formiddagsbeskæftigelser er 625 henført til disse satser, nemlig:

1. 337 til satsen 2 100 kr.
2. 231 - — 2 580 -
3. 57 - — 3 000 -

De fleste af de øvrige er placeret på lavere vederlag end 2 100 kr.

D. Kun knap en trediedel af formiddagsbeskæftigelserne er konterede på finanslovens honorarkonti (honorarskema). Af formiddagsbeskæftigelserne, hvor arbejdet ligger i centraladministrationen, findes 39 på honorarkonto, og af hvervene i institutionerne er 163 optaget på honorarskema. Alle de øvrige vederlag konteres altså på andre konti, det alt overvejende antal på medhjælpssummen.

E. Der er på grundlag af de foreliggende oplysninger foretaget en opstilling over de formiddagsbeskæftigedes arbejdsmæssige placering. Denne giver følgende resultat:

	Fra central-administrationen	Fra institutionerne	I alt
1. På sagførerkontor	82	24	106
2. I centralstyrelsen	99	38	137
3. I institutionerne	269	82	351
4. I kommunen	19	9	28
5. Andet arbejdssted	28	10	38

F. Det må påregnes, at der i den tid, som er forløbet, siden disse oplysninger indhentedes (fra august 1948 til februar 1950), er sket en del forskydninger i de opgivne tal. Navnlig har afviklingen af ekstraordinære arbejder såvel i visse grene af centralstyrelsen som i en del institutioner medført, at det samlede antal af formiddagsbeskæftigelser er gået ned. Denne udvikling vil utvivlsomt fortsættes i den nærmest kommende tid, hvis ikke uforudsete ekstraordinære forhold skulle indtræde. Man mener dog, at de stedfundne forskydninger ikke er så væsentlige, at en å jour-føring skulle være nødvendig for at have et materiale, som på tilfredsstillende måde belyser centraladministrationens arbejdsordning.

Efter de foreliggende oplysninger må statens årlige udgifter ved ydelsen af vederlag til formiddagssekretærerne andrage ca. 214 **mill.** kr., heri medregnet det for tiden ydede tillæg på 50 pct. Af disse ca. 2½ mill. kr. falder ca. ⅓ på formiddagsbeskæftigelseri centraladministrationen, resten hovedsagelig på institutionerne. Som foran nævnt må man regne med, at der udover de på skemaerne opførte honorarer er en række arbejdsvederlag, der i deres karakter må sidestilles med „formiddagshonorarer", således at statens samlede årlige udgift til de „formiddagsbeskæftigede" bliver noget højere, antagelig godt 3 mill. kr.

Hvis man tænkte sig, at staten ville indføre en nyordning på grundlag af det nuværende samlede udgiftsbeløb, ville der altså være ca. 3 mill. kr. til rådighed til bestridelse af udgifter udover de nuværende faste lønninger, herunder til bestillingstillæg, personlige tillæg el. lign., alt efter de bestemmelser, der måtte blive truffet i forbindelse med nyordningen, dels af varig dels af overgangsmæssig karakter.

Det må dog i denne forbindelse anføres, at en del af dem, der er opført på listerne over formiddagsbeskæftigede, er tjenestemænd, der hører til lønningsklasser, der næppe kan komme i betragtning ved en eventuel ydelse af bestillingstillæg eller lignende som erstatning for en nu i tjenestemandsloven hjemlet adgang til formiddagsdispensation, og en del er ikke-statstjenestemænd; navnlig findes på listen ikke få kommunale tjenestemænd samt enkelte sagførere.

III. Spørgsmålets behandling i lønningsrådet i 1947.

Lønningsrådet foretog i foråret 1947 en gennemgang af de på finansloven opførte honorarer. Ved skrivelse af 28. april 1947 blev resultatet af den af rådet foretagne regulering fremsendt til finansministeren med en indstilling, der blev tiltrådt af ministeren. Finansministeren tilstillede samtlige ministerier og styrelser i skrivelse af 20. maj s. å. lønningsrådets indstilling med bilag og meddelte, at ministeren havde opnået finansudvalgets tilslutning til de af reguleringen følgende forhøjelser såvel af grundbeløbene som af det procentvise tillæg med virkning fra 1. april 1946. Samtidig meddelte ministeren, at han ligesom finansudvalget havde givet sin tilslutning til de almindelige synspunkter, som rådet havde fremsat, og som fremtrådte som forudsætninger for honorarernes regulering.

De vigtigste punkter, hvor lønningsrådet fremsatte kritik imod den foreliggende ordning, var følgende:

1. Der var i tjenestemandsloven en speciel hjemmel til at give ministeriernes tjenestemænd dispensation fra den normale kontortid, men en sådan hjemmel fandtes ikke for andre administrationsområder, og det var heller ikke forudsat, at en sådan skulle kunne ydes. Ikke desto mindre var der et stort antal tjenestemænd i institutionerne, som havde opnået en lignende dispensation som den for centraladministrationens tjenestemænd hjemlede.

2. En væsentlig del af formiddagssekretærerne gjorde tjeneste i departementerne, medens det oprindelig havde været forudsætningen, at formiddagstjenesten skulle finde sted på sagførerkontorer eller i institutioner udenfor den centrale styrelse.

3. En del tjenestemænd, der er ansat i institutioner, som er appelinstans i forhold til en anden, udfører formiddagstj eneste i denne eller omvendt.

Rådet har hertil bemærket, at vedkommende tjenestemand ved en sådan ordning kan komme i den situation, at han behandler samme sag både i den styrelse, hvor den første afgørelse træffes, og i den, hvortil sagen senere appelleres.

4. Rådet fremhæver, at der foreligger talrige eksempler på, at en tjenestemand har mere end eet formiddagshverv, og at dette ligger ganske uden for forudsætningerne for hele ordningen.

5. Et betydeligt antal formiddagsvederlag er ikke placeret på honorarskema, men på konti for medhjælpssummer el. lign. Rådet hævder, at der af hensyn til den nødvendige kontrol må ske en regulering af dette forhold.

6. Blandt formiddagssekretærerne er adskillige tjenestemænd, som er placeret i lønningsklasser, der forudsætter akademisk uddannelse, men som ved lønningsreformen har opnået en noget højere placering end normeret for personale med tilsvarende uddannelse, der har adgang til formiddagsdispensation.

7. Adgang til at opnå formiddagsdispensation er i praksis udvidet til også at omfatte personale uden for de akademisk uddannede.

Rådet fremhæver, at dette forhold vil kunne befordre en højst uheldig udvikling af bierhvervssystemet, der ligger ganske uden for tjenestemandslovens forudsætninger.

I skrivelse af 17. september 1947 har finansministeren indskærpet overfor de forskellige ministerier og styrelser, at de ordninger med hensyn til formiddagsvederlag, der måtte være i strid med de af lønningsrådet ved før nævnte skrivelse af 28. april 1947 præciserede forudsætninger, måtte afvikles og snarest bringes til ophør. Samtidig opfordredes hovedrevisoraterne til at være finansministeriet behjælpelig med at påse overholdelsen af de i omhandlede skrivelse indeholdte direktiver.

IV. Forvaltningsnævnets bemærkninger til oplysningerne under afsnit II og III.

Ved gennemgang af de nu indsendte skemaer viser det sig, at ordningen vedvarende i adskillige tilfælde praktiseres i uoverensstemmelse med den i tjenestemandsloven givne hjemmel for at give de omhandlede dispensationer, i hvert fald udenfor hjemmelens forudsætninger. Der skal særlig peges på følgende:

1. Ved opgørelsen i august 1948 var der endnu ca. 20 tjenestemænd, som havde 2 formiddagsbeskæftigelser. Efter det for nævnet oplyste må dog dette forhold, der opstod i forbindelse med, at der i den første efterkrigstid var en exorbitant mangel på kvalificeret arbejdskraft, nu betragtes som i det væsentlige afviklet.

2. Som det fremgår af oplysningerne under II, ydes der i vid udstrækning dispensation til tjenestemænd i institutionerne. Denne praksis går adskillige år tilbage i tiden, men der er ingen egentlig lovhjemmel herfor. Tjenestemandslovens § 109 gælder kun ministerierne (÷ udenrigsministeriet) og hovedrevisoraterne.

3. Tjenestemandslovens § 109 nævner udtrykkelig ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer, men på listerne er opført

a) en del tjenestemænd fra centraladministrationen af højere lønningsklasse,
b) en del assistenter, overassistenter o. lign.
c) et relativt stort antal tjenestemænd fra domstolene, anklagemyndigheden, politiet, m. v. (landsdommere, byretsdommere, politiinspektører, politiadvokater, politifuldmægtige, statsadvokater, statsadvokatfuldmægtige m. v.).

Det er givet, at dispensationsordningen, således som denne er hjemlet i tjenestemandslovens § 109, ikke er tænkt at skulle omfatte tjenestemænd af de her nævnte lønnings-

klasser, og det bør i denne forbindelse nævnes, at lønningskommissionen af 1943 tilstræbte at placere disse tjenestemænd en del højere end akademiske tjenestemænd med nogenlunde samme anciennitet i centraladministrationen. Således er det overvejende antal dommerfuldmægtige og politifuldmægtige placeret i lønningsklassen 5 700—7 500 kr., altså med en slutløn, der ligger ikke uvæsentlig over lønnen for centraladministrationens ekspeditionssekretærer, og avancementsstillingerne som underretsdommere eller politimestre er væsentlig højere placeret end centraladministrationens kontorchefer. Hvad angår politiadvokaterne er forholdet det, at antallet af disse tjenestemandsstillinger er 13, hvoraf 7 er placeret i lønklassen 7 800—9 000 kr. og 6 i klassen 6 900—7 500 kr., hvorhos der til politiadvokaterne ydes et bestillingstillæg på 600 kr. Det bemærkes, at der her er tale om tjenestemandsstillinger, hvori udnævnelse kan påregnes i en alder, der ikke ligger højere end den normale for centraladministrationens sekretærer ved avancement til fuldmægtige.

d) Der er tilstået dispensationer, der forudsætter en arbejdsydelse, der er væsentlig større end forudsat i ordningen, der er hjemlet i tjenestemandslovens § 109. Det gælder navnlig de tjenestemænd, der er beskæftiget i Københavns magistrat, hvor den daglige tjenestetid for „formiddagsfolk" fra statsstyreiserne i almindelighed udgør ca. 4 timer. Til gengæld er vederlaget herfor beregnet som $^4/_7$ af kommunens lønning til en sekretær, fuldmægtig eller ekspeditionssekretær med fuld beskæftigelse. Overborgmesteren har på henvendelse fra finansministeriet erklæret ikke at kunne fravige dette princip.

Det vil af det foran fremførte fremgå, at den ordning, der forefandtes ved lønningsrådets behandling af de nævnte spørgsmål, på væsentlige punkter gik udover den i tjenestemandslovens § 109 givne hjemmel og de for denne tilstedeværende forudsætninger, samt at de forhold, som har været genstand for lønningsrådets kritik, ikke på nærværende tidspunkt kan siges at være helt afviklede. Nævnet ønsker dog i denne forbindelse at udtale, at de ekstraordinære arbejdsforhold og manglen på kvalificeret arbejdskraft i krigs- og efterkrigsårene må tages i betragtning, når udviklingen på dette område skal bedømmes. Visse grene af centraladministrationen og en del af de centrale institutioner kom i denne periode ud for med meget kort varsel at skulle løse nye, betydningsfulde og arbejdskrævende opgaver, om hvis varighed ingen på det pågældende tidspunkt kunne vide besked, og til hvis løsning det var nødvendigt at benytte kvalificeret og administrativt trænet personale. Det blev nødvendigt at nedsætte udvalg og nævn, som i øjeblikket havde midlertidighedens præg, men som efterhånden blev af mere varig art og i visse tilfælde udvikledes til organer eller institutioner, der i henseende til opgavernes karakter og de arbejdsmæssige former stillede krav om en ledelse og delvis også om en medarbejderstab, som vanskelig under de foreliggende forhold kunne skaffes udenfor statsadministrationens embedsstand.

Det var under disse forhold forståeligt og i mange tilfælde nødvendigt, at man til løsningen af de nævnte opgaver benyttede centraladministrationens embedsmænd, der kendte problemerne og var i stand til at påtage sig arbejdet og det dermed følgende ansvar. Men selv om man således erkender, at dét i høj grad var forholdene og opgaverne, som de forelå, der sprængte rammerne for ordningen efter § 109, kan man på den anden side ikke lukke øjnene for, at afvigelserne fra denne bestemmelse skabte en løshed, som måtte fremkalde kritik og kræve en sanering, når mere normale administrationsforhold frembød mulighed derfor.

I denne forbindelse finder nævnet yderligere anledning til at bemærke, at ansvaret for de som følge af de omtalte ekstraordinære forhold trufne arrangementer ikke kan

pålægges den enkelte tjenestemand. På den anden side må det dog fremhæves, at de pågældende tjenestemænd har måttet være klar over, at der her kun kunne være tale om arrangementer af rent midlertidig karakter, således at en afvikling i takt med tilbagevenden til mere normale forhold i administrationen hverken juridisk eller moralsk kan begrunde, at der ydes erstatning for inddragelse af sådanne hverv.

V. Forhandlinger med styrelsescheferne.

Forvaltningsnævnet har, efter at der var indsamlet materiale til belysning af forholdene, drøftet problemerne med den centrale administrations chefer (generaldirektørerne, departementscheferne og de ministerielle direktører, der har direkte ministerreferat) samt hovedrevisorerne. Ved en række møder, hvor alle disse chefer var til stede, forelagde nævnet en redegørelse for de modtagne oplysninger og en foreløbig skitse til en nyordning. Der var ved forhandlingerne fuld enighed om, at det i alle tilfælde var nødvendigt at sanere den nuværende ordning; selv om det i mange tilfælde kunne påvises, at det var selve forholdene, der havde sprængt rammerne for § 109, var man dog klar over, at disse afvigelser måtte afvikles, og at hovedspørgsmålet måtte være, om selve ordningen efter § 109 burde opretholdes, eller om den burde afløses af en ny principiel ordning.

Det må dog bemærkes, at spørgsmålet om adgang til at give dispensation til akademisk personale i institutionerne efter den ministerielle regel i det store og hele ikke betragtedes ud fra samme synspunkt som de øvrige af lønningsrådet påpegede forhold, men blev diskuteret ud fra mere selvstændige betragtninger over institutionernes og deres tjenestemænds stilling.

På et senere tidspunkt, nemlig da et udkast til redegørelse og betænkning var nærmere udarbejdet, søgte forvaltningsnævnet igen kontakt med administrationscheferne, denne gang med et mindre udvalg, som repræsenterede de forskellige opfattelser, der ved den første mødeserie var kommet til orde med hensyn til det principielle spørgsmål om værdien af ordningen efter § 109, afvej elsen af de dermed forbundne fordele i sammenligning med en nyordning samt indholdet af en sådan. Det har både for forvaltningsnævnet og for administrationscheferne været betragtet som værende af allerstørste betydning, at hele denne sag blev grundigt og omhyggeligt belyst, således at afgørelsen kunne blive truffet på det i saglig henseende bedst mulige grundlag.

Med hensyn til selve hovedspørgsmålet: opretholdelse eller bortfald af dispensationsadgangen kom stærkt afvigende opfattelser til orde.

Nogle af styrelsescheferne argumenterede for i princippet at opretholde den nuværende legale ordning. Det som motivering for dette standpunkt fremførte gik i hovedsagen ud på følgende:

1. Det har for den unge jurist megen betydning, at han har adgang til at beskæftige sig med andet stof end det, han arbejder med i den styrelse, i hvilken han er ansat. Særlig må arbejdet på et sagførerkontor anses for at være af stor værdi i uddannelsesmæssig henseende.

2. Vederlaget for formiddagshvervet er et påkrævet supplement til tjenestemandslønnen. Hvis sådant supplement ikke ydes, vil centraladministrationen have vanskeligheder ved at opnå og fastholde den tilstrækkelig kvalificerede arbejdskraft.

3. At ministerielle tjenestemænd med dispensation kunne have formiddagsstilling i institutionerne, har betydet, at disse kunne sikre sig den for en tilfredsstillende løsning af deres opgaver nødvendige kvalificerede arbejdskraft. Bortfalder denne ordning,

vil institutionerne få vanskelighed ved at skaffe sig og fastholde kvalificeret personale, og ikke mindst vil disse vanskeligheder vise sig, når institutionerne ved ændringer **i** lovgivningen eller af andre årsager i visse perioder kommer ud for en stærkt arbejdsmæssig belastning.

4. Det har afgørende betydning, at der er kontakt mellem ministerierne og institutionerne, navnlig for så vidt de sorterer under pågældende ressortministerium; en sådan kontakt har under den nuværende ordning kunnet tilvejebringes på en naturlig og effektiv måde ved en til dette formål afpasset placering af formiddagsbeskæftigede.

Andre af styrelsescheferne gav udtryk for, at det arbejdsmæssig var en fordel for de ministerielle kontorer, at **i** hvert fald en væsentlig del af det akademiske personale var til stede **i** den samlede kontortid. På den anden side fandt man, at det af hensyn til uddannelsen af de yngre akademiske tjenestemænd samt af hensyn til det ønskelige i at være i kontakt med de under departementerne sorterende institutioner ville være hensigtsmæssigt, om der var en vis adgang til efter vedkommende styrelseschefs skøn i det enkelte tilfælde at tilstå dispensation fra kontortiden. Forudsætningen herfor måtte så være, at de tjenestemænd, hvem sådan adgang nægtedes, kunne opnå økonomisk kompensation **i** form af **et bestillingstillæg** el. lign.

Endelig var en del af styrelsescheferne af den opfattelse, at den nuværende arbejdsordning måtte bringes til ophør, og de ministerielle kontorers arbejdsforhold ordnes på tilsvarende måde som indenfor andre af statens styrelsesgrene. De synspunkter, der fra denne side blev fremført, falder i det væsentlige sammen med, hvad nævnet **i** afsnit VI under punkt 1—5 har anført som motivering for sit forslag til en nyordning.

VI. Forvaltningsnævnets forslag.

Det resultat, forvaltningsnævnet ved sine overvejelser er nået til, kan udtrykkes således:

1. Den nuværende kontorordning, hvorefter kun en del af det i kontoret tjenstgørende personale samtidig er i funktion, må ud fra almindelig administrative synspunkter anses som irrationel. Det virker uheldigt og svækkende på kontorets samlede arbejdsydelse — såvel kvantitativt som kvalitativt — at de tjenestemænd i kontoret, som bl. a. har den kontrollerende opgave, normalt er fraværende i en del af kontortiden. Denne ordning var formentlig forsvarlig på et tidspunkt, hvor centraladministrationens opgaver var få og ret ensartede, men må nu betragtes om utidssvarende.

2. Den nære tilknytning, der er mellem erhvervslivets og statsadministrationens funktioner, gør det nødvendigt at yde erhvervslivets folk, rigsdagsmænd, presserepræsentanter etc. en service, der ikke kan siges at være tilfredsstillende, hvis de embedsmænd, der har den specielle viden, som er nødvendig til forespørgslens besvarelse, kun er at træffe indenfor en del af kontortiden. Der kan i denne forbindelse bl. a. henvises til, at lønningskommissionen af 1943 har anset det for nødvendigt at stryge de hidtidige tjenestemandsloves bestemmelse om, at de ministerielle kontorers ekspeditionstid er fra kl. 13—17.

3. For statsorganer udenfor den centrale administration, der ligesom kontorer **i** det private erhvervsliv arbejder effektivt **i** hele kontortiden, virker det uheldigt, at der ikke er gennemført en tilsvarende arbejdsordning i centraladministrationens kontorer. Det samme gælder for de embedsmænd indenfor den røde bygning, der arbejder **i** deres kontorer i hele den normale kontortid.

4. Som allerede nævnt i lønningsrådets foran omtalte indstilling om honorarreguleringen, og som iøvrigt stærkt fremdraget i lønningskommissionen fra politisk side, kan der rettes kritik mod en ordning, der gør det muligt, at den samme mand behandler en bestemt sag både i den styrelse, hvori sagen oprindelig behandles, og i den styrelse, hvortil appel finder sted.

5. En deling af arbejdsdagen mellem to forskellige styrelser frembyder utilfredsstillende betingelser for en intensiv udnyttelse af arbejdskraften.

Nævnet vil ikke bestride, at den nuværende ordning, når hensyn tages til centraladministrationens opgaver og særlige arbejdsvilkår, har sine fordele, og at den i pressen og andetsteds ofte fremsatte kritik af arbejds- og vederlagsforholdene i den røde bygning i ikke ringe grad er baseret på en urigtig vurdering af den indsats, der fra centraladministrationens tjenestemænds side er præsteret ved løsningen af de dem påhvilende opgaver. Ved gennemførelsen af en nyordning bør det derfor iagttages, at denne tager fornødent hensyn til de påpegede forhold som nærmere udviklet og foreslået i det følgende. Nævnet er ligeledes klar over, at man ved en nyordnings indførelse vil stå overfor ikke ubetydelige vanskeligheder. Disse er imidlertid væsentlig af overgangsmæssig art, og da man efter den stedfundne udvikling må anse selve princippet for den nuværende arbejdsordning for irrationelt, finder man det påkrævet, at arbejdsordningen i centraladministrationens kontorer bliver baseret på fuldt beskæftigede tjenestemænd i alle lønningsklasser. Den nuværende ordning er ikke egnet til at opfylde de krav, som må stilles til et kontor, der på tilfredsstillende måde skal kunne løse sine opgaver, derunder betjening af dem, der henvender sig for at søge oplysning og vejledning eller for mundtlig at give en fremstilling i en dem vedkommende sag. Under hensvn hertil mener nævnet, at der til trods for de hermed forbundne vanskeligheder bør gennemføres en reform, hvorved centraladministrationens kontorers arbejdsmæssige særordning bringes til ophør.

Nævnet mener endvidere, at en delvis eller alternativ løsning, således at nogle tjenestemænd opnår dispensation, andre derimod særligt vederlag i form af afsavnstillæg, ikke kan anbefales, da man ved at gå denne vej ikke foretager det efter nævnets opfattelse nødvendige brud på princippet med deltidsbeskæftigelse. En sådan løsning kan efterhånden udvikle sig til, at de tjenestemænd, der kan opnå en formiddagsbeskæftigelse, som tilfredsstiller dem, i almindelighed erholder dispensation, medens der ydes de øvrige afsavnsvederlag. Dette ville ikke tilvejebringe en rationel arbejdsordning i centraladministrationen; desuden ville muligheden for en hel eller delvis tilbagevenden til de nuværende forhold være nærliggende.

Forvaltningsnævnet skal til de enkelte spørgsmål fremsætte følgende redegørelse:

A. Uddannelsesspørgsmålet.

Nævnet er enig i, at det er af afgørende betydning for arbejdet i centraladministrationen, at der sikres de pågældende tjenestemænd en mere alsidig praktisk uddannelse end den, der kan opnås ved et stationært arbejde på et enkelt kontor. En almindelig administrativ uddannelse må altid gå forud for en snæver specialistuddannelse. I departementer med et større antal kontorer og i konsekvens heraf med forskelligartede sagområder, vil en turnusordning indenfor selve departementet i nogen grad modvirke en altfor stor ensidighed i beskæftigelsen. Man mener heller ikke, at det skulle være udelukket, at der fandt en udveksling af tjenestemænd sted mellem forskellige departementer. Der kan dog herved kun bydes på arbejde af ministeriel art, og i diskussionen om, ad hvilke veje der opnås en uddannelse, som har størst betydning for dygtiggørelsen af tjenestemanden til at røgte de opgaver, han fremtidig bliver sat til at løse, er der — efter nævnets mening

med rette — peget på, at han har størst udbytte af at blive sat til arbejde på kontorer, hvor sagområde og sagbehandlingen er forskellig fra ministerialkontorets.

Hvad specielt angår arbejdet på et 1ste klasses sagførerkontor, er nævnet enig i, at dette i almindelighed har stor betydning for uddannelsen af yngre jurister i centralstyrelsen. Det må dog bemærkes, at cheferne for enkelte departementer ikke anser uddannelsen på sagførerkontorer som særlig værdifuld for tjenesten i det pågældende departement. Man finder også anledning til at gøre opmærksom på, at de foran gengivne oplysninger viser, at det kun er en forholdsvis ringe del af tjenestemænd med formiddagsbeskæftigelse, der har arbejde på et sagførerkontor; tallet er under $^1/_6$, når både ministeriernes og institutionernes tjenestemænd medregnes, ca. $^1/_5$, hvis man bortser fra de i institutionerne ansatte. De fleste formiddagsbeskæftigelser er placerede i administrationer af lignende art som den, i hvilken vedkommende er tjenestemandsansat. Dette forhold står dog formentlig i nogen grad i forbindelse med de senere års relativt lette adgang til at få formiddagsbeskæftigelse i administrationen.

Der bør efter nævnets opfattelse også under den nye ordning være adgang for administrationen, hvor denne anser det for betydningsfuldt for uddannelsen af de unge juridiske tjenestemænd (eller aspiranter), til at lade disse påtage sig arbejde på et sagførerkontor. Sådan adgang bør kun gives for et kortere åremål, men dog så længe, at vedkommende ikke af tidsmæssige grunde afskæres fra at opnå bestalling som landsretssagfører, hvis han måtte nære ønske herom. Der må for tjenestemænd, der opnår en sådan dispensation, foretages en passende lønafkortning. Ved ydelse af hertil sigtende lempelser bør administrationschefen påse, at der indenfor det enkelte kontor kun ydes dispensationer i et sådant omfang, at kontoret på fuldt ud tilfredsstillende måde er i stand til at løse sine arbejdsmæssige opgaver, herunder betjening af publikum.

Som andre velegnede uddannelsessteder er fremhævet dommer- og politikontorer. Under de oftnævnte forhandlinger er det oplyst, at man i justitsministeriet stiller det krav til de yngre juridiske tjenestemænd, at de 1½ à 2 år skal gøre tjeneste på et dommer- eller politikontor, og at denne ordning virker efter sin hensigt. Justitsministeriet har også tilbudt sin medvirkning til, at tjenestemænd fra andre ministerier kommer ind under ordningen.

Af andre kontorer, som på linie med dommer- og politikontorer kan komme i betragtning som uddannelsessteder, skal nævnes amtskontorer og muligvis også kontorer indenfor de større kommuners administration.

I tjenestemandslovens § 105 indeholdes hjemmel til, at der ved ansættelse som sekretær medregnes fuld tjeneste i indtil 1 år på dommer-, politi- eller amtskontor i aspiranttiden. Det synes rimeligt at udvide denne regel således, at al tjeneste af den omhandlede art kan medregnes som anciennitetsgivende på samme måde som tjeneste, udført indenfor centraladministrationen. I de tilfælde, hvor man kan anvende den i justitsministeriet praktiserede ordning, hvorefter de omhandlede tjenestemænd under deres tjeneste på dommer- og politikontorer stadig betragtes som tjenestemænd (eventuelt aspiranter) i ministeriet, bortfalder spørgsmålet om adgang til sådan tjenestes medtagelse ved anciennitetsberegningen.

Det har været drøftet, om der ved bestemmelser i tjenestemandsloven burde fastsættes en turnus for tjenestemænd af de nævnte kategorier, således at det bliver obligatorisk, at de i et nærmere fastsat tidsrum gør tjeneste på kontorer udenfor centralstyrelsen. Nævnet må dog anse det for betænkeligt, at man på et tidspunkt, hvor en sådan ordning ikke har stået sin prøve, fastsætter bestemte lovregler for dens praktisering.

Det har under drøftelserne af nyordningen været nævnt, at det må anses for formålstjenligt at indrette uddannelseskursus for det yngre akademiske personale til supple-

ment af universitetsuddannelsen, og det er oplyst, at sådanne kurser allerede er indrettede i ligningsdirektoratet, hvor der gives vejledning i de særlige problemer, som man i dette direktorat kommer ud for, og den praksis, der i almindelighed følges ved sagernes behandling og ekspedition. Nævnet er af den opfattelse, at sådanne kurser kan være af megen betydning i styrelser, hvor sagbehandlingen kræver en specialviden, der ikke kan påregnes tilegnet ved forberedelsen til embedseksamen. Derimod synes det noget betænkeligt at indføre sådanne kurser generelt og derved ofre yderligere tid på den teoretiske uddannelse, kandidaten har gennemgået i studietiden, som i forvejen her i landet er meget lang og omfattende. At pågældende kandidat ikke desto mindre i enhver styrelse kan komme ud for spørgsmål, der ikke har hørt til hans eksamenspensum, kan ikke være afgørende, da der jo altid er adgang til gennem den sædvanlige vejledning indenfor kontoret, benyttelse af dettes „visdomsbøger" etc. at få kendskab til de særlige problemer, som kommer til at foreligge.

B. Vederlagsordningen.

a) *Forsåvidt angår tjenestemænd i de styrelser og lønningsklasser, der omfattes af hjemmelen i tjenestemandslovens § 109.*

De tjenestemænd, der i dette afsnit er tale om, er ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer i ministerierne (bortset fra udenrigsministeriet) samt hovedrevisoraterne.

Princippet i § 109 har vel ikke været det, at dispensation skulle medføre en dertil svarende nedsættelse i det ministerielle arbejde, således at der skulle ydes ekstra løn for en samlet arbejdspræstation af normalt omfang. På den anden side lader det sig ikke hævde som generel regel, at tjenestemanden med formiddagsdispensation fuldt ud udfyldte pladsen i sin egen administration, således at det kun var et vederlag for overarbejde, der blev ydet. Ordningen har givet de ministerielle tjenestemænd adgang til at få arbejdet i deres eget kontor tilrettelagt således, at der blev plads til at have formiddagsarbejde andetsteds, og dette gav dem, der havde både evne og vilje til at udføre forøget arbejde, adgang til at supplere tjenestemandslønningen, der også var fastsat under hensyntagen hertil.

Nævnet er enig i den i det foregående fra forskellig side fremførte opfattelse, hvorefter ophævelsen af den i tjenestemandslovens § 109 hjemlede ordning uden erstatning ville betyde en så væsentlig lønningsmæssig forringelse af kårene for de omhandlede tjenestemænd, at der må tilvejebringes hjemmel for supplement af anden art til tjenestemandslønnen.

Den lønningsmæssige fordel, der har ligget i denne ordning, må der på passende måde ydes vederlag for; i modsat fald ville ministerierne næppe være i stand til at bevare en tilstrækkelig høj standard for deres akademisk uddannede tjenestemænd. Der er ganske vist ikke ved bestemmelsen i tjenestemandslovens § 109 givet disse tjenestemænd en egentlig ret til at opnå de omhandlede dispensationer, men kun en bemyndigelse for administrationen til at yde denne. I praksis er forholdet imidlertid dette, at de tjenestemænd, der kan opnå en efter vedkommendes skøn passende formiddagsbeskæftigelse og derfor anmoder om dispensation, også opnår denne.

På den anden side er der, som det fremgår af oplysningerne foran, et ikke ringe antal tjenestemænd, der kunne komme ind under § 109-reglen, som ikke er opført på listerne over bevilgede dispensationer, men i flertallet af disse tilfælde oppebærer pågældende tjenestemand vederlag ved siden af sin tjenestemandsløn for et hverv, hvor arbejdet ikke er henlagt til et bestemt tidspunkt indenfor kontortiden, men måske endog helt udenfor denne. Det må antages, at den nyordning, som her bringes i forslag, kun i begrænset omfang vil bevirke sådanne hvervs og de dertil knyttede vederlags bortfald.

Det synes derfor heller ikke påkrævet, at de nedenfor foreslåede bestillingstillæg ydes alle centraladministrationens ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer, idet der bør tages hensyn til, om den pågældende tjenestemand har et lønnet hverv, der æqvivalerer — også i henseende til vederlag — en formiddagsbeskæftigelse, og som i virkeligheden kan siges at have hindret eller burde hindre vedkommende i at få formiddagsdispensation. I et sådant tilfælde både at opretholde honoraret og yderligere at tilføje et bestillingstillæg ville være ganske urimeligt. Ordningen bør med andre ord gå ud på, at der ved bortfald af tjenestemandslovens § 109 tilvejebringes hjemmel til, at pågældende ressortminister, hvor forholdene taler derfor, jfr. foran, yder tjenestemænd af de 3 foran nævnte lønningsklasser et årligt bestillingstillæg.

Det har været drøftet, om der bør ydes et ensartet eller et gradueret tillæg; nævnet foretrækker det sidste. De nuværende formiddagshonorarers grundbeløb udgør henholdsvis 2 100, 2 580 og 3 000 kr. årlig. Der er altså under den gældende ordning tale om en graduering; bestemmende for placeringen på de 3 forskellige satser er i det væsentlige de kvalitetskrav, der stilles i det pågældende hverv, men deraf følger, at man kun rent undtagelsesvis opnår vederlag efter den højere eller højeste sats, når man ikke har gjort tjeneste i ministeriet i en vis årrække. Hertil kommer endelig — som almindelig betragtning —, at de lønninger, der ydes efter tjenestemandslovens regler, er *relativt* gunstigere for de yngre tjenestemænd end for de ældre. Ud fra disse synspunkter foreslår nævnet, at det omtalte bestillingstillæg, der ikke bør ydes aspiranter, gradueres, f. eks. således at der fastsættes følgende årlige grundbeløb: 1 200 kr., 1 500 kr., 1 800 kr. og 2 100 kr., der ydes under hensyn til anciennitet og charge. Til grundbeløbet ydes et tillæg, som bør være det samme som det til enhver tid gældende procenttillæg til de på finansloven bevilgede honorarer, for tiden 50 pct. Hvis tjenestemanden oppebærer vederlag for et eller flere hverv, f. eks. som sekretær for et råd eller nævn, som er af varig karakter, og til hvis udførelse der er knyttet et fast årligt honorar, og hvor forholdene allerede under den nuværende ordning er af den beskaffenhed, at en dispensation til overtagelse af en formiddagsbeskæftigelse ikke ville være blevet ydet, bør der heller ikke ydes bestillingstillæg. Det er noget vanskeligt at give generelle regler, der afgrænser adgangen til at opnå det foran foreslåede bestillingstillæg, da der her er tale om meget varierende forhold. Da det er af megen betydning, at afgørelserne træffes efter ensartede synspunkter, skal man henstille, at der af finansministeren nedsættes et nævn, f. eks. på 3 medlemmer, hvoraf det ene udpeges efter indstilling af ministerialforeningen. Dette nævn måtte foretage en gennemgang af de fra de forskellige ministerier foreliggende oplysninger, således at pågældende ministers afgørelse af, i hvilke tilfælde det omhandlede bestillingstillæg skal ydes, træffes på grundlag af indstilling fra dette nævn.

Forvaltningsnævnet er klar over, at de foran foreslåede bestillingstillæg i de allerfleste tilfælde ligger lavere end de nuværende formiddagshonorarer, der for tiden udgør hhv. 2 100 kr., 2 580 kr. og 3 000 kr. + 50 pct.s tillæg. Det må imidlertid tages i betragtning, at det er en fordel for tjenestemanden at få sit arbejde samlet på et enkelt arbejdssted, samt at formiddagsbeskæftigelsen plus hovederhvervet efter ordningens forudsætninger kræver en større arbejdsindsats end den for normal tjeneste fastsatte, der tidsmæssigt er udtrykt ved 7 timers daglig kontortid plus arbejdsforøgelse af tilfældig art. Hertil kommer, at de forhold, der i de senere år har været rådende, hvorefter manglen på kvalificeret arbejdskraft har gjort det muligt for enhver tjenestemand af de omhandlede lønningsklasser at opnå en formiddagsbeskæftigelse, ikke kan anses for at være varige; der er allerede på nærværende tidspunkt indtrådt en ikke uvæsentlig ændring i så henseende.

På den anden side synes det rimeligt, at der for de formiddagssekretærer, som allerede har opnået honorarer af den nævnte størrelse, gennemføres en overgangsordning med

ydelse af personlige tillæg. Man bør dog ved beregningen af disse ikke gå ud fra højere satser end de foran nævnte 3 normalsatser, ligesom der selvfølgelig kun kan tages hensyn til et enkelt formiddagshonorar. Det personlige tillæg fikser es ved ordningens ikrafttræden, således at en eventuel ændring i procenttillægget bliver uden virkning på det personlige tillægs størrelse.

Det har været overvejet, hvilke regler der iøvrigt bør fastsættes for ydelsen af det omhandlede personlige tillæg. Efter nævnets opfattelse kan der være tale om to muligheder. Hvis man fulgte de almindelige regler indenfor statstjenesten for ydelse af personlige tillæg, vil det ved differencebeløbets udregning opgjorte beløb være at opretholde uændret, idet man dog bringer reglen i tjenestemandslovens § 29 om personlige tillægs bortfald ved avancement eller opnåelse af alderstillæg til anvendelse. Da det imidlertid må anses for tvivlsomt, om de forudsætninger, som ligger til grund for den foran omtalte almindelige fremgangsmåde ved ydelsen af personlige tillæg, fuldt ud er til stede ved overgangen fra den hidtidige til den nye arbejdsordning, bl.a. fordi der er tale om erstatning for vederlag, for hvis opretholdelse pågældende tjenestemand kun har begrænset sikkerhed, kan der efter nævnets opfattelse ikke anføres afgørende indvendinger imod, at der finder en aftrapning sted af det ved nyordningens indførelse beregnede personlige tillæg. En sådan aftrapning kunne f. eks. udstrækkes over 5 år, således at det første års personlige tillæg udgør den fulde forskel mellem det hidtidige vederlag og det nye bestillingstillæg, hvorefter det personlige tillæg reduceres med $^1/_5$ hvert år, indtil det er helt bortfaldet. Bestemmelsen i tjenestemandslovens § 29 bør i så fald næppe bringes til anvendelse, bl. a. fordi en kombination af de to bortfaldsregler vil være vanskelig at administrere.

Uanset hvilken af de to foran skitserede bortfaldsregler der bringes i anvendelse, bør ændringer i de honorarbeløb, som pågældende tjenestemand måtte oppebære, kunne medføre det personlige tillægs reduktion eller bortfald. løvrigt bemærkes, at medens ydelsen af de foran omtalte personlige tillæg er et led i en overgangs- og afviklingsordning, bør adgangen til at yde de foreslåede bestillingstillæg, når de nærmere angivne forudsætninger er til stede, være permanent.

b) Forsåvidt angår tjenestemænd i styrelser eller lønning sklasser, der ikke omfattes af hjemmelen i tjenestemandslovens § 109.

Som allerede omtalt er der i praksis ydet dispensationer til tjenestemænd i styrelser, der ikke er omfattet af særreglen i § 109 (generaldirektoraterne, udenrigsministeriet og de centrale institutioner), samt til tjenestemænd i „den røde bygning", der er placeret i andre lønningsklasser end de 3 i § 109 nævnte; det drejer sig dels om kontorchefer dels om tjenestemænd uden akademisk uddannelse. Endelig gælder tilsvarende for en del tjenestemænd, der ikke er ansat i administrative stillinger.

Under de stedfundne forhandlinger med styrelsescheferne har der fra forskellig side været stillet krav om, at hjemmelen til ydelse af det særlige bestillingstillæg ikke begrænses til det af § 109 omfattede tjenestemandsområde. Nævnet kan for sit vedkommende ikke tiltræde denne opfattelse. Enhver udvidelse af denne art ville uvægerlig medføre konsekvenser for andre kategorier af tjenestemænd, og dette ville atter fremkalde krav om en almindelig forhøjelse af lønnen til tjenestemændene i de højere lønningsklasser, hvilket som yderste konsekvens ville fremkalde kravet om en almindelig lønrevision.

Rent bortset fra risikoen for de lønningspolitiske konsekvenser, er det også nævnets opfattelse, at det er sagligt forsvarligt at blive stående ved en reform, der tager sigte på at afløse en eksisterende særordning, der som i det foregående hævdet er irrationel og stridende imod de forudsætninger, som under de nuværende forhold må stilles for en i

arbejds- og ekspeditionsmæssig henseende forsvarlig administrationsordning, af en ny særordning, som i alle henseender er tidssvarende, og som i hvert fald ikke er dyrere for staten end den nuværende.

I denne forbindelse må det også fremhæves, at arbejdsforholdene i centraladministrationen er af en noget anden beskaffenhed end i statens kontorer udenfor denne. Man kan ikke på samme måde som i disse for det akademisk uddannede personale fiksere en kontortid; denne måtte i så fald være betydelig længere end 7 timer daglig, dersom den skulle dække de varierende krav, der stilles til ministeriernes embedsmænd i henseende til tjenestetid. Arbejdsforholdene er ganske vist noget uensartede indenfor centraladministrationens kontorer, men det gælder i hvert fald for de kontorer, som særlig beskæftiger sig med forberedelse af love og iøvrigt virker som sekretariat for pågældende minister, at de må være funktionsdygtige et betydeligt tidsrum udover den sædvanlige kontortid kl. 10—17. Det er da også ved forslaget om ydelse af et særligt bestillingstillæg forudsat, at den tid, som hidtil har været anvendt på udførelse af tjeneste i en formiddagsstilling, i fornødent omfang beslaglægges til arbejde i hovedstillingen i ministeriet. Det bemærkes, at der ikke er — og heller ikke bør være — adgang til at yde betaling efter reglerne for overarbejdspenge, og at de foreslåede bestillingstillæg derfor i en vis henseende kan betragtes som erstatning for overarbejdsbetaling.

1) Generaldirektoraterne.

Som omtalt foran hører generaldirektoraterne ikke til de styrelser, der er direkte nævnt i tjenestemandslovens § 109. Imidlertid har sparekommissionen af 1921 givet udtryk for den opfattelse, at de regler, som var gældende for tjenestetid m. v. i ministerierne, også skulle sættes i kraft for trafiketaternes centrale styrelser (jfr. nævnte kommissions betænkning side 409). Statsministeriet har i skrivelse af 7. oktober 1922 accepteret denne opfattelse, og disse tjenestetidsregler er da også med pågældende ressortministers billigelse stedse anvendt på generaldirektoraternes personale. Forholdet er imidlertid det, at adgangen til dispensation fra kontortiden for generaldirektoraternes ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer ikke har haft nogen praktisk betydning. Det fremgår således af de i 1948 indhentede oplysninger fra ministerier og styrelser, at kun 1 tjenestemand i post- og telegrafvæsenet havde opnået dispensation, og at dispensationsadgangen overhovedet ikke var benyttet for de i statsbanernes generaldirektorat ansatte tjenestemænd. Det er dog oplyst, at der på nærværende tidspunkt er 2 tjenestemænd i sidstnævnte generaldirektorat, som har opnået dispensation.

Nævnet er klar over, at der til generaldirektoraterne er knyttet departementale funktioner, da generaldirektørerne overfor ministeren er stillede som departementschefer, men der er i generaldirektoraterne en så nøje forbindelse mellem driften og styrelsen og mellem styrelsens ikke-departementale og dens departementale organer, at en udskillelse af disse hverken arbejdsmæssigt eller personalemæssigt lader sig gennemføre på en naturlig måde. Ethvert forsøg på at overføre bestillingstillægsordningen på visse områder indenfor generaldirektoraterne vil derfor enten blive en kunstig konstruktion og derfor uholdbar eller medføre en revision af de pågældende etaters (og dermed hele statens) lønningsordning.

Under hensyn til det foran anførte om den hidtil praktiserede ordning og de lønningsmæssige konsekvenser, en indførelse af bestillingstillægsordningen i generaldirektoraterne vil få, mener nævnet ikke, at disse bør omfattes af den for ministerierne foreslåede nyordning. Derimod bør der overgangsmæssigt ydes de tjenestemænd, som rent faktisk har opnået dispensation, erstatning for bortfald af denne.

2) Udenrigsministeriet.

Hvad udenrigsministeriet angår, er der ved de gældende lønningsregler, derunder bestemmelsen om ydelse af det såkaldte hjemmetillæg, der tilmed for de fleste satsers vedkommende er væsentlig større end det her foreslåede bestillingstillæg, truffet en for denne styrelses tjenestemænd endelig lønningsordning, og forudsætningen for denne er bl. a., at der ikke er adgang til at opnå den i § 109 hjemlede dispensation. En afløsning af denne i den øvrige centraladministration giver derfor ikke nogen saglig begrundelse for at ændre den for udenrigsministeriets tjenestemænd gældende ordning, der er afpasset efter udenrigstjenestens særlige forhold.

3) De centrale institutioner.

Med hensyn til de centrale institutioner bemærkes, at der som omtalt i det foregående her foreligger det særlige forhold, at der i vid udstrækning efter en flerårig praksis er ydet dispensationer, og at bevillingsmyndigheden i en række tilfælde har godkendt, at der ydes honorarer for hverv, hvis bestridelse forudsætter en dispensation fra kontortiden, og som indehaves af tjenestemænd fra institutionerne. Det synes under disse forhold rimeligt, at der også for de tjenestemænd i institutionerne, som allerede har opnået et formiddagshonorar af varig karakter, tilvejebringes en overgangsordning, som dog under hensyn til de foran fremførte synspunkter må afvige noget fra den for centraladministrationen foreslåede. Det synes rimeligt, at der ved gennemførelsen af overgangsordningen foretages en opdeling af det nu ydede honorar, således at et beløb, svarende til det for centraladministrationen foreslåede bestillingstillæg ydes som et personligt tillæg, der bortfalder efter reglerne i tjenestemandslovens § 29, medens differencen imellem dette tillæg og det nu oppebårne honorar behandles på samme måde som det tilsvarende differencebeløb i centraladministrationen.

4) Tjenestemænd i centraladministrationen udenfor de 3 lønningsklasser: ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer.

Disse tjenestemænd kan inddeles i 2 hovedgrupper, nemlig tjenestemænd i højere lønningsklasse end ekspeditionssekretærer (kontorchefer, afdelingchefer og departementschefer) og tjenestemænd, der er henførte til lønningsklasser, hvor der ikke kræves akademisk uddannelse (kontorister, kontorassistenter, assistenter etc.). Ingen af disse gruppers lønningsklasser omfattes af hjemmelen i § 109, og der bør efter nævnets opfattelse ved nævnte paragrafs bortfald ikke søges hjemmel til at yde bestillingstillæg til tjenestemænd af de nævnte kategorier. Det er under forhandlingen om dette spørgsmål blevet fremhævet, at en ordning med et bestillingstillæg til ekspeditionssekretærer gør det nødvendigt, at der også ydes bestillingstillæg til kontorchefer, idet avancement til kontorchef ellers i almindelighed vil medføre faktisk lønnedgang. Hvis der tillagdes kontorchefer bestillingstillæg, ville imidlertid samme betragtning kunne fremføres ved videregående avancement, og det kan ikke anses for principielt acceptabelt, at der gennemføres en bestillingstillægsordning for den samlede tjenestemandsstand indenfor „den røde bygning". Derimod bør der kunne ydes personlige tillæg, dersom der ved et avancement opstår det forhold, at det samlede vederlag for hverv af varig karakter indenfor statstj en esten bliver mindre i den stilling, hvortil der avanceres, end i den hidtidige stilling. Ydelsen af personlige tillæg til udligning af sådan lønnedgang er stemmende med hidtidig praksis.

Endvidere bør der ud fra rimelighedshensyn foretages en gradvis aftrapning af de honorarer, som tjenestemænd af begge de nævnte hovedgrupper oppebærer for hverv,

der efter nyordningen ikke kan bestrides, idet de forudsætter dispensation fra kontortiden. Der bør dog her skelnes imellem rent midlertidige arrangementer og hverv af varig karakter; kun de sidste bør kunne tages i betragtning. Da afgørelsen af, hvor grænsen her skal drages, kun kan træffes på grundlag af en nøjere gennemgang af de enkelte hvervs karakter og de forudsætninger, under hvilke de er overtaget, skal nævnet henstille, at det foran foreslåede midlertidige 3-mands nævn også får til opgave at afgive indstilling i de her omhandlede spørgsmål.

5) Tjenestemænd, ansatte udenfor administrationen.

Som omtalt i det foregående udfører en del tjenestemænd udenfor administrationen (politiadvokater, dommere etc.) arbejde indenfor centraladministrationen og de centrale institutioner, som efter arbejdets karakter, tidspunktet, på hvilket det udføres, og vederlaget, der ydes for det, nærmest må sidestilles med de i denne indstilling omhandlede formiddagshonorarer. Efter forvaltningsnævnets opfattelse bør denne ordning bringes til afvikling; det er ikke stemmende med forudsætningerne for disse tjenestemænds lønningsmæssige placering eller for normeringen af tjenestemandsstillinger i de pågældende institutioner, at de kun delvis er til tjeneste i den stilling, i hvilken de er udnævnt. Dette udelukker ikke, at udførelsen af et specielt arbejde, formentlig i almindelighed af midlertidig karakter, hvori pågældende tjenestemand fra rets- eller politivæsenet har en særlig indsigt, overdrages en sådan, og at der herfor ydes et passende vederlag, men en ordning, hvorefter man i en vis udstrækning lader tjenestemænd af de omhandlede kategorier udføre almindeligt administrativt arbejde i nogle formiddagstimer, er ikke acceptabel. Der bør også kun undtagelsesvis være tale om, at man henfører de hidtil ydede honorarer til disse tjenestemænd under den foran foreslåede overgangsordning med personlige tillæg. Afgørelsen af dette spørgsmål foreslås truffet på grundlag af indstilling fra det foran omtalte 3-mandsnævn.

C. Arbejdsforholdene under den nugældende og den foreslåede ordning.

a) Ved de centrale institutioner.

Som det fremgår af foranstående redegørelse for de førte forhandlinger, er der ved disse givet udtryk for betænkeligheder ved at forlade den nuværende ordning, hvorefter ministerielle tjenestemænd med dispensation kan have formiddagsstillinger i institutionerne; disse har derved kunnet sikre sig den kvalificerede arbejdskraft, der er nødvendig for en tilfredsstillende løsning af deres opgaver. Man har givet udtryk for, at denne ordnings bortfald ville medføre vanskeligheder for institutionerne ved at skaffe sig og fastholde kvalificeret personale, og ikke mindst vil disse vanskeligheder vise sig, når institutionerne ved ændringer i lovgivningen eller af andre årsager i visse perioder kommer ud for en stærk arbejdsmæssig belastning, jfr. nedenfor under b. Det er forståeligt, at dette hensyns vægt vurderes forskelligt blandt administrationscheferne og i særdeleshed fremføres for visse departementer, der har særlige erfaringer i denne henseende. Det skal ikke bestrides, at den nuværende ordning har lettet adgangen for de centrale institutioner til at få det nødvendige kvalificerede personale både under perioder med normale og ekstraordinære arbejdsforhold. Det er dog et spørgsmål, om det er rigtigt i så høj grad at basere institutionernes arbejde på personale, hentet fra ministerierne. Under alle omstændigheder vil de her fremdragne synspunkter ikke kunne motivere opretholdelsen af en ordning, som i princippet må anses for uheldig, og det er iøvrigt nævnets opfattelse, at der også indenfor rammen af en arbejdsordning, der ikke er baseret på princippet med deltidsbeskæftigelse for ministeriernes faste tjenestemænd, kan anvises udveje for løsningen af de omhandlede

institutioners arbejdsproblem. Man skal i denne forbindelse henvise til, at dispensationsordningen indtil for en del år siden ikke blev praktiseret i institutionerne, og at der til trods derfor ikke var uovervindelige vanskeligheder for tilgang af personale af tilfredsstillende kvalitet. Dernæst må det tages i betragtning, at efterkrigstidens særlige forhold med mangel på arbejdskraft ikke mindst på områder, hvor der forudsættes videregående foruddannelse, nu er bragt til ophør, og den udvikling, man derved er kommet ind i, utvivlsomt vil blive videreført i den nærmest kommende tid.

Endvidere finder man anledning til at pege på, at der i institutionerne for tiden er adgang til meget tidligt avancement fra sekretær til fuldmægtig, et forhold som det synes rimeligt at søge bevaret, selv om dette skulle nødvendiggøre, at der ved normeringslov skal finde omdannelse sted af et vist antal sekretærstillinger til fuldmægtigstillinger. Endelig kan man ikke helt bortse fra, at det er af ganske særlig betydning, at den departementale administration har betingelse for at kunne konkurrere med de private erhverv om tilgang af 1ste klasses akademisk uddannet personale, idet der til departementerne er henlagt opgaver af en sådan karakter, at det ikke er berettiget helt at parallellisere arbejdet indenfor den egentlige centrale administration med arbejdet udenfor denne.

b) Under ekstraordinære beskæftigelsesvilkår.

Det er blevet fremhævet, at der såvel for en institution som for en afdeling af centralstyrelsen kan indtræde et ekstraordinært stort midlertidigt personalebehov, idet gennemførelsen af en ny skattelov, en lønningslov el. lign. kan sprænge de hidtidige personalemæssige rammer. Den hidtidige ordning med deltidsbeskæftigede har gjort det forholdsvis let at overvinde en sådan situations vanskeligheder, hvis afhjælpning ved antagelse af faste folk må anses for utilrådelig, da der som nævnt er tale om en arbejdsophobning af forbigående karakter. Nævnet må tillægge den anførte betragtning en ikke uvæsentlig betydning, men da tilsvarende forhold ikke er specielle for centraladministrationen, men også forekommer såvel i statskontorer udenfor denne som i den kommunale administration, i banker og sparekasser, aktieselskaber o. s. v. i de private erhverv, uden at man der har fundet anledning til at indføre en arbejdstidsordning, der svarer til den nu i centraladministrationen anvendte, mener man ikke, at de her omtalte betænkeligheder ved en nyordning kan være afgørende. Rent bortset fra, at man formentlig nu må kunne regne med noget mere stabile arbejdsforhold end under besættelsen og navnlig i årene umiddelbart efter dennes ophør, skal man pege på, at man ved udstationering af faste folk, der egner sig til mere eller mindre overordnet tjeneste i pågældende administrationsafdeling, i forbindelse med midlertidig antagelse af folk udenfor statstjenesten utvivlsomt vil være i stand til at løse de ekstraordinære arbejdsopgaver, som måtte forekomme.

c) Ved specialspørgsmåls behandling.

Under forhandlingerne om de herhen hørende spørgsmål er det yderligere blevet nævnt, at der i visse departementer og direktorater kan være brug for tjenestemænd fra andre styrelsesgrene, der er i besiddelse af en for departementets eller direktoratets sagbehandling nødvendig specialviden, uden at arbejdet med disse spørgsmål er så omfattende, at der kan bydes på fuld beskæftigelse. Under den nuværende ordning falder det naturligt at engagere sådanne specialister som deltidsbeskæftigede. På denne måde arbejder enkelte sagkyndige fra tolddepartementet i det statistiske departement, en specialist i grundskyld og dermed samhørende spørgsmål fra ligningsdirektoratet i bygningsdirektoratet etc. — Efter nævnets opfattelse er der her tale om så ekstraordinære forhold, at der i de enkelte tilfælde må træffes aftale mellem de pågældende styrelser samt de tjenestemænd, som ord-

ningen berører, om en passende arbejdsplan. En vis konsultativ virksomhed må kunne udøves uden at komme udenfor rammen af det i den foreslåede nyordning principielle, og et eventuelt samlet merarbejde i de to styrelser vederlægges efter arbejdskravets størrelse og karakter. Er der tale om et dagligt arbejde i den styrelse, hvori vedkommende ikke er ansat, og dette sammen med arbejdet i hovedhvervet ikke overskrider, hvad der naturligt ligger indenfor rammen af, hvad der tjenstlig kan fordres af vedkommende, synes et særligt vederlag ikke saglig begrundet.

D. Kontakten mellem ministerium og institution.

Der er endvidere under de førte forhandlinger givet udtryk for, at det er af afgørende betydning, at der er kontakt mellem ministerierne og institutionerne, navnlig forsåvidt disse sorterer under det pågældende ministerium; en sådan kontakt har under den nuværende ordning kunnet tilvejebringes på naturlig og effektiv måde med en efter dette hensyn afpasset placering af formiddagsbeskæftigede. Heller ikke dette spørgsmål kan frakendes en vis betydning. Det må erkendes, at placeringen af formiddagsfolk giver let adgang til at etablere en hensigtsmæssig forbindelse mellem styrelser med samhørende sagområder, men ganske bortset fra, om kontaktsynspunktet ikke overvurderes, og om ikke den stærke placering af ministeriets tjenestemænd i institutionerne rummer en vis fare for at svække disses selvstændighed, kan man dog heller ikke tillægge dette afgørende vægt som argument for opretholdelsen af den nuværende arbejdsordning, navnlig også fordi det ikke synes at kunne frembyde særlige vanskeligheder at tilvejebringe den ud fra administrative synspunkter ønskelige kontakt under en arbejdsordning, der ikke er baseret på princippet: deltidsbeskæftigelse. Der bør således under nyordningen kunne være tale om i passende omfang at „udstationere" departementale tjenestemænd til tjeneste i et efter forholdene nærmere fastsat tidsrum i de her omhandlede institutioner. Det vil formentlig også være praktisk, om man i enkelte tilfælde i en kortere periode lod en ministeriel tjenestemand gøre delvis tjeneste i en under pågældende ministerium hørende institution; dette måtte betragtes som et led i vedkommendes tjenstlige arbejde, hvilket udelukker ydelse af særligt vederlag for sådan tjeneste. Ved en administration af personaleordningen efter de foran angivne synspunkter vil man kunne imødekomme ønskerne om en nærmere kontakt mellem centralstyrelsen og institutionerne, ligesom der ved en fremgangsmåde overensstemmende med de foran fremførte synspunkter vil kunne tilvejebringes en tilfredsstillende arbejdsordning i de institutioner, hvor der for tiden kun er beskæftiget en enkelt formiddagssekretær.

E. Statens udgifter under den nuværende og den foreslåede ordning.

Forvaltningsnævnet har forsøgt at opstille en beregning over statens udgifter efter den foreslåede ordning i forhold til den nugældende. For så vidt angår centraladministrationen bortset fra udenrigsministeriet og trafiketaternes generaldirektorater, udgør antallet af ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer ca. 660. Hvis der tillagdes hver af disse et bestillingstillæg overensstemmende med foranstående regler, og det gennemsnitlige beløb sættes til 1 800 kr. årlig + procenttillæg (for tiden 50 pct.), bliver den samlede udgift hertil ca. 1 800 000 kr. Imidlertid har nævnet foreslået og nærmere motiveret, at den omhandlede bestillingstillægsordning ikke skulle omfatte sådanne tjenestemænd i de nævnte lønningsklasser, som har et lønnet hverv, under hensyn til hvilket de ikke hidtil har været henvist til at søge dispensation fra kontortiden. Forskellen mellem antallet af tjenestemænd i ministerierne, som har søgt sådan dispensation, og det foran opgivne samlede antal (660) udgør ca. 170. Dette antal er antagelig noget højere end det antal, som

kommer ind under foran omtalte begrænsningsregel, men det er dog givet, at denne vil medføre en væsentlig reduktion af det beregnede udgiftsbeløb på ca. 1 800 000 kr.

Omvendt vil forslaget om at yde personlige tillæg bringe nyordningens samlede udgift op med et beløb, som udgør omtrent 400 000 kr. årlig, hvilket beløb dog uden hensyn til, hvilken afviklingsordning man vælger, efterhånden vil blive nedbragt ved reduktion af de personlige tillæg.

Hvad institutionerne angår, bliver der efter nævnets forslag alene tale om at yde en godtgørelse til de personer indenfor de ovennævnte tjenesteklasser, som nu har tilladelse til forskydning af kontortiden. Efter de foreliggende oplysninger vil det højst komme til at dreje sig om ca. 130 tjenestemænd, og opgjort på samme måde som ovenfor vil udgiften for et år med det nuværende procentvise tillæg udgøre ca. 450 000 kr. Dette udgiftsbeløb vil dog ligesom det personlige tillæg til centraladministrationens tjenestemænd falde gradvis år for år.

Forholdet imellem det samlede beløb, der nu udredes i form af vederlag til formiddagsbeskæftigede, og de udgifter, der er forbundet med udredelsen af bestillingstillæg og personlige tillæg, der vil være en følge af nyordningen, kan vanskeligt på forhånd opgøres, da udgiften ved nyordningen er afhængig af en del faktorer, der på nærværende tidspunkt ikke kan vurderes med sikkerhed. Dette gælder således antallet af tjenestemænd, der fordeles på de forskellige satser for bestillingstillægget, de nærmere regler for overgangsordningen samt de synspunkter, man vil anlægge for gennemførelsen af den foreslåede bestemmelse, hvorefter visse honorarlønnede hverv vil afskære ydelsen af bestillingstillæg. Det stillede forslag vil efter nævnets opfattelse, når alle relevante forhold tages i betragtning, ikke betyde en almindelig lønningsmæssig forringelse af de ministerielle tjenestemænds hidtidige kår i den udstrækning, disse er i overensstemmelse med de gældende lov- og regulativmæssige regler og de for disse eksisterende forudsætninger. På den anden side vil nyordningen efter nævnets mening i hvert fald efter udløbet af den nødvendige overgangsperiode betyde en ikke uvæsentlig besparelse for staten. Denne vurdering er navnlig baseret på, at de principielt ændrede arbejdsforhold betinger en forøget arbejdsintensitet. Dette gælder direkte for så vidt angår tjenestemændene i de lønningsklasser, som omfattes af nyordningen, men denne vil også danne det naturlige grundlag for en mere rationel tilrettelæggelse af assistent- og kontorpersonalets arbejde i de ministerielle kontorer. Det er efter nævnets opfattelse stridende imod de for etableringen af en rationel kontorordning til grund liggende synspunkter, at det overordnede og i visse henseender kontrollerende personale normalt er borte fra leontoret en væsentlig del af arbejdstiden. En ændring heraf overensstemmende med foranstående forslag må ubetinget være egnet til at forøge det pågældende personales arbejdsindsats og derved bevirke en reduktion i administrationsudgifterne.

F. Personalemængde og personalebehov under den nuværende og den foreslåede ordning.

Nævnet har endvidere foretaget en række beregninger og overvejelser vedrørende de konsekvenser, som den foreslåede ordning vil medføre med hensyn til personalemængde og behov i ministerierne og institutionerne. Man er gået ud fra, at det tab i arbejdskraft, som et kontor lider ved afgivelse af en formiddagssekretær, skulle udlignes gennem den arbejdsforøgelse, som bortfaldet af formiddagsdispensationen for en af vedkommende kontors faste medarbejdere ville medføre. Man regner med andre ord med, at en afgivet formiddagsmand svarer til en hjemvendt heldagsmand. Der er nedenfor fremsat nogle bemærkninger om de nødvendige korrektioner **til** denne forudsætning.

Hvis man herefter eksempelvis for landbrugsministeriet regner med, at der afgives 29 formiddagssekretærer, medens til gengæld dispensationsadgangen bortfalder for 38

af ministeriets sekretærer, fuldmægtige og ekspeditionssekretærer, får man til resultat et „overskud" for ministeriet på 9 formiddagssekretærer. Går man yderligere ud fra, at en formiddagssekretær repræsenterer ca. $^1/_3$ af arbejdskraften for en heldagssekretær, bliver slutresultatet altså et „overskud" på 3 heldagssekretærers arbejdskraft. Anvender man denne beregningsmåde på de skematiske opstillinger, som nævnet på basis af de hos ministerier og institutioner m. v. indhentede oplysninger har udfærdiget over antallet af formiddagssekretærer og meddelte dispensationer, når man til det resultat, at ministerierne modtager så mange flere personer tilbage fra formiddagsstillinger i andre ministerier og styrelser, end det afgiver af formiddagssekretærer, at det herved opståede „overskud" skulle svare til ca. 94 heldagssekretærers arbejdskraft. Eksempelvis kan nævnes, at „overskudet" for arbejds- og socialministeriet udgør 10 personer, for handelsministeriet 14, justitsministeriet 13, undervisningsministeriet 10 og finansdepartementet 11, medens de 4 hovedrevisorater tilsammen har et „overskud" på 10. — Forklaringen på det store „overskud" ligger i den foran omtalte forskel mellem antallet af formiddagsstillinger i ministerierne og antallet af personer sammested, som har formiddagsdispensation.

Nævnet er imidlertid klar over, at den foran beregnede udligning af arbejdstab og arbejdsforøgelse ikke er almengyldig, og man skal i denne forbindelse anføre følgende. Visse administrationschefer har hævdet, at der af de tjenestemænd, som har formiddagsdispensation, kræves i hvert fald i det væsentlige fuld arbejdsydelse i hovedstillingen, og at en ændring, hvorefter disse tjenestemænd udelukkende er beskæftiget i den stilling, i hvilken de har deres tjenestemandsansættelse, derfor ikke betyder nogen nævneværdig forøgelse af den til rådighed for styrelsen stillede arbejdskraft. Nævnet må dog efter de for dette foreliggende oplysninger anse disse tilfælde for at være undtagelser; i det store flertal af de foreliggende tilfælde vil en ordning, hvorefter de hidtil deltidsbeskæftigede i hele kontortiden er til tjeneste i hovedstillingen, betyde en væsentlig forøgelse af den arbejdskraft, som stilles til disposition i denne, ligesom den omstændighed, at man koncentrerer sig om arbejdet på eet arbejdssted, i almindelighed betyder en større arbejdseffektivitet. Heroverfor er ganske vist hævdet, at skiftende arbejdsforhold bidrager til at intensivere arbejdsudførelsen fremfor det ensartede, uafbrudte arbejde på samme arbejdsplads. Nævnet kan dog ikke tillægge denne sidste betragtning nogen afgørende betydning, idet man bl. a. går ud fra, at der ikke i ministerialkontorerne er tale om en arbejdsordning, der byder det her omhandlede kvalificerede personale et arbejde, som er så ensformigt, at det virker sløvende på dets udøvere.

Efter det foreliggende vil det, så vidt nævnet kan skønne, på den ene side være urigtigt at regne med, at man ved nyordningen vil få et „overskud" i centraladministrationen på det fulde foran beregnede antal af 94 tjenestemænd. På den anden side må resultatet uvægerlig blive, at der efter dispensationsordningens ophør er ansat et noget større antal tjenestemænd i de tre omhandlede lønningsklasser i ministerierne, end disse har brug for. Spørgsmålet er da, hvorledes den overskydende arbejdskraft skal anvendes.

En del tjenestemænd bør søges udstationeret i institutionerne, jfr. nedenfor. Andre vil formentlig i uddannelsesøjemed søge dispensation som sagførerfuldmægtige (mod lønnedgang), og atter andre bør udsendes til lokale myndigheder. Foretager man en tilsvarende opgørelse for institutionernes vedkommende, som foran er nævnt for ministerierne, bliver det samlede resultat, at der afgives arbejdskraft svarende til 101 heldagssekretærer. Imidlertid viser det sig ved nærmere undersøgelse, at dette store „underskud" ikke er nær så truende for arbejdet i institutionerne, som man måske ved første øjekast ville mene. For det første er der i opgørelsen indregnet en række institutioner af udpræget midlertidig karakter, hvor arbejdet enten allerede er ophørt eller i hvert fald indenfor en overskuelig fremtid vil ophøre. Der tænkes her på flygtningeadministrationen, kommissarius

for beslaglæggelse af tysk og japansk ejendom, revisionsudvalget, kornkontoret og erstatningsrådet. Endvidere findes en række andre institutioner, hvor arbejdsmængden er for nedadgående, og hvor afskedigelser af formiddagssekretærer enten allerede er sket eller vil finde sted, såsom landsskatteretten, statens ligningsdirektorat, anklagemyndigheden, rigspolitiet og prisdirektoratet. For anklagemyndigheden og landsskatteretten vil nedgangen i arbejdet måske ikke opveje afgangen i formiddagsfolk, men i så fald vil udstationering og eventuel senere normering løse problemet. Nævnes kan i denne forbindelse også en institution som statens civile luftværn, hvor en nynormering har bevirket, at det ikke længere er nødvendigt at anvende formiddagssekretærer. — Samlet er der for de her nævnte institutioner tale om et „underskud“ på ialt ca. 75 heldagssekretærer, som altså fragår i det foran nævnte „underskud" på ialt 101 personer.

Endvidere findes der en række institutioner, navnlig under handelsministeriets og undervisningsministeriets område, hvor der kun findes een formiddagssekretær hvert sted. Det kan i disse tilfælde være noget tvivlsomt, om antagelsen af denne formiddagssekretær alene er begrundet af arbejdsmæssige hensyn, f. eks. kan kontaktsynspunktet have spillet ind. For disse institutioners vedkommende vil savnet af formiddagssekretæren kunne klares enten ved udstationering eller normering for flere institutioner samtidig, subsidiært ved arbejdsomlægning. Det heromhandlede „underskud" svarer til 6 heldagssekretærer.

Mellem forskellige institutioner, f. eks. direktoratet for sygekassevæsenet og invalidefor sikringsr etten samt arbejdsdirektoratet og fabriksdirektoratet, hvor den ene institutions „overskud" svarer til den anden institutions „underskud", og hvor arbejdet er af beslægtet karakter og henhørende under samme ministeriums forretningsområde, måtte det formentlig være muligt at gennemføre en intern udligning gennem overflytning af personale fra den ene til den anden institution. Der er ikke her tale om noget større antal personer; det samlede „overskud" (eller „underskud") svarer til 3 heldagssekretærer.

Tilbage bliver for institutionerne et „underskud", der svarer til 28 heldagssekretærer. Dette deficit i arbejdskraft bliver det under iøvrigt lige forhold nødvendigt at bringe ud af verden, hvilket kan ske ved udstationering fra ministerierne.

Tages forholdene i ministerierne og institutionerne under eet, synes resultatet at måtte blive, at der bliver et mindre overskud af arbejdskraft, som naturligvis vil blive forøget, efterhånden som rationaliseringen skrider frem og giver sig udslag i arbejdsbesparelser. Det synes under disse omstændigheder ønskeligt, at man foreløbig søger at undgå, at der antages flere aspiranter.

G. Adgang til avancement indenfor større administrative områder.

Den nuværende ordning, hvorefter udnævnelserne i det væsentlige sker indenfor de enkelte departementer og direktorater, hvorfor også avancementerne er indskrænkede til et snævert begrænset område, medfører forskellige gener. Det hindrer omflytning mellem kontorer med forskelligartede sagområder, en omflytning, som ville være nyttig for en alsidig uddannelse af de yngre tjenestemænd, jfr. de under pkt. VI A fremsatte bemærkninger. Endvidere medfører det, at avancementsforholdene bliver meget uensartede i centralstyrelsens forskellige grene. Jo færre afgrænsninger der er mellem de administrative områder, indenfor hvilken avancementerne kan finde sted, des større muligheder er der for, at avancementsforholdene bliver nogenlunde ensartede. Nævnet må derfor anse det for meget ønskeligt, om der kunne tilvejebringes større administrationsområder, indenfor hvilke der var fælles avancement. Imod denne plan er der anført, at en administrationschef er interesseret i at have en af andre administrationschefer uafhængig myndighed med

hensyn til personalets antagelse, uddannelse, forflyttelse m. v. Nævnet er klar over, at denne betragtning er realitetsbetonet, men mener på den anden side, **at** der er knyttet så mange fordele til en ændring af det nuværende „båsesystem", at man — uden at stille noget positivt forslag om **sammendragning** af bestemte administrationsgrene til et styrelsesområde med fælles avancement for personalet — henstiller den her fremførte tanke til velvillig overvejelse.

Man skal i denne forbindelse henstille, at udnævnelserne i ministerierne udenfor udenrigsministeriet på samme måde som i dette finder sted til lønningsklasse i stedet for **til** bestemte stillinger, således at overflytning til anden stilling indenfor samme lønningsklasse kan finde sted uden *ny* udnævnelse. Dette kan efter nævnets opfattelse ske uden ændring i tjenestemandsloven, og med opretholdelse af den nuværende ordning, hvor de forskellige ressortministre og administrationschefer har ansvaret for og afgørelsen **i** spørgsmålet om de udnævnelser, der finder sted indenfor pågældende administrative område, og det vil lette overflytning fra et administrativt område (departement, direktorat, hovedrevisorat etc.) til et andet, og bl. a. have praktisk betydning ved oprettelsen af nye ministerier.

H. Afsluttende bemærkninger om forslaget til ændring af tjenestemandslovens § 109.

Det er klart, at nævnets foranstående forslag om en nyordning af arbejdsforholdene i centraladministrationen nødvendiggør en principiel og afgørende ændring **i** tjenestemandslovens § 109, idet det centrale i dette forslag er en ophævelse af den i nævnte paragraf hjemlede adgang til at meddele dispensationer, der gør det muligt at bestride formiddagshverv. Det har været drøftet, om § 109 helt kunne ophæves. Efter nævnets opfattelse vil det dog *være* rigtigst, om der fandtes en lovhjemmel til at yde den i forslaget indeholdte adgang til (mod lønafkortning) på de foran nærmere præciserede vilkår at lade de yngre juridiske tjenestemænd arbejde på et sagførerkontor i et kortere åremål. Dernæst bør man opretholde bestemmelsen i paragraffens sidste stykke, hvorefter statsministeren efter indhentet udtalelse fra lønningsrådet udsteder et regulativ for arbejdstiden, derunder forholdet mellem kontortiden og ekspeditionstiden i den røde bygning.

Det bemærkes, at der ikke af forvaltningsnævnet er ført forhandlinger om det af dette udarbejdede forslag med de danske statsembedsmænds samråd eller ministerialforeningen.

løvrigt ønsker nævnet at understrege, at det fremsatte forslag vel har karakter af en samordning for en bestemt gruppe af tjenestemænd, men at den nuværende tjenestemandslov netop for de samme tjenestemænd i lovens § 109 indeholder en særregel. Det er denne særregel, man fra lønningskommissionens side har ønsket afløst, og det er denne afløsning, man fra alle sider har været klar over måtte medføre lønningsmæssige æquivalenter. Holdt indenfor denne ramme betyder nyordningen ikke et brud med den ved lønningskommissionens arbejde skabte lønningsordning af 1946, men en videreførelse af kommissionens arbejde som ønsket og forudsat af denne. Gennemførelsen af den foreslåede nyordning for centraladministrationens ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer kan derfor ikke begrunde krav om en revision af andre bestemmelser i tjenestemandsloven og den deri indeholdte lønningsordning i sin helhed.

VII. Kontortid og week-end i ministerierne.

Der er efter forvaltningsnævnets opfattelse en nær sammenhæng mellem spørgsmålet om formiddagsdispensationerne og den almindelige kontortid samt dennes udnyttelse i ministeriet. Det er oplyst for nævnet, at der allerede i slutningen af 1946 blev fore-

taget et rundspørge fra finansdepartementet til de øvrige styrelser, hvori der blev stillet følgende 6 spørgsmål:

1. Tidspunktet for kontortidens påbegyndelse og afslutning samt hvorvidt der føres kontrol hermed. Dersom der indenfor styrelsen er fastsat forskellige tidspunkter for kontortidens påbegyndelse og afslutning (forskudt kontortid), bedes dette oplyst.
2. Dersom der i kontortiden er indlagt faste spisepauser, udbedes oplysning om varigheden af disse samt om, hvorvidt det er tilladt personalet at forlade kontoret i disse pauser.
3. Finder der om lørdagen nogen afkortning af kontortiden sted? I bekræftende fald udbedes oplysning om, efter hvilke regler sådan afkortning sker.
4. Dersom der ydes overarbejdsbetaling til kontorpersonalet, efter hvilke regler og med hvilke satser sker da dette?
5. Efter hvilke regler ydes der ferie til kontorpersonalet?
6. Ydes der særligt vederlag for arbejde for kommissioner og udvalg etc., uanset at sådant arbejde helt eller delvis udføres i kontortiden? I bekræftende fald udbedes oplysning om de anvendte satser for sådant vederlag.

I samme skrivelse blev der givet oplysninger om kontortiden m. v. indenfor statsbanerne og post- og telegrafvæsenet. Disse oplysninger gik ud på følgende:

1. I generaldirektoratet for *statsbanerne* er kontortiden for kontorpersonalet i generaldirektoratet, distrikterne og på værkstederne (bortset fra specielle kontorer, som har tilknytning til driften) følgende:

   Mandag—fredag kl. 8½—16,
   lørdag - 8½—13.

   Der er ingen fast frokostpause.

2. I *post- og telegrafvæsenet* er tjenestetiden for kontorpersonalet i generaldirektoratet:

   Mandag—fredag kl. 9—16½,
   lørdag - 9—14.

   Det personale, der er beskæftiget med postafsendelse, har kontortid fra kl. 10—17½ og lørdag kl. 10—15.
   Ingen frokostpause.

Der er såvel i statsbanerne som post- og telegrafvæsenet i betydeligt omfang overarbejde for kontorpersonalet, uden at der herfor ydes særlig betaling.

Det tilføjes, at ferierne for kontorpersonalet i de to styrelser tildeles efter det almindelige ferieregulativ (normalt 14 dages ferie årlig).

De modtagne oplysninger blev behandlede i finansministeriet, og det fremgik deraf bl. a.:

1. at kontortiden de fleste steder er 7 timer og i almindelighed fra 10—17, dog således at der enkelte steder er forskellige tidspunkter for mødetid og dermed også for afslutning af kontorarbejdet; man opnår derved, at der er betjening fra kontorpersonalet i længere tid end fra 10—17. Imidlertid er der enkelte ministerier, hvor der er kortere normal arbejdstid for kontorpersonalet end de nævnte 7 timer. Endvidere fremgår det af oplysningerne, at man i enkelte ministerier vel har 7 timer, men har nedsat denne til 6 timer for skrivemaskinedamer og stenografdamer.
2. De fleste ministerier oplyser, at der føres kontrol med arbejdstidens overholdelse, kun i få tilfælde oplyses det, hvorledes denne kontrol føres.

3. I de fleste ministerier er der ingen fast spisepause og ingen tilladelse til at forlade kontoret i spisepausen. I nogle ministerier er der dog indlagt en fast frokostpause, i hvilken kontorpersonalet har tilladelse til at forlade kontoret.
4. I de fleste ministerier ydes der betaling for overarbejde; andre ministerier yder kun sådan betaling til løse kontormedhjælpere, men ikke til tjenestemænd og aspiranter, atter andre ministerier oplyser, at der ikke ydes betaling for overarbejde.
5. I de fleste ministerier ydes der en ferie på 4 uger til personale, som har været ansat mere end 1 år.
6. I de fleste ministerier ydes særligt vederlag for arbejde, der udføres for kommissioner og særlige udvalg; dette beregnes i almindelighed efter de sædvanlige i regulativet for overarbejde fastsatte regler.

Det vil af foranstående fremgå, at arbejdstidsordningen og de andre spørgsmål, der hører sammen hermed, er noget forskelligt ordnede i de forskellige ministerier, men at kravene til arbejdstiden er væsentlig lempeligere end udenfor den røde bygning. Med hensyn til det specielle spørgsmål om ydelse af betaling for overarbejde bemærkes, at dette er stridende imod det gældende generelle regulativ for tjenestetid, overarbejde m. v., som er fælles for hele statsstyreisen, og hvori det er bestemt, at der ikke kan ydes overarbejdspenge i administrationskontorerne.

Nævnet må anbefale, at der for kontorpersonalet i den røde bygning indføres lignende arbejdstidsregler som de i statsbanerne samt i post- og telegrafvæsenet gældende.

Af de i det foregående omtalte oplysninger fremgår det endvidere, at der i de fleste ministerier er tilvejebragt en slags weekend-ordning. Denne består ikke i, at kontorerne lukkes på et bestemt klokkesiet lørdag eftermiddag, men går ud på, at personalet på skift får fri tidligere, i almindelighed kl. 14, nævnte dag.

Dette er så vidt vides i det væsentlige gennemført for såvel det almindelige kontorpersonale som sekretærer og fuldmægtige. Dette fremkalder under den nuværende ordning den urimelighed, at det juridiske personale, som har formiddagsbeskæftigelse og derfor først kan møde på deres kontor kl. 12 à 12,30 eller endnu senere, får fri kl. 14, således at lørdagen praktisk taget bortfalder som arbejdsdag. Først når man opnår formiddagshvervenes bortfald, er man i stand til at gennemføre en forsvarlig og rimelig week-end-ordning. Det må dog yderligere bemærkes, at dette ikke bør ske på den måde, at man foretager en afkortning af ugens samlede arbejdstimer, men en forskydning af arbejdstimerne om lørdagen til ugens øvrige arbejdsdage. Dette svarer til den måde, hvorpå week-end-ordningen er gennemført i statsbanerne samt i post- og telegrafvæsenet og stemmer iøvrigt med, hvad der er praktiseret i de fri erhvervs kontorer i forbindelse med week-end-ordningens indførelse her.

Forvaltningsnævnet, den 20. februar 1950.

K. H. Kofoed, formand. **Andr. Møller.** **V. Villadsen.**

Bodil Andersen.

Bilag 2.

FORVALTNINGSNÆVNET

Til forvaltningskommissionen af 1946.

Biblioteksforholdene i centraladministrationen.

I skrivelse af 22. april 1944 anmodede 3. hovedrevisorat arbejds- og socialministeriet om nærmere oplysninger om arten og omfanget af det arbejde, der udføres i arbejds- og socialministeriets bibliotek. Efter at ministeriet i skrivelse af 30. april 1945 havde redegjort for disse forhold, foreslog 3. hovedrevisorat i skrivelse af 13. juni 1945 ministeriet at nedbringe bibliotekets lønningsbudget, idet man gennemførte indskrænkninger i personalets antal ved en —• efter samråd med en af statens bibliotekarer — ændret tilrettelæggelse af arbejdet. Samtidig henstilledes det i videst muligt omfang at lade ministerialbetjentene transportere bøger fra biblioteket til kontorerne.

I denne anledning optog arbejds- og socialministerierne forhandlinger med rigsbibliotekaren, der udarbejdede et memorandum af 26. februar 1946, hvori det bl. a. hedder, at socialministeriets bibliotek sammen med det statistiske dopartements bibliotek indtager en særstilling blandt ministeriernes biblioteker ikke alene ved sit omfang, men også ved at være genstand for benyttelse dels fra andre ministeriers side dels fra institutioner og personer udenfor centraladministrationen, idet dette bibliotek rummer adskillige tidsskrifter og bøger, som ikke findes i noget offentlig tilgængeligt bibliotek. Rigsbibliotekaren mener, at følgen heraf må blive, at der til dette biblioteks drift og virkemåde stilles større krav end til andre ministeriers biblioteker, der mere har karakter af interne håndbiblioteker, og han anbefaler derfor en lignende biblioteksmæssig praksis som den, der gælder for statens offentlige biblioteker med hensyn til bibliotekskyndig ledelse og vilkår svarende til, hvad der anses for påkrævet for et offentligt bibliotek af tilsvarende omfang og benyttelse. Rigsbibliotekaren stiller i sit memorandum forslag om, at man forsøgsvis ansætter en af det kgl. biblioteks embedsmænd som tilsynsførende ved socialministeriets bibliotek, således at denne arbejder der 2—3 timer daglig og iøvrigt kan tilkaldes eller rådspørges telefonisk efter behov.

Socialministeriet fulgte dette forslag, og samtidig blev der antaget en fast halvdagsbiblioteksuddannet medarbejder. Ministeriet udtaler iøvrigt i sit svar af 13. december 1946 til hovedrevisoratet, at biblioteket i første række er et arbejdsinstrument for selve ministeriet, men derudover tillige fungerer som bibliotek for de under arbejds- og socialministerierne hørende institutioner samt for de øvrige ministeriers tjenestemænd, ligesom det står åbent for alle socialinteresserede til studiebrug. Ministeriets svar indeholder iøvrigt en nærmere redegørelse for bibliotekets arbejde og slutter med en udtalelse om, at ministeriet mener, at den nu etablerede ordning er den mest forsvarlige og bør prøves nogen tid, inden den bevillingsmæssigt søges lagt i fastere rammer.

På grundlag af socialministeriets svar anmodede 3. hovedrevisorat i skrivelse af 9. oktober 1947 rigsbibliotekaren om til hovedrevisoratet at udarbejde et responsum om tilvejebringelsen af en samlet plan for centraladministrationens biblioteker med henblik

på eventuelle mulige besparelser ved bogindkøb og tidsskriftsabonnementer, derved at der skabes muligheder for en udvidet fælles benyttelse af de tilstedeværende samlinger og tillige for en bedre oversigt og kontrol med bogbestanden. Hovedrevisoratet udtalte som sin formening, at det ville være hensigtsmæssigt, om planen kunne lægges således, at man i første omgang så bort fra etablering af et centralt beliggende fælles bibliotek for centraladministrationen og kun tog sigte på at udarbejde en plan for en fælles benyttelse af de allerede eksisterende samlinger, men således at en mulighed for en videregående plan holdes åben. Herpå svarede rigsbibliotekaren i en skrivelse af 28. november 1947, at en ordning med et fælles centralbibliotek for alle ministerier kræver, at der indenfor centraladministrationens bygningskompleks kan tilvejebringes et centraltbeliggende bogmagasin med dertil knyttet læsestue, og da der under de nuværende forhold formentlig ikke er mulighed for at skaffe plads til sådanne lokaler, må der indtil videre ses bort fra tanken om centralbiblioteket. Med henblik på at skaffe en bedre ordning end den nuværende i henseende til udnyttelse af den forhåndenværende bogbestand foreslog rigsbibliotekaren herefter at foretage en indgående katalogisering af samtlige ministeriers materiale; den herved tilvejebragte fælleskatalog bør fremtidig føres videre, således at al tilvækst sker igennem centralstedet og noteres i katalogen. Der må efter rigsbibliotekarens mening herefter oprettes en stilling, hvis indehaver kan varetage det for alle biblioteker fælles biblioteksarbejde, især indkøb og modtagelse af tilvækst, katalogisering af den såvel til brug for fælleskatalogen som for de enkelte bibliotekers kataloger samt indbinding. Fællesbibliotekaren, der måtte være statsbibliotekar af 1. grad, måtte have et kontor med telefon og medhjælp; en bibliotekar fra rigsbiblioteket kunne eventuelt føre tilsyn med hele virksomheden, og de honorarer, der ydedes til embedsmænd i de enkelte ministerier for biblioteksarbejde, burde fortsat bestå, idet der stadig måtte være en lokal bibliotekar, som efter fælles regler skulle føre en effektiv kontrol med den lokale benyttelse, indføje nye kort i den lokale katalog, foretage en årlig revision af bogbestanden og iøvrigt stå i stadig kontakt med fællesbibliotekaren om alle spørgsmål biblioteket vedrørende; dog måtte man måske, efterhånden som honorarets nuværende indehavere fratrådte, foretrække at lade honorarerne indgå i fællesbibliotekarens medhjælpssum, således at også det lokale biblioteksarbejde kunne udføres af hans medhjælpere. De samlede udgifter ved den foreslåede ordning anslog rigsbibliotekaren til ca. 20 000 kr. for administrationen af en bogbestand på 60—70 000 bind, hvorved han til sammenligning anførte, at lønningsudgifterne ved socialministeriets bibliotek, der er på ca. 12 000 bind, andrager ca. 25 000 kr. årlig, hvorved rigsbibliotekaren dog mente at måtte tage i betragtning, at socialministeriets bibliotek på grund af sin særlige karakter kræver relativt meget arbejde. — Endvidere mente rigsbibliotekaren, at der måtte være mulighed for, at den af ham foreslåede ordning i tidens løb kunne betyde adskillige besparelser, men at dens værdi iøvrigt måtte søges i en bedre kontrol med bogbestanden end den nuværende, således at man f. eks. undgik uheldige kassationer og gav en bedre biblioteksmæssig service end hidtil overfor ministeriernes embedsmænd. Planen kunne uden vanskelighed til sin tid udbygges, således at fællesbibliotekarens kontor kunne udvides til også at omfatte et centralbibliotek med en særlig bogbestand af almen karakter (antagelig på et par tusinde bind) og med en dertil knyttet læsestue.

Uden at medsende dette responsum fra rigsbibliotekaren hørte 3. hovedrevisorat i skrivelse af 31. januar 1948 socialministeriet om lønningsudgifterne på dets bibliotek, idet man henviste til, at disse udgifter ved en administration af ca. 20 000 bind udgjorde ca. 23 600 kr., medens lønningsudgifterne ved det statistiske departements bibliotek på 62 500 bind var 8 200 kr. årlig. Herpå svarede socialministeriet i en udførlig skrivelse af 18. maj 1948, hvor der blev gjort rede for forskellen mellem de 2 biblioteker og iøvrigt blev henvist **til,** at den nu fastlagte ordning blev gennemført efter forhandling med rigsbibliotekaren.

Herefter har 3. hovedrevisorat i skrivelse af 10. juni 1948 forelagt sagen for forvaltningsnævnet til videre foranstaltning både med hensyn til særlige besparelser vedrørende socialministeriets bibliotek og med hensyn til hele spørgsmålet om en centralisering af ministeriernes biblioteker m. v. 3. hovedrevisorat har her pointeret, at der ved starten af en nyordning bør lægges vægt på at fremskaffe besparelser; det må således være muligt at skabe kontakt mellem de forskellige grene af statsforvaltningen „på anden måde end ved stadig at oprette nye honorarlønnede stillinger", og synspunktet må medføre, at man straks fra begyndelsen også iøvrigt søger at undgå oprettelsen af nye stillinger i forbindelse med centraliseringen. Det er hovedrevisoratets opfattelse, at man i stedet for at oprette en helt ny institution med nye stillinger kunne bygge centraliseringen op omkring en af de eksisterende hovedstillinger i et af de bestående større biblioteker under ministerierne; hovedrevisoratet henleder herved opmærksomheden på ønskeligheden af at få ansat en kvalificeret bibliotekskyndig ledelse af socialministeriets bibliotek, idet der på det tidspunkt, hovedrevisoratet rettedo henvendelse til nævnet, forelå den situation, at socialministeriets bibliotekar skulle forlade dette for at tiltræde en stilling i Københavns kommune. Dette er sket.

Efter at forvaltningsnævnet havde gennemgået den foreliggende korrespondance, særlig vedrørende socialministeriets specielle biblioteksforhold, foretog nævnet en henvendelse til samtlige departementer, der har kontorer i lokalerne på Slotsholmen. Man anmodede i denne henvendelse om en kort redegørelse for ministeriets nuværende biblioteksordning, herunder oplysninger om det omtrentlige antal bøger samt de med biblioteksarbejdet beskæftigede medarbejdere og disses aflønning.

Efter de besvarelser, nævnet har modtaget på denne henvendelse, er forholdene de pågældende ministerier og departementer følgende:

Statsministeriet.

Bortset fra lovsamlinger, rigsdagstidende samt forskellige håndbøger, betænkninger o. 1. har dette ministerium ikke noget egentligt bibliotek.

Finansdepartementet.

Biblioteket, der er på ca. 3 000 bind, omfatter håndbøger, betænkninger og forskellig faglitteratur samt rigsdagstidende, lovtidende, ministerialtidende, ugeskrift for retsvæsen m. v. Biblioteket tilses af en fuldmægtig, der herfor oppebærer et honorar på 360 kr. årlig + sædvanlig procenttillæg.

Statistisk departement.

Den vigtigste opgave for det statistiske departements bibliotek består i at være Danmarks hovedbibliotek for officiel statistisk litteratur fra alle lande, og værker af denne art udgør langt den største del af bibliotekets bogbestand, der anslås til 70 000 bind. Biblioteket er i den udstrækning, dets benyttelse ved departementets arbejde tillader, tilgængeligt for offentligheden gennem udlån og brug på stedet, almindeligvis inden for departementets ekspeditionstid. En vis del af bogbestanden er dog undtaget fra udlån og kan kun benyttes på læsesalen.

Ved det daglige arbejde i biblioteket er for tiden beskæftiget en regulativlønnet kvindelig assistent samt to timelønnede mandlige studenter med 6 timers kontortid. En af departementets sekretærer er tilsynsførende med biblioteket, for hvilket der ydes et honorar på 780 kr. + procenttillæg.

Skattedepartementet.

Der er i hvert enkelt af departementets kontorer samt hos afdelingschefen etableret en bogsamling, omfattende årgange af lovtidende, ministerialtidende, ugeskrift for retsvæsen, i enkelte tilfælde rigsdagstidende, statistisk årbog, statshåndbogen og lignende samt diverse håndbøger vedrørende pågældende kontors specielle sagområde. Der er iøvrigt ikke i departementet etableret noget egentligt bibliotek, og der ydes ikke vederlag for biblioteksarbejde.

Departementet for told- og forbrugsafgifter.

Der find3s ikke i departementet noget egentligt bibliotek, idet departementets bogbestand, der væsentligst består af håndbøger, er fordelt i de enkelte kontorer. Der udbetales ikke vederlag for biblioteksarbejde.

Landbrugsmin isteriet.

Landbrugsministeriets bogbestand omfatter ca. 3 000 bind. Arbejdet med indkøb, katalogisering m. v. varetages af en kontorassistent, der herfor oppebærer et honorar på 540 kr. + sædvanlig procenttillæg.

Fiskeriministeriet.

Ministeriets bogsamling, der er på ca. 1 000 bind, består væsentligst af lovsamlinger, årgange af fiskeri-tidsskrifter og -statistikker samt inden- og udenlandske værker af specie] fiskerimæssig interesse.

Biblioteksarbejdet varetages hovedsagelig af en fuldmægtig, der er cand. mag. Der ydes ikke særligt vederlag herfor.

Indenrigsministeriet.

Ministeriet råder over et håndbibliotek på ca. 1 600 bind, som hovedsagelig består af samlinger af rigsdagstidende, lovtidende, ministerialtidende, ugeskrift for retsvæsen m. v. samt nyere juridisk litteratur. Endvidere har ministeriet et bibliotek på ca. 4 000 bind, bestående af amtsråds- og byrådsforhandlinger, restoplag af diverse betænkninger, ukomplette samlinger af finanslove, rigsdagstidende og ministerialtidende og iøvrigt en del ældre, tildels forældede håndbøger m. v.

Der ydes ikke særligt vederlag til det personale, der varetager biblioteksarbejdet.

Ministeriet for byggeri og boligvæsen.

Ministeriets bibliotek omfatter ca. 900 bøger, der hidrører dels fra statens bygningsdirektorat, dels fra regeringens beskæftigelsesudvalg.

Der ydes ikke særskilt vederlag for biblioteksarbejde.

Ministeriet for offentlige arbejder.

Ministeriets bogbestand på ca. 1 800 bind er af pladshensyn anbragt i de forskellige kontorer. Det drejer sig væsentligst om juridiske værker, leksika, håndbøger og lignende.

Der ydes ikke honorar for tilsyn med biblioteket og nyanskaffelser til dette.

Handelsministeriet.

Biblioteket består af ca. 17 000 bind, hvortil kommer et oplag af publikationer på ca. 13 000 bind. Hovedparten af bøgerne er placeret i embedsmændenes kontorer og kun en mindre del i det egentlige bibliotekslokale, der af forskellige grunde ikke er velegnet til formålet.

Hele ministeriets bibliotek er optaget i det såkaldte bogkartotek, der omfatter bøger, pjecer, ujournaliseret arkiv og periodica.

Foruden det nævnte bogkartotek føres der i biblioteket et særligt kartotek over udlånte publikationer, en protokol over nyanskaffelser samt et tidsskriftkartotek, der blandt andet danner grundlag for en tidsskriftscirkulation blandt ministeriets embedsmænd.

Handelsministeriets bibliotek udlåner også bøger til andre ministerier, særlig til det økonomiske sekretariat.

En ekspeditionssekretær oppebærer for udførelse af biblioteksarbejde et årligt honorar på 390 kr. Endvidere er en assistent beskæftiget i biblioteket.

Grønlands styrelse.

Der er af styrelsen etableret en samling faglitteratur om Grønland og arktiske forhold med relation til det danske styre i Grønland. Samlingen andrager ca. 1 200 enkeltbind. Bogindkøb af dyrere værker indstilles af lederen af den kulturelle afdeling til direktørens godkendelse. Arbejdet med registrering af tilgang, udlån o.s.v. udføres af kontorpersonale uden særligt vederlag.

Justitsministeriet.

Ministeriets bibliotek består af ca. 1 200 bind foruden ca. 6 000 bind periodiske publikationer. Tilsynet med biblioteket varetages af en sekretær, som herfor oppebærer et honorar på 420 kr. + sædvanlig procenttillæg.

Kirkeministeriet.

Der findes ikke noget egentligt bibliotek, idet ministeriets bogbestand i det væsentlige kun omfatter nogle eksemplarer af lovsamlingen samt af gejstlig reskriptsamling og rigsdagstidende samt de nødvendige håndbøger m. v. Det over bøgerne udarbejdede kartotek føres af en kontorassistent, der ikke oppebærer særskilt vederlag herfor.

Undervisningsministeriet.

Ministeriets bibliotek består af ca. 8 000 bind. navnlig omfattende:

Samlinger af rigsdagstidende, lov- og ministerialtidende, love, anordninger og ekspeditioner samt domme.

Årbøger vedrørende folkeskolen, det højere skolevæsen, universiteterne, stats- og kommunal administration etc. Beretninger fra de under ministeriet hørende og forskellige andre institutioner.

Leksika og ordbøger.

Juridisk håndbogsamling.

Dansk og udenlandsk litteratur vedrørende skolevæsen, andre under undervisningsministeriet hørende områder og alment kulturelle emner.

Dansk skønlitteratur.

Endvidere indkommer til ministeriets bibliotek et betydeligt antal danske og udenlandske faglige og videnskabelige tidsskrifter og værker, for en stor del danske tidsskrifter og værker, til hvis udgivelse der er ydet støtte gennem ministeriet, samt endvidere samtlige danske doktordisputatser. Af disse publikationer indlemmes i biblioteket kun sådanne, som skønnes at have varig betydning for ministeriet, medens de øvrige opbevares en kortere tid i biblioteket, hvorefter de afleveres til det kgl. bibliotek, statens pædagogiske studiesamling eller undervisningsinspektørernes faglige medhjælpere eller kasseres.

Endelig opbevares i tilknytning til biblioteket restoplagene af de af ministeriet udgivne publikationer, navnlig betænkninger.

Arbejdet med tilsyn, nyanskaffelser, kassation m. v. er overdraget en fuldmægtig, som herfor oppebærer et honorar på 720 kr. + procenttillæg.

Krigsministeriet.

Der rådes ikke over noget specielt bibliotek, men ministeriets personale har adgang til at benytte de militære hovedbiblioteker i København.

Marineministeriet.

Der findes ikke noget egentligt bibliotek, men hvert kontor råder over de for dets specielle arbejde fornødne håndbøger og publikationer.

Det bemærkes, at der ikke er indhentet oplysninger om biblioteksforholdene for udenrigsministeriets vedkommende, idet dette ministerium lokalemæssigt er placeret udenfor den røde bygning, ligesom dets administrative opgaver er af så speciel karakter, at det formentlig ikke vil være praktisk at inddrage udenrigsministeriets bibliotek i en fælles biblioteksordning for ministerierne.

løvrigt ønsker forvaltningsnævnet på grundlag af de indhentede oplysninger og førte forhandlinger at udtale følgende:

Medens det selvfølgelig er påkrævet, at de enkelte departementer og kontorer er i besiddelse af de for deres daglige arbejde nødvendige håndbøger, lovsamlinger etc., afpasset i omfang og indhold efter de særlige opgaver, som pågældende administration skal løse, synes det mest rationelt, at den bogbestand, som derudover er af interesse for det ministerielle arbejde, samles i et fælles bibliotek. Derved opnås, at dette bibliotek kan ordnes på en mere systematisk måde, og at ekspeditionen kan foregå efter de for moderne biblioteker gældende rationelle synspunkter. Endvidere undgår man, at der finder dobbeltkøb sted. Det er vel nok rigtigt, at behovet og interessen for bøger, tidsskrifter og den forskelligartede faglitteratur er noget uensartet i de forskellige styrelser, men det må dog anses for utvivlsomt, at man ved et centraliseret indkøb kan begrænse de samlede udgifter væsentligt.

Hvad specielt angår det forholdsvis omfattende fagbibliotek, der nu findes i socialministeriet, stiller nævnet sig tvivlende overfor berettigelsen af dettes opretholdelse i dets nuværende omfang, Man er vel klar over, at socialministeriets arbejdsområde er af den beskaffenhed, at man her må have adgang til at orientere sig i den litteratur, der belyser socialpolitiske problemer og de dermed samhørende finansielle spørgsmål i indland og udland. Men dette vil også kunne opnås, hvis den herhenhørende litteratur indgik i et fællesbibliotek, medens man til brug for tjenestemændene i dette ministerium havde et almindeligt handbibliotek med passende tidsskriftscirkulation. Forholdet er iøvrigt det, at de betragtninger, der skulle motivere et omfattende bibliotek til særligt brug for tjenestemændene i socialministeriet og dettes institutioner, med nogenlunde samme ret kan gøres gældende for adskillige andre af de centrale styrelser.

Nævnet må altså foreslå, at man søger at tilvejebringe et fællesbibliotek for de centrale styrelser. Spørgsmålet er herefter, *hvor* dette bedst kan indrettes. Da de fleste af disse styrelser har til huse i den røde bygning på Slotsholmen, ville det i visse henseender være praktisk, om dette fællesbibliotek placeredes her. Manglen på lokaler udelukker imidlertid en sådan løsning. Nævnet har derfor søgt forbindelse med rigsbibliotekaren for at erkyndige sig om, hvorvidt rigsbiblioteket måtte være villigt til at overtage det administrative fællesbibliotek. En tilsvarende henvendelse er sket til rigsdagens præsidium,

idet nævnet fandt, at afgørende grunde talte for at etablere omhandlede fællesbibliotek i forbindelse med rigsdagsbiblioteket på Christiansborg; dels ville den nære beliggenhed og den lette indendørs adgang begunstige en sådan løsning, dels er den bogbestand, der har interesse for rigsdagens medlemmer og for administrationens embedsmænd, ikke afgørende forskellig fra hinanden; endelig må man gå ud fra, at det ikke ville frembyde særlige vanskeligheder i nær tilknytning til rigsdagsbiblioteket at skaffe lokaler til det administrative fællesbibliotek.

Rigsdagens præsidium har imidlertid meddelt, at der af flere grunde ikke for tiden var stemning for at indgå på et sådant arrangement. — Rigsbibliotekaren har derimod erklæret, at det kgl. bibliotek meget gerne så en løsning, hvorefter det administrative fællesbibliotek indrettes i tilknytning til det kgl. bibliotek, men at pladshensyn i øjeblikket lagde sig hindrende i vejen. Det kgl. bibliotek har imidlertid udarbejdet forslag til en, af andre grunde påkrævet udvidelse af sine lokaler, og hvis man opnår bevilling hertil, ville man være indforstået med at søge det herfra fremsatte forslag realiseret.

Forvaltningsnævnet skal herefter henstille, at man afventer den planlagte udvidelse af det kgl. bibliotek, og at man derefter søger at gennemføre en ordning af centraladministrationens b blioteksforhold ud fra de foran skitserede synspunkter.

København, den 20. februar 1950.

K. H. Kofoed
formand.

Andr. Møller

V. Villadsen.

Bodil Andersen.

FORVALTNINGSNÆVNET

Kobenhavn, den 18. november 1949.

Møbleringen af statsstyreisernes kontorlokaler.

Til forvaltningskommissionen.

Forvaltningsnævnet har fra sekretariatet fået forelagt en række oplysninger vedrørende spørgsmålet om møbleringen af statsstyreisernes kontorlokaler. Der er om samme spørgsmål ført forhandlinger med Christiansborg slotsforvaltning, ligesom man har gjort sig bekendt med, hvilken ordning der indenfor den svenske statsforvaltning er truffet på dette område.

Efter den her i landet for tiden gældende ordning afholdes udgifterne af en række finanslovkonti, dels under de forskellige ministeriers og institutioners driftsbudget og dels (for nyanlægs vedkommende) under § 26.

Slots forvaltningen køber ind til statskontorerne på Slotsholmen, bortset fra udenrigs-, krigs- og marineministeriet, samt til ca. 140 kontorer udenfor Slotsholmen.

Udgifterne androg i 1948—49 ca. 400 000 kr. De konteres på boligministeriets konto 14. B. VI. B. 8. Slotsforvaltningen disponerer normalt selv indenfor sin bevilling, men når det drejer sig om større eller specielle anskaffelser, træffes afgørelsen af bygningsdirektoratet.

Udenrigsministeriet. Den årlige udgift, der afholdes af ministeriets konto for almindelige ministerielle udgifter, andrager ca. 15 000 kr. — Fuldmægtigen i administrationskontoret forestår indkøbene.

Krigsministeriet, herunder hæren. De fleste udgifter afholdes for tiden af konto § 22. II. K. indkvarteringsvæsenet, hvorpå alt kasernebyggeri konteres, og hvoraf det kun ved et større arbejde vil være muligt at udskille udgifter til specielle kontormøbler.

Indkøbene foretages af materielintendanturen; man er i gang med at søge gennemført en vis standardisering og vil søge fastslået visse normer for møbleringen af kontorer for de forskellige tjenestegrader.

Udgifterne er for tiden ekstraordinært store (ca. 200—300 000 kr. årlig) under hensyn til den stedfindende genopbygning.

Marineministeriet, herunder søværnet. Ligesom for hærens vedkommende er søværnet under opbygning og har derfor store ekstraordinære udgifter, som er konteret på de forskellige afdelingers kontorholdskonti. Alle større indkøb foretages af søværnets bygningsvæsen, medens mindre indkøb — gennemgående af typer, som i forvejen er godkendt af bygningsvæsenet — effektueres af søværnets intendanturs indkøbsafdeling.

Udgifterne andrager knap 100 000 kr. pr. år.

Sindssygehospitalerne. Indkøbene foretages af hospitalsinspektøren i direktoratet i samråd med dettes arkitekt. De årlige udgifter til kontorinventar andrager knap 5000 kr., hvortil dog kommer, at man på anstalterne, hvor der er ansat enkelte faste håndværkere, i et vist omfang selv fremstiller inventar.

Amtstuerne. Amtstuerne indhenter selv tilbud, men får indkøbene godkendt af skattedepartementet. De årlige udgifter, der afholdes af amtstuernes inventarkonto § 24. VIII. B. 1. p. 8., overstiger normalt ikke 30 000 kr.

Dommer- og politikontorer. Indkøbene foretages af de pågældende embedsmænd selv efter indhentet godkendelse af justitsministeriet, der for politikontorernes vedkommende indhenter udtalelse fra rigspolitichefen. Udgifterne afholdes af de respektive kontorholdskonti.

Fængselsvæsenet. Flere af fængslerne bygger selv en del inventar på deres værksteder, således at kun spørgsmålet om større nymøbleringer forelægges direktoratet.

Arresthusenes inventarindkøb varetages af økonomiinspektøren for arrestvæsenet.

Statsbanerne. Indkøbene foretages af handelsafdelingen, der ved nymonteringer bistås af overarkitekten. Man har visse standardtyper, som dog ikke ubetinget anvendes, idet kontormøbelfabrikkerne undertiden er i stand til at levere visse anvendelige seriemøbler til en billigere pris. Egentlige normer for udstyrelsen af kontorerne haves ikke, idet der må tages hensyn til de lokale pladsforhold. I 1948—49 indkøbte handelsafdelingen for ca. 80 000 kr. Udgifterne afholdes af de forskellige konti for „andre udgifter".

Postvæsenet. Udgifterne afholdes af § 2. B. 3. h. (fællesanlæg ved den tekniske tjeneste) og udgør normalt ikke over 100 000 kr. årlig. Indkøbene forestås af overpostmesteren i København og de 4 overpostinspektører samt for generaldirektoratets vedkommende af et af dettes kontorer.

Der haves normer for både udstyret og dets omfang, og der arbejdes med visse normaltegninger.

Man har dog fra postvæsenets side udtalt ønske om et samarbejde med slotsforvaltningen, såfremt der gennemføres en almindelig standardisering af statens kontormøbler.

Toldvæsenet. De enkelte toldsteder foretager selv indkøbene, efter at udgiften er godkendt af tolddepartementet. Udgifterne afholdes af § 24. VIII. B. 1. p. 8. (øvrige bestyrelsesudgifter), der også omfatter en række andre udgifter.

De samlede årlige udgifter kan skønsmæssigt ansættes til godt 1 mill. kr., når der bortses fra, hvad der afholdes af anlægskontiene. Der afholdes på disse konti betydelige beløb til anskaffelse af kontorinventar m. v., men størrelsen varierer stærkt fra år til år, idet den er afhængig af, om der foretages ekstraordinære kontorudvidelser eller inventarudskiftninger.

Forvaltningsnævnet har overvejet spørgsmålet om, hvorvidt udenrigsministeriet og de militære ministerier burde inddrages under slotsforvaltningen ligesom de øvrige ministerielle kontorer, hvorefter indkøb og fordeling af kontormøbler m. v. skete gennem den nævnte forvaltning. Man er imidlertid af den opfattelse, at der for de nævnte ministerier foreligger sådanne særlige forhold, at det må anses for tvivlsomt, om det vil være hensigtsmæssigt at foretage en sådan udvidelse af slotsforvaltningens virksomhed. De militære ministerier har en række opgaver, der ligger på linie med de her omhandlede, og som nødvendiggør bistand af artitektuddannet personale. For udenrigsministeriets vedkommende er forholdet det, at ministeriet under alle omstændigheder skal administrere den af den danske stat overtagne montering af de til den ydre karriere hørende tjenestemænds repræsentations — og kontorlokaler m. v., en administration, der forudsætter et særligt kendskab til forholdene på de pladser i udlandet, hvor Danmark har udsendte repræsentanter, hvorfor en overdragelse af denne administration til slotsforvaltningen ikke kan anbefales. Det synes derfor mest hensigtsmæssigt, at også anskaffelsen af udenrigsministeriets kontormøbler m. v. fortsat varetages af dette ministerium. Derimod

må man anse det for ønskeligt, at den kontakt, der efter det oplyste allerede er etableret mellem slotsforvaltningen og de nævnte ministerier, opretholdes og yderligere udbygges. Nævnet finder det heller ikke praktisk at lade møbleringen af de lokale statskontorer, såsom dommerkontorer, politikontorer, amtstuer etc., foregå gennem slotsforvaltningen, men må mene, at en udbygning af den af slotsforvaltningen udførte konsultative virksomhed med hensyn til såvel møblernes udseende og kvalitet som priser bør foretrækkes. Det er dog herved forudsat, at et lokalt statskontor bør kunne henvende sig til slotsforvaltningen med anmodning om direkte indkøb, for så vidt dette må anses påkrævet til imødegåelse af urimelige priser hos lokale leverandører.

Slotsforvaltningen har under de stedfundne drøftelser oplyst, at man i slotsforvaltningen for tiden er i gang med udarbejdelse af tegninger til standardtyper på kontormobler. Man har forinden arbejdets påbegyndelse sat sig ind i den i Sverige gældende ordning, hvorefter der af bygningsstyrelsen med visse mellemrum udarbejdes en trykt vejledning indeholdende de for statens kontormøbelserie fastsatte normer. Denne tryksag tilstilles såvel samtlige statsmyndigheder som pågældende leverandører. En statsinstitution kan herefter selv købe de godkendte møbeltyper enten færdige eller på bestilling, men såfremt der ønskes anskaffet møbler, som afviger fra standardtyperne, forudsætter købet bygningsstyrelsens godkendelse. Det er oplyst af slotsforvaltningen, at man på tilsvarende måde her i landet vil søge at opnå bygningsdirektoratets autorisation af de udarbejdede normer for statens kontormøbler, således at der for de ministerier og styrelser, der tænkes inddraget under ordningen, normalt ikke vil kunne ske anskaffelse af møbler, der afviger fra de fastsatte normer. Fortegnelsen over sådanne standardtyper bør så vidt muligt ledsages af en liste over priserne. Man er dog klar over, at der i visse tilfælde bør kunne ses bort fra kravet om anvendelse af standardmøbler, særlig under hensyn til vedkommende embedsmands charge og karakteren af det kontorlokale, der skal møbleres.

Forvaltningsnævnet må resumere de stedfundne overvejelser således:

Det synes ikke påkrævet at foretage nogen ændring i de beføjelser til indkøb, fordeling etc. af kontormøbler, kontorinventar m. v., som for tiden udøves dels af slotsforvaltningen, dels af særlige centralstyrelser, dels endelig af lokale statskontorer.

Slotsforvaltningen bør stå til rådighed med ydelse af vejledning for sådanne styrelser og kontorer, hvis konti for anskaffelser af den omhandlede art ikke administreres af slotsforvaltningen. For så vidt de nævnte styrelser og kontorer i enkelte tilfælde skulle komme ud for urimelige priskrav fra lokal side, bør slotsforvaltningen kunne imødegå dette ved indkøb fra de møbel leveran dører, som forvaltningen har særlig aftale med.

Slotsforvaltningen bør udarbejde fortegnelse og beskrivelse af normer og standardtyper af møbler. Disse fortegnelser bør efter at være autoriserede af bygningsdirektoratet med prisangivelse tilstilles de forskellige statsstyreiser og de under dem sorterende institutioner og kontorer, og desuden de møbelleverandører, hvormed der træffes særlig aftale om leverancer til staten. Til anskaffelse af møbler, der afviger fra disse standardtyper, forudsættes særlig godkendelse fra slotsforvaltningen, eventuelt bygningsdirektoratet.

K. H. Kofoed. formand. **Andr. Moller.** **V. Villadsen.**

Bodil Andersen.

FORVALTNINGSKOMMISSIONEN AF 1946.

København, den 28. januar 1950.

Til arbejds- og boligministeriet.

I skrivelse af 16. december 1949 har arbejds- og boligministeriet overfor forvaltningskommissionen gjort nærmere rede for ministeriets overvejelser med henblik på spørgsmålet om gennemførelse af kommissionens forslag om indførelse af en amtsarkitektordning, idet ministeriet — under vedlæggelse af afskrifter af de udtalelser, der i anledning af forslaget er indhentet fra de interesserede styrelser samt fra de kgl. bygningsinspektører og fra Akademisk Arkitektforening og Dansk Arkitektforening — har anmodet kommissionen om at ville fremkomme med de bemærkninger, som sagen, som den herefter foreligger, måtte give kommissionen anledning til.

Det fremgår af det modtagne materiale, at kommissionens forslag har mødt bestemt modstand hos forskellige styrelser, for hvilke der — i større eller mindre omfang — består særlige arkitektordninger. Det er fra de pågældende styrelsers side blevet anført, at de bestående ordninger virker fuldt tilfredsstillende, og at man derfor ønsker disse ordninger opretholdt. Blandt de nævnte styrelser er justitsministeriet, der meget stærkt understreger betydningen af at bibeholde den bestående ordning for samtlige justitsministeriets bygningers vedkommende, idet det i en udførlig redegørelse gøres gældende, at justitsministeriets bygningsadministration i enhver henseende foregår rationelt, og at en overdragelse i større eller mindre omfang af arkitektmæssige opgaver på de pågældende områder til amtsarkitekter i betydelig grad vil vanskeliggøre og også fordyre administrationen.

Kirkeministeriet, for hvis vedkommende gennemførelsen af kommissionens forslag navnlig går ud på at henlægge tilsynet med folkekirkens bygninger til amtsarkitekter, og som tidligere overfor kommissionen har givet sin tilslutning til en sådan ordning, giver i sin erklæring til arbejds- og boligministeriet nu udtryk for betænkeligheder ved at overdrage den nævnte tilsynsvirksomhed til amtsarkitekter og henviser herved navnlig til det store arbejdsområde, der er tiltænkt disse.

Fra de kongelige bygningsinspektørers side gøres det gældende, at amtsarkitekterne ikke bør benyttes til løsning af egentlige byggeopgaver (direkte arkitektmæssig planlæggelse og ledelse af byggearbejder), bl. a. fordi erfaringerne har vist, at arkitekter, hvis evner og erfaringer ligger indenfor den egentlige arkitektgerning, sjældent eller aldrig ved siden heraf vil kunne overkomme administrative opgaver af kontrolmæssig og kontormæssig art, og fordi de for staten byggende arkitekter af arbejdsmæssige og indtjeningsmæssige grunde tillige bør have adgang til privat arkitektvirksomhed, hvilket ikke ville være foreneligt med de kontrolmæssige opgaver, der vil komme til at udgøre en væsentlig del af amtsarkitekternes arbejde.

Ud fra tildels lignende betragtninger gør de to arkitektforeninger gældende, at amtsarkitekterne ikke bør benyttes til egentlige projekteringsopgaver, men at sådanne opgaver i videst muligt omfang bør fordeles på de privat praktiserende arkitekter.

Af arbejds- og boligministeriets fornævnte skrivelse af 16. december 1949 fremgår det, at ministeriet forstår og fuldtud anerkender de betænkeligheder, der af forskellige

styrelser er blevet anført imod at opgive indarbejdede og hensigtsmæssige ordninger og imod at overdrage opgaver til amtsarkitekter, om hvis kvalifikationer og kapacitet man i øjeblikket intet ved, og at ministeriet derfor ikke vil insistere på, at amtsarkitekterne sættes ind nogetsteds imod vedkommende styrelses ønske.

Til de betænkeligheder imod den af kommissionen foreslåede ordning, der er blevet fremført af de kgl. bygningsinspektører og af de to arkitektforeninger, har arbejds- og boligministeriet udtalt, at man vel ikke vil underkende de betragtninger, der er blevet gjort gældende, men at man på den anden side ikke har nogen sikker erfaring for, at en hos det offentlige ansat arkitekt ikke samtidig kan bygge for det offentlige og bestride opgaver for det offentlige af administrativ og kontrollerende art. Ministeriet har i denne forbindelse peget på, at en kombination af de nævnte to funktioner kendes inden for den svenske lensarkitektordning, og har derhos bemærket, at man også kunne anlægge den betragtning, at aktiv byggevirksomhed kan give den hos staten ansatte arkitekt en kontakt med det praktiske liv, som kan være i høj grad inspirerende og gavnlig for ham under hans arbejde med de administrative og kontrollerende opgaver.

Arbejds- og boligministeriet, hvis indstilling til spørgsmålet om anvendelse af amtsarkitekter til planlæggelse m. v. af byggeri for staten som foran bemærket er den, at de enkelte styrelser bør være frit stillet med hensyn til, hvorvidt løsningen af en forekommende byggeopgave skal ske under bistand af vedkommende amtsarkitekt eller af en privat praktiserende arkitekt, har under hensyn til de betragtninger, der er blevet gjort gældende af de kgl. bygningsinspektører og af de to arkitektforeninger fundet det rettest at begrænse de byggeopgaver, som det — under forudsætning af, at det ønskes af den pågældende styrelse — skal påhvile amtsarkitekterne at udføre, til for nyt byggeris vedkommende kun at omfatte tjenesteboliger, administrationsbygninger o. lign.

Det er således ministeriets opfattelse, at det kun bør være en begrænset del af statens byggeri, som der skal være mulighed for at overdrage til amtsarkitekterne. Nogen fast afgrænsning af de pågældende byggeopgaver bør ikke forsøges, men der bør tilstræbes en smidig ordning, der muliggør at indskrænke eller udvide amtsarkitekternes virksomhed i den heromhandlede henseende, alt eftersom de erfaringer, der indhøstes, tilsiger det ene eller det andet. Dette er det tanken at søge opnået derved, at det i det lovforslag, der skal udarbejdes angående amtsarkitektordningen, blot fastslås, at amtsarkitekterne skal være pligtige at udføre de forretninger, som overdrages dem af vedkommende ministre vedrørende statens bygninger og byggeri. Det er i denne forbindelse blevet anført, at det er ministeriets opfattelse, at der, såfremt amtsarkitektordningen vil virke tilfredsstillende og i det hele opfylde de forventninger, der stilles til den, i tidens løb vil vise sig en tendens til i stadigt stigende omfang at benytte amtsarkitekterne til løsningen af arkitektmæssige opgaver for staten.

Med hensyn til forslagets gennemførelse har arbejds- og boligministeriet endelig anfort, at der for så vidt angår de byggeopgaver, som det er tanken at lade amtsarkitekterne overtage fra de kgl. bygningsinspektører, må påregnes en vis overgangstid, idet omordningen bør ske under tilbørlig hensyntagen til, at bygningsinspektørerne har et rimeligt krav på en passende afviklingsordning, samt at det, da ordningen først kan antages at ville få det tilsigtede omfang, efterhånden som den bliver indarbejdet, må forudses, at det i en årrække vil være således, at den langt overvejende del af amtsarkitekternes arbejde vil falde på deres virke for staten og kommunerne inden for byggelovs-, byplan- og boligvæsenet. Dette arbejde vil imidlertid efter ministeriets opfattelse være af en så vigtig karakter og blive så omfattende, at det tilligemed det arbejde vedrørende statens bygninger og byggeri, som amtsarkitekterne hurtigt vil få overdraget, med lethed vil kunne bære ordningen.

Til det således foreliggende skal kommissionen — efter at have haft lejlighed til at drøfte de foreliggende spørgsmål med embedsmænd fra arbejds- og boligministeriet — udtale følgende:

Een af de opgaver, som det i særlig grad har været forvaltningskommissionen magtpåliggende at løse, er gennemførelsen og udbygningen af en passende decentralisering indenfor statens administration. Formålet med kommissionens forslag om indførelse af en amtsarkitektordning har i overensstemmelse hermed i første række været at skabe grundlag for en mere omfattende decentralisering af statens forskelligartede funktioner i forhold til byggeriet ved at tilvejebringe et tjenestemandsansat arkitektkorps, der vil kunne være til rådighed ved løsningen af arkitektopgaver af enhver art, herunder til førelse af tilsynet med statens bygninger og til projektering af nyt byggeri for staten.

Hvad tilsynet med statens bygninger angår, er forholdet — som det nærmere er uddybet i kommissionens betænkning (pag. 57—58) — det, at et betydeligt antal statsbygninger under den bestående ordning er undergivet et meget uregelmæssigt og ofte ganske utilstrækkeligt tilsyn, hvad der i tidens løb gentagne gange har givet anledning til kritik. Da erfaringerne har vist, at et mangelfuldt bygningstilsyn uundgåeligt vil medføre uforholdsmæssigt store udgifter til hovedistandsættelser og i et vist omfang tillige fare for, at uerstattelige værdier går til grunde, har kommissionen fundet det nødvendigt, at tilsynet med statens bygninger bringes ind under fastere rammer og i det hele organiseres på en sådan måde, at der kan haves sikkerhed for, at samtlige statsbygninger undergives et regelmæssigt og virkelig effektivt tilsyn, og har ment, at dette bedst vil kunne opnås ved som almindelig regel at lægge tilsynet i hænderne på en række arkitekter, der står i fast tjenesteforhold til staten.

Kommissionens forslag om tillige — i et vist omfang — at benytte amtsarkitekterne til projektering af nyt statsbyggeri skyldes ønsket om at tilvejebringe en mere ensartet ordning på dette område, hvortil kommer, at det er kommissionens opfattelse, at der ved anvendelse af statsansatte arkitekter til udførelse af byggeprojekter m. v. vil kunne opnås betydelige økonomiske fordele, navnlig når der — som efter kommissionens forslag — er mulighed for også i andre henseender at anvende de pågældende arkitekter til løsning af statsopgaver.

Forslaget om at tildele amtsarkitekterne opgaver af tilsynsmæssig og projekteringsmæssig art („aktive arkitektopgaver") ved siden af de mere administrative opgaver, der er tiltænkt amtsarkitekterne, er også begrundet i den betragtning, at løsningen af „aktive arkitektopgaver" vil indebære, at de pågældende arkitekter til stadighed bevarer en føling med det direkte byggeri, som vil være af betydning for dem i deres administrative (teknisk og økonomisk kontrollerende) arbejde.

De af forskellige styrelser fremførte betænkeligheder imod gennemførelse af en amtsarkitektordning efter de af kommissionen foreslåede retningslinier tager for størstepartens vedkommende sigte på forslaget om at overdrage amtsarkitekterne „aktive arkitektopgaver" og synes for en stor del at være begrundet i en vis usikkerhed ved at skulle gå over til noget nyt i forbindelse med en mere almindelig utilbøjelighed til at opgive bestående ordninger.

Man finder her særlig anledning til at henvise til den af justitsministeriet afgivne udtalelse, hvoraf det fremgår, at justitsministeriets meget bestemte modstand mod ordningens gennemførelse gælder med hensyn til samtlige under justitsministeriet hørende bygninger uden hensyn til disses art. Et sådant absolut standpunkt kan efter kommissionens opfattelse ikke være holdbart, idet en meget stor del af de under justitsministeriet hørende bygninger er af ganske almindelig art, såsom tjenesteboliger, kontorbygninger

o. lign., til hvilke det ikke kan være påkrævet at benytte arkitekter, som er i besiddelse af den særlige erfaring og sagkundskab, der udkræves ved behandlingen af byggespørgsmål indenfor visse under ministeriet hørende specielle områder, f. eks. fængselsvæsenet. For sådanne almindelige bygningers vedkommende må et tilsyn med amtsarkitekter forventes i enhver henseende at ville være lige så betryggende som det tilsyn, der under den bestående ordning udøves gennem en af justitsministeriet antaget arkitekt.

Kommissionen må ud fra de foran gengivne betragtninger, der ligger til grund for kommissionens forslag om at overdrage amtsarkitekterne „aktive arkitektopgaver" vedrørende statens bygninger og statsbyggeri, fastholde, at amtsarkitekterne bør benyttes til opgaver af den omhandlede art overalt, hvor ikke særlige modhensyn gør sig gældende.

De grunde, der fra flere styrelsers side er blevet anført for at bibeholde bestående ordninger, har efter kommissionens opfattelse ikke en sådan vægt, at man har ment at kunne ændre sit forslag. Hvad specielt tilsynsopgaverne angår, finder man her særlig anledning til at pege på, at der ved en ordning, hvorved tilsynet med statens bygninger lægges i hænderne på lokale arkitekter, må antages — i hvert fald som almindelig regel — at kunne opnås et mere effektivt og tilfredsstillende tilsyn end ved en ordning, hvorved tilsynet udøves af en i København bosiddende arkitekt.

Med hensyn til de mere administrative opgaver, der er tiltænkt amtsarkitekterne, er kommissionens forslag i alt væsentligt blevet tiltrådt af de interesserede styrelser. En undtagelse danner dog statens jordlovsudvalg, der uden nærmere kommentarer har udtalt, at det må anses for uheldigt, at andre organer end jordlovsudvalgets særlige arkitekttilsyn medvirker ved opførelsen af husmandsbrug og landarbejderboliger. Kommissionen skal hertil — næst at henvise til, at det omhandlede byggeri ikke er væsensforskelligt fra en del af det byggeri, som udføres med lån efter den almindelige byggestøttelovgivning, og at der ikke stilles særlige krav til specialviden hos de arkitekter, der skal foretage den tekniske behandling af sagerne, jfr. herved kommissionens betænkning pag. 46 — blot bemærke, at det måtte forekomme ganske irrationelt, såfremt man efter amtsarkitektordningens gennemførelse opretholdt en særlig arkitektordning på det heromhandlede område, ikke mindst når henses til, at det indtil 1946 i det store og hele var de samme arkitekter, der — henholdsvis af indenrigsministeriet og jordlovsudvalget — blev benyttet til behandling af sager om parcelhuse og om landarbejderboliger.

Med hensyn til de af kirkeministeriet nu fremførte betænkeligheder ved at overdrage tilsynet med folkekirkens bygninger til amtsarkitekter skal man henlede opmærksomheden på, at kirkeministeriets ændrede indstilling til spørgsmålet tilsyneladende i nogen grad beror på den antagelse, at der til den foreslåede ordning kun skal knyttes 8 arkitekter imod oprindelig påtænkt 20. Kirkeministeriet har formentlig ikke været opmærksomt på, at der alene er tale om en ændret områdeinddeling og ikke om nogen nedsættelse af arkitekternes antal, idet dette ved forslaget om ansættelse af 3 arkitekter i hvert arkitektområde tværtimod i forhold til det udkast, der i sin tid blev forelagt kirkeministeriet, er blevet udvidet til 24. —• Også den af direktoratet for statsskovbruget afgivne erklæring kunne tyde på at være afgivet ud fra den antagelse, at der til ordningen kun tænkes knyttet 8 arkitekter.

Hvad endelig angår det standpunkt, der er indtaget af de kgl. bygningsinspektører og af Akademisk Arkitektforening og Dansk Arkitektforening — at der til udførelse af projekter til nyt statsbyggeri ikke bør benyttes statsansatte arkitekter, der udfører administrative (teknisk og økonomisk kontrollerende) funktioner for staten, men at sådanne opgaver bør overlades til privat praktiserende arkitekter —• skal kommissionen bemærke, at man ved forslagets udarbejdelse har været opmærksom på de hensyn, der kan tale for at lade projektering af statsbyggeri udføre af privat praktiserende arkitekter, men at man

har fundet, at disse hensyn må vige for de både direkte og indirekte fordele, der vil være forbundet med en ordning som den af kommissionen foreslåede. Man må iøvrigt med arbejds- og boligministeriet være enig i, at man ikke har tilstrækkeligt grundlag til at antage, at en hos det offentlige ansat arkitekt ikke samtidig kan bygge for det offentlige og på fuldt tilfredsstillende måde bestride opgaver af administrativ og kontrollerende art.

Som det fremgår af det anførte er det — uanset de afvigende anskuelser, der fra forskellige side er blevet gjort gældende overfor arbejds- og boligministeriet — forvaltningskommissionens standpunkt, at den bedste løsning ville være, om forslaget om indførelse af en amtsarkitektordning i det hele kunne gennemføres efter de retningslinier, der er angivet af kommissionen, idet der efter kommissionens opfattelse derved vil opnås den mest rationelle ordning. Forså vidt arbejds- og boligministeriet i betragtning af de forskellige hensyn, der gør sig gældende i sagen, imidlertid måtte finde, at det for ordningens gennemførelse vil være af betydning, at forslaget modificeres ved som antydet i ministeriets skrivelse af 16. december 1949 at stille de enkelte styrelser frit med hensyn til, hvorvidt der til forekommende byggeopgaver skal benyttes amtsarkitekter eller privat praktiserende arkitekter, og ved at foretage en noget ændret afgrænsning af det statsbygger], som det skal påhvile amtsarkitekterne at udføre, skal man fra kommissionens side — ud fra den opfattelse, at en amtsarkitektordning, når den først er ført ud i livet, hurtigt vil vise sig at være et så betydningsfuldt led i hele administrationsapparatet, at der fra alle sider vil være en stigende forståelse af dens betydning og dermed et almindeligt ønske om i videst muligt omfang at udnytte den — ikke fraråde en sådan fremgangsmåde.

P. K. V.

K. H. Kofoed.

Thor sen.

Bilag 5.

FORVALTNINGSKOMMISSIONEN AF 1946.

Kobenhavn, den 13. januar 1950.

Til landbrugsministeriet.

Under behandlingen af de forskellige muligheder for en decentralisering af visse af statsforvaltningens opgaver er det i kommissionen fremdraget, at der indenfor landbrugsministeriets forretningsområde findes adskillige anliggender, hvis administration skønnes helt eller delvis at kunne overdrages til de lokale myndigheder. Man har i så henseende navnlig fremhævet, at bevilling af lån eller tilskud i henhold til lovgivningen om støtte til foranstaltninger vedrørende staldhygiejne og opbevaring af gødning og om støtte til opforelse af ensilagebeholdere ved landbrugsejendomme i de enkelte tilfælde som regel kun drejer sig om ret små beløb og foregår efter generelle regler på basis af indstilling fra stedlige, sagkyndige organer, således at der på forhånd næppe skulle være principielle betænkeligheder forbundet med en henlæggelse til den lokale forvaltning, idet landbrugsministeriet som ressortmyndighed udsteder de nødvendige direktiver og udøver det tilsyn, som skønnes påkrævet.

Kommissionen har ikke på indeværende tidspunkt haft lejlighed til at foretage en nærmere undersøgelse af forholdene og har derfor ikke kunnet tage endelig stilling til sagen; i denne henseende bemærkes, at man har anmodet forvaltningsnævnet og dettes sekretariat om, såsnart forholdene tillader dette, at foretage en detailleret gennemgang af ministeriets arbejdsområde, men at der endnu kan hengå nogen tid, før en sådan undersøgelse vil kunne iværksættes.

Da kommissionen imidlertid har bragt i erfaring, at der for rigsdagen er fremsat forslag til forlængelse af den nævnte lovgivning, skal man henstille til landbrugsministeriet, at man benytter denne anledning til i de nævnte love at søge tilvejebragt hjemmel for, at landbrugsministeren i fornødent omfang kan bemyndige lokale statsmyndigheder, formentlig amterne, til på sine vegne og efter nærmere direktiver at forestå bevillingen af de nævnte lån eller tilskud.

Med hensyn til enkeltheder ved den eventuelle gennemførelse af en sådan decentralisering vil det formentlig være praktisk, om der til sin tid forhandles nærmere mellem landbrugsministeriet og forvaltningsnævnet.

P. K. V.

K. H. Kofoed.

Thorsen.

FORVALTNINGSNÆVNET

København, den 16. januar 1950.

Til finansministeriet.

Efter at det af finansministeren i juni 1943 nedsatte udvalg, der havde til opgave at foretage en undersøgelse af amtstuernes forretningsgang og kontrollen med denne samt at fremkomme med forslag til eventuelle ændringer i den bestående ordning, den 21. januar 1946 havde afgivet en særbetænkning vedrørende beregningen og revisionen af de amtskommunale ejendomsskatter, har det nævnte udvalg under 1. juni 1949 afgivet en afsluttende betænkning, hvorom finansministeriet ved påtegning af 21. juni 1949 — Skd. I. 1949 nr. 638 — på udvalgets fremsendelsesskrivelse har anmodet forvaltningsnævnet om at fremsætte en udtalelse. Forvaltningsnævnets sekretariat har foretaget en gennemgang af den omhandlede betænkning samt af det af udvalget i forbindelse hermed udarbejdede udkast til kasse- og regnskabsinstruks og til instruks for tjenestemænd m. v. ved amtstuerne. Sekretariatet har på grundlag af denne gennemgang og efter forhandling med 1. hovedrevisorat og fmanshovedbogholderen afgivet rapport til nævnet, der herefter skal udtale følgende:

Efter anmodning af forvaltningskommissionen har sekretariatet iværksat en nærmere undersøgelse af amtstuearbejdet, hvilken undersøgelse endnu ikke er afsluttet. Som følge heraf ser man sig ikke i stand til at afgive indstilling vedrørende enkelte af de af amtstueudvalget i dennes betænkning af 1. juni 1949 fremsatte forslag.

Til det af amtstueudvalget stillede forslag om regnskabsforholdene, hvorefter der indføres gennemskrivningsbogholderi på maskine og således, at samtlige amtstueforretninger omfattes deraf, idet der samtidig fuldt ud gennemføres en adskillelse af kasse og bogholderi, har sekretariatet og nævnet principielt intet at indvende, men man skal om nogle enkelte bestemmelser i den foreslåede regnskabsinstruks fremsætte følgende bemærkninger:

1. Ad hovedbogen.

Ifølge § 3 skal der på hver amtstue føres en hovedbog, idet det i § 8 er foreskrevet, at der i denne føres konti svarende til samtlige kontokort, men således at kun kortenes sammentællinger føres.

Førelsen af sådanne hovedbøger synes imidlertid at være unødvendig. Amtstueregnskaberne er ikke helt af samme karakter som statsinstitutionernes regnskaber i almindelighed, men er i deres opbygning noget af et interims- og versurregnskab. De beholdninger i videste forstand, som administreres på amtstuerne, er alle bogførte andetsteds (fmanshovedbogholderi, vedkommende ministerium, amt o. s. v.), og det synes således ikke betænkeligt at sløjfe hovedbøgerne og udelukkende støtte sig til kontokortene.

Formelle hensyn kan ikke være til hinder herfor. Bogføringsloven af 1912, der iøvrigt nu skal underkastes revision, bl. a. med henblik på de reformer, som fremkomsten af maskinbogholderier gør forsvarlig, gælder ikke for statsinstitutioner, og de hensyn,

som må antages i sin tid at have fremkaldt kravet om førelsen af autoriserede hovedbøger (hensynet til kreditorer, skattevæsen o. s. v.) gør sig ikke gældende. Statsregnskabsloven foreskriver ikke førelsen af hovedbog, men det bestemmes blot (i § 4), at alle, der har at oppebære eller udbetale penge på statskassens vegne, er pligtige at føre de for regnskabsaflæggelsen og kontrollen nødvendige bøger.

Fra amtstuernes side er der efter det oplyste ikke nogen interesse for hovedbøgernes bibeholdelse.

1. hovedrevisorat har på forespørgsel henvist til finanshovedbogholderen, men har iøvrigt i marts 1947 afgivet en almindelig udtalelse om hovedbøger, ifølge hvilken det mener, at kravet om førelsen nok kan frafaldes for maskinbogholderier, men nærer tvivl om, hvorvidt der bør dispenseres, sålænge kravet er opretholdt i bogføringsloven. Desuden peger man på det usikkerhedsmoment, som opbevaringen af løse kort skaber, samt den mulighed for ændringer i kortene, som er tilstede, men hovedrevisoratet tilføjer dog, at disse hensyn i mindre grad gør sig gældende overfor staten, hvor regnskaberne foreligger i flere eksemplarer beroende hos forskellige myndigheder.

Finanshovedbogholderen har på forespørgsel oplyst, at han kan henholde sig til hovedrevisoratets udtalelse.

Efter sekretariatets og nævnets opfattelse synes der ikke at foreligge tilstrækkelig grund til at opretholde hovedbøgerne, og man henstiller derfor, at kravet om førelsen af disse frafaldes.

2. Ad aktiver udenfor bogholderiet.

Ifølge forslag til regnskabsinstruks skal de amterne tilhørende og af disse prohiberede aktiver holdes udenfor bogholderiet. En sådan ordning forekommer principielt uheldig, da bogholderiet bør omfatte alle de tilstedeværende aktiver, som amtstuen skal svare til. I udvalgsbetænkningen (ad 4) er det imidlertid også foreslået, at aktiverne bogføres på særlig konto i mellemregning med vedkommende amt; dette forslag kan nævnet og sekretariatet slutte sig til, og man går herefter ud fra, at den nævnte undtagelsesbestemmelse i udkast til regnskabsinstruks udgår.

Det tilføjes, at man underhånden har fået oplyst, at dette også er hensigten.

3. Åd regnskabsafslutningen.

Ved udgangen af hver måned skal der udarbejdes to saldojournaler, der virker som råbalancer (instruksens § 7).

I instruksens § 8 er foreskrevet, at der månedlig udarbejdes en særlig regnskabsoversigt; man har i den anledning undersøgt, om ikke gennemslag af saldojournalerne kan træde i stedet herfor.

I deres nuværende form er regnskabsoversigternes tal langt fra afskrifter af saldiene, således som disse udregnes i saldojournalerne, og det vil derfor ved afstemningen af regnskabsoversigterne være besværligt for 1. hovedrevisorat at skulle benytte sig af saldojournalerne. Oversigterne afgives på formularer, som finanshovedbogholderiet udarbejder; man har fra dettes side erklæret sig indforstået med, at de må ændres i overensstemmelse med amtstuernes endelige kontoplan. Når det nye system er blevet indarbejdet, vil det blive overvejet helt at erstatte regnskabsoversigten med gennemslag af saldojournalerne, hvilket også efter de på sekretariatets foranstaltning foretagne undersøgelser i finanshovedbogholderi og hovedrevisorat skulle være gennemførligt.

Oversigterne indeholder på sædvanlig måde rubrikker for henholdsvis saldoen fra forrige måned, bevægelse i pågældende måned og saldo ved månedens slutning. 1. hovedrevisoratet har ikke nogen interesse i saldiene bortset fra beholdningskontiene, medens finanshovedbogholderiet har en afstemningsmæssig interesse i saldoen ved månedens slutning. Da det drejer sig om ca. 300 tal pr. amtstue, repræsenterer skrivningen af saldiene et arbejde, som bør reduceres mest muligt, og sekretariatet har derfor truffet aftale med finanshovedbogholderiet om, at saldiene fra forrige måned udgår. Selv om man muligvis senere vil lade gennemslag af saldojournalerne træde i stedet for regnskabsoversigterne, vil udarbejdelsen af disse oversigter være nødvendig på alle amtstuer, indtil det nye bogholderi er gennemført overalt.

Nævnet kan for sit vedkommende tiltræde foranstående betragtninger og de af sekretariatet trufne aftaler.

4. Ad kontoplanen.

Den ved Maribo amtstue hidtil benyttede kontoplan følger ret nøje den nuværende regnskabsoversigt, men bør udbygges i det omfang, hensynet til specifikationerne til statsregnskabet og til andre forhold, f. eks. statistiske, gør det ønskeligt; det bemærkes herved, at selve bogføringssystemet gør det muligt for ringe bekostning at forøge antallet af konti. Sekretariatet har forhandlet med finanshovedbogholderiet og hovedrevisoratet herom, og det er oplyst, at det er meningen at foretage en sådan yderligere udkontering. Sekretariatet har med nævnets tilslutning herefter tilsagt sin bistand ved dette arbejde, idet man særligt har henledt opmærksomheden på den koordinering, der bør ske mellem kontoplanen for amtstuerne og kontoplanen for skattedepartementet, hvor sekretariatet fornylig har foreslået indførelse af maskinbogholderi, og hvis regnskab omfatter en meget væsentlig del af de gennem amtstuerne oppebårne indtægter og afholdte udgifter. Skattedepartementets bogholderi udarbejder nu en del specifikationer, som vil kunne fås gratis, når amtstuernes regnskaber opstilles med nogle flere specifikationer, end det nu er tilfældet.

5. Ad ordningens gennemførelse og omkostningerne herved

Efter at det foreslåede bogholderisystem gennem længere tid er prøvet på Maribo amtstue, skulle man nu snarest kunne begynde at indføre det også ved de øvrige amtstuer. Dette kan dog ikke ske samtidig, idet amtstuepersonalet overalt må have instruktion og assistance ved starten. Denne vanskelighed klares formentlig bedst derved, at man lader personale fra Maribo amtstue assistere kolleger på nogle enkelte større amtstuer; når de pågældende er blevet fortrolige med systemet, kan man lade disse instruere personalet på de resterende amtstuer.

Maribo amtstue, der er af middelstørrelse, har fuldt ud tilstrækkeligt i een bogholderimaskine, og der er sikkert kun en enkelt af de øvrige amtstuer, der behøver flere maskiner. Bortset fra eventuelle af devalueringen fremkaldte prisstigninger skulle de samlede udgifter herefter kunne holdes indenfor ca. 100 000 kr., men der bør ved anskaffelsen tages hensyn til, at leverandørerne altid i deres sædvanlige pris har indkalkuleret et vist beløb til den service, som i almindelighed må ydes, og som ikke bliver så nødvendig, når personale fra amtstuerne selv foretager instruktionen. Det bemærkes herved, at det er oplyst, at den service, der fra leverandørens side er ydet ved Maribo amtstue, kun har haft begrænset betydning, idet maskinfirmaernes repræsentanter ikke i større omfang har forudsætninger for at bedømme de specielle forhold, der foreligger ved den offentlige regnskabsaflæggelse.

Arbejdsbesparelsen ved indførelse af maskinbogholderi er for Maribo amtstues vedkommende anslået til mindst 70 timer månedligt, og selv om besparelsen for flere amtstuers vedkommende bliver noget større, vil den dog kun i enkelte tilfælde muliggøre egentlig personaleindskrænkning. Derimod må man forvente, at gennemførelsen af det nye system overalt vil bevirke nedgang i udgifterne til overarbejde eller til timelønnet medhjælp, og for langt de fleste amtstuers vedkommende må der ventes så store besparelser, at de årlige udgifter til vedligeholdelse og afskrivning af bogholderimaskinen, ca. 4—500 kr., fuldt ud vil kunne dækkes.

Ved bedømmelsen af anskaffelsesudgifterne er der regnet med nye maskiner, men da det er sekretariatet bekendt, at der på en række af landets amtstuer forefindes EVEREST skrivemaskiner, der let vil kunne ombygges til bogføringsmaskiner og på en sådan måde, at de fortsat også kan benyttes som almindelige skrivemaskiner, er det muligt, at de samlede udgifter vil kunne reduceres væsentligt; sekretariatet henstiller derfor, at opmærksomheden haves henvendt på mulige besparelser gennem en sådan ombygning, eventuelt også af andre maskintyper.

Nævnet er enig i foranstående.

Det foreliggende udkast til instruks for tjenestemænd m. v. har ikke givet nævnet og sekretariatet anledning til særlige bemærkninger. Af udvalgets andre forslag fremhæves særlig det udarbejdede udkast til ændring og standardisering af en række af de blanketter, som benyttes på amtstuerne. Da flere af disse angår arbejder på amtstuerne, som sekretariatet og nævnet først vil kunne tage stilling til på et senere tidspunkt, har man kun behandlet en del af blanketterne samt nogle forslag vedrørende arbejdets nærmere udførelse. Disse blanketter har numrene 1, 10, 12, 14, 20, 21, 22, 23, 24, 35, 41, 42, 43, 45 og 46 på vedkommende underudvalgs udtalelse, og såvel sekretariatet som nævnet kan anbefale deres anvendelse i den skikkelse, hvori de fremtræder, efter at de af sekretariatet har været forelagt finansministeriets kommitterede for papir og tryksager, og af denne er blevet opstillet på den i blanketteknisk henseende bedste måde og i standardformater. Originaltegningerne til blanketterne er forblevet hos den kommitterede, til hvem bestillinger forudsættes afgivet.

De forslag vedrørende arbejdsudførelsen, som man på nærværende tidspunkt har ment at kunne anbefale, er følgende (underudvalgets udtalelse):

Side	3 og 4	afsnit mellem bilag 17 og 18 — vedrørende afskrivning af betalte ejendomsskatter og kontrollen hermed.
—	4	afsnit mellem bilag 19 og 20 — opgørelse af de enkelte afgifter.
	4	efter bilag 24 — specifikationer på ejendomskartotekskortene.
—	7	afsnit mellem bilag 30 og 31 — debitorkartoteker.
—	8 til 10	stempelmærker.
—	12 til 13	revision af købstædernes regnskabsoversigter.

Det tilføjes, at man, for så vidt det måtte skønnes ønskeligt, at der snarest herfra tages stilling til visse af de øvrige bilag eller forslag, er villig til at foretage isoleret behandling af disse.

Amtstueudvalgets fremsendelsesskrivelse og den dermed fulgte originale betænkning med bilag samt bilagene vedrørende de ovenfor nævnte blanketforslag tilbagesendes hoslagt.

P. N. V.

K. H. Kofoed.

Bodil Andersen.

Bilag 7.

FORVALTNINGSNÆVNET

Tilforvaltningkommissionen af 1946.

Beretning nr. 1 vedrørende undersøgelsen i generaldirektoratet for statsbanerne.

Forvaltningsnævnets sekretariat har i samarbejde med medlemmer af de danske statsbaners organisationsudvalg iværksat en undersøgelse af statsbanernes administrative forhold. Der er foreløbig afgivet en rapport vedrørende den under generaldirektoratets bogholderkontor henlagte lønnings- og pensionsanvisningsafdeling. Om de i rapporten stillede forslag er der i alt væsentligt enighed mellem statsbanernes administration og sekretariatet, og en række af de stillede forslag er allerede gennemført. Forvaltningsnævnet har for sit vedkommende intet at bemærke til det af sekretariatet foreslåede og fremsætter på grundlag af rapporten følgende beretning om undersøgelsens vigtigste punkter.

I. Arbejdet i lønnings- og pensionsanvisning.

Generaldirektoratets bogholderkontor, der ledes af en kontorchef, er opdelt i hovedbogholderiet og lønnings- og pensionsanvisningen. Den daglige ledelse af lønnings- og pensionsanvisningen, som beskæftiger 35 personer, varetages af en overrevisionskontrollør.

Lønnings- og pensionsanvisningen er opdelt i

a) beregnerkontor, der beskæftiger 16 personer,
b) lønningsbogholderi, der beskæftiger 6 personer (incl. 1 elev til uddannelse),
c) trykkeri, der beskæftiger 2 personer,
d) intern revision, der beskæftiger 2 personer,
e) pensionens anvisning, der beskæftiger 8 personer.

A. Beregnerkontoret.

Kontoret har til hovedopgave at beregne lønningerne for tjenestemænd og aspiranter, ialt ca. 17 000 lønninger, og herunder foretage fradrag i lønningerne.

De faste fradrag foretages i trykkeriet på citograf-anlægget. Andre fradrag foretages på lønningslisterne på almindelig vis (skatter, kontingenter, uniform- og sygefradrag m. v.).

Af ikke automatisk udførte fradrag forekommer som nævnt bl. a. kontingenter til organisationerne. Det er aftalt, at disse fradrag fra 1. april 1950 påføres pladerne i stedet for kontingent til biblioteket, der talmæssigt er af ringe omfang.

Det er endvidere foreslået, at skatteindeholdelser fremtidig foretages af udbetalingsstederne (stationer m. v.).

Med hensyn til kontrollen med boligfradrag for tjenesteboliger og huslejen for lejeboliger foreslås det, at de hidtil hvert år udfærdigede rapporter, som danner grundlag for nævnte kontrol, kun udfærdiges hvert 3. år.

I spørgsmålet om betaling for leje af værelser er der optaget forhandlinger med finansministeriet om en mere enkel fremgangsmåde.

Det er henstillet, at meddelelser om sygedage, udnævnelse m. v. indsendes så betids, at man i den udstrækning, det er muligt, kan undgå rettelser på de udfærdigede lønningslister.

Af de i henhold til tjenestemandslovens § 34 noteringsberettigede låneinstitutioner har låne- og sparekassen for embeds- og bestillingsmænd hidtil fulgt sådanne regler ved beregning af renter og afdrag, at de månedlige fradrag ikke er konstante gennem hele låneperioden. For at undgå det hermed forbundne merarbejde har man henstillet til lånekassen at gennemføre den samme ordning, som allerede praktiseres af de øvrige noteringsberettigede låneinstitutioner, således at lånene udstedes med ensartede afdrag i hele låneperioden.

Der er aftalt visse forenklinger bl. a. med hensyn til kontrollen med beregningen af flyttegodtgørelse, konstitutions- og funktionsvederlag.

B. Lønningsbogholderiet, trykkeriet og den interne revision.

Kontoret har til hovedopgave at bogføre, dels kontovis dels stationsvis m. v., alle ændringer i lønningerne samt i lønningsbøgerne at indføre alle lønninger måned for måned.

Ændringerne føres i maskinbogholderiet to gange for kontrollens skyld.

Efter forhandling med kontoret og hovedrevisoratet er man blevet enig om, at ændringer kun skal føres een gang for stationernes vedkommende, medens hovedkontokortene fortsat føres to gange.

I lønningsbøgerne indføres fra lønningslisterne alle bruttolønninger måned for måned. Der er enighed om at lade dette arbejde bortfalde.

Desuden er der enighed om en del rent tekniske forenklinger, der vil virke arbejdsbesparende.

Efter aftale med hovedrevisoratet vil der også ske forenklinger i revisionsarbejdet efter nærmere aftalte retningslinier.

C. Pensionsanvisningen.

Kontoret har til opgave at anvise pensioner for ialt ca. 10 000 pensionister. Fra pensionerne foretages som i beregnerkontoret forskellige fradrag. Kontoret reviderer selv sine beregninger m. v. uafhængig af den interne revision.

Man har henstillet, at forskellige afkonfereringer for fremtiden undgås. Heri er kontoret enig.

For at forenkle arbejdet foreslås, at en del af det arbejde, der nu udføres af personalkontoret, fremtidig overflyttes til pensionskontoret. Der vil herved kunne spares den ikke uvæsentlige korrespondance mellem personalkontoret og pensionskontoret, der nu finder sted, før pensionerne fastsættes, og den korrespondance, der følger af en pensionists ændrede familieforhold m. v.

Der har været rejst det spørgsmål, om finansministeriet kunne overtage pensionsanvisningen. Finansministeriet har imidlertid meddelt, at man ikke på nuværende tidspunkt ser sig i stand til at overtage arbejdet med pensionsanvisningen. Spørgsmålet vil påny blive undersøgt, når finansministeriets anvisningskontor har fuldført omlægningen af sit arbejde.

Spørgsmålet om anvisning af pensionerne pr. giro, der medfører en portoudgift på ca. 60 000 kr. årligt, er under overvejelse og vil senere blive behandlet særskilt.

D. Forskellige spørgsmål.

Der er aftalt en del forenklinger i forholdet mellem budget- og personalkontoret og lønnings- og pensionsanvisningen og i den nuværende journaliseringsordning.

Endvidere er der drøftet en del rent praktiske forhold, f. eks. tilvejebringelse af flere regnemaskiner, afhjælpning af de mindre gode pladsforhold og eventuelt anskaffelse af bedre skriveborde og skrivebordsstole.

II. Afsluttende bemærkninger.

Personalestyrken i lønnings- og pensionsanvisningen vil som følge af den gennemførte rationalisering reelt være at formindske med 8 personer, hvortil kommer, at der i personalkontoret frigøres en overassistent + ½ kontorassistent = 9½, (ekskl. arkivet, hvor der spares 2 personer).

I lønnings- og pensionsanvisningen vil der herefter være beskæftiget ialt 27 personer, incl. lederen, fordelt som nedenfor anført:

Beregnerkontoret	12 personer	
lønningsbogholderiet	3 —	
trykkeriet	2 —	
interne revision	1 —	
pensionsanvisningen	7 —	(eventuelt) 8
samt til uddannelse	1 elev.	

Sekretariatet er af den principielle opfattelse, at alt lønningsarbejde (og pensionsarbejde, hvis det fortsat skal udføres i generaldirektoratet) bør samles i eet kontor, og at revisionsarbejdet skal indgå i kontorets arbejde.

Forholdet er dette, at revisions- og personafregningskontoret efterkontrollerer lønningslisterne for det timelønnede personale og for ekstrapersonalet, at godsafregnings- og statistikkontoret på sit hulkortanlæg beregner værkstedernes lønninger for håndværkere og arbejdere, og at budgetkontoret beskæftiger sig med lønoverenskomster o.s.v.

Ved den fortsatte undersøgelse vil man have opmærksomheden henledt på de i de enkelte kontorer stedfindende lønningsarbejder, og iøvrigt vil man i forbindelse med undersøgelsen af arbejdet i revisions- og personafregningskontoret nærmere undersøge forholdet til hovedrevisoratet.

Samtidig med påbegyndelsen af undersøgelsen af arbejdet i lønnings- og pensionsanvisningen har man påbegyndt en undersøgelse af, om arbejdet med fordel kan lægges på hulkort. Denne undersøgelse er endnu ikke afsluttet, men så snart resultatet foreligger, vil det blive meddelt.

Sekretariatet har meddelt, at man i bogholderkontorets lønnings- og pensionsanvisning har mødt en overordentlig positiv indstilling til undersøgelsen, der i høj grad har virket fremmende på arbejdet og bidraget til at opnå positive resultater.

Udover de i rapporten fremdragne forhold er der efter aftale med pågældende kontorchefer m. fl. i generaldirektoratet gennemført forskellige ændringer i organisations- og arbejdsforholdene, der påregnes at ville medføre ikke ubetydelige besparelser.

For at undgå afskedigelse af overflødigt personale samtidig med, at der i andre af generaldirektoratets kontorer antages ny arbejdskraft, er der etableret et personaleanvisningskontor, med hvilket der skal konfereres, før der tages skridt til opsigelse eller nyantagelse af personale.

Der er endvidere fastsat nye retningslinier for den fremgangsmåde, der følges ved annoncering af licitationer, og endelig skal nævnes, at det for at sikre tilgangen af kvalificeret arbejdskraft til generaldirektoratets skrivestuer bl. a. er foreslået, at man ved antagelsen af nyt kontorpersonale underkaster ansøgerne en prøve i maskinskrivning.

Kobenhavn, den 16. marts 1950.

K. H. Kofoed,
formand.

Andr. Møller.

V. Villadsen.

Bodil Andersen.

Bilag 8.

FORVALTNINGSNÆVNET

København, den 9. januar 1950.

Til finansministeriet.

Forvaltningsnævnet har fra nævnets sekretariat modtaget en rapport angående *afgiftsberegningen af vægtafgiften af de militæret tilhørende motorvogne* og skal på grundlag af de i rapporten fremsatte oplysninger og synspunkter udtale følgende:

Ifølge motorafgiftsloven (lovbekendtgørelse 123/1932) svares der vægtafgift af de staten tilhørende motorkøretøjer, ganske som af alle andre køretøjer, idet dog bl. a. lastvogne og traktorer, der er indregistreret som tilhørende hær og flåde, ligesom køretøjer tilhørende brandvæsenet og køretøjer, der udelukkende benyttes til sygetransport, er fritagne for afgift. Derimod er de militære personvogne, hvoraf der for tiden findes ca. 700, afgiftspligtige. Vægtafgiften af disse vogne, der ligesom de øvrige militæret tilhørende vogne har deres egen indregistrering og kører på særlige militærnumre, indbetales af de forskellige motoriserede afdelinger til Københavns skattedirektorat, der fører et særligt kartotek over disse vogne. Kartoteket holdes å jour ved, at de enkelte afdelinger hver 5. april indsender en samlet fortegnelse over alle deres afgiftspligtige vogne, hvorhos der kvartalsvis indsendes supplerende meddelelser om omregistreringer eller andre ændringer. Hver afdeling berigtiger derefter sine afgifter i skattedirektoratet og modtager en kvitteret skattebillet for hvert enkelt køretøj. Pr. 1. april 1949 androg den samlede afgift for hær og flåde ca. 100 000 kr., og for opkrævningen heraf erholdt Københavns kommune 1¼ pct.

Skattedirektoratet kontrollerer, om det stadig er de samme vogne, som er indregistreret under de respektive militære numre, og om der ved udskiftning til nyt køretøj er opkrævet vægtafgift af dette fra tidspunktet for udskiftningen til den ny afgiftsperiodes begyndelse, men kontrol — som ellers — via nummerpladerne føres dog ikke, idet man stoler på militærets egne opgivelser. En vigtig forskel med hensyn til afgiftsbetalingen af militære afgiftspligtige motorkøretøjer og andre motorkøretøjer er herefter den, at afgiften af militære køretøjer fra hele landet berigtiges i København, uanset hvor køretøjet er stationeret, medens berigtigelsen ellers finder sted på vedkommende amtstue. Denne særordning for de militære personvogne har til følge, at der ved fordelingen mellem købstæderne af de disse tilkommende andele af afgifterne ikke tages hensyn til de i de enkelte købstæder hjemmehørende militære køretøjer.

Det er nævnets opfattelse, at det ikke ubetydelige arbejde ved afgiftsberegning m. v. af de militære afgiftspligtige køretøjer kunne spares, således at der under hensyntagen til antallet af militære personvogne, f. eks. pr. hvert års 1. januar fastsættes et bestemt beløb, der indbetaltes som tilskud til mo tora fgift erne. En fremgangsmåde som den her

foreslåede svarer i princippet til den i afgiftslovens § 9 hjemlede, hvorefter der forlods af de samlede afgifter stilles 200 000 kr. til rådighed for finansministeren til dækning af de med opkrævningen forbundne udgifter, hvilket sker uden nærmere dokumentation for, at udgifterne hvert år når dette beløb.

Idet bemærkes, at en sådan ordning vil nødvendiggøre en lovændring, skal nævnet henstille til finansministeriet, at den for tiden arbejdende motorafgiftskommission gøres bekendt med de foran fremførte synspunkter, og at spørgsmålet om lovhjemmel for en ændring i den nuværende ordning tages op til overvejelse i kommissionen med henblik på en forenkling.

P. N. V.

K. H. Kofoed.

Bodil Andersen.

Bilag 9.

FORVALTNINGSKOMMISSIONEN AF 1946

København, den 1. april 1950

Til statsministeriet.

Som det vil være statsministeriet bekendt, fremkommer der af og til i pressen kritik af den form, forskellige ministerier giver deres cirkulærer og bekendtgørelser. Som eksempler på den kritik, der i den sidste tid har været fremsat, vedlægges:

1) Artikel i Berlingske Aftenavis for 3. marts 1950, hvori gengives og kritiseres en bekendtgørelse fra justitsministeriet om tillæg til bekendtgørelse af 22. februar 1949 om fyrværkeriartikler.
2) Artikel i Sorø Amtstidende af 30. januar 1950, hvori gengives og kritiseres en bekendtgørelse af 14. januar s. å., hvor et tidligere givet forbud om anvendelse af et par nærmere angivne lægepræparater til andet end øjensygdomme, ophæves.
3) Artikel i Berlingske Aftenavis for 14. januar 1950, hvori en bekendtgørelse fra handelsministeriet om handel med kalcineret soda omtales og kritiseres.

Efter kommissionens opfattelse må det indrømmes, at de her eksempelvis nævnte offentlige meddelelser er affattede på en måde, der gør meningen vanskeligt tilgængelig, og der er efter kommissionens mening ikke i de fremdragne tilfælde noget, der begrunder anvendelsen af en udtryksform, som afgørende afviger fra almindelig sprogbrug. Det er indlysende uheldigt, at den offentlige administration skal udsættes for en berettiget kritik af den omhandlede karakter; det må være administrationen magtpåliggende, at de udstedte forordninger etc. er let forståelige for den almindelige borger.

Kommissionen skal derfor henstille til statsministeriet, at der fra dettes side foretages en henvendelse til de forskellige centralstyrelser, hvori man indskærper betydningen af, at en naturlig og letfattelig udtryksform anvendes i alle cirkulærer, bekendtgørelser og forordninger.

P. K. V.

K. H. Kofoed.

Thorsen.

Bilag 10.

MINISTERIET EOR OFFENTLIGE ARBEJDER

Kobenhavn, den 24. marts 1950

Forvaltningskommissionen af 1946.

Under henvisning til den med kommissionens skrivelse af 4. oktober f. A. modtagne betænkning angående anlægsdirektoratets forhold har man ikke villet undlade at gøre kommissionen bekendt med de retningslinier, som man påtænker at følge med hensyn til anlægsdirektoratets afvikling. Disse retningslinier bygger på det synspunkt, at såvel praktiske og tekniske forhold som hensynet til anlægsdirektoratets personale må medføre, at direktoratets virksomhed afvikles over en vis periode.

I. Anlægsdirektoratets arbejdsområde under afviklingen.

1. Motorvejsanlæggene.

Der er med Københavns, Frederiksborgs og Maribos amtsråd opnået enighed om, at de dele af motorvejsanlæggene, som skal færdigbygges, efter udførelsen overgår til amtskommunernes bestyrelse. Et lovforslag om ændring i de pågældende love kan forventes fremsat i indeværende rigsdagssamling.

Med Københavns amtsråd er der desuden truffet aftale om, at arbejdet vedrørende den i Københavns amtsrådskreds beliggende del af Hørsholmvejen straks overgår til amtsvejvæsenet, som udfører arbejdet for statens regning. Den del af motorvejen vest om København, som tænkes bragt til udførelse, d. v. s. strækningen Jægersborg—Kagså, udføres derimod af anlægsdirektoratet, forså vidt angår jordarbejde og bygværker, medens belægningerne til sin tid bliver udført af amtsvejvæsenet. At den nævnte del af motorvejsanlægget indtil videre bevares for anlægsdirektoratet, har sin særlige begrundelse, dels i forholdet til de entreprenører, som har kontrakt på pågældende parceller, hvor arbejdet har været standset siden 1946, dels i ønskeligheden af at bevare samme tekniske ledelse under udformningen af de endelige planer for forskellige tilslutningsanlæg m. v., hvorom der har gjort sig stærkt divergerende anskuelser gældende mellem de forskellige kommunale myndigheder m. fl.

Forsåvidt angår udførelsen af motorvejsstrækningerne i Frederiksborg og Maribo amter er endnu ingen bestemt aftale truffet udover, at amtsrådene er villige til at overtage arbejderne. Vedrørende disse strækninger foreligger ligeledes forskellige kontrakter med entreprenører, som det vil være mest praktisk at lade anlægsdirektoratet gennemføre, men på den anden side kan endnu intet siges om, hvornår de resterende arbejder kommer til udførelse, således at anlægsdirektoratets afvikling inden udførelsen kan være så vidt fremskredet, at en overførelse til amtsvejvæsenerne af arbejderne i deres helhed alligevel kan blive den mest hensigtsmæssige løsning.

2. Arbejde for luftfartsvæsenet.

Der må forudsættes permanent at blive brug for nogen ingeniørmæssig assistance for luftfartsvæsenet, hvorfor man påtænker, at en mindre del af anlægsdirektoratets personale skal gå over til varig beskæftigelse for luftfartsvæsenet, når anlægsdirektoratet ophører.

3. Afvikling af de øvrige af anlægsdirektoratet forestående forretninger

volder formentlig ikke særlige vanskeligheder, hvorved bemærkes, at der til tekniker-udvalget, der beskæftiger sig med forbruget af jern, cement og træ til anlægsarbejder, vil være behov for ingeniørassistance, sålænge udvalget opretholdes.

II, Personaleforhold.

Anlægsdirektoratets personale, der pr. 31. marts 1949 udgjorde 60 personer, er nu bragt ned til 42, hvoraf kun 39 har fuld beskæftigelse i direktoratet. Af disse er 18 over 35 år og har været beskæftiget i anlægsdirektoratet i en årrække (15 fra 1941 eller 1942, 3 fra 1943). Af de nævnte 18 personer er 13 civilingeniører, 1 ingeniør (konstruktør), 1 tegner, 1 kontorchef, 1 assistent og 1 kontorbud.

Man påregner, at i hvert fald anlægsdirektoratets leder, overingeniør Elvers, og 1 afdelingsingeniør II (lønnet med 7800 kr. -f sædvanligt tillæg), med fordel vil kunne knyttes varigt til luftfartsvæsenet, hvorfor det efter ministeriets formening vil være rimeligt at søge tilvejebragt en pensionsordning for dem.

For det øvrige i længere tid ansatte personales vedkommende vil man bestræbe sig på at åbne mulighed for beskæftigelse i de under ministeriet hørende etater og institutioner samt ved de amtsvej væsener, som kommer til at udføre motorvej sarbejderne for statens regning. Man må imidlertid forudse, at det bliver særdeles vanskeligt at finde passende arbejde til de pågældende, og i de tilfælde, hvor det måtte lykkes, er der ringe udsigt til, at det kan blive i stillinger, der lønningsmæssigt vil være tilfredsstillende for de ældre ansatte i direktoratet, hvorom det særligt drejer sig. Ligeledes må det forudses, at eventuel beskæftigelse ved de af amterne udførte motorvej sarbej der kun undtagelsesvis kan gå over til varig beskæftigelse ved amtet, når motorvejsanlæggene er fuldført.

Resultatet bliver herefter, at den alt overvejende del af anlægsdirektoratets personale selv må søge sig anden beskæftigelse, og da dette for de enkelte må formodes at tage nogen tid, vil som nævnt en vis afviklingsperiode være ønskelig af hensyn til personalet, selv om dette måtte medføre, at visse stillinger i en periode må besættes med ganske midlertidig hjælp.

III. Lokaleforhold.

Pr. 1. april d. å. flytter anlægsdirektoratet til lokaler i en Københavns kommune tilhørende saneringsejendom i Gothersgade, hvorved en meget betydelig lejebesparelse opnås.

sign. Carl Petersen.

O. Nyborg.

Det svenska lagrådet.

(Redegørelse fra det svenske justitiedepartement.)

I § 87 regeringsformen stadgas, att allmän civil- och kriminallag ävensom kriminallag för krigsmakten skall stiftas gemensamt av konung och riksdag. Det samma är förhållandet med kyrkolag, dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Vad sålunda stadgas om allmän civil- och kriminallag har utan meningsskiljaktighet ansetts gälla jämväl bestämmelser av civil- och strafEprocessuell innebörd. Vidare har genom stadgad praxis under § 87 hänförts även den allmänna sociallagstiftningen. Enligt § 89 regeringsformen äger konungen ensam stifta lagar och författningar, som röra rikets allmänna hushållning. Under detta uttryck inbegripas administrativa författningar och den speciella näringslagstiftningen. Konungen har emellertid i stor utsträckning åt riksdagen överlämnat att deltaga i stiftandet av dylika lagar och författningar.

Initiativet till lagstiftning enligt § 87 kan utgå från såväl konung som riksdag. I praxis torde det emellertid knappast förekomma, att riksdagen begagnar sin initiativrätt. Riksdagen inskränker sig i stället till at hos konungen anhålla om utredning i viss fråga och om förslag framdeles.

I sin ursprungliga lydelse föreskrev § 87, att konungen, därest han ville för riksdagen framlägga någon lagfråga, skulle inhämta yttranden däröver icke endast från statsrådet utan även från högsta domstolen och låta dessa yttranden åtfölja propositionen till riksdagen. Utgick förslaget från riksdagen, ålåg det konungen att, innan han fattade sitt beslut, inhämta statsrådets och högsta domstolens yttrande över förslaget. Att förutom statsrådet jämväl högsta domstolen skulle höras över lagfrågor berodde därpå, att man önskade tillförsäkra sig en juridiskt kvalificerad sakkunskap till ledning för dem, som hade at träffa det slutlige avgörandet nämligen konung och riksdag.

Den laggranskning, som sålunda ålåg högsta domstolen, kom med tiden, alltefter det lagstiftningen ökade i omfattning, att bliva en högst betydande del av domstolens arbetsbörda. Samtidigt ökade tillströmningen av mål till domstolen. De olägenheter, som härav uppstode, medförde, att laggranskningen i själva verket kom att oppfattas såsom ett hinder för domstolens egentliga uppgift eller den rättsskipande verksamheten. I början av 1900-talet uttalades inom domstolen själv, att det vore önskvärt att domstolen befriades från laggranskningen. Det framhölls att granskningen skulle kunna överflyttas å en permanent institution bestående av personer med den kompetens, som erfordrades för utnämning til justitieråd. Dessa tankar aktualiserades i samband med en utredning, som några år senare igångsattes angående inrättandet av en högsta förvaltningsdomstol, den nuvarande regeringsrätten. Genom överflyttandet av laggranskningen å en särskild „lagrevision", sammansatt av ledamöter av högsta domstolen och regeringsrätten jämte vissa andre personer, skulle man — uttalade dåvarande chefen för justitiedepartementet — „åt lagskipningen vinna mycken tid och arbetskraft utan att behöva gå miste om någon av den nu varende ordningens väsentligare fördelar". Proposition angående erforderliga grundlagsändringar framlades vid 1908 års riksdag — den föreslagna nya laggranskningsinstitutionen fick härvid namnet lagråd. Propositionen godkändes av riksdagen med vissa

modifikationer. Sedan grundlagsändringarna definitivt antagits, utfärdades den 26. maj 1909 lagen om tjänstgöringen i Kungl. Maj:ts lagråd. Samma dag utfärdades jämväl lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.

Enligt § 21 regeringsformen skall lagrådet utgöras av tre ledamöter av högsta domstolan (justitieråd) och en ledamot av regeringsrätten (regeringsråd). Närmare bestämmelser om tjänstgöringen i lagrådet meddelas i förut berörde lag om tjänstgöringen i Kungl. Maj :ts lagråd, vilken lag icke äger karaktär av grundlag. Enligt nämnda lag skola lagrådets ledamöter utses för en tid av två år, de tre justitieråden av högsta domstolen och regeringsrådet av regeringsrätten. Valbarheten är inskränkt i tre avseenden. Sålunda uppställes för det första kravet att ledamöterna skola vara lagfarna. Dette krav uppfylla alla högsta domstolens ledamöter men däremot icke alltid regeringsrättens. Vidare stadgas att justitieråd ej må tjänstgöra i lagrådet förr än han minst två år beklätt justitieråds-ämbete. Anledningen till detta stadgande är att man velat försäkra sig om att justitieråden skola tillföra lagrådet en grundlig erfarenhet i domarevärvets utövande. Slutligen äro bestämmelser meddelade til tryggande av cirkulation bland lagrådets ledamöter. Man har genom dessa bestämmelser velat förhindra, att ledamotskap av lagrådet erhåller karaktär av en fast befattning skild från justitie- respektive regeringsrådsämbetet. För detta ändamål stadgas att ledamot, som under en tjänstgöringsperiod minst ett år tjänstgjort i lagrådet, icke får ånyo inträda som ledamot förrän efter två tjänstgöringsperioder, om han är justitieråd, och efter en period, om han är regeringsråd. Valet är i princip icke beroende av den valdes samtycke. Emellertid må justitieråd, som uppnått sextio års ålder eller minst femton år innehaft justitieråds- eller regeringsrådsämbete, icke utan sitt medgivande utses att tjänstgöra i lagrådet.

Tjänstgöringsperioden i lagrådet är, såsom redan nämnts, två år, räknade från och med den 1. september. Har vid tjänstgöringsperiodens utgång behandlingen av något ärende påbörjats men ej hunnit avslutas, skola emellertid de avgående ledamöterna bestrida tjänstgöringen i lagrådet till dess ärendet blivit slutligen handlagt. Den därpå följande uppsättningens tjänstgöringsperiod blir i så fall förkortad.

Vid sidan av de ordinarie ledamöterna, som skola deltaga i handläggningen av alla i lagrådet förekommande ärenden, kan understundom finnes en extra ledamot. Konungen äger nämligen, där så prövas nödigt, för visst ärende till ledamot av lagrådet ytterligare förordna en för insikt, erfarenhet och redlighet känd man. Möjlighet har härigenom öppnats att i lagrådet inkalla icke jurister. I de få fall, då en extra ledamot anlitats, har dette skett för att tillföra lagrådet en på speciella områden behövlig lekmannaerfarenhet. Såsom exempel härå må nämnas att i lagrådets behandling av den militära straffrätten deltagit en högre militär samt i behandlingen av aktiebolagstiftningen och viss banklagstiftning bankmän.

Föredragningen i lagrådet åligger vederbörande lagbyråchef. Det är emellertid mycket vanligt, att särskild föredragande förordnas. Härvid anlitas oftast någon person, som tidigare i egenskap av ledamot eller sekreterare i kommitté eller på annat sätt tagit befattning med ärendet. Något annat biträde än föredragandens står icke till lagrådets disposition. Ej heller lärer lagrådet äga befogenhet att av myndigheterne påfordra medverkan för granskningens fullgörande. Det torde dock icke föreligga något hinder för lagrådet att för egen information inhämta upplysningar från vilket håll som helst och således även från myndigheter och ämbetsmän, som frivilligt ställa dem till förfogande.

I regeringsformen förutsattes närmast att lagrådets utlåtande över ett lagförslag avgives av lagrådet såsom sådant. Det förekommer emellertid synnerligen ofta, att lagrådets olika ledamöter avgiva särskilda yttranden. Den praxis har utbildat sig, att ett utlåtande utgives för att vare lagrådets endast i det fall, att samtlige dess ledamöter förenat

sig därom. Skulle däremot exempelvis tre ledamöter vara ense och den fjärde skiljaktig, protokollföres de tre ledamöternas votum i deras eget, ej i lagrådets namn.

Enligt § 21 regeringsformen tillkommer det lagrådet att avgiva utlåtande över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar, vilka för sådant ändamål bliva av konungen överlämnade. Med förklaring av lagar eller författningar avses här, i motsats till högsta domstolens lagförklaring, sådan lagförklaring som sker under iakttagande av de vanliga lagstiftningsformerna. Vilken lagfråga som helst kan alltså överlämnas till lagrådets granskning. Vissa lagförslag måste emellertid hänskjutas till lagrådet nämligen sådana, som skola behandlas enligt § 87. Därest konungen åt riksdagen överlämnat att gemensamt med honom stifta lagar eller författningar enligt § 89, skall jämlikt samma grundlagsstadgande lagrådets yttrande inhämtas även i sådana frågor. I praxis torde man dock icke vara så noga med att i dylika fall höra lagrådet.

Av det grundläggande stadgandet i § 87 framgår, att lagrådets utlåtande skall avse just den „lagfråga", som sedermera genom proposition framlägges för riksdagen. Detta krav är uppenbarligen uppfyllt om det för riksdagen framlagda lagförslaget av lagrådet lämnast utan anmärkning eller konungen rättat sig efter de anmärkningar som framförts i lagrådet. Kravet är även uppfyllt om konungen för riksdagen framlägger det till lagrådet remitterade förslaget i oförändrad form utan avseende å de anmärkningar, som under lagrådsbehandlingen framförts mot det samma. Det förekommer emellertid ofta, att i fall, då lagrådet gjort anmärkningar mot ett dit remitterat förslag, dessa anmärkningar i statsrådet föranlede omarbetningar av förslaget även i andre avseenden eller i andre riktningar än lagrådet önskat. I dylika fall låter man stundom lagrådet avgiva utlåtande jämväl över det omarbetade förslaget. En och samma lagfråga kan på detta sätt två gånger komma under lagrådets behandling. I praxis anses det emellertid icke alltid behövligt att inhämta lagrådets utlåtande över det omarbetade förslaget. Avgörande för frågan torde vara arten och omfattningen av de efter förste lagrådsbehandlingen vidtagna ändringarna. Därest dessa ändringar äro av så genomgripande natur, att en ny lagfråga kan anses have uppkommit, torde i regel det omarbetade förslaget remitteras till lagrådet.

De lagförslag, som av konungen framläggas för riksdagen, anses numera skola vara i detalj utarbetade. Det blir alltså över ett dylikt i paragrafer utarbetat förslag, som lagrådet har att avgiva sitt utlåtande. Emellertid förekommer det även, att lagrådets utlåtande inhämtas över et preliminärt lagförslag, som ej är avsett att i föreliggande skick framläggas för riksdagen eller över grundprinciperna i ett betänkande. Sålunda avgav lagrådet 1928 utlåtande över huvudgrunderna i processkommissionens betänkande rörande rättegångsväsendets ombildning.

Det anses ingalunda nödvändigt, att lagrådet skali yttra sig över ett lagförslag i dess helhet. Ett och samma lagförslag kan nämligen beröra frågor, av vilka endast vissa grundlagsenligt måste behandles av lagrådet. Sålunde hade lagrådet 1923 icke att yttra sig över förslaget till lag angående kvinnas behörighet att innehava statstjänst och annat allmänt uppdrag till den del förslaget var avsett att ersätta den reglering av ämnet, som tidigare ägt rum genom föreskrifter i grundlag och genom beslut i samband med statsregleringen. Konungen äger givet vis att i varje särskilt fall, med iakttagande av regeringsformens bestämmelser, fastslå omfattningen af lagrådets granskningsplikt. Härvid kan konungen bestämma, att ett lagförslag skall granskas endast i vissa delar, dock att konungen ej är befogad att inskränka lagrådets granskningsplikt sådan denna bestämts i regeringsformen. Av vad förut sagts framgår att konungen kan bestämma, att lagrådet skall yttra sig över frågor, där dess utlåtande grundlagsenligt icke kräves. Numera brukar emellertid

beslut om inhämtande av lagrådets utlåtande formuleras så, att det överlämnas åt lagrådet att självt bedöma granskningspligtens omfattning.

Beträffande arten av den granskning, som åligger lagrådet, har ofta det spörgsmålet uppkommit, huruvida granskningen är inskränkt till ett bedömande av lagförslaget ur juridisk synspunkt eller om lagrådet har att bedöma förslaget i hela dess vidd och således även ur exempelvis sociala och ekonomiska synpunkter. För det förra alternativet talar att det sätt, på vilket lagrådet sammansatts, tyder på, att man velat utnyttja just den juridiska sakkunskap, som lagrådet representerar. För det senare alternativet åter talar att § 87 icke stadgar någon begränsning av lagrådets granskningsplikt i nu förevarande avseende. I lagrådet liksom tidigare i högsta domstolen hava båda alternativen vunnit anslutning. I nutida praxis märkes en tendens hos lagrådet att lägga huvudvikten vid ett juridiskt bedömande. Det förekommer emellertid alltjämt att lagrådet inlåter sig även på andra synpunkter. Såsom exempel härå må nämnas lagrådets granskning 1919 av förslag till lag om arbetstidens begränsning och 1945 av förslag till lag om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet. Inom riksdagen har vid olika tillfällen detta förfaringssätt utsatts för kritik. Det har därvid framhållits, att bedömandet av ett lagförslag ur saklig synpunkt borde ankomma på konung och riksdag medan lagrådet borde behandla förslaget ur enbart juridisk synpunkt. Denna kritik har skärpts därigenom, att det gjorts gällande, att lagrådets utlåtanden ofta haft en viss konservativ anstrykning och därigenom kommit de borgerliga partierna till godo. Från de håll, som framfört kritiken, har stundom yrkats på en sådan ändring av gällande lag att det klart framginge att lagrådets granskning vore av juridisk och lagteknisk art. Häremot har å andra sidan invänts, att ett lagförslag icke kan bedömas utan ett ingående på dess sakliga innehåll.

Vilken ståndpunkt man än intager till nu berörda fråga är det emellertid otvivelaktigt, att den lagstiftande makten, konung och riksdag, av lagrådet endest önskar juridisk ledning. Därest lagrådets ledamöter yttra sig i ämnen av icke juridisk natur, torde deras yttranden i denna del därför icke komma att tillerkännas den auktoritet som eljest tillkommer ett lagrådsyttrande.

Lagrådets granskning av det lagförslag utmynnar såsom tidigare omnämnts i ett utlåtande över detta. Tidigare var det icke ovanligt, att högsta domstolen, då den ogillade ett dit remitterat förslag, gav sitt utlåtande formen av ett eget förslag til lagtext. Detta förfaringssätt har dock numera övergivits. Lagrådet inskränker sig i stället så gott som undantagslöst till rent negativa anmärkningar eller till angivande, utan formulering av lagtext, av den riktning, i vilken lagrådet anser, att ändring bör vidtagas. Därvid giver lagrådet gärna sina påpekanden en sådan form, att de kunna tjäna till ledning vid en omredigering av lagtexten.

Beträffande nyttan av lagrådsgranskningen har från enstaka håll tvivelsmål uttalats. Det har därvid anförts att även utan lagrådets biträde tillräcklig uppmärksamhet ägnas åt lagtextens utformning. Det har även framhållits, att lagrådsgranskningen verkar i viss mån ojämnt och godtyckligt. Under hänvisning härtill har det gjorts gällande, att lagrådet utan olägenhet kan avskaffas. Motioner härom ha även vid upprepade tillfällen väckts i riksdagen.

Den allmänna uppfattningen torde emellertid vara, att lagrådet har en betydelsefull uppgift att fylla i lagstiftningsarbetet. Det är givetvis, såsom ofta framhållits, av största vikt, att lagstiftningsfrågorna bliva bedömda av personer med den stora erfarenhet och vida överblick över rättssystemet, som förefinnes hos de högste rättsskipningsorganens ledamöter. Härigenom vinnes en rik och allsidig belysning av problemen. Lagstiftningsfrågorna bliva bedömda av framstående jurister mot bakgrunden av den gällande rätten och dess allmänna grundsatser. Därest en föreslagen lag avviker från dessa grundsatser

blir detta liksom även de rättsliga konsekvenserna härav genom lagrådsgranskningen klargjort för de lagstiftande organen. Att lagrådsgranskningen äger en verkligt praktisk betydelse visar sig även däri, att det är mycket vanligt, att de dit remitterade förslagen omarbetas i anledning av anmärkningar, som av lagrådet eller dess enskilda ledamöter riktats mot desamma. Sammanfattningsvis torde kunna sägas, att den höga ståndpunkt, som lagstiftningstekniken anses äga i Sverige, **till** stor del beror på lagrådets medverkan i lagstiftningsarbetet.

P.M.
angående den svenska justits ombudsmans- och militieombudsmansinstitutionen.

(Redegørelse fra det svenska justitiedepartement).

I. JO.

JO-ämbetet inrättades genom 1809 års regeringsform. Enligt 96 § skulle det åligga JO att såsom ständernas ombud, efter den instruktion de før honom utfärda, „hava tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän samt att vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sina ämbetens utövning av vald, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra".

Att sålunda en ämbetsman skulla öva tillsyn över ämbetsmännens åtgärder och äga befogenhet att åtala tjänstefel är väl icke så märkligt. Det egenartade är att det för dessa uppgifter skulle finnas och alltjämt finnas *två* ämbetsmän med väsentligen parallella skyldigheter, nämligen den av Kungl. Maj:t tillsatte justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman.

Ved JO-ämbetets tillkomst torde man ha tänkt sig att detta skulle få betydelse såsom ett konstitutionellt kontrollorgan. Rådande statsrättsliga teorier om maktfördelning mellan de högsta statsorganen och därav föranledda anordningar för inbördes kontroll satte sin prägel på regeringsformen. JO-ämbetet skulle visserligen icke befatta sig med den egentliga konstitutionella granskningen av regeringens åtgärder; denna uppgift ävilar riksdagens konstitutionsutskott. Men ett väsentligt moment i den konstitutionella kontrollen i mera vidsträckt mening ansågs vara att tillse att icke konungamakten genom den underlydande byråkratien överträdde de i lag givna gränserna för sin befogenhet. Denna kontroll tänktes altså, även om den utövades mot ämbetsmann, i verkligheten rikta sin udd mot konungamakten och bilda en garanti mot olagligheter och övergrepp från dess sida. Dessa synspunkter böra ses i samband med att riksdagen i 90 § regeringsformen förbjöds att själv befatta sig med regerings- och domarmaktens beslut eller verkställighet av lag, författning eller inrätning.

Redan vid tillkomsten av JO-ämbetet gjorde sig emellertid även en annan synpunkt gällande. Man menade att JO skulle få betydelse såsom ett skydd för allmanheten mot ämbetsmännens övergrepp, alldeles oavsett om dessa överensstämde med regeringens intentioner eller icke. Det talades om behovet att skydda de ringa medborgarna mot „smådepoter".

Av de två synspunkter som sålunda lågo till grund för inrättandet av JO-ämbetet år 1809 är det uteslutande den senare som i längden fått betydelse. Som konstitutionellt kontrollorgan spelar JO icke någon roll; JO har icke någon politisk betydelse. Han är i våra dagar en högt kvalificerad juridisk granskare av den statliga förvaltningen. Genom sin verksamhet har JO-ämbetet förvärvat en fast förankring i den allmänna opinionen.

Som redan framhållits har även justitiskanslern tillsyn över att ämbetsmännen iakttaga lag och fullgöra sina skyldigheter, och även han upptar enskildas klagomål och

ingriper med åtal för tjänstefel. Men det kan icke bortses från att justitiekanslern samtidigt är kronans ombudsman och att han intill helt nyligen, då riksåklagarämbetet inrättades, har varit chefmyndighet för åklagarväsendet. Han är en av regeringen tillsatt förtroende-ämbetsman (35 § regeringsformen.) Det har otvivelaktigt haft den största betydelse både för den enskildas rättsskydd och, indirekt, för den allmänna tilliten till förvaltningen att det dessutom funnits en av riksdagen vald, helt utom byråkratien stående ombudsman med befogenhet att ingripa mot ämbetsmännens övergrepp eller försummelser och med sin uppmärksamhet i första rummet inriktad på att skydda medborgerliga rättigheter. I instruktionen betonas särskilt JO:s skyldighet att övervaka häktning och andra frihetsberövanden samt att ingripa till skydd för tryckfriheten. Att JO:s uppgifter delvis äro parallella med justitiekanslerns har i praktiken icke vållat några svårigheter.

En väsentlig del av JO:s verksamhet grundar sig på enskildas klagomål. Sådana inkomma numera årligen till ett antal av 400—500. JO är emellertid även själv verksam för att skaffa sig kännedom om förhållanden som kunna giva anledning till ingripanden. En viktig upplysningskälla består av fångförteckningar från häkten och straffanstalter. Notiser och uttalanden i pressen föranleda stundom JO att inhämta förklaring av vederbörande ämbetsman. Under årliga ämbetsresor inspekterar JO myndigheter, granskar protokoll, diarier m. m. JO äger övervara domstolars och ämbetsverks överläggningar och beslut, dock utan rätt att uttra sin mening, och äger tillgång till alla myndigheters handlingar, även om dessa äro hemliga.

Enligt instruktionen bör JO „förnämligast anmärka och beivra sådana av domare, ämbets- och tjänstemän begångna fel som synas honom antingen härröra från egennytta, vrångvisa, vald eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter". Endast en ringa del av de ärenden JO behandlar leder till åtal. Enligt gammal praxis, som numera även kommit till uttryck i instruktionen, kan JO i lindrigare fall, även om fel blivit begånget, underlåta åtal och låta bero vid den rättelse som skett eller den förklaring som lämnats. Stundom har JO härvid, då bestämmelser kunnat tolkas på olika sätt, brukat angiva den enligt hans mening riktiga tolkningen. Den praxis har även utbildat sig att JO i vissa fall avstått från åtal endast om den felande godtagit JO:s tolkning och förklarat sig ämna rätta sig därefter för framtiden. Då det allmänna eller enskild lidit skada, t. ex. genom att någon kvarhållits i straffanstalt längre tid än som bort ske, har JO låtit sitt beslut att avstå från åtgärder mot den felande bero på om denne lämnat gottgörelse för skadan.

JO lämnar årligen en berättelse till riksdagen över sin verksamhet (100 § regeringsformen). Dessa ämbetsberättelser, som utgivas i tryck, innehålla redogörelser för de åtal JO anställt och för åtskilliga andra av JO behandleda ärenden, vilka beröra frågor av mera allmänt intresse. Såväl i de ena som de andra fallen angivas gällande rättsregler, den av JO hävdade tolkningen av dessa och de synpunkter i övrigt som JO anser böra anläggas. Genom den noggrannhet och utförlighet som präglar dessa redogörelser och genom JO-ämbetets auktoritet har samlingen av ämbetsberättelser kommit att bli en viktig källa för kännedom om gällande svensk rätt.

I sin ämbetsberättelse skall JO även „anmärka laganas och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring". Detta lagstiftningsinitiativ utövades tidigare på det sättet att JO framlade förslag till riksdagen i fråga om sådan lagstiftning vari denna skulle medverka. Numera förekomma icke längre sådana förslag direkt till riksdagen; JO gör framställning endast till Kungl. Maj :t, oavsett om det gäller lagstiftning vari riksdagen medverkar eller sådan som ankommer på Kungl. Maj:t ensam. Framställningarna redovisas i ämbetsberättelserna.

JO:s ämbetsberättelser granskas i lagutskott och kan stundom föranleda debatt i riksdagens kamrar. Denna debatt är endast en opinionsyttring. Trots att JO:s ställning beror av riksdagens förtroende, är han i sin verksamhet helt självständig. Riksdagen kan icke fatta någon beslut i ärende som ankommer på JO eller giva denne några order. Från denna regel finnas några undantag, som innebära skyldighet för JO att utföra beslutat åtal mot statsråd, vissa riksdagens befattningshavare m. fl. Om konstitutionsutskottet enligt 106 § regeringsformen beslutar att ställa en ledamot av statsrådet under åtal inför riksrätt, åligger det sålunda JO att utföra åtalet. Rörande detta åliggande torde vara tillräckligt att framhålla att det senaste riksrättsåtalet utfördes år 1854. Det kan anmärkas att JO även kan åtala ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten inför riksrätt (101 § regeringsformen). I dette fall tar JO själv initiativet. Sådant riksrättsåtal har JO icke någonsin anställt.

JO:s verksamhetsområde är begränsat till statliga befattningshavare. Det har vid skilda tillfällen diskuterats, om icke hans tillsyn borde utvidgas till att avse även kommunala funktionärer. Bl. a. har denna fråga på senare tid uppställt sig i samband med att principen om allmänna handlingars offentlighet utvidgats till att omfatta även kommunala handlingar samt i samband med angivandet i den allmänna strafflagen av de befattningshavare som skulle vara underkastade ämbetsansvar. Senast vid 1949 års riksdag förekom ett principiellt utskottsuttalande om utvidgande av JO:s verksamhetsområde, men frågan ansågs då icke kunna upptagas.

Enligt 108 § regeringsformen (upphävd och ersatt med annat innehål år 1949) har JO varit ordförande i riksdagens tryckfrihetskommitté. Denna institution har efter hand förlorat sin betydelse och upphör, då den nya tryckfrihetsförordningen träder i tillämpning den 1 januari 1950.

JO väljes för fyra år av riksdagen genom 48 för tillfället utsedda valmän. Samtidigt och på samma sätt utses en ställföreträdare, vilken inträder då JO har semester eller laga förfall och som, då JO avsäger sig eller eljest avgår, övertar ämbetet i avbidan på riksdagens val av ny JO.

Vissa åtgärder vidtogos år 1941 för att stärka JO:s ställning och öka benägenheten hos lämplig innehavare att kvarstanna i ämbetet längre tid. Tidigare hade gällt att varje riksdag skulle välja JO. Då riksdagarna, från att ursprungligen ha sammanträtt vart femte och senare vart tredje år, blevo årliga, förkortades JO:s valperioder och därmed fick han också en osäkrare ställning. Därför infördes år 1941 den fyråriga valperioden. Samtidigt jämställdes JO i avlöningshänseende med justitieråd och erhöll rätt till pension.

II. MO.

MO-ämbetet inrättades år 1915. Anledningen var försvarsväsendets utbyggnad och särskilt den allmänna värnpliktens djupgående betydelse för den enskilde. Redan 1901 hade förslag till ett MO-ämbete framlagts i en enskild riksdagsmotion (av Karl Staaff).

JO-ämbetet fick tjäna till förebild för MO-ämbetet. Inrättandet av det senare innebar en begränsning av JO:s uppgifter. På MO ankommer att ha tillsyn över lagars och författningars efterlevnad *i militära mål* samt i övrigt av *ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medlen.* Motsvarende undantag gäller därför i fråga om JO:s tillsyn över lagars och författningars efterlevnad.

I fråga om MO:s verksamhet gäller i stort sett vad som redan anförts angående JO:s verksamhet. Det ligger emellertid i sakens natur att, medan JO:s uppsikt särskilt gör sig gällande inom rättsskipning och straffverkställighet, MO:s tillsyn mera kommer att inriktas på den militära förvaltningen och personalvården. Omfattningen av MO:s verksamhet har vidare påverkats av den militära beredskapen. Under åren närmast efter 1925 års försvarsordning inträdde en avsevärd nedgång i antalet ärenden, särskilt sådana som inkommo genom enskilda klagomål, medan antalet ärenden under krigsåren flerdubblades.

MO avger liksom JO årlig berättelse, som finnes tillgänglig i tryck.

Vad som anförts om ordningen för tillsättande av JO gäller också MO.

P. M. angående allmänna handlingars offentlighet enligt svensk rätt.

(Redegørelse fra det svenske justitiedepartement.)

Som en allmän regel i svensk rätt gäller att allmänna handlingar skola vara fritt tillgängliga för var och en som önskar taga del av dem. Handlingarna skola, med andra ord, vara ofientliga. Med allmänna handlingar menas alla hos statlig eller kommunal myndighet förvarade handlingar, vare sig de inkommit till myndigheten eller upprättats hos myndigheten.

Helt naturligt finnas undantag från denna allmänna regel. Åtskilliga handlingar måste hållas hemliga. Därför finnas också bestämmelser härom, sekretessbestämmelser.

De svenska rättsreglerna innebära således att myndigheten i allmänhet icke har rätt att i det enskilda fallet bedöma, om det kan anses lämpligt att lämna ut en allmän handling. Myndigheten är skyldig at på begäran tillhandahålla huvudmassan av alla allmänna handlingar, de offentliga handlingarna. Endast om en sekretessbestämmelse kan åberopas till stöd för ett hemlighållande får utlämnande vägras. Å andra sidan är myndigheten i allmänhet icke blott berättigad utan också skyldig att vägra utlämna de hemliga handlingarna. Beträffande dessa handlingar finnes emellertid vissa möjligheter att efter prövning i varje särskilt fall lämna ut handlingen, ehuru den rent principiellt hör till gruppen hemliga handlingar. Dessa möjligheter, som framgå av de särskilda sekretessbestämmelserna, skola mere i detalj beröras i det följande.

Grundsatsen att allmänna handlingar skola vara fritt tillgängliga infördes i svensk rätt genom den första svenska tryckfrihetsförordningen år 1766. Därvid ansåg man huvudsaken vara att det skulle stå var och en fritt att i tryck publicera myndigheternas handlingar. En nödvändig förutsättning för att denna rätt skulle kunna begagnas var att handlingarna också voro fritt tillgängliga. Reglerna härom sammanhänga därför med tryckfriheten och äro upptagna i tryckfrihetsförordningen, oaktat rätten att utfå handlingarna icke begränsar sig till sådana fall då syftet är att publicera dem.

Genom regeln om allmänna handlingars offentlighet har man velat främja en allmän upplysning och ett fritt meningsutbyte rörande myndigheternas åtgärder och förhållanden. Myndigheterna skola på detta sätt ställas under en offentlig kontroll, till båtnad för rättssäkerhet och ändamålsenlighet i förvaltningen. Det är alltjämt i detta hänseende som offentlighetsregeln har sin största betydelse. Kontrollen utövas numera i främsta rummet genom tidningspressen som fortlöpande redogör för myndigheternes verksamhet, kommenterar den och kritiserar den. Tillgången till allmänna handlingar utgör en viktig källa för pressens nyhetsförmedling. I högra grad än i många andra länder hämta nyhetsbyråer och pressorgan sina upplysningar rörande myndigheternes verksamhet ur det skriftliga primär materialet. Det torde vara en allmän uppfattning att detta förhållande varet till gagn såväl för en korrekt nyhetsförmedling som för den offentliga kontrollen över myndigheterna. Sedan mycket lång tid tillbaka har det betraktats som en viktig rättssäkerhetsgaranti att allmänheten har rätt att närvara vid domstolsförhandling. Denna rättssäkerhetsgaranti utvidgas genom att även handlingarna äro fritt tillgängliga och den utsträckes att i sådant hänseende gälla även för de administrativa myndigheter-

nas verksamhet. Värdet härav torde vara obestridligt. Å andra sidan kan man icke bortse från att systemet också medför vissa olägenheter. Det uppkommer en viss obenägenhett att lämna preciserade upplysningar i skrift, om handlingarna skola vara ofientliga. Eller också söker man kringgå bestämmelserna genom underhandsupplysningar eller personliga „handbrev“ till tjänestemännen. Stundom har klagats över att svenska arkiv förete en viss torftighet; de bevarade handlingarna lämna föga upplysning om de omständigheter som varit avgörande vid ärendenas behandling. Nu angivna synpunkter ha påverkat utformningen av vissa sekretessbestämmelser, t. ex. för uppgifter som myndighet infordrar av enskilda för kontroll över näringslivet, beskattning, statistik etc.

Vid sidan om den offentliga kontrollen över myndigheternas verksamhet tillgodoser offentlighetsregeln även mera begränsade enskilda intressen. Genom den fria tillgången till allmänna handlingar får den enskilda bättre möjligheter att tillvarataga sin rätt. Av betydelse är att hans rättighet att taga del av handlingarna icke begränsar sig till ärenden, i vilka han själv är part. Tillgången även till ärenden, som icke omedelbart röra honom själv, ger honom ökade möjligheter, t. ex. att framskaffa bevismaterial eller att överblicka myndigheternas praxis i liknande fall. Även för vetenskaplig forskning och liknande ändamål torde handlingarnas offentlighet vara av värde. Sekretessbestämmelserna äro tidsbegränsade. Av offentlighetsgrundsatsen följer att en hemlig handling, sedan sekretesstiden utgått, alltid är fritt tillgänglig för envar.

I 1812 års tryckfrihetsförordning fanns — förutom en närmare beskrivning av de handlingar som omfattades av offentlighetsregeln — en uppräkning av de grupper av handlingar som skulle vara undantagna och som således skulle hemlighållas. Sekretessbestämmelserna voro sålunda införda i själva grundlagen. Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet reformerades år 1937. Endast de grundläggande bestämmelserna bibehöllos härvid i tryckfrihetsförordningen. Sekretessbestämmelserna utbrötos till en särskild lag utan grundlags natur, lagen 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen). En huvudpunkt i 1937 års reform var även att offentlighetsregeln utvidgades till at gälla ej blott, såsom tidigare, statlig myndighets handlingar utan även kommunala handlingar.

De regler om allmänna handlingars offentlighet som influtit i 1949 års tryckfrihetsförordning bygga i allt väsentligt på 1937 års bestämmelser. Ur formell synpunkt ha de dock omarbetats i samband med övriga delar av tryckfrihetsförordningen. Vissa specialfrågor ha även föranlett ändringar. Sekretesslagen har icke ändrats i detta sammanhang. I det följande lämnas en kort översikt över bestämmelserna i 2 kap. 1949 års tryckfrihetsförordning ,vilken träder i tilllämpning den 1 januari 1950, och i sekretesslagen jämte därtill hörande tillämpningsförfattningar.

Tryckfrihetsforordningen.

Vilka handlingar som äro *allmänna handlingar* framgår av 2 kap. 2—7 §§ nya tryckfrihetsförordningen. I 2 § stadgas att alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar äro allmänna handlingar. Det har icke ansetts lämpligt att begränsa begreppet allmän handling till at omfatta endast handlingar som röra vissa „allmänna ärenden" eller dylikt (jämför Reuterskiöld i Nordisk administrativt Tidsskrift 1929). Även karta, ritning eller bild kan vara allmän handling (2 § andra stycket).

Handlingar som förvaras hos privata rättssubjekt äro icke allmänna handlingar, även om dessa rättssubjekt utföra uppgifter av allmän natur eller äro ställda under statlig eller kommunal kontroll.

Alla hos myndigheten förvarade handlingar äro sålunda allmänna handlingar, oavsett om de inkommit till myndigheten eller upprättats hos myndigheten. Vissa problem uppkomma emellertid, då det gäller att avgöra *när* en handling skall anses ha inkommit eller vara upprättad.

Handling anses inkommen, då den avlämnats till myndigheten eller till befattningshavare, som har att mottaga handlingen eller eljest taga befattning med mål eller ärende, till vilket handlingen hänför sig. Denna regel innebär att handlingen genom avlämnandet blir allmän handling. Utlämnande kan alltså icke fördröjas genom hänvisning till at handlingen ånnu icke diarieförts eller dylikt. I princip skall det icke göra någon skillnad om handlingen avlämnats „till myndigheten" eller till befattningshavaren. Man kan, med andra ord, icke beröva handlingen dess karaktär av allmän handling genom att lämna den till befattningshavaren personligen. Det må emellertid framhållas att ett av de svåraste problemen är, hur man skall draga gränsen mellan allmänna handlingar samt enskilda brev och andra sådana personliga meddelar den. Om dette spörsmål under förarbetena till den nya tryckfrihetsförordningen (SOU 1947: 60 sid. 70), att vad meddelandets upphovsman själv angivit eller eljest förutsatt rörande meddelandets karaktär icke kunde få vara avgörande. De sakkunniga föreslogo ett stadgande som gick ut på att meddelandets betydelse för ärendet skulle vara det avgörande. Detta stadgande uteslöts emellertid vid departementsbehandlingen; departementschefen ansåg att gränsdragningen borde ankomma på rättspraxis och hänvisade till vissa tidigare domstolsavgöranden, vilka inneburit att meddelanden som haft formen av privat brev, åtminstone i vissa fall, betraktats såsom almänna handlingar.

Når handling skall anses upprättad, framgår av 5 § andra stycket. Diarier etc. äro upprättade då de färdigställts. Varje inf öring blir altså omedelbart tillgänglig. Det samma gäller ett justerat eller eljest färdigställt protokoll. Handlingar som myndigheten expedierar anses upprättade då expeditionen skett. Övriga hos myndigheten upprättade handlingar anses upprättade, då ärendet slutbehandlats.

Vissa specialfrågor i detta sammanhang behandlas i 6 §. I 4 § finnes ett undantag från regeln att alla hos myndigheten upprättade handlingar äro allmänna handlingar. Enligt 7 § undantagas visse enskilda brev och skrifter som överlämnats till allmänt arkiv m. m.

Den närmare *innebörden av handlingens offentlighet* angives i 8 §. I allmänhet föreligga två möjligheter för den som vill taga del av handlingens innehåll. Han kan begära att utan avgift få läsa eller själv skriva av handlingen på stället. Eller också kan han begära att myndigheten för hans räkning gör en avskrift av handlingen, vilken han får lösa ut mot avgift. Vissa undantag från skyldigheten att på dessa sätt tillhandahålla handlingen äro angivna i 8 § första stycket. Om betydande hinder möter, t. ex. därför att en ömtålig arkivhandling kan skadas, föreligger ej skyldighet att tillhandahålla handlingen på stället. Kommunalmyndigheter äro ej ovillkorligt skyldiga att skriva av handlingar. Svårighet kan föreligga att kopiera en karta etc.

Regler om handlingar som äro delvis hemliga givas i andre stycket av 8 §.

Enligt 9 § skall *prövning av fråga om utfående av allmän handling* ankomma på den myndighet som förvarar handlingen. Vad som i kapitlet förstås med myndighet framgår av en uppräkning i 3 §. I praktiken kan det emellertid ofta vara nödvändigt att hithörande frågor i första hand behandlas av viss tjänstmän hos myndigheten, t. ex. registrator, aktuarie eller arkivarie. Förhållandet mellan denne och myndigheten regleras i 9 § andra stycket.

Huvudregeln i 9 § innebär att varje myndighet som innehar allmän handling, då utlämnande begäres, skall pröva, huruvida handlingen är offentlig eller hemlig. Någon

förhåndsprövning av dylik fråga, bindande för den egna myndigheten eller för annan myndighet, kan således icke förekomma.

Redan långt före 1937 hade det blivit vanligt att genom *hemlig stämpling* skapa ett skydd mot obehörigt utlämnande. En sådan åtgärd har varken enligt 1937 års regler eller enligt den nya tryckfrihetsförordningen någon rättslig verkan. Handlingen blir varken mer eller mindre hemlig än den var förut. Hemligstämpeln får betraktas endast som ett påpekande för befattningshavare hos myndigheten eller för annau myndighet. till vilken handlingen överlämnas, att handlingen enligt lag kan vara hemlig. Men den befriar icke den myndighet som innehar handlingen från att sakligt pröva en framställning att få taga del av handlingen. Några allmänna regler om hemligstämpling funnos överhuvudtaget icke i 1937 års lagstiftning. Det ansågs böra vara myndighetens ensak, om den ville genom en sådan åtgärd förhindra att handlingen av misstag lämnades ut. Sedermera har emellertid i pressen, i riksdagsdebatten etc. klagats över att hemligstämplingen i praktiken ledde till at handlingar hemlighöllos i större omfattning än som vore lagligen motiverat. Själva stämpeln betraktades i praktiken som ett hinder mot utlämnande, trots att man ofta icke visste när, av vem och varför den blivit ditsatt. Därför ha regler om formerna för anteckning på handling om dess hemlighet (hemligstämpling) upptagits i nya tryckfrihetsförordningen (2 kap. 14 §). Anteckningen skall innehålla uppgift på det lagrum som åberopas för handlingens hemlighållande, dagen för anteckningen och den myndighet som låtit verkställa anteckningen. Den enkla, helt anonyma stämplingen med ordet „hemlig'" skall således icke vidare få förekomma och ej heller anna dylik beteckning (14 § tredje stycket).

Redan i 1937 års lagstiftning funnos emellertid regler om s. k. *kvalificerad hemligstämpling*. Kungl. Maj:t kunde bestämma att fråga om utlämnande av vissa slag av hemliga handlingar skulle få prövas endast av viss myndighet. Om annan myndighet innehar handlingen, får denna myndighet alltså icke själv bedöma, om handlingen kan lämnas ut. Handlingar som avses i ett dylikt, av Kungl, Maj:t meddelat förordnande skola hemligstämplas. Denna kvalificerade hemligstämpling har bibehållits i den nya tryckfrihetsförordningen, därvid dock föreskrivits att anteckningen på handlingen skall innehålla uppgift på den myndighet som är behörig pröva fråga om utlämnande (14 § andra stycket). Stadgandet innefattar ett undantag från den allmänna regeln i 9 § första stycket om myndighets behörighet att pröva fråga om utlämnande av allmän handling. Stadgandet i 14 § andre stycket har främst betydelse för militära handlingar. Det har nämligen ansetts att underordnade militära myndigheter sakna förutsättningar för att bedöma behovet av sekretess. Därför har förordnats att endast försvarsministern får pröva om en hemligstämplad militär handling kan lämnas ut, t. ex. då denna på grund av ändrade förhållanden icke längre behöver hemlighållas. Vidare finnes en möjlighet för utrikesministern att genom kvalificerad hemligsstämpling förbehålla sig prövningsrätten, då handling från utrikesdepartementet överlämnas till annan myndighet.

I 2 kap. 10—13 §§ finnas regler om *besvärsrätt* i ärende om utlämnande av allmän handling. Denne är anordnad såsom ett administrativt besvärsinstitut med fullföljd i sista hand till regeringsrätten eller, från domstolarne, till högsta domstolen. Besvärsrätten infördes år 1937 — tidigare fanns endast möjlighet att i rättegång vid domstol mot tjänstemannen föra talan om att få ut handlingen -- men besvärsrätten har knappast fått så stor betydelse som man tänkt sig. Då pressen begär att utfå handlingar, är det nämligen i regel därför att handlingens innehåll anses ha nyhetsvärde, vilket snabbt förflyktigas. Avslag överklagas därför sällan.

Det må framhållas att riksdagens justitie- och militieombudsmän i sina instruktioner särskilt ålagts att övervaka tillämpningen av tryckfrihetsförordningen. För vidmakthållandet av offentlighetsgrundsatsen i praktiken ha ingripanden av JO och MO

varit av stor betydelse. Särskilt före år 1937, då som nyss påpekats någon besvärsrätt icke fanns, utgjorde en hänvändelse till JO (eller MO) den mest praktiska utvägen för den som obehörigen vägrades tillgång till allmän handling. Ur JO:s och MO:s ämbetsberättelser kunna därför upplysning hämtas om tilllämpningen av reglerna röranda allmänna handlingars offentlighet.

Sekretesslagen m. m.

Av 2 kap. 1 § nya tryckfrihetsförordningen framgår att icke vilka som helst undantag från offentlighetsregeln kunne göras. Endast sådana undantag som påkallas av vissa, i paragrafen närmare angivna grunder få förekomma. Och dessa undantag skola vara noga angivna i särskild av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftad lag (1 § andra stycket).

Det bör observeras att denna egenartade uppdelning — de allmänna reglerna på ett ställe (i tryckfrihetsförordningen) och undantagen på ett annat (i sekretesslagen) — sammanhänger med att tryckfrihetsförordningen är grundlag och kan ändras endast på det sätt som gäller för grundlag (beslut av Kung. Maj:t och två riksdagar, åtskilda av andrakammarval). Genom de allmänna grunderna i 2 kap. 1 § har man således velat i grundlagen fixera vad undantagen i huvudsak få omfatta, under det att dessa genom att upptagas i särskild lag lättare kunna ändras och anpassas efter rättsutvecklingen på andra områden.

Sekretesslagen omfattar således alla de undantag från offentlighetsregeln som gälla. Endast i vissa fall beror dock frågan, om en handling enligt sekretesslagstiftningen är offentlig eller hemlig, enbart på lagens stadgande (t. ex. 10 och 14 §§). I andra fall regleras frågan ej omedelbart i lagen utan genom en administrativ författning (t. ex. 4 och 21 §§) eller ett av Kungl. Maj:t eller viss annan myndighet i fråga om särskild handling meddelat beslut (t. ex. 1 och 8 §§ samt 34 § andra stycket). Är handlingen offentlig skall den utlämnas, är den hemlig får den i regel icke utlämnas; i vissa fall föreligger dock en begränsad befogenhet att lämna ut handlingen, ehuru den är hemlig. Som allmän regel gäller att även denna sistnämnda prövning tillkommer den myndighet, hos vilken handlingen finnes. Sådana fall regleras i 13, 14, 16, 19, 25 och 28 §§ sekretesslagen. I andra fall åter har sekretesslagen förbehållit denna prövning åt viss, i lagen angiven myndighet (3, 5, 6, 8, 9, 31, 33, 34, och 36 §§). Utlämnande kan då endast ske efter tillstånd av den angivna myndigheten. I sistnämnda fall äger alltså den myndighet, hos vilken handlingen finnes, om denna myndighet är en annan än den angivne myndigheten, allenast pröva, huruvida handlingen enligt sekretesslagens bestämmelser är hemlig eller ej, däremot icke huruvida handlingen trots sin egenskap av hemlig må utlämnas.

Sekretesslagen innehåller icke några kapitelrubrikker och bestämmelserna äro svåröverskådliga. Vid riksdagsbehandlingen 1937 diskuterades i konstitutionsutskottet, om lagen borde uppdelas i kapitel, men denna åtgärd avvisades med hänsyn till at stadgandena ofta ha en mångsidig betydelse, de kunna exempelvis samtidigt skydda statens och enskildas intressen eller samtidigt avse personliga och ekonomiska förhållanden. I Reuterskiölds Sveriges grundlagar, tredje delen, andra upplagan (1937) finnes emellertid en av honom själv gjord rubricering af lagens innehåll. Då denna otvivelaktigt underlättar en överblick må den här återgivas: *Statsråds- och vissa andra protokoll samt handlingar rörande utländska och militära förhållanden,* 1—5 §§. *Handlingar rörande myndighets verksamhet i offentligt intresse,* 6—10 §§. *Handlingar rörande enskildas personliga förhållanden,* 11—14 §§. *Handlingar rörande enskildas ekonomiska förhållanden,* 15—21 §§. *Handlingar i andra ärenden av ekonomisk natur,* 22—34 §§. *Allmänna bestämmelser,* 35—43 §§.

Beträffande innehållet i de särskilda stadgandena må i huvudsak hänvisas till lagtexten. Några spörsmål skola dock särskilt beröras.

Dot stadgande som gäller till skydd för bl. a. utrikesförvaltningens handlingar (3 §) har ett vidsträckt innehåll. Praktiskt taget allt inom denna förvaltningsgren, utom personalfrågor och dylikt, kan hänföras under paragrafen, låt vara at andra stycket också lämnar den myndighet som handlägger ärendet en vidsträckt möjlighet att deskretionärt besluta om utlämnande. Att sekretessen på detta område anordnas på sådant sätt torde vara nödvändigt med hänsyn bl. a. till at andra länder, med vilka Sveriges representanter träda i förbindelse, icke alltid lämna ut handlingar i samma omfattning som skulle ske enligt de allmänna svenska reglerna.

Den militära sekretessen enligt 4 § förudsätter förordnande af Kungl. Maj:t. Sådant har meddelats i kundgörelse nr. 757/1938, som innehåller en detaljerad uppräkning af de handlingar som skola hemlighållas jämte bestämmelser om hemligstämpling och överflyttande av besluttanderätten till försvarsministern.

Stadgandet i § 10 tillämpas i regel så att polisutredningar icke utlämnas förr än åtal beslutats. Om åtal icke följer, utlämnas de i allmänhet icke, emedan utlämnande då kan anses menligt för enskild person.

Reglerna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen avse endast rätten för den enskilde att från myndigheten utfå handling. Frågan i vad mån myndigheterna inbördes skola tillhandahålla varandra sina handlingar är icke reglerad genom denna lagstiftning men kan vara reglerad på annat sätt. Den i 11 § omtalade lagen om straffregister är ett exempel härpå. Straffregistret står till förfogande endast för vissa myndigheter, i huvudsak endast domstolar och åklagare. Uteslutna äro således alla enskilda och alla övriga myndigheter. Ett annat sådant exempel är deklaration för taxeringsändamål som i regel endast taxeringsmyndighet får taga del av. Inskränkningen framgår av taxeringsförordningen.

Bestämmelserna i 14 §, vilka tjäna till skydd för enskilds personliga förhållanden, äro så avfattade att utlämnande alltid kan ske med den enskildes samtycke. I några fall, som angivas i andra stycket, kan dock utlämnande vägras, även om samtycke föreligger. Detta gäller även då den enskilde, som avses i handlingarna, själv önskar utfå handlingen. Andra stycket kan tilllämpas t. ex. då en farlig sinnessjuk önskar taga del av sinnesutlåtanden röranden honom själv och det kan antagas att dette skulle motverka vården eller att han skulle försöka hämnas på läkare eller annan.

Den möjlighet Kungl. Maj:t erhållit i 21 § att förordna om hemlighållande av handlingar som röra statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende å produktion, handel etc. har utnyttjats beträffande åtskilliga grupper av handlingar. Den ledande synpunkten har därvid varit att den enskilda grupper av handlingar. Don ledande synpunkten har därvid varit att den enskilda skulle undandraga sig at lämna tillförlitliga uppgifter, om dessa skulle bli ofientliga och kunna begagnas av konkurrenter etc.

Innehållet i 36 § (ny lydelse 1947) har i viss mån principiell betydelse. Huvudregeln i sekretesslagen är, såsom redan framhållits, att en handling är underkastad samma sekretess, hos vilken myndighet den än finnes. Denna sekretess skulle emellertid brytas, om handlingen företeddes vid offentlig förhandling vid domstol. Det är därför nödvändigt att vidtaga särskilda anordningar för att domstolen skall kunne i erforderlig utsträckning bevara sekretessen. Därtill kommer att behovet av sekretess hänför sig icke endast till den företedda handlingen utan också till protokoll etc. i målet. Domstolssekretessen anknyter därför till att förhandling skett inom stängda dörrar. När dette får ske regleras av rättegångsbalken (jfr. lag 10/6 1947 nr. 630). Domstolen skall, då den skiljer målet från sig, förordna om den vidare sekretess som anses erforderlig (36 § andra stycket). Av femte stycket framgår att övriga sekretessbestämmelser icke omedelbart gälla för domstolshandlingar.

Enligt 37 § och 38 § första stycket äger Kungl. Maj:t vissa generella möjligheter att medgiva utlämnande av allmän handling, ehuru denne är hemlig. Om handlingens hemlighet beror på Kungl. Maj :ts förordnande eller på beslut av annan myndighet (myndigheter som lyda under riksdagen undantagne, t. ex. riksbanken) eller om handlingen visserligen principiellt är hemlig men får lämnas ut med tillstånd av viss myndighet, kan Kungl. Maj:t alltid förordna om att den skall lämnas ut (37 §). Även om icke något av dessa fall föreligger, kan Kungl. Maj :t förordna om utlämnande, då det finnes erforderligt för tillvaratagande av allmän eller enskild rätt (38 § första stycket).

I 38 § andra stycket (1947 års lydelse) finnas bestämmelser som medgiva domstol att förordna om tillhandahållande av vissa hemliga handlingar såsom bevis i rättegång. Dessa regler utgöra en motsvarighet till rättegångsbalkens bestämmelser om editionsplikt beträffande skriftliga bevis. Att reglerna funnit sin plats i sekretesslagen beror på att skyldigheten att, efter domstols förordnande, förete handlingen innebär ett partiellt brytande av sekretessen till parternas förmån. Det är alltså här icke i främsta rummet fråga om ett tillhandahållande åt annan myndighet.

Enligt 39 § gälla sekretessreglerna i allmänhet icke sökande, klagande eller andra parter.

Kortfattet redegørelse for undervisningsministeriets (kulturministeriets) organisatoriske udvikling fra 1848 til nutiden, udarbejdet med særligt henblik på ministeriets embedsmæssige ledelse.

Ved oprettelsen af ministeriet for kirke- og undervisnings væsenet (kultusministeriet) som et led i den i 1848 trufne administrative nyordning blev dette ministerium organiseret med 2 departementer, af hvilke 1. departement kom til at omfatte kirkevæsenet, medens folkeskolen, eksamensskolerne, universitetet og de ovrige kulturinstitutioner henlagdes til 2. departement, dog at kunstanstalterne først i 1859 blev inddragne under dette område. I henhold til en kgl. resolution af 31. marts 1855 oprettedes dernæst et 3. departement for det såkaldte lavere skolevæsen, som altså udskiltes fra 2. departement, og posten som chef for dette nye departement forenedes med en nyoprettet stilling som chef for det samlede borger- og almueskolevæsen. Denne ordning, der var begrundet i ganske særlige forhold, bl. a. Monrads forudsætninger for at beklæde begge de pågældende embeder, bestod dog ikke længere end til 1. april 1866, fra hvilket tidspunkt det nævnte 3. departement nedlagdes, og dets kontor overgik nu til 1. departement (kirkedepartementet), men ved kgl. resolution af 30. januar 1872 nedlagdes også dette departement. De herhenhorende departementschefsforretninger besørgedes i den følgende tid dels af departementets kontorchef og dels af chefen for 2. departement. Ved lov af 11. marts 1892 oprettedes imidlertid 1. departement påny og overtog da alene kirkevæsenets anliggender, der bestyredes af *1. ekspeditionskontor,* medens både folkeskolen og det højere skolevæsen blev underlagt 2. departement. Dette omfattede to ekspeditionskontorer, *2. kontor* (folkeskolen m. v.) og *3. kontor* (det højere skolevæsen og universitetet m. v.).

Medens det samlede årlige antal af udgående breve og ekspeditioner fra 2. ekspeditionskontor i årene fra 1892 til 1899 inclusive holdt sig næsten konstant på henimod 7000, fremkom der i løbet af den følgende halve snes år navnlig som følge af skolelovene af 1899 og 1904 en sådan forøgelse af kontorets arbejde, at antallet af dets årlige ekspeditioner tredobledes. Da denne forøgelse skønnedes ikke blot at ville blive varig, men også at ville tiltage, og da de fra 3. kontor ekspederede breve, hvis årlige antal i perioden 1892—1899 havde udgjort ca. 5000, efterhånden var løbet op til over 10 000 om året, blev der ved kgl. resolution af 24. juli 1909 truffet den ordning, at chefen for 2. departement fritoges for samtlige sine forretninger vedrørende 2. ekspeditionskontor, idet det samtidig som en midlertidig ordning blev overdraget den til dette knyttede kontorchef imod et særligt honorar at bestride disse departementschefsforretninger i forbindelse med sine kontorchefsforretninger.

I rigsdagssamlingen 1910—11 blev der af kirke- og undervisningsministeren fremsat et lovforslag om oprettelse af et departementschefsembede — mod samtidig nedlæggelse af et fuldmægtigembede — til afløsning af den nævnte midlertidige ordning. Bemærkningerne til dette forslag indeholdt en udførlig påvisning af den stærke vækst i de pågæl-

dende 2 kontorers arbejde som begrundelse for oprettelsen af det foreslåede nye embede, og der henvistes i så henseende ikke blot til den foran omtalte stigning af de skriftlige ekspeditioners tal, men også til den voksende beslaglæggelse af de øverste embedsmænds tid, som hidrørte fra, at de personlige henvendelser i ministeriet fandt sted i stadigt stigende omfang. Ved siden af andre nærliggende betragtninger til støtte for forslaget fremhævedes det desuden, at „der ligger i manges øjne ligesom en slags underkendelse af folkeskolevæsenets betydning deri, at dette, der ganske særlig for tiden står i den frodigste udvikling, ikke har sin særlige departementschef".

Dette lovforslag nåede imidlertid ikke at blive ophøjet til lov, og på samme måde gik det med et af regeringen i rigsdagssamlingen 1912—13 fremsat ligelydende lovforslag. Den foran omhandlede midlertidige ordning var inden sidstnævnte forslags fremsættelse ved kgl. resolution af 13. august 1912 blevet udbygget således, at departementschefs- og kontorchefsforretningerne vedrørende kirke- og undervisningsministeriets 2. ekspeditionskontor nu ikke længere holdtes på samme hånd, idet det overdroges den pågældende kontorchef at udføre de førstnævnte forretninger som fungerende departementschef, medens besørgelsen af de sidstnævnte forretninger blev lagt i hænderne på en fuldmægtig, der kom til at fungere som kontorchef mod et ekstra vederlag.

Ved kgl. resolution af 28. august 1916 deltes ministeriet for kirke- og undervisningsvæsenet i et kirkeministerium og et undervisningsministerium, uden at der i forbindelse dermed skete nogen ændring i normeringen af de til de pågældende 2 ministerier knyttede embedsstillinger, men i overensstemmelse med et i rigsdagssamlingen 1916—17 pånyfremsat regeringsforslag oprettedes endelig ved lov nr. 149 af 27. marts 1917 et nyt departementsembede under undervisningsministeriet, idet et fuldmægtigembede i ministeriet samtidig nedlagdes. Hermed var der altså truffet en lovbestemt ordning af det da i over 7 år bestående faktiske forhold, at ledelsen af det tidligere kirke- og undervisningsministeriums 2. departement havde været fordelt på 2 mænds hænder. Af de forslaget til denne lov ledsagende, ret kortfattede bemærkninger (Rigsdagstidende 1916—17, tillæg A. sp. 4391—94) skal her kun fremdrages, at forslaget var fremsat „i erkendelse af, at en tilbagevenden til den tidligere ordning med forening af undervisningsministeriets 2 kontorer under een departementschef nu og fremtidig vil være udelukket".

Den således lovfæstede ordning med en deling af undervisningsministeriet i 2. departementer, første og andet, hilstes med stor tilfredshed bl. a. af folkeskolens organisationer. Efter ordningens gennemførelse bestemtes det, at 1. departement skulle omfatte de tidligere til kirke- og undervisningsministeriets 2. kontor henhørende områder (folkeskolen, de frie skoler m. v.), medens 2. departement skulle varetage de af kirke- og undervisningsministeriets 3. kontor før dette ministeriums deling bestyrede anliggender (de højere skoler og læreanstalter, biblioteker og museer m. m.). Til hvert af de 2 departementer hørte indtil videre kun et ekspeditionskontor, men som følge af det stadig voksende arbejdsstof, navnlig 1. departement, oprettedes der ved normeringsloven for finansåret 1920—21 under dette departement et nyt 2. ekspeditionskontor, til hvilket navnlig sagerne vedrørende abnormskoleundervisningen, børnehjem, opdragelsesanstalter og forebyggende børneforsorg henlagdes. Ved disse sagers inddragelse under det i 1924 oprettede socialministeriums område overførtes det nævnte nye kontor med det dertil hørende personale imidlertid til dette ministerium. Den videre udvikling af lovgivningen dels om den offentlige folkeskole og dels om de frie skoler under forskellige former forøgede efterhånden 1. departements arbejde i en sådan grad, at det efter en årrækkes forløb pånyblev nødvendigt at dele dette departement i 2 kontorer. Som følge heraf oprettedes ved normeringsloven for finansåret 1938—39 under 1. departement atter et nyt kontor til forvaltning af sager om seminarier, den videregående læreruddannelse, friskoler, folkehøjskoler, aftenskoler

og ungdomsskoler m. v. Tilsvarende vækst af arbejdsstoffet under 2. departement gjorde det få år efter nødvendigt også at dele dette departement, under hvilket der derfor ved normeringsloven for finansåret 1942—43 oprettedes et nyt kontor for hele det under departementet hørende eksamensskolevæsen.

Den her i store træk givne fremstilling af undervisningsministeriets organisatoriske udvikling skulle formentlig gøre det indlysende, at en tilbageførelse til den for mere end 30 år siden forladte tilstand med kun eet departementschefsembede i undervisningsministeriet ikke vil være mulig. Allerede det i 1917 oprettede nye departementschef semb edes tilblivelseshistorie taler i denne henseende sit tydelige sprog. Da dette embede, presset frem af udviklingen som en nødvendighed, kom til eksistens, havde ministeriet kun 2 kontorer — nu omfatter det 4. I året 1916, umiddelbart før det nævnte embedes oprettelse, udgjorde antallet af ekspeditioner for det samlede ministerium 33 349, for året 1948 var det tilsvarende tal 70 142, mere end det dobbelte. Til overflod kan endelig henvises til, at administrationskommissionen af 30. juni 1923 i sin i 1924 afgivne 1. betænkning, på et tidspunkt, da ministeriets arbejde langt fra var så omfattende som nu, efter en omhyggelig prøvelse kom til det resultat, at kommissionen måtte „finde det mest hensigtsmæssigt, at ministeriet vedvarende organiseres i 2 departementer". Kommissionen lod sig bl. a. herved lede af den betragtning, at „de 2 departementers sagområder er så vidt forskellige og hver for sig danner et afsluttet hele, at en deling i 2 departementer finder sted efter en meget naturlig skillelinie", betænkningens pag. 403.

Bilag 15.

FORVALTNINGSNÆVNET

Til forvaltningskommissionen af 1946.

Beretning nr. 2 vedrørende undersøgelsen i generaldirektoratet for statsbanerne.

Under den af forvaltningsnævnets sekretariat i samarbejde med de danske statsbaners organisationsudvalg iværksatte gennemgang af statsbanernes administrative forhold har man undersøgt og afgivet rapport vedrørende det under bogholderkontoret sorterende hovedbogholderi. Forvaltningsnævnet har for sit vedkommende intet at bemærke til de i rapporten fremsatte forslag, hvorom der i alt væsentligt er opnået enighed mellem statsbanernes administration og sekretariatet. På grundlag af rapporten skal nævnet fremsætte følgende beretning:

I. Arbejdet i hovedbogholderiet.

Hovedbogholderiets opgave er i regnskabsordningen af 1938 angivet således:

„Bogholderiet fører statsbanernes bogholderi og udfærdiger måneds- og årsregnskaber. Bogføringen er anlagt som maskinbogføring med benyttelse af kortsystemer. Til forvaltningsområderne udsendes månedlig gennemslag af hvert enkelt område vedrørende kontokort. Ligeledes opstilles hovedopgørelser med indenlandske befordringsmyndigheder. Bogholderiet foretaget daglig afstemning med de gennem kassererkontorets kasseapparater foretagne posteringer på grundlag af de fra kassererkontoret modtagne nulstillingskort.

Endvidere foretages i bogholderiet bogføring og regnskabsaflæggelse for statsbanepersonalets sygekasse.

Endelig foretager bogholderiet afregning med sygekasse, bibliotekerne, de anerkendte organisationer m. fl. over de i lønningerne afkortede kontingenter m. v."

Hovedbogholderiet er opdelt i to afdelinger, bogholderi m. v. og anvisningskontor m. v.

A. Bogholderiet m. v.

Bogholderiet er opdelt i den såkaldte „bogføring" og maskinbogholderiet, der beskæftiger ialt 14 personer incl. lederen, der er ekspeditionssekretær.

1. „Bogføringen".

„Bogføringen" har nedennævnte hovedopgaver:

a) Vedrørende regningsfortegnelser.
Konference af bilag med regningsfortegnelser og sammentælling af beløbene til kontrol med „udvendig kontering" samt eftersyn af kontering forinden bogføring i maskinbogholderiet.

b) Vedrørende mellemregninger, konteringslister, omposteringslister og lagerbalancer. Fuldstændig talkontrol og eftersyn af kontering m. m.

c) Vedrørende arbejder for fremmede og salg af gamle materialer. Førsel af reskontro over samtlige konti hos forvaltningsområder på grundlag af summariske opgørelser fra områderne og indtægtsfortegnelser fra anvisningskontoret. Afstemning og kontering af afsluttede regnskaber.
d) Udfærdigelse af posteringsblade.
Vedrørende bevægelser i mellemregning med finansministeriet og udbetalinger gennem Danmarks Nationalbank samt i mellemregning med andre befordringsmyndigheder m. v.
e) Opstilling af hovedafregninger med andre befordringsmyndigheder (måledlig). Sammenstilling og saldering af de i månedens løb bogførte poster.
f) Førsel af journal, råbalance og hovedbog.
g) Regnskabsaflæggelse for statsbanepersonalets sygekasse.

Ved ovennævnte arbejder er beskæftiget fire personer, en assistent og tre kontorassistenter.

Det er foreslået, at den hidtil udførte talkontrol bortfalder, samt at konteringskontrollen af regnings- og konteringsfortegnelser indskrænkes.

Arbejdet i „bogføringen" skulle herefter ifølge aftale med generaldirektoratet kunne udføres af $3\frac{1}{2}$ personer.

2. *Maskinbogholderiet.*

Den samlede bogføring efter hovedkonti foregår i maskinbogholderiet. Alle bilag posteres to gange, først på kontrolmaskiner, derefter på tekstskrivende maskiner.

For hvert forvaltningsområde er indrettet et kartotek med kontokort til posteringer.

Da statsbanerne skal aflægge regnskab månedsvis, må kartotekerne ved begge maskintyper skiftes månedvis.

Kontrolmaskinens kort afleveres efter afstemning til hovedrevisoratet hver måned.

Ved maskinbogføring, stempling af kort m. v. er foruden lederen af maskinbogholderiet, en kontorassistent, beskæftiget 8 personer. Udover de nævnte 9 personer er der til stadighed fra maskinbogholderiet afgivet 1 person til maskinskrivning i skrivestuen, og den samlede styrke er således for tiden 10 personer.

Man har drøftet muligheden af en forenkling af bogføringen, men har fundet, at dette spørgsmål mest hensigtsmæssigt må kunne løses i forbindelse med en gennemgang af de forskellige regnskabskontorer. Med henblik herpå foreslås der nedsat et regnskabsudvalg under organisationsudvalget, bestående af cheferne for godsafregnings- og statistkkontoret, revisions- og personafregningskontoret og bogholderkontoret samt repræsentanter for 2. hovedrevisorat og forvaltningsnævnets sekretariet. Dette udvalg bør endvidere tage stilling til, om der gennem regnskabet — i modsætning til nu — skal kunne fås de nødvendige oplysninger med hensyn til driftsplanering og omkostningsberegning.

Da det iøvrigt er konstateret, at omfanget af det daglige arbejde i maskinbogholderiet ikke helt står i forhold til personalets størrelse, er der truffet aftale om, at der i den kommende tid gennemføres en prøve af personalet, og at det personale, der findes egnet til at betjene maskinerne, videreuddannes på firmaet .,National"s skole (gratis service).

Når det nødvendige personale i løbet af nogen tid er i stand til at udføre det antal posteringer, der i det frie erhverv anses for normalt for personale, der udfører tilsvarende arbejde, vil maskinbogholderiet kunne afgive tre personer til andet arbejde i generaldirektoratet.

Der er i rapporten rejst det spørgsmål, om der bør indføres et akkordsystem for maskinbogføringsarbejdet. Dette spørgsmål vil imidlertid senere blive taget op til nærmere

overvejelse på et bredere grundlag, idet problemet ikke er specielt for statsbanernes bogholderikontor.

B. Anvisningskontoret ni. v.

Anvisningskontoret ledes af en fuldmægtig, der herudover leder arbejdet i arkivet og skrivestuen samt delvis i kontorchefens forværelse. Den pågældende er endvidere beskæftiget med budgetlægning, udarbejdelse af måneds-, kvartals- og årsregnskab er. Dette arbejde udføres i forbindelse med den kontorassistent, der er placeret i kontorchefens forværelse.

I anvisningskontoret, arkivet, skrivestuen og forværelset er beskæftiget ialt 10 personer, incl. fuldmægtigen.

1. Anvisningskontoret.

Anvisningskontoret har følgende hovedopgaver:

a) Opkrævning og postering af samt kontrol med de indtægter, der ifølge regnskabsordningen er henlagt til bogholderkontoret.
b) Anvisning af udgifter for tarif- og regnskabsafdelingen og handelsafdelingen.
c) Opstilling og beregning vedrørende opgørelser for kontrahenter m. fl., opgørelser til brug ved rentabilitetsberegninger.

Ved ovennævnte arbejder er beskæftiget 4 personer, en overassistent, en assistent, en kontorassistent og en kontormedhjælper.

Indtægts- og udgiftsbilag passerer i almindelighed revisions- og personafregningskontoiet til revision. Det er efter forhandling med hovedrevisoratet foreslået, at

1) dagbogsregninger (herunder medbenyttelsesregninger),
2) andre indtægtsregninger (med undtaglese af regninger vedrørende arbejder for fremmede, salg af kasserede materialer og belysning og gas til private),
3) udgiftsregninger (med undtagelse af forskud til medhjælp og tryksagsregninger),
4) bankudbetalinger og
5) advisbreve

for fremtiden ikke oversendes til R- og P-kontoret, der imidlertid som hidtil, forsåvidt angår indtægtskontrollen, foretager stikprøvevis revision i bogholderkontoret. Ved gennemførelsen af dette forslag vil anvisningskontoret (og arkivet) blive sparet for det ikke ubetydelige arbejde at føre kontrol med bilagenes oversendelse og tilbagesendelse.

2. Arkivet.

Arkivet har følgende hovedopgaver:

a) Indføring i indgået journal, aktering og fordeling af post.
b) Journalisering og afmærkning af ind- og udgået post.
c) Ekspedition af regnskaber.
d) Udlån og henlægning af sager.

Ved ovennævnte arbejder er beskæftiget 3 personer, en overassistent, en assistent og en kontorassistent.

Der er aftalt en omlægning og begrænsning i journalarbejdet, hvorved arbejdet i arkivet fremtidig vil kunne bestrides af 1 person.

3. Skrivestuen.

I skrivestuen er placeret 1 person (udlånt fra maskinbogholderiet), som har nedennævnte hovedopgaver:

a) Renskrivning, afskrift og afsendelse af post.
b) Fripasregnskab.
c) Duplikering af regnskaber og oversigter.

Der er pr. 1. april 1950 gennemført en omlægning af det nævnte arbejde, hvilket har medført, at pågældende medarbejder i en del af kontortiden vil kunne være til rådighed for lønnings- og pensionsanvisningen.

Det er iøvrigt foreslået, at arkiv og skrivestue sammenlægges, således at den daglige leder af dette bliver en kontorassistent.

II. Afsluttende bemærkninger.

Ved gennemførelsen af de i rapporten indeholdte forslag vil arbejdet i hovedbogholderiet efter aftale med generaldirektoratet kunne udføres af følgende personale, bortset fra kontorets chef, ekspeditionssekretær og fuldmægtig:

Arkiv og skrivestue	2	personer
Forværelse	0½	—
Bogføring	3½	—
Maskinbogholderi	6	—
Anvisningen	3	—
ialt	15	personer

hvilket betyder en besparelse på ialt 7 personer.

Kobenhavn, den 12. april 1950.

K. H. Kofoed. formand. **Andr. Mellier.** **V. Villadsen.**

Bodil Andersen.

Bilag 16.

FORVALTNINGSNÆVNET

Tilforvaltningskommissionen.

Ved skrivelse af 3. april 1948 henstillede statsregnskabsrådet til forvaltningsnævnet, at der blev foretaget en undersøgelse af, om bevogtningen af statens institutioner er ordnet på den mest rationelle og økonomiske måde, og om en udvidelse af slotsforvaltningens bevogtningsopgaver må anses for betimelig.

Statsregnskabsrådets henvendelse var foranlediget af en af 4. hovedrevisorat foretaget undersøgelse af udgiften til bevogtning af de under undervisningsministeriet hørende institutioner i København. En række af disse institutioner bevogtedes af A/S De forenede Vagtselskaber for et samlet årligt vederlag af 19 943 kr. 04 øre. Til sammenligning indhentede hovedrevisoratet et tilbud fra slotsforvaltningen på bevogtning af de samme 21 institutioner. I slotsforvaltningens tilbud kalkuleredes udgiften til en betydeligt mere effektiv bevogtning til 14 900 kr. årligt. Foranlediget af dette tilbud henstillede hovedrevisoratet til undervisningsministeriet, at kontrakterne med D.F.V. blev opsagt og bevogtningen overdraget slotsforvaltningen. Heri erklærede undervisningsministeriet sig principielt enig.

Hovedrevisoratet havde imidlertid modtaget en henvendelse fra D.F.V., hvori selskabet fremførte en række synspunkter til støtte for, at de omhandlede vagtområder ikke burde overtages af slotsforvaltningen, og rejste tvivl om rigtigheden af slotsforvaltningens kalkulation. Selskabet anså det for tvivlsomt, om det i det hele taget var rationelt, at slotsforvaltningen varetog bevogtningsopgaver udenfor slotsholmen (i videre forstand), og antydede, at det ved en rationel fordeling af bevogtningsområderne eventuelt ville yde staten en ikke uvæsentlig rabat (f. eks. 10—15 pet.). — Denne henvendelse fra D.F.V. gav anledning til, at sagen drøftedes i statsregnskabsrådet og rådets forannævnte henvendelse til nævnet.

Nævnet overdrog sekretariatet at foretage en nærmere undersøgelse af de omhandlede forhold.

Sekretariatet mente, at man i den foreliggende sag først og fremmest burde søge at verificere det af slotsforvaltningen afgivne tilbud og dernæst gennem en regnskabsmæssig undersøgelse af slotsforvaltningens samlede udgifter til bevogtningstjenesten forsøge at drage en sammenligning mellem disse og statens udgifter til D.F.V.s bevogtning i det omfang, oplysninger herom forefindes. Man har med andre ord udover vagtordningen ved de institutioner, som har givet anledning til, at denne sag er rejst, optaget til undersøgelse og overvejelse, om den for statsinstitutioner i hovedstaden for tiden etablerede vagtordning henholdsvis gennem slotsforvaltningen og D.F.V. kan siges at være indrettet på den mest hensigtsmæssige og økonomiske måde. Der er ved bedømmelsen af dette spørgsmål mange forhold at tage i betragtning, og det er forbundet med betydelige vanskelig-

heder at foretage de nødvendige sammenligninger. Blandt andet er der den forskel i slotsforvaltningens og D.F.V.s ronderingsprincipper, at slotsforvaltningen i så godt som samtlige institutioner gennemfører 4 ronderinger, medens D.F.V.s ronderinger svinger fra 1—4, formentlig afhængig af karakteren af de bevogtede institutioner eller af forskelligt skøn hos institutionslederne. Ved en sammenligning af værdien af 4 ronderinger sammenholdt med 2 kan det anføres, at vægternes første og sidste ronde anses for langt mere betydningsfulde end de ronderinger, der foretages derimellem. For januar kvartal 1949 har slotsforvaltningen således kun modtaget 16 rapporter vedrørende uregelmæssigheder konstateret under 2. og 3. rondering til samtlige bevogtede institutioner. Så godt som alle rapporter vedrører 1. rondering. 4 ronderinger er altså ikke dobbelt så effektiv som 2 og den beregnede udgift pr. kontrol med forskelligt ronderingsantal ikke et fuldt retfærdigt sammenligningsgrundlag. Endvidere må der ved sammenligningen mellem udgifterne ved slotsforvaltningens og D.F.V.s vagttjeneste tages hensyn til, at vægterne under slotsforvaltningen tilbringer ca. ½ af arbejdstiden med vagt i vagtstuerne; hvis opretholdelsen af tjenesten i vagtstuen skønnes påkrævet uafhængig af ronderingerne, bør man ikke ved vurderingen af udgifterne ved ronderingerne medregne lønudgifter for den tid, vægterne opholder sig i en vagtstue. Omvendt må denne udgift medregnes i samme omfang, som vagtstuerne er etableret af hensyn til ronderingen, eller hvor den faste nattevagt i sig selv må anses for upåkrævet. Hertil kommer, at man ved opgørelsen af de udgifter, som slotsforvaltningens vagttjeneste påfører staten, må supplere lønningsudgifterne med et beløb svarende til værdien af pensionsordningen for de som statstjenestemænd ansatte vægtere m. fl. Endelig bør der ved beregningen for slotsforvaltningens vedkommende medtages en vis andel i administrationsomkostninger og andre generelle udgifter.

Resultatet af de foretagne undersøgelser kan resumeres således:

1. Størrelsen af omkostningerne ved slotsforvaltningens bevogtning afhænger afgørende af vagtstuetiden og endvidere af bevogtningens effektivitet (antal ronderinger).
2. Den til grund for slotsforvaltningens tilbud på 14 900 kr. liggende kalkulation synes ikke holdbar; beløbet burde i alt fald have været ca. 22 000 kr.
3. Såfremt vagtstuetiden medregnes under slotsforvaltningens tilbud, må dette forhøjes til ca. det dobbelte, hvorefter slotsforvaltningens og D.F.V.s pris pr. kontrol bliver omtrent af samme størrelse.
4. En regnskabsmæssig undersøgelse af prisen pr. kontrol i den samlede bevogtning under slotsforvaltningen og D.F.V. giver henholdsvis ca. 28 øre og ca. 23 øre. Den for slotsforvaltningen beregnede pris på ca. 28 øre pr. kontrol kan nedsættes i samme omfang, som vagtstuetiden efter det foran anførte kan betragtes som en af ronderingstjenesten uafhængig omkostning — altså eventuelt indtil ca. det halve. — Endvidere må hensyn tages til bevogtningens effektivitet (ronderingsantal).

Ud fra dette resultat er sekretariatet nået til den opfattelse, at statens udgifter til slotsforvaltningens og D.F.V.s vagttjeneste nogenlunde ligger i samme niveau. Det synes derfor naturligt at overveje, om den rimeligste løsning ikke vil kunne opnås ved en hensigtsmæssig fordeling af vagttjenesten mellem de 2 institutioner. For at få et overblik over, hvorledes den nuværende fordeling af vagttilsynsstederne er, eftersom de betjenes af slotsforvaltningen eller D.F.V., og hvorledes man kunne tænke sig en fremtidig rationel ordning, har man inddelt hovedstadsområdet i 3 zoner: Zone 1 liggende indenfor en omkreds af 1 km fra Christiansborg, zone 2 liggende indenfor en omkreds af 1—1½ km

fra Christiansborg og zone 3, som ligger udenfor 1½ km.s grænsen. En optælling af vagttilsynsstederne viser følgende fordeling:

	Slotsforvaltningen	DFV
	antal vagtilsynssteder	
Zone 1	22	18
— 2	11	9
— 3	6	26
Ialt...	39	53

Det synes nærliggende at foretage en udveksling af vagttilsynet, således at man som hovedregel overfører slotsforvaltningens 17 tilsynssteder udenfor zone 1 til D.F.V. og omvendt D.F.V.s 18 tilsynssteder i zone 1 til slotsforvaltningen.

En ordning, hvorefter slotsforvaltningens bevogtningsområde begrænses til zone 1 og med afgivelse til D.F.V. af de udenfor dette område liggende institutioner, vil betyde en arbejdsmæssig fordel for såvel slotsforvaltningen som D.F.V., der jo også har stillet en ikke uvæsentlig rabatydelse i udsigt under forudsætning af en sådan ordnings gennemførelse. Det er imidlertid indlysende, at staten også fremtidig må forbeholde sig ret **til,** hvis det viser sig økonomisk fordelagtigt, at lade slotsforvaltningen overtage bevogtningen af institutioner, der ligger udenfor zone 1.

Under hensyn til det foran anførte om effektiviteten af 1. og 4. ronderinger i forhold til 2. og 3. ronderinger, har sekretariatet endvidere henstillet, at slotsforvaltningen i lighed med vagtselskaberne indskrænker bevogtningen til gennemsnitligt 2 á 3 ronderinger pr. nat, idet hensyn naturligvis må tages til institutioner, hvor ganske særlige forhold gør sig gældende.

Hvis gennemførelsen af foranstående forslag sammenholdt med forslaget om zoneændring bevirker, at ronderingstjenesten ikke i samme omfang som hidtil med fordel kan kombineres med vagtstuetjeneste, kan man inddele vagterne efter lignende principper som D.F.V., der gennemfører ronderingstjenesten uafhængigt af eventuel bevogtningstjeneste.

Endvidere har sekretariatet anset det for tvivlsomt, om alle de bestående vagtstuer med nattevagt bør bibeholdes uanset ronderingstjenesten. Ved en eventuel nedlæggelse af visse vagtstuer bør man muligvis for pågældende institutioner indføre alarmsystemer med direkte forbindelse til politiet eller til slotsforvaltningens vagtstue på Christiansborg (meldevagten). Endvidere er der i denne forbindelse formentlig anledning til også nærmere at undersøge, om den på og udenfor Slotsholmen etablerede dagvagttjeneste kan indskrænkes.

Sekretariatets foran omtalte undersøgelser og foreløbige forslag har været forelagt statsregnskabsrådet, der i princippet har givet tilslutning til indstillingen og har henstillet, at der blev optaget nærmere forhandlinger med slotsforvaltningen og D.F.V. om en omlægning af vagttjenesten ved statens institutioner efter de angivne hovedretningslinier.

Efter at sekretariatet har ført de således ønskede forhandlinger, har det til nævnet afgivet en indstilling, der i hovedtræk går ud på følgende:

Ved de første forhandlinger er slotsforvaltningen og pågældende institutioner indgået på at nedlægge visse vagtstuer, f. eks. i Mehldalsgade (ligningsdirektoratet) og Slotholmsgade 6. Der er forhandlet med repræsentanter for tipstjenesten om forhøjelse af vederlaget til slotsforvaltningen for vagttjenesten for denne institutions vedkommende.

Dette vederlag udgør for tiden 1 600 kr. årlig; det kan efter de førte forhandlinger forventes forhøjet til 8 000 kr. årlig.

Efter de af sekretariatet og slotsforvaltningen i forening foretagne undersøgelser kan ronderingerne på vagtfelterne *udenfor* Slotsholmen med få undtagelser nedsættes fra gennemsnitligt 4 til gennemsnitligt 2 pr. nat. Herigennem spares arbejdstid *svarende til 4 vægtere.* Indenfor slotsholmsområdet synes ronderingsantallet ikke med fordel at kunne indskrænkes til under 4. Dels kræver visse lokaler og anlæg særlig omhyggelig bevogtning, dels kræver de nødvendige faste vagtstuer en sådan belægning, at en indskrænkning af ronderingstallet ikke muliggør en tilsvarende indskrænkning i antallet af vægtere. Derimod vil der ved en omlægning af ronderingerne kunne opnås visse besparelser.

Med det formål at opnå en besparelse af bevogtningsudgifterne gennem en mere rationel fordeling af vagtområderne mellem D.F.V. og slotsforvaltningen er der indhentet tilbud fra D.F.V. på de nu af slotsforvaltningen varetagne bevogtningsopgaver i zone 2 og 3 bortset fra universitetsparkkvarteret. Samtidig har slotsforvaltningen opgjort sit behov for vægtere til bevogtningen af samtlige statsinstitutioner i zone 1 og i universitetsparkkvarteret, altså også de nu af D.F.V. i de pågældende områder varetagne bevogtningsopgaver.

Gennemførelsen af forslaget vil medføre en besparelse på ca. 180 000 kr. årlig og en merudgift på ca. 120 000 kr. årlig, eller en nettobesparelse på ca. 60 000 kr. årlig.

Til sammenligning med denne besparelse har man opgjort de økonomiske konsekvenser af slotsforvaltningens eventuelle overtagelse af samtlige stats-institutioners bevogtning i zone 1, 2 og 3. Man når her til en nettobesparelse på ca. 40 000 kr., hvilket beløb dog må reduceres ved slotsforvaltningens merudgifter til administration.

Under henvisning til de foran gengivne beregninger m. v. indstiller sekretariatet, at statens heromhandlede bevogtningsopgaver fortsat søges løst dels gennem slotsforvaltningens vægterkorps dels ved kontrakter med D.F.V. Forholdet til sidstnævnte selskab foreslås ordnet således, at den foran omtalte udretning af vagtområderne gennemføres derved, at slotsforvaltningen overtager bevogtningen af institutioner m. v. indenfor zone 1 og i universitetsparkkvarteret, ialt 34 bevogtningssteder. Omvendt overtager D.F.V. bevogtningen i zone 2 og 3 bortset fra universitetsparken, ialt 32 bevogtningssteder. En sådan ordning bør dog ikke gennemføres slavisk, efter en geometrisk trukket zonegrænse, idet det ikke kan være hensigtsmæssigt at lade zonegrænsen adskille naturligt sammenhørende vagtområder. Der kan således være mulighed for, at slotsforvaltningen får visse opgaver udenfor zone 1 og omvendt D.F.V. indenfor zonen, hvilket må afgøres i de enkelte tilfælde på grundlag af tilbud, men stort set vil den foreslåede zone formentlig blive den endelige. Endvidere må man være opmærksom på, at det måske i enkelte undtagelsestilfælde kan blive nødvendigt af særlige grunde at etablere en speciel ordning.

Når fordelingen er gennemført, må det imidlertid anbefales, at den som almindelig regel skal overholdes indtil videre også for eventuel ny tilkommende bevogtning, dog med de ovenfor nævnte undtagelser. Det kan ikke tilrådes, at man overlader det til den enkelte institution — eventuelt på basis af slotsforvaltningens eller D.F.V.s initiativ — at træffe afgørelse om, af hvem og i hvilket omfang en foreliggende bevogtningsopgave skal løses. Herom bør der formentlig fastlægges generelle regler, hvis fravigelse bør udkræve samtykke af et af de interesserede institutioner og bevogtningstjenester uafhængigt organ.

På den anden side må ordningen ikke bevirke en stivnen af bestræbelserne for at udføre bevogtningen så økonomisk og effektivt som muligt. Det må derfor forekomme anbefalelsesværdigt, at der f. eks. gennem hovedrevisoraterne føres den fornødne kontrol med D.F.V.s priser og slotsforvaltningens omkostninger gennem undersøgelse af kalkulationer og bevogtning m. v., således at man, såfremt forholdene skulle forskydes væsent-

ligt i den ene eller anden retning, har mulighed for at gribe ind, eventuelt gennem en ændring af zonegrænsen.

Sekretariatet har gjort opmærksom på, at bevogtningen af statens bygninger indenfor hovedstadsområdet muligvis også kunne rationaliseres på andre områder end de her nævnte. Eksempelvis er anført, at rigsdagsbygningen har sin egen bevogtningstjeneste, hvilket ligeledes er tilfældet med Amalienborgs palæer og en del andre statsbygninger. Sekretariatet har imidlertid ikke ment at burde komme nærmere ind på disse spørgsmål.

Forvaltningsnævnet kan for sit vedkommende tiltræde de i sekretariatets rapport indeholdte betragtninger og forslag og anbefale dem gennemført. Statsregnskabsrådet er gjort bekendt med sekretariatets sidste rapport og nærværende resumé.

København, den 17. april 1950.

K. H. Kofoed, formand. **Andr. Møller.** **V. Villadsen.**

Bodil Andersen.

Betænkning fra det af forvaltningskommissionen den 30. december 1947 nedsatte udvalg vedrørende kommunernes sociale udgifter.

Efter opfordring af de under forvaltningskommissionen nedsatte udvalg vedrørende amtskontorernes forretningsområde og de kommunale kontorers statslige forretningsområder nedsatte kommissionen under 30. december 1947 et underudvalg med den opgave at undersøge muligheden for en forenkling af kommunernes sociale regnskaber. Udvalget fik følgende sammensætning:

Chefen for forvaltningsnævnets sekretariat, nu amtmand over Præstø amt *S. Wechselmann* (Formand).
Kontorchef i indenrigsministeriet, nu amtmand over Tønder amt *M. J. Clausen.*
Regnskabschef *Henry Hansen,* Københavns magistrats 3. afd.
Kommunesekretær *Svend Iversen,* Dragør.
Sognerådsmedlem, nu sognerådsformand *Jens Jensen,* Rørbæk pr. Vesterlund.
Socialinspektør, nu socialdirektør *Johs. Mortensen,* Odense.
Amtsrevisor *Greis Nielsen,* Hillerød.
Amtsfuldmægtig *Richard Nielsen,* Nykøbing F.
Fuldmægtig, nu ekspeditionssekretær *P. Skadegård,* socialministeriet.
Kontorchef *H. Stjernqvist,* Det statistiske Departement.
Ekspeditionssekretær, nu kontorchef *V. F. Wedell-Wedellsborg,* socialministeriet.

Som sekretærer for udvalget har fuldmægtig *J. Bredsdorff,* forvaltningsnævnets sekretariat, og sekretær *H. Koldby Nielsen,* socialministeriet fungeret.

Udvalget har som led i sit arbejde indhentet oplysninger fra en række kommuner om den ved udarbejdelsen af de sociale regnskaber fulgte fremgangsmåde og det med udfyldelsen af de forskellige regnskabsindberetninger forbundne arbejde. Man har endvidere fra samtlige amter indhentet oplysning om tilrettelæggelsen af den af amtet og amtsrådet foretagne revision af regnskaberne. Endelig har man ved undersøgelser på stedet og drøftelser med repræsentanter for de pågældende styrelser indhentet oplysning om den behandling, regnskabsskemaerne undergår i socialministeriet, sygekassedirektoratet, landsnævnet for børneforsorg og statistisk departement. Om forskellige af de i udvalget overvejede forslag til en forenkling af regnskaberne har der været forhandlet med repræsentanter for sygekassedirektoratet og landsnævnet for børneforsorg. Udvalget har under sit arbejde holdt kontakt med amts- og kommuneudvalget samt det under kommissionen nedsatte udvalg vedrørende revisionen af statens tilskudsydelser. Med amts- og kommunevalget har det været aftalt, at spørgsmål om ændringer i de materielle lovregler i det hele betragtes som henhørende under dette udvalgs område og optages til behandling i udvalgets be-

tænkning om forenklinger indenfor sociallovgivningen. De i afsnit II pkt. 4 fremførte bemærkninger og forslag vedrørende revisionen af de sociale regnskaber har været drøftet på et fællesmøde med tilskudsrevisionsudvalget, der for sit vedkommende har kunnet tiltræde denne del af udvalgets betænkning.

Udvalget skal herefter afgive følgende betænkning:

I. Den bestående ordning og de almindelige forudsætninger for en forenkling.

1. Nugældende lovbestemmelser om regnskabsordningen for de sociale udgifter.

Ved socialreformens gennemførelse skete der en betydelig udvidelse af kommunernes regnskabsførelse over de sociale udgifter. Flere grunde var medvirkende hertil. For det første blev administrationen af de sociale udgifter, der tidligere havde været spredt på både kommunale og ikke-kommunale organer, *samlet* under kommunale organer, nemlig det sociale udvalg, børneværnsudvalget og kommunalbestyrelsen, hvorfor kommunens regnskabsførelse måtte blive mere omfattende end dens hidtidige regnskab med dele af de sociale udgifter. Dertil kom, at de nye *meget specificerede bestemmelser* sammen med *refusionsreglerne* og de dermed sammenhængende bestemmelser om et udvidet *tilsyn* fra amt og ministerium med kommunernes socialadministration medførte, at socialregnskabet måtte føres mere specificeret end det hidtil havde været tilfældet, og at årsregnskabet måtte bilægges en række uddrag og specifikationer til brug for refusionsberegningen og den kritiske revision. Endelig blev der udfra ønsket om, at der samtidig med socialreformens gennemførelse tilvej ebragtes en mere omfattende social *statistik*, pålagt kommunerne en udvidet indberetningspligt med hensyn til oplysninger til brug for udarbejdelsen af den sociale statistik.

Ifølge lov om offentlig forsorg, jfr. bekendtgørelse nr. 475 af 31. august 1946 (i hele den følgende tekst betegnet O. F.) og lov om folkeforsikring, jfr. bekendtgørelse nr. 425 af 18. juli 1946 (betegnet F. F.) gælder følgende hovedbestemmelser om førelsen og aflæggelsen af de sociale regnskaber samt om opgørelsen af refusionen af kommunernes udgifter oe udøvelsen af tilsyn med udgifternes beregning.

a. Der skal i hver kommune føres en registrant eller indrettes et kartotekssystem med oplysning om de understøttedes personalia, hjælpens art og størrelse m. v. (O. F. § 28, stk. 2). Der er af socialministeriet fastsat nærmere regler for registrantens indretning og førelse (jfr. navnlig bekendtgørelser af 6. september 1933 og 1. september 1942).

b. Efter at de poster i kommunens årlige regnskab, der er genstand for statsrefusion eller mellemkommunal refusion, er revideret af de kommunale revisorer og derefter decideret, indsender kommunen inden 1. september en afskrift af hver af posterne med tilhørende bilag til amtet. Efter at have gennemgået og om fornødent berigtiget det således modtagne, afgiver amtet inden 1. november indberetning til socialministeriet om, hvad hver enkelt kommune har anvendt til hver af de udgifter, der er genstand for refusion. Endvidere indsender amtet til direktoratet for sygekassevæsenet en fortegnelse over, hvad hver enkelt kommune har anvendt til invaliderenter. Fra Københavns og Frederiksberg kommuner samt evt. fra andre store kommuner, hvis forsørgelsesvæsen ledes af en selvstændig juridisk forvaltning, indsendes afskrifter af de omhandlede regnskabsposter inden 1. oktober direkte til socialministeriet.

Samtidig med indsendelsen af de nævnte afskrifter skal kommunen afgive indberetning om størrelsen af de indkomst- og grundværdibeløb m. v. der skal benyttes ved den mellemkommunale refusionsberegning. (O. F. § 76, F. F. § 71).

c. For refusionen af de sociale udgifter gælder følgende hovedbestemmelser:

1) På statsrefusion for udgifterne i henhold til forsorgsloven samt udgifterne til aldersrente udbetales for hvert regnskabsår kvartårlige forskud pr. 15. december, 15. marts, 15. juni og 15. september. Forskudene beregnes på grundlag af foreløbige halvårlige regnskabsopgørelser, der gennem amtet indsendes til ministeriet. Endelig berigtigelse af statsrefusionen skal være foretaget senest den 1. februar i det følgende regnskabsår (O. F. §§ 80 og 81, F. F. § 68).

2) Opgørelsen af kommunernes tilsvar eller tilgodehavende i henhold til bestemmelserne om mellemkommunal refusion afsluttes den 31. december for det foregående regnskabsår og berigtigelse ved ind- eller udbetaling finder sted senest den følgende 31. januar (O. F. § 78, F. F. § 72).

De under 1) og 2) nævnte beregninger af forskud og endelig refusion foretages af socialministeriet med bistand af statistisk departement, dog beregnes og anvises statsrefusionen for børneværnsudgifter af landsnævnet for børneforsorg.

3) Opgørelsen af tilskudet fra den fælleskommunale udligningsfond for et regnskabsår foretages af det statistiske departement i løbet af den følgende januar måned og tilskudet anvises af indenrigsministeriet i det derefter følgende regnskabsår med ¼ henholdsvis den 15. juni, 15. september, 15. december og 15. marts (lov nr. 100 af 14. april 1937, jfr. lov nr. 95 af 10. marts 1941, § 3).

4) Statens og invalideforsikringsfondens andel af udgifterne til invaliderenter anvises inden 31. december. Forskud herpå udbetales kvartalsvis med mindst $^4/_7$ og højst $^5/_7$ af kommunernes udgifter i det foregående kvartal. Beregning og anvisning af forskud og refusion foretages af sygekassedirektoratet. (Bek. nr. 331 af 18. december 1937).

d. Tilsyn med kommunernes sociale udgifter føres af amterne samt af socialministeriet, for børneværnsudgifternes vedkommende dog af landsnævnet for børneforsorg og for invaliderenteudgifterne af sygekassedirektoratet.

Sognekommunernes sociale udgifter underkastes ligesom deres øvrige udgifter foruden revision af de kommunale revisorer en revision ved *amtsrådets* foranstaltning i overensstemmelse med landkommunallovens § 16. Ifølge forsorgsloven foretager dernæst *amtet* en gennemgang af regnskaberne (O. F. § 76, stk. 1). Vedrørende amtets tilsyn er det endvidere fastsat, at amtmændene er berettiget til og i givet fald forpligtet til at gribe ind, når de kommer til kundskab om forhold, der er i strid med lovens regler eller med de forudsætninger, på hvilke disse bygger. Det er herunder deres pligt at træffe de fornødne foranstaltninger overfor en kommune, der enten ikke forsørger en trængende på forsvarlig måde eller som ikke udviser en forsvarlig økonomi med hensyn til udgifter til den offentlige forsorg. (O. F. § 43, stk 4). I folkeforsikringsloven er det fastsat, at amtet, hvis det ved gennemsynet af regnskaberne eller på anden måde kommer til kundskab om, at invalide- eller aldersrente er ydet til dertil uberettigede, eller at lovens bestemmelser iøvrigt er tilsidesat, har at træffe afgørelse i sagen eller foranledige, at spørgsmålet forelægges den kompetente højere myndighed. (F. F. § 69).

Efter indsendelsen til socialministeriet af regnskaberne over forsorgsudgifterne undergives udgifterne en efterfølgende kritisk revision, der forsåvidt angår børneværnsudgifterne foretages af *landsnævnet for børneforsorg* og iøvrigt af *socialministeriet* (0. F. § 82). Folkeforsikringsloven indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse om kritisk revision af udgifterne til invalide- og aldersrente, men i de om lovens gennemførelse udstedte bestemmelser er det forudsat, at aldersrenteudgifterne gennemgås kritisk af ministeriet, og at invaliderenteudgifterne revideres af *direktoratet for sygekassevæsenet.*

2. Regnskabsmaterialet og dettes behandling efter den nugældende ordning.

Der er af socialministeriet fastsat detaillerede regler om det materiale, der af kommunerne skal indsendes til amtet og ministeriet til brug for tilskudsberegningen, revisionen og opgørelsen af den sociale statistik (jfr. navnlig bekendtgørelse af 28. juni 1934 og cirkulære af 31. maj 1935). Oprindelig måtte kommunerne udfylde et sæt skemaer til brug for amtsrådets revision og et andet sæt skemaer til brug for ministeriets kritiske revision m. v., ialt ca. 34 forskellige skemaer. Dette forhold blev i 1935 ændret ved indførelse af et nyt sæt skemaer, beregnet såvel for amtsrådets som ministeriets revision. Ifølge det nugældende indberetningssystem skal kommunerne foruden en afskrift af det samlede socialregnskab indsende 10 forskellige hovedskemaer. De 2 er uddrag af regnskabet, omfattende de poster, der er genstand for henholdsvis statsrefusion og for mellemkommunal refusion samt tilskud fra den fælleskommunale udligningsfond, medens de 8 indeholder specifikationer og statistiske oversigter over de enkelte hovedposter indenfor det sociale regnskab. herunder fortegnelser over de personer, der har oppebåret understøttelse, invaliderente og aldersrente samt over bidragspligtige og børn under børneværnets forsorg. Vedrørende udfyldelsen af forsorgsfortegnelsen og aldersrentefortegnelsen gælder forskellige regler for kommuner med under og over 3000 indbyggere, idet kun de førstnævnte er forpligtede til at opføre samtlige understøttede, henholdsvis rentemodtagere på skemaet. Ligeledes gælder særlige regler med hensyn til udfyldelsen af fortegnelserne for Københavns kommunes vedkommende. En oversigt over skemaerne og de for udfyldelsen gældende regler er givet i vedlagte bilag 1.

Med hensyn til forretningsgangen ved skemaernes udfyldelse og deres behandling i de forskellige instanser, der medvirker ved tilskudsberegningen, revisionen og opgørelsen af den sociale statistik, er den nugældende ordning i hovedtræk følgende:

a. Kommunernes regnskabsaflæggelse.

Om regnskabsførelsen for de sociale udgifter er der fastsat særlige bestemmelser i socialministeriets ovennævnte bekendtgørelse af 6. september 1933. Det er således fastsat, at der i kommunens regnskab skal føres en særskilt konto for hver enkelt understøttelsesart, at der for hver understøttet hovedperson skal føres et registerkort med oplysning om pågældendes personalia og om den til pågældende ydede hjælps art og størrelse, eventuelt således, at sidstnævnte oplysninger føres på særlige til hovedregisterkortet hørende regnskabskort.

Arbejdet med afslutningen af de sociale regnskaber strækker sig i de fleste kommuner over 2—3 måneder indenfor perioden maj til august. Personfortegnelserne og de øvrige specifikationer udfærdiges som regel først. Efter at fortegnelserne er udfyldt, udarbejdes hovedregnskabsskemaet og de 2 regnskabsuddrag, hvis tal skal stemme indbyrdes

og med slutsummerne ifølge de specificerede fortegnelser. Alle bilagene udfyldes normalt først i kladde, hvorefter de renskrives. I de mindre kommuner udføres hele arbejdet af sognerådsformanden og kassereren, evt. i forening med kommunesekretær eller bogholder, medens arbejdet for de større kommuners vedkommende i det væsentlige udføres af kontorpersonale.

b. Den kommunale revision.

Inden videresendeisen til amtet revideres regnskaber og fortegnelser af de kommunale revisorer, der ved påtegning attesterer, *at* regnskabsuddragene er i overensstemmelse med kommunens regnskab, *at* de på fortegnelserne opførte personer og beløb stemmer med kommunens registrant samt *at* fortegnelsernes slutsummer er overensstemmende med regnskabsuddragene og kommunens hovedregnskab. Omfanget af den revision, der ligger til grund for de kommunale revisorers attest, må antages at være ret forskellig og bl. a. afhængig af, om kommunens regnskab — således som tilfældet er for de fleste købstadkommuner og en del af de større landkommuner — foruden revision af de valgte kommunale revisorer, der ikke kan forventes at have større kendskab til den sociale lovgivning, tillige underkastes løbende revision af statsautoriseret revisor eller af købstadforeningens revisionsafdeling.

c. Amtsrådets og amtets revision.

Amtsrådets revision af sognekommunernes sociale regnskaber finder sted med hjemmel i den almindelige bestemmelse i landkommunallovens § 16, hvorefter sognekommunernes regnskaber med bilag, bemærkninger og besvarelser inden udgangen af oktober måned indsendes til amtsrådet, som lader det revidere og påkender de af sognekommunernes revisorer eller af dets egen revision gjorte udsættelser. Da amtsrådets revision og decision af de sociale regnskaber skal være afsluttet inden regnskabernes videresendelse til amtet, må denne del af revisionen ske forlods og særskilt, jfr. cirkulære af 31. maj 1935.

Medens der ikke er fastsat nærmere bestemmelser om arten og omfanget af amtsrådets revision er der for *amtets* revision i henhold til O. F. § 76, stk. 1, og F. F. § 66, stk. 1 fastsat en række regler, dels af almindelig karakter, dels med hensyn til revision af de enkelte fortegnelser m. v., navnlig bekendtgørelse af 28. juni 1934 og cirkulære af 31. maj 1935. Som almindelig retningslinie for amtets revision er det angivet, at amtet skal gennemgå samtlige indsendte regnskabsuddrag med bilag. I talmæssig henseende skal det påses, at opgørelserne til refusion er rigtig udregnede, og at de modtagne fuldstændig udfyldte fortegnelser stemmer med regnskabsuddragene. Endvisere skal amtet foretage en kritisk revision ved på grundlag af det foreliggende materiale at danne sig et indtryk af kommunernes administration af de sociale udgifter samt bl. a. påse, at der ikke ydes hjælp, der overstiger grænserne for forsikringshjælp, og at der ikke ydes dobbeltforsørgelse, ligesom det ved stikprøver skal undersøges, om hjælpen i enkelttilfælde er ydet i overensstemmelse med lovens forskrifter.

Udvalget har fra samtlige amter indhentet oplysning om, hvorledes revisionen i praksis er tilrettelagt. Af oplysningerne, der er sammenstillet i bilag 2, fremgår det at revisionsordningen er ret forskellig i de enkelte amter, men at det dog er hovedreglen, at amtsrådets og amtets revision finder sted samtidig og foretages af den under amtsrådet ansatte amtsrevisor, der foretager den almindelige gennemgang af sognekommunernes regnskaber.

Amtsrådets og amtets revision af de sociale regnskaber strækker sig normalt over 2—3 måneder. Når revisionen er tilendebragt, udfærdiger amtet

1) en indberetning til ministeriet om de for hver kommune beregnede resttilskud på statsrefusion af forsorgsudgifter og aldersrenteudgifter,
2) en indberetning til sygekassedirektoratet om den for hver kommune beregnede rest-refusion for udgifter til invaliderenter.

Indberetningen til ministeriet vedlægges samtlige fra kommunerne modtagne regnskabsuddrag og fortegnelser med undtagelse af børneværnsfortegnelsen, der allerede tidligere skal være indsendt til landsnævnet, og invaliderentefortegnelsen, der vedlægges indberetningen til sygekassedirektoratet.

d. Refusionsberegningen.

Hele det til ministeriet indkomne materiale oversendes til statistisk departement, der på socialministeriets vegne foretager opgørelse af restrefusionen på statstilskud og beregning af den mellemkommunale refusion samt udligningsfondens tilskud til de sociale udgifter. Bearbejdelsen af materialet omfatter i grove træk:

1) en fuldstændig talmæssig revision af regnskabsuddrag I og II og sammendragsopstillingerne på de enkelte fortegnelser med indbyrdes afkonferering af poster, der optræder på flere skemaer.
2) en række revisionsarbejder af mere kritisk art, herunder kontrol med, at de på regnskabsuddragene opførte forskud og berigtigelser stemmer med ministeriets materiale, at beregningerne af rådighedsbeløb m. v. er rigtig foretaget, og at det på regnskabsuddrag **II** under konto **VIII** angivne beregningsgrundlag for den mellemkommunale refusion stemmer med de tilsvarende poster i kommunernes tidligere afgivne indberetninger til departementet om den kommunale skatteudskrivning;
3) amtsvis rekapitulation af hele materialet og udfærdigelse af selve refusionsopgørelserne.

Refusionsberegningen strækker sig over november og december måned, hvor et større personale under ledelse af embedsmænd i departementet er beskæftiget med denne opgave. Opgørelserne over stats- og mellemkommunal refusion foreligger færdige omkring den 20. december, hvorefter ministeriet inden månedens udgang giver kommunerne meddelelse om deres tilsvar eller tilgodehavende i henhold til opgørelserne. Endelig afregning foretages ved ind- eller udbetaling gennem pågældende amtstue inden 31. januar. Foruden den årlige refusionsopgørelse foretager departementet også den halvårlige beregning af forskud på statsrefusion.

e. Socialministeriets kritiske revision.

Om arten og omfanget af ministeriets kritiske revision er der ikke fastsat nærmere regler. I bekendtgørelse af 28. juni 1934 om den kritiske revision udtales således kun, at det til brug for ministeriets undersøgelser såvel af foreliggende enkelttilfælde som af de enkelte kommuners administration af de sociale udgifter kan blive nødvendigt at indkræve yderligere oplysninger fra kommunerne eller at udsende revisorer, der på stedet skal have lejlighed til ved gennemsyn af kommunernes regnskabsførelse og registranttilførsler tilligemed akterne ved stikprøver at undersøge kommunernes administration af de sociale udgifter.

For Københavns kommunes vedkommende er det fastsat, at den kritiske revision hovedsagelig vil være at foretage på stedet ved dertil af ministeriet udsendte revisorer, **der** foretager revisionen ved stikprøver.

I praksis omfatter ministeriets revision dels en efterfølgende gennemgang og kontrol af de af statistisk departement foretagne rettelser og konstaterede uoverensstemmelser ved den talmæssige revision, dels en kritisk gennemgang af enkelttilfælde i henhold til kommunernes fortegnelser (navnlig forsorgsfortegnelsers oplysninger om udgifter efter O. F. § 69—70 og til udlændingehjælp) samt de hovedtal i fortegnelsenre, der i særlig grad belyser kommunernes sociale administration (overskridelse af rådighedsbeløb, inddrivelsesprocent m. v.).

Revisionsarbejdet udføres principielt af ministeriets juridiske personale, dog således at det mest rutinemæssige arbejde overlades til kontorpersonalet. Til det pågældende kontor er foruden revisionssagerne henlagt sager vedrørende fastsættelsen af bidrag til særforsorgspatienter, kontrol med afregningen af renter vedrørende rentemodtagere under særforsorg og registrering af personer uden forsørgelsessted eller under særforsorg.

f. Sygekassedirektoratets revision m. v.

Det til sygekassedirektoratet indsendte materiale — invaliderentefortegnelser og amtets indberetning om refusion — underkastes, forinden restrefusionen anvises, en foreløbig talmæssig revision. Efter at restrefusionen i slutningen af december er anvist til kommunerne, foretages den mere detaillerede revision af fortegnelserne, om hvilken det i cirkulære af 31. maj 1935 er angivet, at direktoratet skal have opmærksomheden henvendt dels på, om der måtte forefindes konteringsfejl, der kan få indflydelse på refusionen, dels om der måtte forefindes tilfælde, i hvilke der er udbetalt for meget eller for lidt i invaliderente.

Revisionen, der foretages på grundlag af et i direktoratet oprettet kartotek over samtlige rentemodtagere, som føres á jour efter invalideforsikringsrettens kendelser og direktoratets sager, omfatter en fuldstændig revision af alle de oplysninger i fortegnelserne, som kontrolleres på grundlag af direktoratets kartotek eller de i fortegnelserne opførte indtægtsbeløb m. v.

Direktoratets revision strækker sig normalt over 8 måneder, således at amterne, der i henhold til de gældende bestemmelser træffer afgørelse om berigtigelse af fejl, modtager direktoratets bemærkninger i juni måned, inden kommunerne har afsluttet fortegnelserne for det følgende år.

g. Landsnævnet for børneforsorgs revision.

Børneværnsfortegnelserne indsendes fra købstadkommunerne direkte til landsnævnet, fra sognekommunerne gennem amtet efter foretagen amtsrådsrevision, i begge tilfælde ledsaget af samtlige bilag. I landsnævnet foretages først en talmæssig afstemning af listerne, og de til mellemkommunal refusion anmeldte beløb overføres til en samlet kommunefortegnelse, der tilstilles ministeriet omkring 1. november.

Om landsnævnets revision er det iøvrigt i bekendtgørelse af 28. juni 1934 fastsat, at den skal omfatte en talmæssig og kritisk revision af de modtagne opgørelser. Det skal herunder påses, *at* forsorgen er lovligt etableret eller forlænget, *at* betaling på opdragelseshjem og for privat anbragte børn er i overensstemmelse med de fastsatte takster m. v., *at* udgifterne til særlig uddannelse eller andre ekstraordinære udgifter ligger indenfor formålet med børneværnet, og *at* kommunerne har foretaget de til inddrivelse af børneværnsbidrag og alimentationsbidrag fornødne skridt.

Revisionen, der i praksis foregår ved sammenholdelse af fortegnelserne og de dertil hørende bilag, der er samlet for hvert barn, med landsnævnets kartotek over børn under børneværnet, strækker sig normalt over 6 måneder og er afsluttet omkring 1. april. Foruden

fortegnelserne reviderer landsnævnet opgørelserne over bidragsfonden, efter at de er blevet talmæssig gennemgået i statistisk departement i forbindelse med revisionen af uddrag I, samt de direkte fra opdragelseshjem m. v. indsendte opgørelser over udgifter, der er genstand for statsrefusion i h. t. O. F. §§ 64 og 65.

h. Omgørelsen af den sociale statistik.

Kommunernes regnskabsskemaer udgør sammen med særlige indberetninger fra sygekassedirektoratet, arbejdsdirektoratet, overinspektionen og landsnævnet grundmaterialet ved opgørelsen af den sociale statistik. Om hovedresultaterne af den statistiske behandling afgives en årlig beretning, der fremkommer i statistiske efterretninger og normalt falder i 2 afsnit, et om de sociale udgifter og et om de understøttede personer. De vigtigste tal herfra optrykkes desuden i statistisk årbog. Med nogle års mellemrum foretages en mere indgående undersøgelse vedrørende modtagerne af de forskellige former for offentlig hjælp samt alders- og invaliderentemodtagerbestandens sammensætning. Resultatet heraf offentliggøres i et hæfte af statistiske meddelelser, hvori der også optages et mere omfattende tekst- og tabelmateriale vedrørende den årligt opgjorte statistik. Efter planen skulle dette hæfte udsendes hvert 3. år, men på grund af arbejdet med andre socialstatistiske undersøgelser er hæftet foreløbig kun fremkommet for 3-årsperioden 1938-39—1940-41. Resultaterne af den sidst foretagne undersøgelse af alders- og invaliderentenyderbestanden er for hovedtallenes vedkommende offentliggjort i numre af statistiske efterretninger. Endelig fremkommer et omfattende tabelmateriale over de sociale udgifter i det af departementet med nogle års mellemrum udsendte tabelværk over kommune- og havneregnskaber.

Foruden de ovennævnte trykte beretninger afgiver statistisk departement i vidt omfang specielle redegørelser til ministeriet til brug ved forberedelse og behandling af lovforslag m. v.

3. Almindelige forudsætninger for en forenkling.

Som begrundelse for at gennemføre en forenkling af det nuværende regnskabssystem står i første række hensynet til at begrænse kommunernes arbejde med udfærdigelsen af indberetningerne. Af de af udvalget indhentede oplysninger fremgår det, at dette arbejde i øjeblikket er overordentlig omfattende og tidskrævende. Efter oplysninger fra en række sognekommuner kan det således anslås, at der til udarbejdelsen af det samlede socialregnskab medgår fra 50 til 200 timer alt efter kommunens størrelse, antallet af understøttede og det i kommunerne benyttede regnskabssystem. For købstæderne foreligger opgørelser fra Nyborg og Odense, der viser, at der til udfærdigelsen af socialregnskabet i sommeren 1948 (hvilket år på den ene side prægedes af forholdsvis få kommunehjælpsunderstøttede, på den anden side af, at aldersrentefortegnelsen til brug for den periodiske detailstatistik skulle udfyldes fuldstændigt også af de større kommuner) er medgået henholdsvis ca. 200 og ca. 1000 arbejdstimer. For Københavns vedkommende er der i 1948 medgået 4—5000 arbejdstimer til udfærdigelse af socialregnskabet. Ved et løst skøn ud fra nævnte tal kan det anslås, at arbejdet, i de 3 måneder det strækker sig over, beslaglægger omkring 150 000 arbejdstimer for kommunerne. Hovedparten af arbejdet falder på sognekommunerne og indenfor disse igen på udarbejdelsen af de specificerede fortegnelser over alders- og invaliderentemodtagere.

Når det betænkes, at der her er tale om et arbejde, der i sin helhed falder udenfor kommunernes daglige regnskabsførelse og endda i ganske overvejende grad har karakter

af en afskrift af posteringer, der både er noteret i kommunens bogholderi og i registranten over understøttede personer, finder udvalget det klart, at der foreligger meget tungtvejende grunde til at skride til en forenkling.

Ved siden af hensynet til at begrænse kommunernes arbejde med udfærdigelsen af indberetningerne, har man indenfor udvalget været opmærksom på ønskeligheden af en forenkling af det meget omfattende revisionsarbejde, som udføres af de efterfølgende instanser. Under det nuværende system medvirker ved revisionen både de kommunale revisorer, amtsrådet, amtet, socialministeriet, statistisk departement, sygekassedirektoratet og landsnævnet. Der beslaglægges i alle disse instanser personale til revisionsarbejdet, og det har — således som systemet er opbygget — ikke kunnet undgås, at der på adskillige områder finder dobbeltrevision sted. Også for revisionsarbejdets vedkommende finder udvalget derfor, at der foreligger vægtige grunde for at søge en forenkling gennemført.

De forslag til ændringer i det nuværende system, som har været drøftet i udvalget kan systematisk inddeles i

a) ændringer, som bygger på en indskrænkning af kommunernes pligt til at afgive oplysninger til centralstyrelsen, og
b) ændringer, som ikke medfører nogen indskrænkning i det oplysningsmateriale, som stilles til rådighed for centralstyrelsen.

ad a.

Ændringer af den førstnævnte karakter berører det principielle spørgsmål om, i hvilken udstrækning centralstyrelsen normalt bør have forelagt detailleret materiale til brug ved kontrollen med kommunernes sociale administration. Udvalget har i denne henseende gjort sig bekendt med den i 1933 af et af socialministeriet nedsat udvalg afgivne indstilling, som har dannet grundlag for det nuværende indberetningssystem, og hvori der gøres nærmere rede for de krav til regnskabsmaterialet, der må stilles ud fra hensynet til den i forsorgsloven foreskrevne kritiske revision og opgørelsen af den sociale statistik. Om de synspunkter, der gøres gældende i indstillingen, hvoraf et resumé er gengivet i bilag 3, skal udvalget bemærke, at disse naturligt præges af, at det dengang drejede sig om tilrettelæggelse af kontrollen med et helt nyt og i økonomisk henseende meget vidtrækkende lovkompleks, om hvis administration og virkninger, man endnu måtte mangle enhver erfaring. Det måtte derfor stå som en nødvendighed, at der blev adgang for centralstyrelsen til gennem detaillerede indberetninger at få et dybtgående indseende med administrationen i de enkelte kommuner, og at der blev mulighed for gennem den sociale statistik at give en fyldestgørende belysning af de ændringer i forsorgs- og rentemodtagerklientellets sammensætning og de modtagne ydelser, som den nye lovgivning medførte. Efter at der nu er hengået en årrække siden socialreformens gennemførelse, måtte der imidlertid være et naturligt grundlag for at lempe den af centraladministrationen udøvede kontrol og dermed omfanget af de indberetninger, som skal tilgå de centrale myndigheder, dels fordi disse myndigheder nu sidder inde med et omfattende erfaringsmateriale om lovens virkninger, dels fordi den lokale administration er kommet ind i fastere rammer, således at der er mindre behov for en central kontrol. Den faktiske udvikling er dog i de forløbne år ikke gået i retning af at indskrænke kommunernes pligt til indberetning, men snarere den modsatte vej. idet der kun på et enkelt område, nemlig aldersrentefortegnelserne, er sket lempelser i indberetningspligten, medens man på flere områder har udvidet centralstyrelsens revision, bl. a. med hensyn til invaliderentefortegnelserne og fortegnelserne over underholdsbidrag. Der har under udvalgets drøftelser været enighed om, at forudsætningerne

på nuværende tidspunkt må være til stede for at gennemføre ret omfattende lempelser i kommunernes indberetningspligt, og udvalget har lagt dette synspunkt til grund for en række af de i det følgende stillede forslag.

ad b.

Udvalget har under sine overvejelser været opmærksom på de områder, hvor en forenkling af arbejdet med udfærdigelsen og revisionen af de sociale regnskaber kan gennemføres, uden at selve oplysningsmaterialets kvalitet derved forringes. Ved de stillede forslag har man således søgt at imødekomme en række almindelige forenklingsmæssige krav, der ikke fyldestgøres af det nuværende system, herunder *at* alle indberetningsskemaer bør være så klart og enkelt opstillet, at de uden vanskelighed kan forstås og udfyldes af kommunerne, *at* samme oplysning som hovedregel kun bør kræves opført eet sted, *at* revisionen — da regnskaberne i så overvejende grad sammensættes af personlige konti — overalt hvor der er praktisk mulighed derfor, bør ske på grundlag af kommunernes originalmateriale, og *at* revisionsarbejdet bør være således fordelt mellem de forskellige reviderende instanser, at dobbeltrevision ikke finder sted.

Udfra ovennævnte almindelige forudsætninger for ændringer i det nuværende regnskabssystem redegøres i afsnit II for udvalgets forslag, der behandles i den rækkefølge, at der under 1—3 redegøres for de forslag, der er af mere generel betydning for indberetningernes form og omfang, herunder spørgsmålet om ændringer med hensyn til konteringen i de sociale regnskaber, tilrettelæggelsen af anvisning og udbetaling af forskud og resttilskud på statsrefusion og ordningen af revisionen, medens man under 4 behandler de forslag, der knytter sig til de enkelte regnskabsskemaer.

II. Udvalgets forslag.

1. Konteringen i de sociale regnskaber.

Der er i udvalget blevet peget på, at de nuværende krav om specifikation af de sociale udgifter er unødvendig store, og at det ville være ønskeligt, at udgifterne — bl. a. indenfor særhjælpsområdet — blev samlet på færre konti. Der er blevet henvist til, at de små kommuner har vanskeligt ved at kontere udgifterne rigtigt indenfor det nuværende detaillerede kontosystem, hvor en række af forsorgslovens bestemmelser f. eks. om særhjælp, har hver sin konto, og at det ved den daglige administration og ved årsafslutningen volder disse kommuner et betydeligt merarbejde at tage stilling til, hvilken underkonto i regnskabet den enkelte udgift skal belastes. Der er derhos henvist til, at den nuværende specifikation går væsentlig udover, hvad der er nødvendigt af hensyn til lovens administration, idet den ydede hjælp for en række kontis vedkommende anmeldes til refusion efter en og samme regel og har samme retsvirkning overfor modtageren.

Det er fra anden side i udvalget blevet fremhævet, at bibeholdelsen af den nuværende specifikation har betydning for centraladministrationen, fordi den danner grundlag for statistiske opgørelser af, hvor store beløb der er anvendt til de enkelte formål i lovgivningen, hvilke opgørelser ofte er nødvendige ved planlæggelse af nye foranstaltninger og til orientering om virkningerne af tidligere gennemførte foranstaltninger. Endvidere benyttes specifikationerne i et vist omfang ved den kritiske revision.

Udvalget skal først fremsætte den almindelige bemærkning, at regnskabsførelsen over de sociale udgifter ligesom al anden regnskabsførelse er et middel til at kontrollere og analysere de foretagne dispositioner, hvilket kun er muligt, såfremt regnskabet er delt

op på et større antal konti. Var det nu kun den enkelte kommune, der havde interesse af denne kontrol, kunne specifikationen tilpasses efter kommunens størrelse. Men for de sociale udgifter gør der sig det særlige hensyn gældende, at det er af væsentlig betydning for den centrale administration af den sociale lovgivning og for studiet af de sociale forhold at kende de samlede udgifters fordeling, og da det her drejer sig om overordentlig store belob, er det naturligt også at stille krav om en ret dybtgående specifikation.

Med denne almindelige betragtning som udgangspunkt har man i udvalget drøftet muligheden for at afhjælpe ulemperne ved det nuværende detaillerede konteringssystem

a) gennem en ændring af selve bogføringssystemet i kommunerne,
b) ved en indskrænkning af den underkontering, som finder sted indenfor visse hovedkonti,
c) ved at lempe kravene om underkontering for de mindre kommuner og
d) ved en lettere tilgængelig vejledning vedrørende konteringen.

ad a) Det er oplyst i udvalget, at ulempen ved at specificere udgifterne særlig gør sig gældende for de kommuner, der fører et primitivt kassejournalregnskab. Man vil i disse kommuner, hvor klientellet ikke er større end, at man kender hver enkelt ansøger og ret let er i stand til at afgøre, om hjælp kan ydes, være tilbøjelig til ved udgiftens afholdelse at nøjes med at postere beløbet på den pågældende hovedkonto i kassejournalen. Ved årsafslutningen står man da overfor det problem at skulle foretage en underkontering af samtlige bilag, forinden regnskabshæftet og skemaerne kan udfyldes, hvilket selvsagt medfører et meget stort merarbejde. For at imødegå denne ulempe vil det mest rationelle efter udvalgets opfattelse være, at kommunernes daglige regnskabsførelse tilpasses kravet om en detailleret kontering af udgifterne. Dette forudsætter *indførelse af hovedbogssystemet* i de kommuner, der i øjeblikket kun fører kasse journal.

Udvalget skal stærkt fremhæve ønskeligheden af, at alle sognekommuner fører hovedbog. I 8 amter er dette allerede gennemført, normalt efter henstilling fra amtsrådets revisor og med dennes bistand ved tilrettelæggelse af hovedbogens indretning, og for landet som helhed kan der regnes med, at ca. halvdelen af sognekommunerne fører hovedbog (herunder gennemskriftsbogholderi). Udvalget er imidlertid af den opfattelse, at de opgaver, der er henlagt til den sognekommunale forvaltning, efterhånden er blevet så omfattende og i økonomisk henseende så betydningsfulde, at der med fuld ret måtte kunne stilles det minimumskrav til regnskabsførelsen i alle sognekommuner, at der foruden kassebog føres en specificeret hovedbog. Det ville være en naturlig konsekvens heraf, at der til afløsning af de mange i brug værende hovedbogssystemer udarbejdedes nogle få mønstersystemer for hovedbogføringen i sognekommuner, hvorved der i fornødent omfang blev taget hensyn til forskellen i kommunernes størrelse og personalets regnskabsmæssige indsigt og samtidig blev givet fælles retningslinier og vejledning for hovedbogføringen. For så vidt angår de større sognekommuner, herunder navnlig forstadkommuner, skal udvalget i denne forbindelse henlede opmærksomheden på de fordele, der normalt vil være forbundet med at anlægge bogholderiet som gennemskriftsbogholderi, hvorved der ikke alene opnås mulighed for samtidig føring af kassejournalen og de enkelte hovedbogskonti, men endvidere at regnskaberne for de understøttede personer kan indpasses som led i det egentlige bogholderi, idet postering på kortene kan ske samtidig med postering i bogholderiets samlejournal. De fleste købstæder og en række både større og mindre sognekommuner, ialt 250—300 af landets kommuner, benytter allerede nu gennemskriftssystemet, for hvilket der er udarbejdet standardiserede kontokort for de forskellige grupper

af personkonti i de sociale regnskaber og en standardplan for kontoinddelingen i overensstemmelse med de krav, der i øjeblikket stilles om specifikation. Udvalget finder det derfor naturligt, at gennemskriftssystemet med eksempler på kontokortenes og kontoplanens opstilling medtages blandt de nævnte mønstersystemer som det system, der i det hele må anses for bedst egnet for kommuner over en vis størrelse. Da spørgsmålet om den almindelige regnskabsførelse i sognekommunerne iøvrigt ikke falder ind under udvalgets opgaver, skal man nøjes med at henlede opmærksomheden på spørgsmålet, hvis løsning udvalget må tillægge væsentlig betydning for en forenkling af kommunernes arbejde med de sociale regnskaber.

ad b. Udvalget har overvejet muligheden for en *indskrænkning af den nuværende kontospecifikation* indenfor særhjælpsafsnittet og med hensyn til udgifterne til alders- og invaliderente. Hvad først angår særhjælpen er det udvalgets indtryk, at en hovedvanskelighed for de små kommuner ligger i sondringen mellem, om en ydet hjælp i det enkelte tilfælde skal konteres som særhjælp eller kommunehjælp. Af hensyn til de forskellige retsvirkninger af hjælpen er det imidlertid klart, at denne grundlæggende specifikation må opretholdes, uanset at der ydes kommunerne samme refusion indenfor de 2 områder. Derimod er der indenfor udvalget enighed om, at en vis begrænsning må kunne gennemføres for de enkelte særhjælpskontis vedkommende, hvor der i øjeblikket på regnskabsuddrag II kræves specifikation på ikke mindre end 25 underkonti*). Det drejer sig i de fleste tilfælde kun om små beløb, som udbetales på de enkelte konti, og ved udarbejdelsen af statistiske oversigter sammendrages beløbene derfor også normalt på betydelig færre poster. Man finder således fra udvalgets side intet til hinder for, at hjælp til svangre og fødende kvinder samles på een konto mod nu 3, at hjælp til særfor sorgspatienter samles på een konto mod nu 7, og at en række af de sidst på regnskabsuddraget opførte konti (16 og 20—25) samles på een konto for særhjælp iøvrigt. Gennemførelsen heraf vil betyde en vis lettelse for de mindre kommuner ved udarbejdelsen af årsregnskabet. Udvalget skal dog understrege, at sålænge forsorgsloven indeholder særskilte bestemmelser om hver enkelt underart af særhjælp, og kommunerne er forpligtede til på registrantkortene at angive, i henhold til hvilken lovparagraf hjælpen ydes, vil den opnåede forenkling ikke være af så stor betydning, da kommunerne stadig på registrantkortene må foretage en underkontering af hjælpen. En væsentlig forenkling af særhjælpskonteringen vil derfor forudsætte, at man opgiver den nuværende sondering i selve loven mellem de forskellige særhjælpstilfælde og i stedet for fastsætter nogle få mere generelle regler om betingelserne for ydelse af særhjælp. Om betimeligheden af en sådan ændring af de materielle lovregler skal udvalget ikke udtale sig.

Udgifterne til alders- og invaliderente kræves i øjeblikket specificeret på alle de forskellige bestanddele, hvoraf renterne er sammensat (for aldersrentens vedkommende 15 underkonti, for invaliderenten 12 underkonti), hvilket medfører, at den enkelte renteudbetaling ved bogføringen skal splittes ud på et tilsvarende antal konti. Selvom udvalget ikke vil underkende den betydning, som en specifikation af renterne kan have ved overvejelser om rækkevidden af eventuelle ændringer i lovgivningen på dette område og til bedømmelse af kommunernes administration på de områder, hvor tillæg til renterne ydes på et skønsmæssigt grundlag, anser udvalget dog den nuværende specifikation for langt mere vidtgående end disse hensyn kan begrunde. Udvalget skal derfor henstille, at spørgsmålet om en sammendragning af underkonti optages til overvejelse af ministeriet, jfr. også bemærkningerne herom nedenfor side 197—98.

*) Samtlige henvisninger til poster i regnskabsskemaerne i dette og de følgende afsnit af nærværende betænkning vedrører de skemaer, der fandt anvendelse for kommunernes regnskabsår 1948—49.

ad c. Mulighederne for at *lempe kravene om underkontering for de mindre kommuner* har i udvalget været drøftet ud fra den betragtning, at det til statistisk brug ville være tilstrækkeligt at indhente oplysninger om den detaillerede udgiftsfordeling indenfor sognekommunernes område fra et mindre repræsentativt udvalg af kommunerne, således som det allerede nu praktiseres ved opgørelsen af en del af den sociale personstatistik. Der har dog i udvalget været enighed om, at dette hverken kunne gennemføres i den form, at det pålagdes bestemte kommuner at indrette sig på at afgive de mere detaillerede oplysninger år efter år, eller således at kommunerne på skift f. eks. hvert 5. år afgav et mere specificeret regnskabsmateriale. Derimod mener udvalget at udgifterne for visse underkontis vedkommende måtte kunne opgøres direkte efter kommunens originalmateriale, (registrantkort), såfremt dette materiale fra alle sognekommuner eller et repræsentativt udvalg af kommunerne stilledes til rådighed for statistisk departement, jfr. bemærkningerne herom side 194. Ordningen ville betyde, at disse underkonti ikke behøver at indgå i sognekommunernes kontosystem, hvorved hovedbogføringen og regnskabsafslutningen kunne forenkles tilsvarende.

ad d. Udvalget skal endelig bemærke, at en lettelse i kommunernes arbejde med kontering af de sociale udgifter ville opnås, såfremt alle de herom udstedte bestemmelser m. v., der i øjeblikket findes spredt i en række ministerielle bekendtgørelser og cirkulærer, blev samlet i en for alle kommuner gældende *vejledning* vedrørende førelsen af de sociale regnskaber. Udvalget skal derfor foreslå, at der udarbejdes en sådan vejledning, der formentlig mest praktisk følger det gældende kontosystem, således at der for hver konto gøres rede for, efter hvilke principper der skal bogføres på kontoen og tages stilling til de hyppigst forekommende tvivlsspørgsmål. Ved at opgive den almindelige cirkulæreform og udsende vejledning på løsblade, ville vejledningen stadig kunne føres á jour under hensyn til nye bestemmelser og opståede fortolkningsspørgsmål. Vejledningen ville endvidere i vidt omfang kunne erstatte de mange noter i regnskabsskemaerne, der gør disse unødig indviklede og uoverskuelige.

2. Anvisning og udbetaling af forskud og **resttilskud** på statsrefusion.

For at modtage *forskud* pa statsrefusionen for udgifter i henhold til forsorgsloven og folkeforsikringsloven i et regnskabsår skal kommunerne henholdsvis inden 1. november i det pågældende regnskabsår og inden 1. maj i det følgende regnskabsår indberette, hvilke udgifter der henholdsvis i regnskabsårets 1. halvdel og i hele regnskabsåret er afholdt til hver enkelt af de arter af hjælp, der er genstand for statsrefusion. På grundlag af disse indberetninger, der indsendes til amterne og af disse sammenarbejdes til en fælles kommunefortegnelse, anviser socialministeriet (for børneværnsudgifter landsnævnet for børneforsorg) pr. 15. december og pr. 15. marts i det pågældende regnskabsår hver enkelt kommune et forskud, hver gang svarende til halvdelen af det beløb, som skal refunderes af statskassen i henhold til indberetningen om udgifter afholdt i regnskabsårets 1. halvdel, og tilsvarende anvises pr. 15. juni og pr. 15. september i det følgende regnskabsår forskud for regnskabsårets 2. halvdel. Endelig berigtigelse af statsrefusionen for et regnskabsår (anvisning af **resttilskud)** finder sted pr. 1. februar i det følgende regnskabsår; denne berigtigelse sker på grundlag af de endelige reviderede regnskaber (regnskabsuddrag I).

Såvel for så vidt angår forskudsbeløbene som resttilskudene følger socialministeriet den praksis, at der gives kommunerne meddelelse om beløbene specificeret på hver enkelt

udgiftspost, og de anviste beløb kræves såvel i regnskaberne som i regnskabsuddrag I opført særskilt for hver udgiftspost. I sognekommunernes regnskabshæfte konteres som konsekvens af kasseregnskabssystemet samtlige de *i løbet af* regnskabsåret modtagne refusionsbeløb (forskud og resttilskud), af hvilke kun forskudene pr. 15. december og pr. 15. marts er refusion af udgifter afholdt i pågældende regnskabsår; i købstædernes regnskabsskema konteres den samlede statsrefusion (forskud + resttilskud), der forventes anvist *for* det pågældende regnskabsår; i regnskabsuddrag I, der som følge af skemaets funktion som grundlag for resttilskudsberegningen til resultat skal give det kommunen tilkommende resttilskud, fradrages under hver enkelt udgiftspost for samtlige kommuners vedkommende de for det pågældende regnskabsår anviste *forskudsbeløb*, uanset om de er anvist i løbet af dette regnskabsår.

Udvalget har drøftet forskellige forslag til en forenkling af den nuværende anvisnings- og udbetalingsordning:

a) Der er for det første rejst spørgsmål om at beregne de anviste forskudsbeløb på grundlag af det senest udarbejdede reviderede regnskab, således at kommunerne ikke skulle udarbejde de hidtil foreskrevne halvårlige indberetninger, der alene anvendes ved forskudsberetningen.

b) Det er endvidere foreslået, at de anviste beløb bliver posteret under en enkelt post og ikke som hidtil specificeret på de enkelte udgiftsposter.

c) Der er fremkommet ønsker om, at samtlige forskud på statsrefusion af udgifter afholdt i et regnskabsår anvises i løbet af dette regnskabsår, da det nuværende system volder vanskeligheder for kommuner med et kasseregnskabssystem, fordi der som ovenfor nævnt skal konteres forskellige beløb i sognekommuneregnskabet og i regnskabsuddrag I for samme regnskabsår.

d) Endelig har udvalget behandlet spørgsmålet om henlæggelse af beregning og anvisning af forskud og resttilskud til amterne.

ad a) Med hensyn til spørgsmålet om at anvise forskud *på grundlag af det senest udarbejdede reviderede regnskab* har udvalget anset det for mindre væsentligt, om der anvises forskud, der mere eller mindre nøje svarer til størrelsen af udgifterne på anvisningstidspunktet. Da en ændring som den anførte imidlertid ville betyde, at forskudsbeløbene ville blive beregnet på grundlag af udgifterne i en periode, der lå længere før anvisningstidspunktet end efter den nugældende ordning, ville den medføre ulemper for kommunernes likviditet, hvis udgifterne i en periode stiger kraftigt. Ved gennemførelsen af en ændring måtte derfor af hensyn til kommunernes likviditet indføres undtagelsesbestemmelser, der tillod kommunerne at begære forskud anvist på grundlag af særlige indberetninger i lighed med de nu anvendte. Da dette ville medføre et administrativt besvær, der måske ville gøre den tilstræbte forenkling ganske illusorisk, og da det endvidere i udvalget er oplyst, at udarbejdelsen af de særlige forskudsindberetninger ikke medfører særlig store vanskeligheder for kommunerne, fordi der kun skal indberettes summarisk opgjorte beløb for hver udgiftspost, har udvalget ikke ment at kunne gå ind for, at det nuværende grundlag for beregning af forskudene ændres.

ad b) En ændring af socialministeriets skrivelser om anvisning af forskud, således at disse *ikke specificeres* på hver enkelt udgiftspost, og en tilsvarende ændring af regnskaberne, således at de anviste statsrefusionsbeløb fradrages under een samlet post, vil medføre en væsentlig lettelse ved kommunernes regnskabsførelse. Efter en i socialmini-

steriet foretagen undersøgelse vil en sådan ændring, der også medfører en forenkling af arbejdet for den anvisende myndighed, ikke volde særlige tekniske vanskeligheder. Det er i udvalget anført, at det hidtidige konteringssystem har haft den fordel for kommunerne, at disse let kunne overse størrelsen af kommunernes nettoudgift under de enkelte udgiftsarter, et forhold, der er af betydning ved udarbejdelsen af overslaget. Det må imidlertid herimod anføres, at en opstilling, der muliggør dette overblik, i det foreliggende system kun anvendes, for så vidt angår statsrefusionsbeløbene, men derimod ikke forsåvidt angår kommunernes mellemværende med det mellemkommunale refusionsforbund og den fælleskommunale udligningsfond. Yderligere må det anføres, at det efter sagens natur er meget vanskeligt at opstille et overslag over de sociale udgifter, hvis størrelse i høj grad er afhængig af den økonomiske udvikling i årets løb. Hertil kommer, at det senere i nærværende betænkning omhandlede forslag til et nyt regnskabsskema vil give et klart overblik over alle refusionsbeløb for hver enkelt udgiftspost.

Udvalget skal derfor foreslå, at samtlige statsrefusionsbeløb fremtidig posteres under en samlet post i kommunernes regnskab, og at der i meddelelserne om forskud ikke foretages nogen specifikation på de enkelte udgiftsposter. Af hensyn til kommunernes kontrol af den endelige berigtigelse af statsrefusionen, må derimod i skrivelserne om resttilskud i lighed med den hidtil fulgte praksis foretages en specifikation af det samlede refusionsbeløb for regnskabsåret.

ad c) Som begrundelse for ønsket om, at samtlige forskud på statsrefusion af udgifter *afholdt i et regnskabsår* burde *anvises i løbet af dette regnskabsår,* er det anført at den nugældende ordning volder regnskabsmæssige vanskeligheder for sognekommunerne, der ved udfyldelsen af regnskabsuddrag I må fravige kasseregnskabssystemet ved at opføre 2 forskudsbeløb modtaget efter regnskabsårets slutning, dels er det anført, at kommunerne nu modtager forskudene for en vis periode gennemsnitlig 7 måneder efter, at udgifterne er afholdt, og at det er ønskeligt, at denne tid afkortes mest muligt.

Det sidstnævnte synspunkt, der er af finanspolitisk karakter, falder udenfor udvalgets kommissorium. De regnskabsmæssige ulemper vil være mindre væsentlige, hvis der foretages den ovenfor foreslåede ændring af posteringen, således at refusionsbeløbene fradrages under en samlet post i stedet for under hver enkelt udgiftspost. Den i et efterfølgende afsnit foreslåede ændring af refusionsberegningsskemaet, hvorved der opnås en klarere fremhævelse af, at fradraget af statsrefusionen ikke indgår i en egentlig regnskabsopstilling, men alene i en opgørelse af, hvor stort et beløb der tilkommer kommunerne udover de beløb, der tidligere er givet meddelelse om, vil reducere ulemperne yderligere.

Udvalget har derfor ikke fundet hensynet til en regnskabsmæssig lettelse så vægtigt, at det kunne begrunde en reform med en betydelig finansiel virkning.

ad d) Foruden disse forslag af mere teknisk karakter har udvalget drøftet muligheden for, at arbejdet med beregning og anvisning af forskud og resttilskud på statsrefusion *henlægges til amterne* i stedet for centraladministrationen.

Såfremt man gennemfører udvalgets i det følgende afsnit stillede forslag om i højere grad at lade amterne være endelig revisionsinstans, vil en anvisning fra amterne efter udvalgets opfattelse være en naturlig konsekvens heraf. Da de indberetninger og regnskabsskemaer, der danner grundlaget for anvisningerne, indsendes til socialministeriet gennem amterne, vil en ændring som foreslået imidlertid også under den nugældende revisionsordning betyde en forenkling af forretningsgangen. Nogen betænkelighed synes der heller ikke at knytte sig til forslaget under den nugældende revisionsordning. For så vidt

angår forskudsanvisningen, foretages nemlig ingen egentlig revision, men der foretages alene en beregning af refusionsbeløbene, og beregningen af resttilskudsbeløbene finder sted straks efter, at socialministeriet har modtaget regnskabsuddragene, og altså inden ministeriets kritiske revision finder sted.

I teknisk henseende er forholdet i forvejen det, at anvisningen for størstedelen af udgifterne sker ved ordrer til amtstuerne, og der vil intet principielt være til hinder for, at disse ordrer kan udstedes af amterne. De udbetalte beløb vil som hidtil gennem amtstuerne blive adviseret til de pågældende centralbogholderier til postering i statsbogholderiet. Til centralbogholderiet må endvidere fra amterne indsendes en oversigt over det samlede forskudsbeløbs fordeling på hovedposterne i det sociale regnskab til brug ved konteringen i statsregnskabets bevillingsfanit.

I denne forbindelse har man i udvalget været opmærksom på, at der også sker anvisning af refusionsbeløb fra direktoratet for sygekassevæsenet, der anviser kommunerne den refusion, der tilkommer dem fra invalideforsikringsfonden (og staten) for deres udgifter til invaliderenter. Der anvises hvert kvartal et forskud på mindst $^4/_7$ og højst $^5/_7$ af det beløb, kommunernes udgifter til invaliderenter må antages at ville udgøre i det pågældende kvartal, beregnet på grundlag af de af kommunerne til direktoratet indsendte indberetninger om størrelsen af det forrige kvartals udgifter. Den resterende del af refusionen (der ialt udgør $^6/_7$ af udgifterne til invaliderenter) anvises inden 31. december på grundlag af de gennem amterne indsendte invaliderentefortegnelser.

Da det må anses for at være irrationelt at have forskellige anvisningsregler og at lade anvisning ske fra forskellige myndigheder, når der er tale om udgifter, der iøvrigt i regnskabsmæssig henseende er underkastet samme regler, skal udvalget henstille, at der for invaliderenteudgifterne gennemføres anvisningsregler svarende til de regler, der gælder for udgifter, som er genstand for statsrefusion, og at også anvisningen af refusionen fra invalideforsikringsfonden sker ved amternes foranstaltning.

Udvalget har endvidere haft opmærksomheden på de anvisninger, der finder sted fra landsnævnet for børneforsorg til kommunerne af statsrefusion for de udgifter, kommunerne afholder i medfør af o. f. § 64 m. fl. bestemmelser. For anvisningen gælder den nærmere ordning, at de udgifter, der er genstand for statsrefusion *enten* betales af landsnævnet til vedkommende opdragelseshjem, idet der af praktiske grunde er indført den regel, at opdragelseshjem, der har elever, for hvem staten betaler, indsender kvartals- og årsopgørelser med underbilag vedrørende disse udgifter direkte til landsnævnet uden forudgående revision, *eller* opføres til statsrefusion på børneværnsfortegnelsen af den kommune, der forskudsvis har afholdt udgiften, og anvises af landsnævnet på grundlag af fortegnelsen, Nogle enkelte kommuner begærer forskud på udgifterne efter de almindelige regler, og anvisning finder da sted fra landsnævnet til de i loven fastsatte kvartårlige terminer. I en del tilfælde (bl. a. hvor en kommune af en fejltagelse har refunderet udgifter, der normalt afregnes direkte mellem hjemmene og landsnævnet) indsendes regninger straks til landsnævnet og betales efter stedfunden undersøgelse, så snart de fremkommer.

Udvalget vil anse det for rimeligt, at den anvisning af resttilskud på statsrefusion, som finder sted i henhold til børneværnsfortegnelsen samt eventuelle tilfælde af forskudsanvisning foretages af amterne efter lignende regler som de øvrige statsrefusioner. Den hidtil praktiserede direkte anvisning på grundlag af indsendtere gninger, der vanskeligt kan henlægges til amterne, må enten vedblivende ske fra landsnævnet eller ophøre helt, således at udgifterne til sin tid medtages på den årlige refusionsopgørelse.

3. Revisionen af de sociale regnskaber.

Der liar indenfor udvalget været fremsat forslag om, at den amtslige revision bliver sidste instans både for den talmæssige og kritiske revision af de sociale regnskaber. De centrale myndigheder skulle derefter kun behøve at tage stilling til særlige tvivlsspørgsmål, som ikke kan klares af den lokale revision. Ved denne ordning ville den nuværende dobbeltrevision kunne undgås, samtidig med at hele indberetningssystemet kunne forenkles meget væsentligt.

Udvalget skal indledningsvis bemærke, at det her rejste spørgsmål i virkeligheden er afgørende for, i hvilket omgang, der kan opnås en dyberegående forenkling af kommunernes regnskabsaflæggelse. Vil man nemlig bevare centraladministrationens adgang til at kontrollere kommunernes dispositioner i enkelttilfælde, er det også nødvendigt, at der af kommunerne tilvejebringes et materiale, der viser understøttelses- og renteberegningerne i et så stort antal tilfælde, at materialet kan betragtes som nogenlunde repræsentativt for den sociale administration indenfor vedkommende kommune. Kan man derimod overlade den detaillerede revision af enkelttilfælde til amterne som sidste instans, vil revisionen i vidt omfang kunne ske på grundlag af kommunernes originalmateriale ved indkaldelse af regnskabsbøger og registrantkort eller ved besøg på stedet, og kommunerne slipper for arbejdet med at afskrive de enkelte personkonti.

Udvalget har indgående drøftet muligheden for en ændring af den nuværende revisionsordning, og der har herunder været enighed om, at man fra udvalgets side principielt kunne tiltræde tanken om i større udstrækning at lade amtet foretage den endelige revision.

Som tidligere fremhævet mener udvalget, at behovet for en central kontrol med kommunernes administration nu må være væsentlig mindre end ved socialreformens gennemførelse, og det ville være en naturlig konsekvens heraf, at man gik over til i større udstrækning at lade den lokale revision fungere som endelig revisionsinstans. Også mere almindelige synspunkter vedrørende sagfordelingen mellem centrale og lokale myndigheder synes at tale for at gennemføre en decentralisering indenfor det heromhandlede område. Den opgave, som der her er tale om, — at føre et i detailler gående revisionsmæssigt tilsyn med ca. 1200 kommuners sociale regnskaber — kan efter udvalgets opfattelse vanskeligt løses rationelt af en central administrativ myndighed, idet det for en så spredt og lokalt betonet udgiftsforvaltning i særlig grad gælder, at jo nærmere revisionsarbejdet lægges ved de myndigheder, der skal revideres, jo enklere kan arbejdet tilrettelægges. Spørgsmål, der i centralstyrelsen bliver til sager og foranlediger korrespondance frem og tilbage, kan ofte ef en lokal revision ordnes ved mundtlig forhandling. Det kendskab til forholdene på stedet, som er en væsentlig forudsætning for en praktisk tilrettelæggelse af revisionen, erhverves let af den lokale revision, men vanskeligt — for ikke at sige aldrig — af en central revision, der skal omfatte samtlige kommuner i landet.

Til disse mere principielle synspunkter kommer yderligere et rent praktisk hensyn til at undgå den dobbeltrevision, som i øjeblikket i ret stor udstrækning finder sted ved, at forhold, der i forvejen er påset af den lokale revision, igen undersøges af centraladministrationens revision. Dette er efter den nuværende ordning tilfældet med hensyn til hovedparten af de revisionsarbejder, som finder sted i socialministeriet, idet såvel den talmæssige gennemgang af skemaerne, som foretages forinden refusionsberegningen, som den efterefterfølgende kritiske revision af forsorgsfortegnelsen og underholdsbidragfortegnelsen, også skal udføres af amterne i henhold til de for disses revision foreskrevne bestemmelser.

Også med hensyn til sygekassedirektoratets revision af invaliderentefortegnelserne er der i hovedsagen tale om revisionsarbejder, som det i forvejen påhviler amterne at udføre. For revisionen af børneværnsfortegnelserne ligger forholdet derimod anderledes, idet disses oplysninger af den lokale revision (amtsrådets revision) kun revideres talmæssigt, medens hele den kritiske revision er overladt landsnævnet for børneforsorg.

Når udvalget således mener, at en række vægtige grunde taler for, at amterne i større udstrækning bør overtage den endelige revision, må man imidlertid samtidig stærkt understrege, at da formålet med etableringen af den nuværende revisionsordning — som det udtrykkelig er anført i motiverne til f or sorgslovens bestemmelse om gennemførelse af en kritisk revision — først og fremmest har været at skabe en effektiv kontrol med anvendelsen af offentlige midler til den sociale forsorg, må det også være en forudsætning for en ændring af denne ordning, at revisionens effektivitet ikke derigennem svækkes. Der er i denne henseende fra flere sider i udvalget blevet peget på, at der ved centralstyrelsens efterrevision kan findes fejl i regnskabsskemaer, som har passeret amtets revision uden bemærkning, og at det har vist sig, at det af amterne udførte revisionsmæssige arbejde er af forskelligt omfang og beskaffenhed. Dette forhold har givet udvalget anledning til nærmere at overveje, hvorvidt en indskrænkning i centralstyrelsens revision må forudsætte ændringer i den nuværende tilrettelæggelse af revisionsarbejdet ved amterne.

Af de oplysninger, der er indhentet fra amterne, fremgår det, at en række amter foretager en meget indgående revision af de sociale regnskaber, der udføres af et både i revisionsteknisk og socialadministrativ henseende kvalificeret personale, enten således at både den talmæssige og kritiske revision er henlagt til den af amtsrådet antagne revisor af sognekommunernes regnskaber med den fornødne medhjælp eller således, at den talmæssige revision udføres af amtsrevisionen, medens den kritiske revision varetages af den eller de fuldmægtige, som behandler amtets sociale sager. På den anden side kan der efter de foreliggende oplysninger næppe være tvivl om, at adskillige amter under den for øjeblikket gældende ordning ikke er i stand til at gennemføre en effektiv revision, enten fordi der ikke er tilstrækkeligt personale til rådighed for revisionen (ved flere amter foretages både talmæssig og kritisk revision af amtsrevisor uden nogen medhjælp), eller fordi den kritiske revision er henlagt til personale, der ikke kan antages at have den helt fornødne sagkundskab til dette ret kvalificerede arbejde. For disse amters vedkommende vil en udbygning af amtets revision efter udvalgets opfattelse derfor være en nødvendig forudsætning for, at revisionen i centralstyrelsen kan indskrænkes. Udvalget finder at burde henlede opmærksomheden på, om der ikke i en kommende uddannelse af kommunale tjenestemænd, jfr. den af indenrigsministeriets uddannelseskommission for nylig afgivne betænkning, kunne indføjes en undervisning i den kommunale revisionsteknik.

Udvalget er dernæst gennem de indhentede oplysninger blevet opmærksom på, at der ved amterne ikke følges ensartede retningslinier med hensyn til udøvelsen af den deciderende myndighed. Efter den nuværende ordning stiller forholdet sig således, at i 11 amter decideres alle bemærkninger af amtmanden, i 4 amter decideres alle bemærkninger af amtsrådet eller dettes kommunaludvalg, i 2 amter deciderer amtsrevisor selv alle bemærkninger, medens der i de øvrige amter er gennemført en deling af decisionsmyndigheden, som regel således, at amtsrådet deciderer udsættelser ved den talmæssige revision, medens amtmanden deciderer udsættelser ved den kritiske revision, eventuelt tillige visse spørgsmål fra den talmæssige revision, f. eks. hvor en ændring øver indflydelse på refusionsopgørelsen. Denne forskellighed kan næppe bevares på de områder, hvor amtets revision fremtidig skal være endelig, idet det efter udvalgets opfattelse må

være en forudsætning for at gå over hertil, at ansvaret for revisionen, både den talmæssige og kritiske er placeret eet sted og samme sted ved alle amter. Da den nye ordning er ensbetydende med, at et revisions- og tilsynsmæssigt ansvar, der hidtil har beroet hos centraladministrationen, nu lægges ud til amterne, må udvalget anse det for rimeligt, at det — som tilfældet også i øjeblikket er ved ca. halvdelen af amterne — bliver amtmanden som sådan, der står som ansvarlig for revisionen og træfler decision med hensyn til alle ved revisionen forekommende antegnelser.

De nødvendige ændringer i den nu praktiserede ordning ved visse amter må kunne foretages administrativt i henhold til forsorgslovens § 43, stk. 4, jfr. også bestemmelsen i § 76, stk. 1, hvorefter det er amtet, der foretager gennemgang og berigtigelse af kommunernes socialregnskaber, forinden indberetning afgives til socialministeriet om udgifternes størrelse og bestemmelsen i folkeforsikringslovens § 69, stk. 2, om amtets beføjelser med hensyn til urigtigt ydet invalide- og aldersrente. Undtaget fra den foreslåede decisionsordning må være de tilfælde, hvor det i loven er fastsat, at amtsrådet som tilsynsmyndighed for landkommunerne skal påtale stedfundne overskridelser af rådighedsbeløb eller afholdelse af uhjemlede udgifter, jfr. bl. a. forsorgslovens § 297, stk. 4, og hvor sagen derfor af amtet må forelægges amtsrådet til decision.

Den forskellighed, der også på andre punkter præger amtsrevisionens opbygning og arbejdsform har fremkaldt drøftelser i udvalget om ønskeligheden af, at der i videre omfang søgtes gennemført ensartede rammer for amtsrevisionens organisation. Der har dog i udvalget været enighed om, at hensynet til en effektiv revision af socialregnskaberne ikke kunne begrunde sådanne videregående forslag. Udvalget skal derfor for sit vedkommende indskrænke sig til at pege på nødvendigheden af de ovenfor nævnte ændringer, nemlig dels en udbygning af amtsrevisionen, hvor denne for tiden er besat med for lidt eller ikke tilstrækkeligt kvalificeret personale, dels gennemførelsen af en regel med hensyn til decisionen af de sociale regnskaber, hvorefter den kritiske revision og refusionsberegningen udføres af amtet med amtmanden som deciderende myndighed.

Hvorledes revisionsarbejdet iøvrigt skal tilrettelægges, må efter udvalgets opfattelse overlades til amtmandens egen afgørelse under hensyn til de personalemæssige forhold ved amtet og amtsrevisionen m. v. Det er dog udvalgets indtryk, at der i de fleste tilfælde vil være fordele forbundet med en ordning, hvorefter revisionen udføres af den under amtskommunen ansatte revisor af sognekommunernes regnskaber med fornøden medhjælp under tilsyn af og eventuelt i samarbejde med en af amtets fuldmægtige, der overfor amtmanden står som leder og ansvarlig for revisionen. Det opnås herved, at revisionen kan knyttes nær sammen med amtets behandling af de sociale sager, samtidig med at det bliver muligt at opretholde forbindelsen mellem revisionen af socialregnskaberne og det af amtsrådets revisor udøvede tilsyn med sognekommunernes regnskabsvæsen, Det vil således navnlig være af betydning, at der ved de af amtsrådet foranstaltede kasseeftersyn hos sognekommunerne tillige kan finde undersøgelser og drøftelser sted vedrørende de sociale regnskaber, herunder føringen af kommunens registrant, samt at amtsrådets revisor i det hele bliver i stand til at yde kommunerne vejledning med hensyn til føringen og afslutningen af de sociale regnskaber. I den udstrækning den til amtet henlagte revision af de sociale regnskaber udføres af revisor af de sognekommunale regnskaber, bør der — som udtryk for at revisionen foregår på amtets og ministeriets vegne — være mulighed for at yde et tilskud fra staten til dækning af amtskommunens udgifter ved revisionen. For ydelsen af et sådant tilskud bør det dog formentlig være en forudsætning, at den af amtet med

hensyn til den samlede revision af de sociale regnskaber etablerede ordning er godkendt af socialministeriet.

Under de angivne forudsætninger mener udvalget, at amtets revision såvel af de egentlige regnskabsskemaer, der indeholder opgørelsen af kommunens refusionstilgodehavende, som af de enkelte understøttelses- og renteberegninger som hovedregel bør være endelig, og at den tilsvarende revision, som nu finder sted i centralstyrelsen, bør bortfalde. Under gennemgangen i det følgende afsnit af de enkelte regnskabsskemaer omtales nærmere de spørgsmål, der knytter sig til amternes overtagelse af den endelige revision af fortegnelser m. v. og de undtagelser, der må gælde på visse områder.

Udvalget går ud fra, at en nyordning af revisionen efter disse retningslinier bør finde udtryk i udstedelse af en egentlig instruks for amtets revision af de sociale udgifter, der erstatter de nugældende noget spredte og mellem andre administrative regler placerede bestemmelser om amtets revision. Da det må antages ofte at volde vanskelighed for amtsrevisorer m. fl. at få det fornødne overblik over de revisionsopgaver, der efter den nugældende ordning påhviler amtet (og amtsrådet) vil en samling og udbygning af disse bestemmelser i en egentlig revisionsinstruks i sig selv kunne bidrage til at forøge revisionens effektivitet. Instruksen bør i overensstemmelse med foranstående bemærkninger indeholde udtrykkelig bestemmelse om, at revisionen udføres af amtet under ansvar overfor ministeriet og med amtmanden som deciderende myndighed.

Den ministeriet i henhold til forsorgslovens § 82 påhvilende kritiske revision vil ved den foreslåede nyordning ændre karakter, idet den ikke længere kommer til at omfatte en revision af enkelttilfælde indenfor kommunernes socialforvaltning. Der har indenfor udvalget været enighed om, at ministeriets revision under den foreslåede ordning foruden en kritisk bearbejdelse af kommunens hovedregnskab, som når det er revideret af amtet, forudsættes indsendt til ministeriet med visse vigtigere specifikationer (rådighedsbeløb, bidragsind drivning), navnlig bør gennemføres ved stedlige besøg i amter og kommuner. For amternes vedkommende må opgaven ved de stedlige besøg bestå i at undersøge revisionsarbejdets tilrettelæggelse og drøfte amtets almindelige indtryk af kommunernes forvaltning, opståede tvivlsspørgsmål m. v., for kommunernes vedkommende at foretage stikprøver med hensyn til regnskabets og registrantens førelse og efterprøve understøttelses- og renteberegninger, bidragsopkrævning m. v. i et antal tilfælde. Gennemførelsen af et sådant stedligt tilsyn med den sociale forvaltning, vil efter udvalgets opfattelse give ministeriet et fuldt tilstrækkelig indseende med kommunernes administration. Samtidig vil den personlige kontakt og gensidige orientering der opnås ved besøgene være af stor værdi både for ministeriet og de lokale myndigheder.

Udvalget har i det foregående i det væsentlige behandlet spørgsmålet om revisionen udfra forholdet til sognekommunernes regnskaber. Ganske tilsvarende synspunkter må imidlertid gælde for købstadkommunernes vedkommende, idet disses sociale forvaltning i henhold til bestemmelserne i forsorgslovens §§ 43 og 76 også er undergivet amtets tilsyn. Omfanget af den revision, der foretages af købstadkommunernes regnskaber må dog fastlægges under hensyn til, at der i de fleste af kommunerne — bl. a. de kommuner, der med købstadforeningens revisionsafdeling har truffet aftale om, at afdelingen udfører fuld revision i kommunen — har fundet en forudgående såvel talmæssig som kritisk revision sted af de sociale udgifter. Revisionen må i disse tilfælde kunne indskrænkes til en gennemgang af refusionsopgørelser og renteberegninger suppleret med stikprøvevis undersøgelser af registranttilførsler m. v. ved besøg på stedet.

Københavns og Frederiksberg kommuner, der i henhold til § 76 indsender deres

regnskaber m. v. direkte til socialministeriet, må også fremdeles være underkastet tilsyn direkte fra ministeriet. Om dette tilsyns omfang og tilrettelæggelse skal udvalget ikke udtale sig nærmere udover, at det efter udvalgets opfattelse må være muligt i væsentlig grad at støtte tilsynet på den virksomhed, der udøves af kommunernes interne revision, således at et løbende indseende med, hvorledes denne revision fungere, i det store og hele må kunne erstatte fen fra ministeriets side gennemført revision af enkelttilfælde.

4. Bemærkninger til regnskabsuddrag I og II.

a. *Den almindelige opstilling af refusionsopgørelsen.*

Efter den nuværende ordning tjener regnskabsuddrag I og II som grundlag for opgørelsen af henholdsvis statsrefusionen og den mellemkommunale refusion samt tilskud fra den fælleskommunale udligningsfond. De danner endvidere det vigtigste grundlag for opgørelsen af den årlige statistik over sociale udgifter. Skønt skemaerne i realiteten kun er afskrifter af kommunernes regnskaber, er der dog på flere punkter såvel i systematisk henseende som med hensyn til enkeltheder forskelle, der kan få regnskabsuddragenes opstilling til at virke meget indviklet og uoverskuelig. Som eksempler herpå kan bl. a. nævnes, at regnskabsuddrag I som'foran side 177 nævnt fraviger sognekommuneregnskabets kasseregnskabssystem med hensyn til konteringen af de anviste forskud på statsrefusion, og det kan nævnes, ar beløb, der ved *refusionsopgørelsen* føres til tillæg eller fradrag på grundlag af decisioner om fejl i tidligere års regnskaber, ifølge sagens natur ikke figurerer i det almindelige regnskab for det år, i hvilket fejlen berigtiges, men kun i regnskabsuddragene. Hertil kommer f. eks. også den meget specificerede opdeling af særhjælpsudgifterne og den beregning, der i regnskabsuddrag II skal foretages under post VIII af indkomstbeløb og grundværdi m. v. til brug for fastsættelsen af grundlaget for den mellemkommunale refusion. Spørgsmålet om konteringen er behandlet ovenfor, hvor dets sammenhæng med de almindelige principper for kommunernes bogføring er påpeget.

Udvalget har ved behandlingen af forskellige muligheder for en teknisk forenkling af regnskabsuddragene haft opmærksomheden henvendt på det forhold, at sognekommunerne indsender et fuldstændigt socialregnskab til amtsrådet, der — bortset fra de forholdsvis få poster, der ikke er refusionsberettigede — indeholder samme hovedbeløb og specifikationer som regnskabsuddragene. Ganske tilsvarende regnskaber udarbejdes af købstadkommunerne i form af hovedbilag til kommunens almindelige regnskab, men disse indsendes ikke til amtet. Ud fra det tidligere nævnte hensyn til, at kommunerne ikke bør af kræves de samme oplysninger flere gange, har udvalget overvejet muligheden for, at kommunernes fuldstændige socialregnskab kunne træde i stedet for de 2 regnskabsuddrag som grundlag for refusionsopgørelsen. Et uddrag af et hertil sigtende forslag til regnskabshæfte er vedlagt som bilag 4.*) Af hensyn til sammenligningen følger dette udkast i det væsentlige kontiene i det nuværende regnskab, således at der principielt ikke er taget hensyn til sådanne ændringsforslag indenfor enkelte arter af hjælp, som kan følge af senere afsnit i nærværende betænkning. Om de ændringer, der som led i den principielle nyopstilling er foretaget i forhold til det nuværende regnskabshæfter, bemærkes følgende:

1. Regnskabshæftet er ved en lodret linie på hver dobbeltside opdelt i henholdsvis et *regnskabs*afsnit og et *refusionsberegnings*afsnit. Hæftet tænkes udfyldt således, at der først indføres et fuldstændigt regnskab i førstnævnte afsnit, og derefter foretages refusions-

*) Ikke medtaget i den trykte betænkning.

beregningen i det sidstnævnte afsnit. Ved tilføjelsen af dette afsnit er hæftet i forhold til det nuværende udvidet til at omfatte kolonner for opgørelsen af statsrefusionen, refusionen fra refusionsforbundet, refusionen fra udligningsfonden og (forsåvidt angår invaliderenteudgifterne) refusionen fra invalideforsikringsfonden. Ved den stærkt fremhævede adskillelse af regnskabsafsnittet og refusionsberegningsafsnittet og ved en tydeliggørelse af teksten de steder, hvor det er særlig påkrævet, er vanskelighederne på grund af de afvigelser, der nødvendigvis må forekomme mellem et regnskabsskema og et refusionsberegningsskema, søgt reduceret mest muligt. En konsekvens af den anvendte systematik bliver, at der i enkelte tilfælde må regnes med lidt mere komplicerede refusionsbrøker, end i regnskabsuddrag I og II (f. eks. for aldersrenternes vedkommende $^{15}/_{70}$ og $^{9}/_{70}$ af den samlede udgift som mellemkommunal og fælleskommunal refusion i stedet for, at der for øjeblikket beregnes $^{5}/_{10}$ og $^{3}/_{10}$ af det restbeløb, der fremkommer, når statsrefusionen på $^{4}/_{7}$ er fratrukket den samlede udgift), men udvalget er af den opfattelse, at det heraf fulgte merarbejde fuldt ud opvejes af den større overskuelighed af regnskabshæftet.

2. Bl. a. på grund af forskellen i regnskabssystemerne vil det være nødvendigt at udarbejde et særskilt regnskabshæfte for *købstad*kommuner og et for *sognekommuner*. Også med hensyn til indholdet bør der af praktiske grunde være forskel på disse hæfter, jfr. således at der for købstæderne forekommer en række konti (administration, drift af forskellige anstalter etc.), der ikke er nødvendige i sognekommunernes regnskab, og som derfor bør udelades i dette. Udvalget anser det imidlertid for ønskeligt, at regnskaberne såvidt muligt opbygges efter samme systematik, så at en bestemt konto får samme betegnelse i begge regnskaber, og det foreslås derfor, at kontonummer og overskrift for de konti, der er specielle for købstædernes regnskab, og som derfor kun bør medtages i dette, også angives i sognekommunernes regnskab. I det som bilag 4 aftrykte uddrag af et udkast til regnskabshæfte har man dog for også at illustrere opstillingen af disse konti medtaget samtlige konti indenfor de regnskabsafsnit, der omfattes af uddraget, selv om udkastet iøvrigt viser opstillingen af et sognekommuneregnskab.*)

Til udkastet bemærkes iøvrigt, at man har afsat en *hovedkonto* til udgifter i henhold til forsorgsloven (som hidtil konto III), en hovedkonto til udgifter i henhold til folkeforsikringsloven (konto IV mod hidtil konto V) og en hovedkonto til udgifter i henhold til andre sociale love indenfor socialreformens område (lov om mælkehjælp etc.) (konto V. A. mod hidtil en del af konto IV). Udgifterne i henhold til arbejdsløshedsloven m. fl. love, hvilke udgifter falder udenfor udvalgets arbejdsområde, tænkes modsat hidtil konteret under en særlig hovedkonto (V. B. mod hidtil en del af konto IV). Udvalget har herved tilstræbt en omgruppering i hovedkonti, hvorved bl. a. opnås, at de under socialministeriets område hørende udgiftsgrupper, for hvilke ensartede regnskabstekniske problemer gør sig gældende, samles i fortsættelse af hinanden. Udvalget har samtidig tilstræbt at undgå videregående ændringer i konto betegnelserne end nødvendigt for dette formål, men man skal dog henlede opmærksomheden på det ønskelige i, at der ved en eventuel almindelig omgruppering af kommuneregnskabets konti gives de foran nævnte konti V. A. og V. B. hver sit nummer.

3. *Tillægs-* og *fradragsposter* vil ikke i regnskabsafsnittet kunne henføres til de enkelte regnskabskonti, men må ligesom det nu er tilfældet opføres i et særligt skema efter det egentlige regnskabsskema. Tillægs- og fradragsposternes indflydelse på refusions-

*) Udvalget henleder iøvrigt opmærksomhed på, at det vil lette kommunernes regnskabsaflæggelse for børneforsorgsinstitutionerne, dersom sarame regnskabsopstilling anvendes i regnskabshæftet og de særlige opgørelser til overinspektionen for børneforsorgen.

beregningen må derfor opgøres særskilt og korrigering ske ved et samlet tillæg, resp. fradrag i de opgjorte beløb for statsrefusion og mellemkommunal refusion m. v. Denne ændring foreslår udvalget nærmere gennemført således, at de reviderende myndigheder i decisionerne beregner de tal, hvormed de forskellige refusionsbeløb påvirkes af decisionerne. Ved en omkontering af en udgift på f. eks. 100 kr., der urigtigt er konteret som kommunehjælp, skønt kommunen ikke har krav på nogen refusion, må berigtigelsesordren med andre ord konkludere i, at der under kolonnen for mellemkommunal refusion skal fradrages $^4/_{10}$ af beløbet = 40 kr. 00 øre, og at der under kolonnen for refusion fra udligningsfonden skal fradrages $^3/_{10}$ = 30 kr. 00 øre. Ved en rationel tilrettelæggelse af arbejdet vil dette næppe være til stort besvær for de reviderende myndigheder, medens lettelsen for kommunerne vil blive overordentlig stor. På grundlag af de således formulerede decisioner foretages en opgørelse af nettoberigtigelserne for hele regnskabsåret i et særligt afsnit af regnskabsheftet. Ændringen rejser visse regnskabstekniske problemer med hensyn til refusionsbeløbenes postering i statsbogholderiet, der dog i betragtning af de ringe beløb, som tillægs- og fradragsposterne erfaringsmæssigt andrager, må kunne løses uden større vanskelighed.

4. Som foran side 178 anført bør *hontering af de anviste statsrefusionsbeløb* ikke ske specificeret på de enkelte udgiftsposter, men i en samlet post. Under de enkelte udgiftsposter fradrages derfor kun de særlige refusioner (f. eks. refusion fra bidragspligtige, fra udlandet etc.), der falder udenfor sociallovgivningens almindelige refusionssystem (statsrefusion, mellemkommunal refusion, refusion fra udligningsfonden og refusion fra invalideforsikringsfonden).

5. Efter de tre hovedkonti (III, IV og V. A.) og den særlige konto for berigtigelser på grund af fejl i regnskaberne for tidligere regnskabsår gives en *rekapitulation* af samtlige hovedposter, og derefter fradrages i *regnskabs*afsnittet de *i* regnskabsårets løb faktisk modtagne refusionsbeløb (for købstæderne de samlede refusionsbeløb *for* regnskabsåret), medens der i *refusionsberegnings*afsnittet fradrages de *for* regnskabsåret modtagne *forskud* og foretages de fornødne tillæg og fradrag (jfr. foran under 3.), således at der som slutresultater i de herhenhørende kolonner fremkommer de refusionsbeløb, der udover allerede anviste forskud vil være at anvise kommunerne.

6. Den på regnskabsuddrag II under post VIII opførte *indberetning om indkomstbelob m. v.* må enten overføres til regnskabshæftet eller til en særlig indberetning, medmindre den helt kan udgå og erstattes med oplysningerne i kommunernes indberetning til statistisk departement om den kommunale skatteudskrivning. Udvalget mener, at indberetningen helt kan undværes og skal begrunde dette nærmere i det efterfølgende afsnit c.

7. Såfremt forslaget om at lade amterne beregne og anvise resttilskuddet på statsrefusionen gennemføres, vil *forretningsgangen* ved behandlingen af regnskabshæftet i store træk blive følgende:

Regnskabshæfterne indgår til amtet og underkastes en foreløbig revision af amtets revisor af de sociale regnskaber. Derefter udfylder amtet de fornødne skrivelser til anvisning af resttilskud og forskud, der kontrolleres af revisor, hvorefter udbetaling sker gennem amtstuen. De i regnskabshæfterne opførte beløb til mellemkommunal refusion indføres af amtet på samlede oversigter, der med revisors attest indsendes til ministeriet, hvor den samlede beregning af denne refusion finder sted. Når regnskabshæftet er endelig revideret og afstemt med bilag, hovedbøger etc., indsendes det til ministeriet, der inden årets udgang stiller samtlige hæfter til rådighed for det statistiske departement til brug ved opgørelsen af statistikken over de sociale udgifter, og derefter selv benytter hæfterne til eventuelle kritiske undersøgelser, jfr. nedenfor om særlige opgørelser i hæftet til brug herfor.

Selv om statsrefusionen stadig skulle anvises fra ministeriet, vil det alligevel være muligt at erstatte regnskabsuddragene med regnskabshæftet. Ministeriet skal så blot have indberetning fra amterne om statsrefusionsbeløbene, hvis man da ikke foretrækker at basere refusionsberegningen på selve regnskabshæfterne, hvilket naturligvis også er gørligt. Dog undgår man i så fald næppe den nuværende dobbeltrevision af oplysningerne.

Det vil næppe være nogen hindring for den foreslåede ordning, at regnskabshæfterne ender i ministeriet og arkiveres her. Hvis amtet har brug for oplysninger i hæftet efter dets indsendelse, vil disse normalt kunne fremskaffes fra kommunernes kladdeeksemplar eller deres hovedbog eller trykte regnskab, eventuelt ved lån fra ministeriet af regnskabshæftet.

8. Der er i det foregående argumenteret ud fra sognekommunernes nuværende regnskabshæfte. Indførelsen at ef tilsvarende regnskabshæfte for købstadkommunerne, beregnet til indsendelse til amtet, vil næppe fremkalde større betænkeligheder, selv om det vil give disse kommuner et lille merarbejde at skulle udfylde et ekstra fuldstændigt eksemplar af deres socialregnskab. Det drejer sig jo her kun om forholdsvis få kommuner.

Udvalget må som helhed mene, at regnskabshæfterne uden større vanskelighed kan udbygges på en sådan måde, at de kan erstatte regnskabsuddrag I og II, og foreslår dette gennemført, da der herved opnås væsentlige fordele. Således undgås en del dobbeltarbejde og tilsvarende fejlkilder for kommunerne. Der opnås samtidig en klarere og for kommunerne lettere forståelig opstilling af hele refusionsgrundlaget. Endelig bliver revisionen lettere, fordi alle de oplysninger, der skal revideres, er samlet i deres regnskabsmæssige sammenhæng og hvert tal kun opført eet sted. For opgørelsen af udgiftsstatistikken er det formentlig kun en fordel, at materialet udgøres af de originale fuldstændige socialregnskaber i stedet for en række mer eller mindre løsrevne uddrag af regnskaberne. Ved den udformning, som forslaget er givet ovenfor, har man samtidig søgt manglerne ved de nuværende regnskabsuddrag med hensyn til forskuds- og berigtigelsesposter afhjulpet; de ændringer, der her er tale om, vil dog også kunne gennemføres, selv om regnskabsuddragene bibeholdes.

b. Regnskabsuddrag I, post IV. Afregning af renter og bidrag vedrørende særforsorgspatienter.

Det er i udvalget nævnt, at konteringen af bidrag og alders- og invalidenter, der skal afregnes med statskassen vedrørende særforsorgspatienter, volder vanskeligheder for kommuner med et kasseregnskabssystem. Om de regnskabstekniske problemer, som foreligger ved administrationen af folkeforsikringslovens § 53 skal bemærkes følgende:

I medfør af folkeforsikringslovens § 53 afregnes invalidenter og aldersrenter dels med socialministeriet (for særforsorgspatienter) dels med justitsministeriet (for sindssyge, der er farlige for den offentlige sikkerhed) og dels med indenrigsministeriet (for tuberkuløse). Afregningen med justitsministeriet og med indenrigsministeriet sker ved indbetaling til amtstuen i hvert kvartal (for købstæderne ved postering i regnskabet vedrørende oppebørslen af skatter til staten), og denne afregning volder ikke kommunerne vanskeligheder. Afregningen med socialministeriet sker ved modregning i det forskud på statsrefusion, der udbetales til kommunerne pr. 15. juni efter det regnskabsår, for hvilket afregningen sker, og endelig regulering sker ved anvisningen af resttilskud pr. 31. januar i det følgende år, jfr. post IV i regnskabsuddrag I.

I kommunernes regnskab føres alders- og invalidenterne vedrørende de pågældende patienter til udgift i regnskabet under de respektive udgiftskonti. Da afregningen

imidlertid først sker i det følgende regnskabsår, er der i tilknytning til sognekommunerne kasseregnskab oprettet en statuspost (afregningskonto II), på hvilken konteres dels det fra forrige år overførte beholdningsbeløb, dels som indtægt det i løbet af regnskabsåret som afregningspligtige aldersrenter og invaliderenter konterede beløb og dels som udgift det i løbet af regnskabsåret (altså *for* forrige regnskabsår) afregnede beløb; den herefter resterende beholdning overføres til næste regnskabsår.

En ganske tilsvarende kontering finder sted, forsåvidt angår bidrag pålagt til delvis dækning af statens udgifter til personer under særforsorg.

Endvidere findes under den nævnte afregningskonto en post, opbygget på samme måde for indgåede bidrag til delvis dækning af de af staten i medfør af lov om offentlig forsorg §§ 64, stk. 1, nr. 4 d, og 65, direkte afholdte udgifter for børn under børneforsorg. Disse bidrag indbetales imidlertid i reglen direkte til landsnævnet for børneforsorg i løbet af det regnskabsår, i hvilket de er modtaget af kommunen, og posteringen vil derfor som regel ikke volde særlige vanskeligheder for kommuner med kasseregnskabssystem.

Afregningen vedrørende særforsorgspatienter er nærmere ordnet således, at der i socialministeriet føres kommune vis ordnede registranter for henholdsvis bidrag og renter. I disse registranter foretages på grundlag af ministeriets sager noteringer om samtlige ændringer i henholdsvis bidragspligten og renteafregningen. I løbet af januar—marts måned udfyldes i ministeriet regnskabsskemaerne IX (bidrag) og X (renter) på grundlag af registranternes oplysninger om hver enkelt patient, og den 1. april udsendes de således udfyldte skemaer til kommunerne med anmodning om at påføre de beløb, der vil være at afregne for hver enkelt efter de faktisk modtagne betalinger og den faktisk foretagne rentekontering.

Det herefter opgjorte totalbeløb opføres af kommunen i dens indberetning til brug ved anvisning af forskud på statsrefusion for 2. halvdel af regnskabsåret og fradrages som foran nævnt i forskudet pr. 15. juni; selve regnskabsskemaerne IX og X indsendes først senere sammen med de øvrige regnskabsskemaer og revideres sammen med disse, og på grundlag af de således reviderede tal foretages samtidig med resttilskudsanvisningen den eventuelle berigtigelse af det afregnede beløb.

Regnskabsskema X sammenholdes af amterne som led i disses revision med de alders- og invaliderentebelob, der ifølge alders- og invaliderentefortegnelserne er konteret som renteudgift for pågældende, og både regnskabsskema IX og X sammenholdes i socialministeriet med dettes foran nævnte registranter. Såvel amtets som socialministeriets gennemgang giver i en række tilfælde anledning til berigtigelser af for meget eller for lidt afregnede beløb, hvilket medfører særlige posteringsvanskeligheder i næste års hovedregnskab, såfremt amtet straks foretager berigtigelse i blanketterne.

Medens kommunernes afregning af bidrag, indkrævet for personer under børne- eller særforsorg, ikke synes at have voldt disse urimelige vanskeligheder, har den særlige afregningsform vedrørende alders- og invaliderenter til særforsorgspatienter stedse givet anledning til mange fejl og misforståelser. Årsagen hertil må søges dels i de indviklede bestemmelser i folkeforsikringslovens § 53 om rentens anvendelse for sådanne personer, dels i regnskabstekniske vanskeligheder.

I erkendelse af disse vanskeligheder har socialministeriet henvist spørgsmålet om retningslinierne for en eventuel revision af folkeforsikringslovens § 53 til et embedsmandsudvalg, og det er overfor nærværende udvalg oplyst, at embedsmandsudvalgets betænkning kan forventes afgivet i løbet af meget kort tid. Der består i nævnte udvalg enighed om at foreslå, at der for rentemodtagende særforsorgspatienter indføres den ordning, at

den dem tilkommende rente gøres hvilende under særforsorgsanbringelsen, således at staten for disse personers vedkommende overtager den fulde udgift ved særforsorgen. Hvis dette forslag ophøjes til lov, vil kommunernes afregning af renter til særforsorgspatienter bortfalde, ligesom i det hele kommunernes ofte besværlige administration af sådanne renter ophører.

Under hensyn til det således foreliggende mener nærværende udvalg ikke, at det er påkrævet herfra at stille forslag vedrørende ændringer i afregningsreglerne, men man ønsker dog at understrege, at udvalget må finde det meget ønskeligt, at en reform af afregningsreglerne, eventuelt i overensstemmelse med embedsmandsudvalgets forslag, snarest muligt gennemføres.

c. *Regnskabsuddrag II, post VIII. Indberetning om indkomstbeløb og grundværdi m. v.*

Udvalget har som et særligt punkt under behandlingen af regnskabsuddragene overvejet mulighederne for at gennemføre en forenkling af de til brug for den mellemkommunale refusionsopgørelse under post VIII i regnskabsuddrag II krævede indberetninger fra kommunerne om indkomstbeløb, grundværdi m. m. Udarbejdelsen af disse tal volder kommunerne store vanskeligheder, og tallene er meget ofte behæftet med fejl, som må korrigeres ved den efterfølgende revision på amtet eller i statistisk deprartement. Man har navnlig beskæftiget sig med et i udvalget fremsat forslag om i stedet for at kræve særskilt indberetning om disse oplysninger på regnskabsuddrag II at lægge oplysningerne ifølge den årlige indberetning til statistisk departement om den kommunale skatteudskrivning til grund for refusionsopgørelsen. Disse oplysninger, der af kommunerne skal afgives inden 15. maj, indeholder med enkelte undtagelser de samme oplysninger, som kommunerne senere skal give i regnskabsuddrag II, og oplysningerne anvendes derfor som grundlag for en revision af tallene i regnskabsuddraget. De væsentligste afvigelser mellem oplysningerne i de to skemaer skyldes, at departementets skema går ud fra de skattepligtige værdier, medens der ved refusionsopgørelsen skal anvendes tal fra den samlede vurdering. Anvendelsen til refusionsberegningen af indberetningen til departementet vil derfor forudsætte, at der foretages visse ændringer, dels af indberetningen, dels af den hidtil fulgte praksis ved refusionsberegningen. Herom bemærkes følgende:

1. Summen af de indkomstbeløb, der i kommunen i det løbende skatteår har været grundlag for ansættelse af personlig skat til opholdskommunen, der i regnskabsuddraget opføres under post VIII. A. 1., oplyses i statistisk departements skema under post B. 2., sammenholdt med post C. om uegentlige erhvervsskatteindtægter ifølge afsnit IV i den kommunale skattelov.

2. De beløb, svarende henholdsvis til 10 gange det beløb, der i det løbende skatteår pålignes i erhvervsskat til kommunen, og til 10 gange det beløb, hvormed opholdskommuneskatten som følge af erhvervsbeskatning nedsættes for sådanne skatteydere, der tillige er pålignet erhvervsskat til andre kommuner, som i regnskabsuddraget opføres under posterne VIII. A. 2. og 3., kan umiddelbart beregnes af de oplysninger om den pålignede erhvervsskat, der findes i statistisk departements skema under posterne C. 3. og B. 4. b.

Da opgivelsen til departementet imidlertid finder sted på et tidspunkt, hvor beregningen af erhvervsskatten i mange tilfælde endnu ikke er afsluttet, vil tallene kunne differere fra de tal, der ville blive lagt til grund for den senere indberetning på regnskabsuddraget, hvortil kommer, at regnskabsuddragets tal efter den hidtil fulgte praksis berigtiges under hensyn til efterfølgende ændringer i ansættelsen, uanset hvor sent disse ind-

berettes fra kommunerne. For at undgå de med sidstnævnte forhold forbundne ulemper ved refusionsberegningen er det i udvalget foreslået, at 1. april fastlægges som skæringsdag for opgørelsen, således at erhvervsskatten (henholdsvis nedsættelsen af indkomstbeløbet som følge af erhvervsbeskatning) for det foregående år opgivet pr. denne dato bruges som grundlag for refusionsopgørelsen, uden at der foretages berigtigelser i anledning af senere ændringer af beløbene. Denne metode ville forudsætte, at erhvervsskatten kræves opgivet med tallene for såvel det indeværende som for det foregående år på indberetningen til statistisk departement i lighed med, hvad der er tilfældet i det nuværende skema for selskabsskattens vedkommende. Forslaget ville medføre en meget betydelig simplificering af beregningen og spare kommunerne for megen brevveksling, og den skønnes ikke at ville medføre nogen væsentlig forskydning mellem kommunerne med hensyn til fordelingen af refusionsforbundets udgifter. Forslagets gennemførelse forudsætter imidlertid en ændring af de pågældende lovbestemmelser, og udvalget skal derfor foreslå, at beregningen — indtil en sådan lovændring eventuelt gennemføres — foretages på grundlag af indberetningens erhvervsskattebeløb for det løbende skatteår. Af hensyn til den store sandsynlighed for senere ændringer i dette beløb, må dog i indberetningen også opgives beløbet for det foregående skatteår, og hvis dette afviger væsentligt fra det på forrige års indberetning opgivne, må en berigtigelse på grundlag heraf foretages på sædvanlig måde, og eventuelt må en nærmere brevveksling med kommunen finde sted. Er afvigelsen mindre væsentlig, således at en sædvanlig berigtigelsesudregning vil være uforholdsmæssig besværlig, skønnes det derimod forsvarligt at berigtige ved at foretage en til afvigelsen svarende ændring af det erhvervsskattebeløb, der indgår i *næste* års refusionsberegning; man vil derved opnå en meget let berigtigelse ved de hyppigst forekommende afvigelser, hvis indvirkning på fordelingsgrundlaget er ganske minimal.

3. Den samlede til kommunen afgiftspligtige grundværdi, der i regnskabsuddraget opgives under post VIII. B. 1., svarer til det på departementets skema under post A. 1. opgivne beløb, sammenholdt med de under A. 3. og A. 5. b. anførte oplysninger om grundskyldspromille og udskrevet grundskyld, der ikke tilfalder kommunen.

4. Til beregning af det samlede beløb, hvormed ejendomsskyldværdien overstiger grundværdien, kræves på regnskabsuddraget under post VIII. B. 2. og 3. opgivet såvel den samlede vurderingssum til ejendomsskyld uden fradrag af skattefri beløb i henhold til § 3 i loven om kommunale ejendomsskatter som grundværdien af de af ejendomsskyldvurderingen omfattede ejendomme. På departementets skema opgives derimod under post A. 2. *bygningsværdien,* som den fremkommer efter fradrag af skattefri beløb. For at kunne benyttes ved refusionsopgørelsen må departementets skema derfor suppleres med oplysning om summen af de foretagne § 3-fradrag, hvilken oplysning hidtil af kontrolmæssige grunde er krævet i regnskabsuddraget, hvorudover der på samme måde som for grundskyldens vedkommende må tages hensyn til bygningsværdien for ejendomme, hvoraf ejendomsskylden ikke tilfalder kommunen.

Til forenkling af indberetningen under VIII. B. har man i udvalget også været inde på tanken om i stedet for de årlige vurderinger at anvende resultaterne fra den sidste almindelige vurdering til ejendomsskyld, kun reguleret med de ændringer, der måtte fremkomme ved revisionen i ligningsdirektoratet. Da forslaget vil medføre en ikke helt uvæsentlig forrykkelse i refusionsgrundlaget til gunst for kommuner i stærk vækst, og da det som ovenfor nævnt vil være muligt med en mindre tillempning af departementets skema at anvende dettes oplysninger om de årlige vurderingsresultater ved refusionsopgørelsen, må sidstnævnte udvej efter udvalgets opfattelse foretrækkes.

Efter de ovenfor fremsatte bemærkninger anser man det for muligt at fritage kommunerne for den hidtidige indberetning i henhold til afsnit VIII i regnskabsuddrag II og overgå til at foretage refusionsopgørelsen udelukkende på grundlag af oplysningerne i statistisk departements skema.

Ændringen vil ikke kræve nogen lovændring, da der ikke pålægges kommunerne nogen indberetningspligt udover den eksisterende.

Med hensyn til den hidtil foretagne revision på grundlag af en sammenligning mellem de to indberetningsgrundlag bemærkes, at en ligeså effektiv — på enkelte områder mere effektiv — revision vil kunne foretages dels af amterne ved en (eventuel stikprøvevis) gennemgang af det materiale, der danner grundlaget for kommunernes udregning af tallene, dels af det statistiske departement ved en senere sammenligning mellem de indberettede skattebeløb og de skattebeløb, der ifølge regnskaberne for pågældende skatteår faktisk er indgået.

5. Bemærkninger til de øvrige **regnskabsskemaer.**

a. Almindelige bemærkninger.

De foran under 4. omtalte forslag vedrørende regnskabsuddrag I og II tager sigte på rent tekniske forandringer, som ikke forudsætter ogen principiel ændring i, hvilke oplysninger der stilles til de forskellige myndigheders rådighed, men som alene på grund af en ændret systematik må anses for at medføre betydelige arbejdsbesparelser for kommunerne.

Efter det, der er oplyst for udvalget, er den største vanskelighed ved udfyldelsen af de øvrige regnskabsskemaer, at der i disse skal gives specificerede oplysninger om et betydeligt antal enkelttilfælde. Denne vanskelighed er særlig stor, fordi de af socialministeriet godkendte skemaer først kan foreligge på et tidspunkt, hvor det med sikkerhed kan afgøres, hvilke lovregler der gælder igennem hele det regnskabsår, de vedrører, d.v.s. efter regnskabsårets udløb, og udarbejdelsen af fortegnelserne må derfor ske på en ubelejlig årstid og med en ret kort tidsfrist. Da oplysninger om enkelttilfælde er nødvendige såvel for den kritiske revision som for udarbejdelsen af den sociale statistik, vil en væsentlig lettelse for kommunerne på dette område kunne være mulig, hvis man som grundlag for såvel revisionen som for statistikken kan afløse fortegnelserne med kommunernes originalmateriale.

Dette vil af praktiske grunde vanskeligt kunne lade sig gøre, hvis der fortsat skal foretages en kritisk revision af en central myndighed, hvorimod der har været enighed i udvalget om, at amtets revision kan foretages på grundlag af kommunernes registrantkort samt bilagene og hovedbøgerne, forudsat at der foretages de fornødne ændringer af registrantkortene. I det omfang amtets revision af udgifterne bliver endelig, vil det derfor forså vidt angår hensynet til revisionen, være muligt helt at lade de specificerede årlige fortegnelser bortfalde. For statistikkens vedkommende bemærkes indledningsvis kun, at det her ikke vil volde principielle vanskeligheder i et vist omfang at indsende kommunernes originalmateriale til det statistiske departement, der ved anvendelsen af en egnet teknik vil kunne sikre sig de fornødne oplysninger på ret kort tid, hvorefter materialet vil kunne tilbagesendes. Herom henvises nærmere til det følgende.

Udvalgets forslag bygger derfor på dette område på den forudsætning, at amtets revision af udgifterne i overensstemmelse med udvalgets foran under afsnit 3 fremsatte forslag bliver endelig.

b. Registrantkortene.

De nærmere regler om indretningen af kommunernes registranter er givet i socialministeriets bekendtgørelse af 6. september 1933. Formålet med registreringen er ikke alene at tilvejebringe et middel for de tilsynsførende myndigheders kontrol, men også at give kommunerne mulighed for hurtigt at danne sig et overblik over den enkelte understøttedes forhold og trang og forholdene som helhed indenfor den understøttede del af befolkningen i kommunen.

De forskrifter, der er givet om registrantens indretning, går i store træk ud på følgende: Registranten skal bestå af et hovedregister og — hvis hovedregistrets kort eller blade ikke er ordnet alfabetisk — et navneregister. Hovedregistret skal indeholde oplysning om den understøttedes personalia og om hjælpens art og størrelse, eventuelt således at de sidstnævnte oplysninger føres på særlige regnskabskort indsat i hovedregistret umiddelbart efter hovedregisterkortet. Der er ikke stillet krav om anvendelsen af særlige formularer, og der anvendes derfor for tiden en række forskellige typer ofte i ret uhåndterlige formater.

I praksis er registranterne i de fleste tilfælde indrettet således, at kun oplysningerne om personalia føres på selve hovedregisterkortet (-bladet), og herudover noteres på dette alene efter udgangen af hvert regnskabsår den samlede ydede hjælp fordelt på nogle få hovedgrupper. Oplysningerne om hjælpens art og størrelse føres i årets løb på særlige regnskabskort (-blade), indrettet særskilt for forskellige kategorier af hjælp, f. eks. offentlig forsorg, invaliderente, aldersrente, forskudsvis udbetalte underholdsbidrag. Af hensyn til de særlige forskrifter i forsorgslovens §§ 293 og 297 om begrænsning af den udbetalte underholdshjælp kommer hertil som regel et kort, der specificerer kommunehjæl» m. v. yderligere til brug ved udarbejdelsen af de i medfør af de nævnte lovbestemmelser foreskrevne måneds- og årsopgørelser.

Såfremt revisionen skal foretages på grundlag af registrantkortene i stedet for de hidtil anvendte fortegnelser, vil det være nødvendigt, at kommunerne efter udløbet af regnskabsåret indsender regnskabskortene til amtet. Da hovedregistrantkortene med oplysningerne om personalia og de summariske notater om hjælp i de forløbne regnskabsår derimod må forblive i kommunen af hensyn til dennes daglige administration, må der også på regnskabskortene — modsat den hidtidige praksis, hvorunder det kun har været nødvendigt at påføre navn og registernummer — gives de oplysninger, som er nødvendige for revisionens bedømmelse af den udbetalte hjælps lovlighed. Stort set vil dette sige, at regnskabskortene må suppleres med de oplysninger om personalia, som hidtil er givet på de respektive foregnelser. Sammenlignet med anvendelsen af fortegnelserne vil den nævnte ændring af registrantkortene og disses anvendelse som revisionsgrundlag derfor betyde, at kommunerne får en arbejdsbesparelse ved ikke at skulle udfylde fortegnelsernes kolonner for udbetalte beløb og for de understøttedes navne og registrantnumre. Forsåvidt angår de øvrige oplysninger om personalia, må udføres det samme arbejde som hidtil, men det vil være en meget stor lettelse for kommunerne, at de vil blive i stand til at udføre dette arbejde i løbet af året og på det for dem mest belejlige tidspunkt, medens de nu skal udføre hele arbejdet i løbet af et par sommermåneder. Ved regnskabsårets slutning skal der af kommunen foretages en sammentælling af ialtbeløbene i de enkelte kolonner i kortene, der skal stemme med den pågældende underkonto i regnskabet. Denne sammentælling kan foretages rent formløst på kladdepapir.

Da kortene som nævnt skal indsendes til amterne hvert år, kan de ikke, som det hidtil i mange kommuner har været sædvane, indrettes til brug igennem flere regnskabsår,

og det vil derfor være rimeligt at opgive de store formater, som hidtil ofte har været anvendt. Af hensyn til amternes revision vil det være praktisk, at kortenes format bliver ensartet, og at de ikke bliver fremstillet af for tykt materiale, hvilket iøvrigt heller ikke er påkrævet, når de kun skal bruges et enkelt år. Da indholdet efter forslaget skal være mere formbundet end hidtil, skal udvalget derfor foreslå, at der fastsættes nærmere forskrifter såvel om indhold som om format og papirkvalitet.

Når amtet har afsluttet revisionen, vil det antagelig være praktisk, at de indsendte kort af amtet foranlediges sammenhæftet for hver enkelt kommune — dog med undtagelse af kortene for børneværnsudgifterne, der skal indsendes til landsnævnet for børneforsorg, jfr. nærmere afsnit 1 — forinden de videresendes til statistisk brug, jfr. nedenfor, eller tilbagesendes til kommunerne.

Den skitserede forretningsgang for revisionen tager alene sigte på kommuner med *under 3 000 indbyggere,* hvilke kommuner efter de nu gældende regler har pligt til at udfylde fortegnelserne fuldstændigt. For større kommuner vil det derimod ikke være nødvendigt at opføre udførlige oplysninger om personalia på alle regnskabskortene. Enten må revisionen kunne ske på stedet ved gennemgang af et tilstrækkeligt antal stikprøver, hvad der efter udvalgets opfattelse bør være den normale fremgangsmåde for købstædernes og de større sognekommuners vedkommende, eller amtet må ligesom hidtil efter regnskabsårets slutning fastsætte, for hvilket udsnit af de understøttede, der skal indsendes oplysninger til brug ved revisionen. Det vil i så fald være tilstrækkeligt, at regnskabskortene for dette udsnit af de understøttede indsendes vedlagt enten en fortegnelse med oplysningerne om personalia eller særlige kort med disse oplysninger.

Skulle en kommune, medens regnskabskortene beror hos amtet, under dens daglige administration undtagelsesvis få brug for mere udførlige oplysninger om den tidligere udbetalte hjælp til en understøttet end dem, der kan fås af de summariske notater på selve hovedregisterkortet, vil det efter det for udvalget oplyste ikke volde nævneværdige ulemper, at oplysningerne skal indhentes hos amtet.

Det er iøvrigt oplyst for udvalget, at registrantkortene i de fleste mindre kommuner hidtil hovedsagelig er anvendt som grundlag for opgørelsen af regnskabet og derfor først er udfyldt ved regnskabsårets slutning, idet man i disse kommuner uden vanskelighed kan have overblik over de udbetalte ydelser på anden måde. Når de udførlige vejledninger, der nu gives på de enkelte skemaer bortfalder til fordel for en samlet vejledning, jfr. forslaget foran side 176, vil det antagelig af hensyn til disse kommuner være praktisk, at der på farvet karton trykkes særlige blade af denne vejledning til nedsættelse i registranten foran de enkelte afsnit.

Der er i udvalgets sekretariat udarbejdet de som bilag 5*) vedlagte forslag til registrantkort efter de anførte retningslinier. Under udarbejdelsen af udkastene til kortene har man tilstræbt også at simplificere den anvendte kontering mest muligt. Herom henvises nærmere til de følgende særlige afsnit.

c. *Tilvejebringelsen af de statistiske oplysninger.*

Medens de oplysninger, der opføres på skemaerne udover individualoplysningerne i fortegnelsernes kolonneafsnit, naturligt kan indarbejdes i selve regnskabshæftet, hvis de knytter sig direkte til regnskabet og skal sammenholdes med dette, rejser der sig spørgs-

*) Ikke medtaget i den trykte betænkning.

mål om at søge at lette kommunerne for det hidtil udførte meget betydelige arbejde med de rent statistisk begrundede opgørelser.

Dette spørgsmål er indgående drøftet i et nedsat underudvalg, og dette har aflagt besøg i nogle kommuner for at orientere sig om de praktiske muligheder.

Forsåvidt angår den årligt opgj orte statistik foreslår udvalget på grundlag af disse overvejelser, at amterne for alle kommuner med *under 3 000 indbyggere* (eller hvis tællingen sker repræsentativt de af departementet udpegede kommuner) indsender de reviderede og derefter sammenhæftede registrantkort til det statistiske departement. Det er for udvalget oplyst, at denne indsendelse vil kunne ske i tiden fra ca. 15. august til ca. 1. november, og at det statistiske departement ved anvendelsen af en egnet teknik vil kunne afslutte benyttelsen af kortene i løbet af ca. 3—4 måneder. Registrantkortene for et givet regnskabsår vil altså kunne tilbagesendes til kommunerne senest ca. 1. marts i det følgende regnskabsår. For kommuner med *over 3 000 indbyggere* må som hidtil indsendes de statistiske opgørelser, der knytter sig til forsorgsfortegnelsen og alders- og invaliderentefortegnelsen. En betydelig fordel for disse kommuner vil det være, hvis der allerede før regnskabsårets begyndelse bliver givet oplysning om de krav, der stilles om specifikation af antal understøttede personer, da det i så fald ofte vil være muligt for kommunerne på en bekvem måde at sikre sig de fornødne oplysninger i løbet af året. Allerede efter den nuværende ordning har en del kommuner indrettet deres forretningsgang med henblik herpå, idet de har indført særlige statistikkort, der udfyldes i regnskabsårets løb eller ved dettes udgang for at lette optællingen af „kombinerede" hjælpetilfælde etc. Lignende fremgangsmåder måtte sikkert med fordel kunne indføres i de fleste større kommuner, og udvalget skal anbefale, at spørgsmålet om at anvende sådanne af kommunerne førte statistikkort direkte til optælling i statistisk departement, således at udfyldelsen af det særlige statistikskema undgås, optages til overvejelse i departementet.

Også ved de lejligheder, hvor der af det statistiske departement foretages større undersøgelser, vil den nævnte forretningsgang for kommuner med under 3 000 indbyggere give det fornødne grundlag for statistikken. I disse tilfælde vil det for større kommuner være praktisk enten at fremsende tilsvarende registrantkort for et passende udsnit af de understøttede eller eventuelt at udarbejde til det specielle formål passende fortegnelse eller statistikkort. Også her gælder det imidlertid, at der såvidt muligt allerede inden regnskabsårets begyndelse bør gives kommunerne meddelelse om, hvilke krav om statistisk materiale, der kan ventes stillet, således at kommunerne i videst muligt omfang bliver frit stillet ved arbejdets tilrettelæggelse. Udvalget skal iøvrigt bemærke, at den omstændighed, at departementet hvert år vil råde over det fuldstændige materiale fra de mindre kommuner, må gøre det muligt at sprede de store tællinger over flere år, hvorved arbejdet for de større kommuner vil blive mindre føleligt.

d. Bemærkninger til de enkelte skemaer.

Skema III. A., forsorgsfortegnelsen.

I det omfang, hvori det er nødvendigt fortsat at opretholde ministeriets centrale udlændingekontrol, må der af de (forholdsvis få) kommuner, der yder hjælp til udlændinge, aflægges særskilt regnskab til ministeriet vedrørende denne hjælp. Regnskabet kan indrettes som ganske enkle personfortegnelser. Den øvrige del af den egentlige forsorgsfortegnelse kan i overensstemmelse med det under a—b nævnte bortfalde.

De på skemaets bagside opførte oplysninger, der benyttes til statistik (kontingenthjælp) må fortsat indberettes af kommuner med over 3 000 indbyggere, men oplysningerne foreslås overført til det nedenfor omtalte skema III B, statistisk indberetning. Fra de mindre kommuner fremskaffes de tilsvarende oplysninger direkte fra registrantkortene, jfr. foran under afsnit c.

Udregningen af grænserne for rådighedsbeløb og oplysningerne om tilbagebetalt kommune- og fattighjælp og om skolebespisning foreslås indarbejdet som noter i regnskabshæftet, jfr. eksemplerne i bilag 4. Herefter kan hele skema III A bortfalde.

Om det som bilag 5 vedlagte udkast til registrantkort for kommunehjælp kan navnlig bemærkes, at der foreslås indrettet kolonner til *udregning hver måned* af den ydede supplerende hjælp i henhold til forsorgslovens § 297, stk. 2. Det vil herefter være unødvendigt at kræve udfyldt særlige månedsopgørelser af hensyn til det fastsatte rådighedsbeløb, da de på disse skemaer hidtil opgjorte beløb for de enkelte understøttede vil fremkomme på kortene. En månedlig sammentælling vil — da opgørelserne ikke har betydning for udregningen af de enkelte understøttelser kun være nødvendig, hvis kommunen selv ønsker at få en opgørelse over forbruget af rådighedsbeløbet for pågældende måned, og denne opgørelse kan da udarbejdes formløst. Ved årets slutning sammentælles beløbene i de omhandlede kolonner ligesom kortets øvrige kolonner dels for de enkelte understøttede og dels for hele kommunen tilsammen.

Skema III. B., statistisk indberetning.

Herom henvises til de almindelige bemærkninger under afsnit c. Skemaet tænkes i princippet bibeholdt som grundlag for indberetningen af statistiske oplysninger fra kommuner med over 3.000 indbyggere. På skemaet foreslås medtaget alle de oplysninger af statistisk art om antal understøttede, rentenydere m. v., som til brug for den årlige socialstatistik skal afgives af de større kommuner, i stedet for at disse oplysninger nu er spredt over en række forskellige skemaer.

Skema IV., fortegnelse over opholdskommunerefusioner.

Skemaet benyttes i øjeblikket kun ved amtsrådets revision. Det bør kunne bortfalde og de pågældende oplysninger indhentes fra kommunernes hovedbøger.

Skema V. A., underholdsbidrags fortegnelse.

Da det efter den foreslåede revisionsordning vil være narurligt at pålægge amtet hovedansvaret for kontrollen med inddrivelsen, vil det være unødvendigt at afkræve kommunerne specificerede fortegnelser, selvom inddrivelsesprocenten ligger lavt. Revisors undersøgelser må i disse tilfælde kunne iværksættes på grundlag af originalmaterialet.

De på skemaets forside og bagside anførte oplysninger til bedømmelse af inddrivelsesprocenten og til brug for statistikken må fortsat tilvejebringes. Udgifts- og indtægtsoplysningerne, der skal kunne afstemmes med regnskabet foreslås indføjet som en underkontering i selve regnskabet, og beregningen af kommunens inddrivelsesprocent foreslås optaget i regnskabshæftet som note til den pågældende konto. Oplysningerne om antal bidragspligtige og børn i forskellige grupper vil kunne fremskafles efter de under afsnit f. angivne retningslinier.

Ministeriets kritiske revision, der formentlig i særlig grad må beskæftige sig med inddrivelsesforholdene, fordi amterne ikke i tilstrækkelig grad har overblik over de for-

hold, der kan afgøre, hvor strengt der bør gås frem, må i første omgang kunne støtte sig til de summariske oplysninger om inddrivelsesprocenten. For de kommuner, der ligger særlig lavt, vil det være naturligt at afkræve amtet en redegørelse for forholdene i kommunen og kun ganske undtagelsesvist synes ministeriet at burde gå ind i korrespondance med kommunerne om enkelttilfælde. Dette må som hovedregel være amtets opgave, eventuelt efter ministeriets pålæg om at søge effektiviteten af inddrivelsen forøget.

Skema V B., fortegnelse over bidragsfonden.

Fortegnelsen må som hidtil indsendes til landsnævnet til brug ved a jourføring af oplysningerne i bidragsfondens kartotek.

Skema VI., børneværnsfortegnelse.

Udvalget har haft en forhandling med repræsentanter for landsnævnet for børneforsorg om en eventuel henlæggelse af revisionen af børneværnsudgifterne til amterne. Af forhandlingen er fremgået, at den fornødne sagkundskab til udførelse af denne revision ikke for tiden foreligger på amterne, der — bortset fra ganske enkelte tilfælde — ikke administrativt beskæftiger sig med børneværnssager. Det er endvidere fremgået, at oplysninger om det legale grundlag for fjernelse m. v. ikke uden betydelige vanskeligheder kan stilles til rådighed for amterne. Udvalget vil under hensyn hertil ikke stille forslag om, at revisionen flyttes fra landsnævnet for børneforsorg til amterne, sålænge landsnævnet varetager den administrative behandling af børneværnssagerne, jfr. iøvrigt om dette spørgsmål den af amts- og kommuneudvalget afgivne betænkning, hvori spørgsmålet om at henlægge en del af administrationen til amterne er drøftet.

Ved landsnævnet for børneforsorg's revision vil imidlertid børneværnsfortegnelsen som grundlag for revisionen kunne erstattes af registrantkortene, hvis disse suppleres med de fornødne rubrikker for faste oplysninger, jfr. udkast under bilag 5. Såfremt hele refusionsberegningen og anvisningen som foran side 179 foreslået foretages ved amternes foranstaltning, bliver skemaets bagside uden betydning. Ved fremsendelsen af registrantkortene må amterne attestere, at de deri opførte ialt-beløb er lagt til grund for refusionsberegningen, hvorfor landsnævnet for børneforsorg alene skal give konteringsordrer, hvor der på de enkelte kort findes fejl, der resulterer i et ændret ialt-beløb på kortet. Om sådanne konteringsordrer sendes underretning til vedkommende amt, der påser, at de effektueres.

Skema VII. invalideren tef or tegnels en.

Opgørelsen på forsiden bortfalder, når hele refusionsberegningen samles i regnskabshæftet. Udvalget skal foreslå, at også revisionen af denne fortegnelses individualoplysninger overgår til amtet, der efter den nuværende ordning i forvejen reviderer renteberegningsskemaerne. For denne fortegnelses vedkommende er den nuværende ordning i udpræget grad udtryk for en dobbeltrevision, idet direktoratet for sygekasseväsenet i vidt omfang foretager revision af samme spørgsmål som amterne, og det forekommer ofte, at der fra direktoratet udsendes forespørgsler om fejl, der allerede er berigtiget af amterne. Herudover foretager imidlertid direktoratet dels en revision af fortegnelserne på grundlag af et kartotek, hvori der noteres alle de ændringer af rentemodtagernes forhold, som fremgår af invalideforsikringsrettens rentetildelingssager, dels foretager direktoratet på grundlag af fortegnelserne en a jourføring af invalideforsikringsrettens sager. Med henblik på det sidste spørgsmål kan f. eks. nævnes rentemodtageres død og tilfælde,

hvor det af skemaet fremgår, hvor stor en indtægt rentemodtageren har ved personligt arbejde, hvilket kan give oplysninger om en sådan forbedring af erhvervsevner, at renten skal inddrages. Udvalgets forslag forudsætter derfor, at amterne får underretning om de ændringer af rentemodtagernes forhold, der er af betydning for revisionen, det vil navnlig sige om invalideforsikringsrettens kendelser om til- og afgang, samt at direktoratet på sin side direkte fra kommunerne får de oplysninger, der er nødvendige for á jourføringen af invalideforsikringsrettens sager, eventuelt må socialudvalgenes indberetningspligt vedrørende invaliderentemodtageres erhvervsevne m. v. i henhold til folkeforsikringslovens § 55, stk. 4 og 5, indskærpes. For at sikre mod fejl ved rentemodtageres flytning fra en kommune i et amt til en kommune i et andet amt, må det kartotekskort, der forudsættes ført af amtet med henblik på de nævnte spørgsmål, ved sådan flytning sendes til det amt, hvori den nye opholdskommune er beliggende. Der har været ført forhandling med repræsentanter for direktoratet, og der synes ikke herefter at være hindringer for den tekniske gennemførelse af forslaget. Udvalget forudsætter, at ministeriet til sin tid vil fastsætte en for hele landet gældende formular for de kartotekskort, der skal benyttes.

Med hensyn til amtets revision skal udvalget fremhæve de fordele, der er forbundet med den af adskillige amter praktiserende ordning, hvorefter nye beregninger forelægges amtet til godkendelse inden udbetaling finder sted, medens revisionen iøvrigt foretages løbende ved gennemgang af sager og registrantkort eventuelt på stedet, og udvalget skal anbefale denne ordning til gennemførelse i videst udstrækning.

Et forslag til et nyt registrantkort, hvis indførelse vil overflødiggøre fortegnelsen, jfr. de almindelige bemærkninger under afsnit b, er vedlagt under bilag 5. Da det er et meget betydeligt arbejde, der hidtil har skullet udføres med hensyn til kontering af udbetalte beløb specificeret på de forskellige tillæg, foreslås dette system ændret således, at der ved hver ny renteberegning øverst på kortet noteres de i henhold til socialministeriets tabeller gældende faste månedlige satser. Summen af disse faste bestanddele af renten benævnes *„tabelrente"*, og ved bogføringen af renteudbetalingen specificeres det udbetalte beløb kun i „tabelrente" samt i varierende tillæg herudover. Under rubrikken diverse, hvor der i praksis aldrig vil ske mere end een indførsel pr. gang, anføres brændselstillæg, beklædningstillæg samt udgifter ved ophold på alderdomshjem m. v. Af hensyn til beregningen af rådighedsbeløbet for ydelse af personlige tillæg til renten vil det dog fortsat være nødvendigt ved udgangen af et regnskabsår at beregne summen af *grundbeløbene* for samtlige rentemodtagere i hele regnskabsåret. For landkommunernes vedkommende vil det ikke volde vanskeligheder for amtsrevisionen at skulle kontrollere denne sammentællings rigtighed, og for købstadkommunernes vedkommende er forholdet, at de større kommuner alle er i besiddelse af det tekniske apparat (adresseringsmaskiner), der er nødvendigt for på en let måde at kunne fremstille en fortegnelse til brag ved kontrollen af beregningen.

Den foreslåede konteringsform vil med dette forbehold kunne give revisionen samme grundlag som hidtil og vil være en meget stor lettelse for kommunerne. Har amtet i forvejen godkendt renteberegningerne fra vedkommende kommune, vil det være tilstrækkeligt ved revisionen at sammenholde registrantens oplysning om tabelrenten med det godkendte beløb.

Som konsekvens af forslaget må også regnskabets kontering sammendrages, og det vil derfor ikke være muligt på grundlag af regnskaberne at foretage en statistisk opgørelse for hele landet af udgiften til de forskellige tillæg. Hensynet hertil skønnes imidlertid ikke at være særlig tungtvejende i forhold til det store arbejde, den hidtidige kontering

har medført, da det må være muligt på grundlag af de til statistisk departement fremsendte registrantkort fra de mindre kommuner at foretage en tilnærmet beregning af totaludgiftens fordeling. For kommuner med over 3.000 indbyggere vil departementet på tilsvarende måde kunne foretage en fordeling af totaludgiften på grundlag af fra kommunerne indhentede oplysninger om antallet af rentemodtagere, der oppebærer de forskellige tillæg.

Til brug for den årlige invaliderentestatistik må der af de større kommuner afgives oplysninger om til- og afgang af rentemodtagere, disses fordeling m. v. For disse kommuner må endvidere — som nævnt foran under c — undsendes samtlige registrantkort eller andet materiale til det statistiske departement til de tidspunkter, hvor departementet opgør den detaillerede invaliderentestatistik. Dette materiale kan eventuelt være tilstrækkeligt grundlag for den kontrol med rentemodtagernes beskæftigelsesforhold o. lign., som hidtil har været udøvet af sygekassedirektoratet på basis af de årlige fortegnelser.

Skema VIII A., aldersrentefortegnelsen.

Herom henvises i princippet til bemærkningerne om registrantkort, statistik m. v. under omtalen af invaliderentefortegnelsen.

De opgørelser på forsiden, der ikke er uddrag af det almindelige regnskab og derfor erstattes af regnskabshæftet, overføres til de særlige noter i regnskabshæftet. Det samme gælder opgørelse IV på bagsiden, medens opgørelse III (antallet af rentemodtagere) afgives særskilt. Specifikationen over tilbagebetalte aldersrentebeløb må formentlig bortfalde og kontrollen overgå til amtet.

Skema VIII B., regnskab over aldersrenteboliger udfærdiges særskilt som hidtil.

Skema IX og X., særforsorgsfortegnelser.

Da den centrale kontrol med bidrags- og renteafregning for særforsorgspatienter ikke med det nuværende system for afregning kan bortfalde, må disse fortegnelser fremdeles udfyldes, såfremt afregningssystemet opretholdes.

6. Resumé vedrørende de fremtidige indberetninger.

Forslagene vedrørende de enkelte skemaer kan herefter sammenfattes således:

Der afgives fremtidig af kommunerne følgende årlige indberetninger:

Regnskabshæfte, omfattende det fuldstændige socialregnskab, beregning af refusionsmellemværendet samt visse specifikationer til regnskabsposterne vedrørende beregning af rådighedsbeløb o. lign.

Registrantkortene til brug ved amtets (for børneværnsudgifter landsnævnet for børneforsorg's) revision og for de mindre kommuner til brug ved opgørelsen af den sociale statistik. Revisionen af registrantkortene forudsættes dog i de større kommuner foretaget på stedet.

Statistiske oplysninger fra de større kommuner om antallet af understøttede m. v. Til de tidspunkter, hvor departementet opgør den detaillerede statistik vedrørende understøttede og rentemodtagere, afgiver de større kommuner enten fuldstændige fortegnelser eller samtlige registrantkort, eventuelt særlige statistikkort for disse personer.

Personfortegnelser over udlændinge, børn under bidragsfonden, bidragspligtige for særforsorgspatienter og rentemodtagere under særforsorg.

Forslagene indebærer en meget dybtgående forenkling af det nuværende indberetningssystem, især som følge af, at de årlige detaillerede fortegnelser bortfalder.

III. Afsluttende bemærkninger.

Gennemførelsen af de af udvalget i nærværende betænkning fremsatte forslag vil på en række punkter betyde en væsentlig forenkling af kommunernes arbejde med førelsen og aflæggelsen af de sociale regnskaber. I overensstemmelse med de i indledningen fremsatte bemærkninger om afgrænsning af udvalgets opgave er forslagene overvejende af administrativ-teknisk karakter, og deres gennemførelse kræver ikke nævneværdige ændringer i de gældende lovbestemmelser.

Udvalget finder imidlertid anledning til afslutningsvis at fremhæve, at selve det lovmæssige grundlag på flere punkter er til hinder for opnåelsen af en tilbundsgående forenkling af de sociale regnskaber. Dette gælder navnlig opbygningen af sociallovgivningens refusionssystem.

Vanskelighederne ved den nuværende ordning af *refusionssystemet* skyldes dels, at der ydes kommunerne refusion fra en række forskellige organer (staten, invalideforsikringsfonden, det mellemkommunale refusionsforbund og udligningsfonden), dels at der for refusionen fra hvert af disse organer er fastsat en lang række af forskelligartede og ofre for en praktisk kommunalmands umiddelbare betragtning irrationelle refusionsbrøker. I det omfang, der for en art af hjælp eller for en del af en ydet hjælp fastsættes en speciel refusionsregel, må hjælpen selvfølgelig konteres særskilt i regnskabet. Det som bilag 4 forelagte udkast til et regnskabshæfte vil på flere punkter give en illustration af de vanskeligheder, som det nævurende refusionssystem af denne grund forvolder for regnskabsaflæggelsen.

Da man i udvalget har været bekendt med, at spørgsmålet om en forenkling af refusionssystemet er behandlet i skattekommissionen som et led i dennes overvejelser af udgifternes fordeling mellem staten og kommunerne, har man ikke anset det for formålstjenligt at komme nærmere ind på det principielle spørgsmål om opretholdelsen af de forskellige refusionspuljer. Man skal dog henlede opmærksomheden på, at det — hvis en radikal forenkling ikke måtte blive foretaget på grundlag af forslag fra skattekommissionen — vil være ønskeligt i hvert fald at få gennemført refusionsbrøker der er lettere at regne med end de nuværende. Det må således f. eks. være muligt at indføre et system, der alene kræver regning med tiendedele og som dog ligger så nær ved de nu anvendte brøker, at en ændring ikke behøver at medføre nogen væsentlig forandring af byrdefordelingen mellem de forskellige refusionsorganer og kommunerne.

Under udvalgets overvejelser om af dette spørgsmål, er man imidlertid også blevet opmærksom på, at en række vanskeligheder på dette område ofte hidrører fra et andet, så at sige højere plan. Ved gennemførelsen af socialreformen oprettedes det mellemkommunale refusionsforbund, dels for at opnå en ønsket fordeling af byrderne mellem de forskellige kategorier af kommuner, dels for at indføre et fælleskommunalt refusionssystem, der kunne erstatte den refusionsordning, der under den hidtil gældende lovgivning var knyttet til forsørgelseskommuneordningen. Denne hidtidige ordning forvoldte mange og betydelige administrative vanskeligheder, og da man ved socialreformen endvidere

formindskede antallet af refusionsbrøker, medførte den nye refusionsordning indenfor de rammer, der fastsattes af selve refusionsforbundets eksistens, en ikke uvæsentlig administrativ forenkling. — I årene efter socialreformens gennemførelse er der imidlertid blevet gennemført en række ændringer af lovgivningen, hvorved antallet af forskellige refusionsbrøker er blevet stærkt forøgede. Dette gælder ikke alene den principielle ændring, som var en følge af, at man ved lov nr. 100 af 14. april 1937 indførte den fælleskommunale udligningsfond, men også ved en række af senere love om enkelte arter af hjælp er der — som følge af overvejelser af, hvorledes udgifterne bør fordeles på de forskellige offentlige organer — fastsat nye brøker. Fra de seneste år kan af sådanne nydannelser nævnes lov nr. 362 af 4. juli 1946 om mælkehjælp ($^2/_3$ statsrefusion), lov nr. 175 af 12. april 1949 om husmoderafløsning ($^5/_{10}$ statsrefusion, $^2/_{10}$ refusion fra udligningsfonden), lov nr. 177 af 12. april 1949 om ændringer i lov om off. forsorg (forsorg i anledning af tuberkulose m. m.) ($^3/_{10}$ statsrefusion, $^5/_{10}$ refusion fra udligningsfonden) samt — som midlertidige love — lov nr. 458 af 10. november 1949 om et ekstraordinært tillæg til alders- og invaliderentemodtagere *(en del* af tillæget refunderes fuldt ud af staten) og lov nr. 140. af 31. marts 1950 om ekstraordinært tillæg til alders- og invaliderentemodtagere m. fl. (fuld statsrefusion). Man finder i denne forbindelse anledning til at nævne, at denne indførelse af specielle refusionsbrøker for relativt begrænsede arter af hjælp undertiden har fundet sted under rigsdagens behandling af lovforslagene, jfr. således lov nr. 177 af 12. april 1949 (forsorg i anledning af tuberkulose), hvor det oprindelige forslag renede med en af de allerede eksisterende refusionsregler.

Udvalget ønsker at fremhæve hele dette forhold, idet man skal bemærke, at disse hyppige ændringer af refusionssystemet, der i forhold til de samlede virkninger af systemet ofte er af ringe økonomisk betydning, skaber et forøget administrativt besvær for kommunerne og således er en medvirkende årsag til den undertiden fremsatte kritik af de høje administrationsudgifter indenfor sociallovgivningen.

Der har under udvalgets forhandlinger været fremdraget *andre forhold indenfor den gældende sociale lovgivning,* hvor selve lovreglernes udformning forvolder betydelige administrative og regnskabsmæssige vanskeligheder for kommunerne. Som nævnt i indledningen til betænkningen har udvalget imidlertid anset spørgsmål om ændringer i de materielle regler for i det hele at ligge udenfor udvalgets kommissorium, og man skal derfor indskrænke sig til at pege på et par forhold, hvor ønsket om en forenkling af de gældende regler særlig er begrundet udfra regnskabsmæssige hensyn. Det drejer sig om de i 1942 — som led i en udbygning af kontriollen med visse sociale ydelser — indførte regler om grænser for ydelse af kommunehjælp i medfør af O. F. § 297 og om tidspunktet efter § 307 for indtrædelsen af hjælpens valgretsfortabende virkning.

I henhold til § 297 stk. 3, jfr. bemærkningerne til lovforslaget, skal kommunerne hver måned foretage en efterfølgende specifikation af kommunehjælpen til kontrol med, at hjælpen er holdt indenfor de i stk. 1 og 2 angivne grænser. Udfærdigelsen af disse månedsopgørelser medfører et betydeligt merarbejde for kommunerne, ligesom den deling af hjælpen, der skal ske, først i underholdshjælp og „anden hjælp" og derefter af underholdshjælpen i hjælp indenfor og udenfor aldersrentegrænsen er kompliceret og giver anledning til mange misforståelser i de mindre kommuner.

Der er inden for kommunernes administrative tjenestemænd udtalt ønske om en ophævelse af bestemmelserne om den detaillerede kontrol med, at reglerne om hjælpens størrelse i det enkelte tilfælde overholdes. Hertil skal udvalget bemærke, at hvis selve formålet med de i 1942 indførte grænsebestemmelser — en kontrol med kommunernes

ydelse af hjælp — skal opnås, er det også nødvendigt at gennemføre en kontrol med hver enkelt understøttelse, således som dette er pålagt kommunerne gennem kravet om en månedlig sammenholdelse af ydet hjælp og rådighedsbeløb. Udfra forenklingsmæssige hensyn kan der herefter kun rejses spørgsmål om, hvorledes disse sammenstillinger lettest kan finde sted, hvilket spørgsmål udvalget har taget stilling til i det foran side 195 fremsatte forslag om at indbygge månedsopgørelserne i selve registrantkortet, således at udfærdigelsen af særskilte opgørelser kan undgås.

Ved lovændringen i 1942 indførtes med hensyn til bestemmelserne i § 307 et tilsvarende system med månedlige opgørelser for at sikre en løbende kontrol med, hvorvidt en underholdshjælp eller bidragsgæld havde nået den størrelse, hvor den efter de nye bestemmelser i stk. 2 skulle medføre valgretsfortabende virkning.

Også med hensyn til disse opgørelser går ønskerne fra de nævnte kommunale kredse naturligt ud på ophævelse, men også her ville et forslag i denne retning gå imod formålet med selve lovændringen i 1942.

Bortfald af den månedlige opgørelse efter stk. 2 nr. 1 (underholdshjælp) kan efter udvalgets opfattelse herefter ikke begrundes udfra forenklingsmæssige synspunkter. Hvad derimod angår opgørelserne efter stk. 2 nr. 2—4 (bidragsgæld), mener man, at kravet om en månedlig undersøgelse er for vidtgående under hensyn til formålet. Spørgsmålet om retsvirkningerne af underholdsbidrag vil under alle omstændigheder blive undersøgt ved afkrævningen (udpantning eller skøn), og det bør måske yderligere undersøges umiddelbart før valglisternes udarbejdelse og på pågældendes begæring. Men herudover må det være overflødigt at undersøge spørgsmålet. Skulle pågældende søge hjælp, der er betinget af, at hjælp med retsvirkninger ikke er oppebåret, undersøges dette spørgsmål som led i den rejste sag. Udvalget skal herefter foreslå, at månedsopgørelserne vedrørende stk. 2, nr. 2—4, bortfalder.

Under henvisning til de ovenfor fremsatte bemærkninger om refusionssystemet og det særlige kontrolsystem efter O. F. §§ 297 og 307, og idet udvalget iøvrigt skal henlede opmærksomheden på de større administrative og regnskabsmæssige krav, som udviklingen af den moderne nuancerede og specialiserede sociallovgivning nødvendigvis må medføre, skal man henstille til forvaltningskommissionen på virksom måde at støtte bestræbelserne på, at der ved udformning af lovforslag indenfor dette område tages hensyn til, hvad der ved deres gennemførelse påbyrdes kommunerne — og vel også staten — af forøget administration.

København, den 25. april 1950.

M. **J.** Clausen. Henry Hansen. Sv. Iversen. Jens Jensen. Johs. Mortensen.

Greis Nielsen. Richard Nielsen. Poul Skadegård. Henry **Stjernqvist.**

Wechselmann. **Wedell-Wedellsborg.**

Formand.

J. Bredsdorff. *H. Koldby Nielsen.*

Oversigt over de vigtigste regnskabsskemaer og reglerne for deres udfyldelse.

Regnskabsuddrag I, statsrefusion.	udfyldes af samtlige kommuner.
Regnskabsuddrag **II,** mellemkommunal refusion m. v.	do. do. do.
Skema **III.** A., forsorgsfortegnelse.	a) Kommuner med under 3000 indbyggere udfylder fortegnelsen fuldstændigt. b) Kommuner med over 3000 indbyggere har kun pligt til efter amtets (for Københavns vedkommende socialministeriets) nærmere bestemmelse at opføre en del af de understøttede i fortegnelsen. For enkelte arter af hjælp udfyldes skemaet fuldstændigt af alle kommuner, undtagen København.
Skema **III.** B., statistisk indberetning.	Udfyldes af de kommuner, der har over 3000 indbyggere, og som ikke udfylder skema III. A. fuldstændigt.
Skema IV., opholdskommunerefusioner.	Udfyldes til brug ved amtsrådets revision af sognekommunernes regnskaber; kun sognekommunerne er derfor pligtige at udfylde skemaet.
Skema V. A., undorholdsbidragsfortegnelse.	a) Til brug ved amtsrådets revision udfyldes skemaet af sognekommunerne efter amtsrådets nærmere bestemmelse. b) Til brug ved den kritiske revision udfyldes skemaet af alle kommuner, hvis inddrivelsesprocent i det pågældende regnskabsår **har** været under nærmere i skemaet angivne grænser; der er dog fastsat max. for det antal bidragspl., der skal opføres i skemaet af disse kommuner.
Skema V.B., fortegnelse vedrørende bidragsfonden.	Udsendes i delvis udfyldt stand af landsnævnet for børneforsorg til kommuner, i hvilke der bor børn, for hvem der er udbetalt bidrag i medfør af § 30 i lov nr. 131 af 7. maj 1937.
Skema VI., børneværnsfortegnelse.	Udfyldes fuldstændigt af samtlige kommuner undtaget Københavns kommune, der **kun** udfylder fortegnelsen delvis.
Skema VII., invaliderentefortognelse.	Udfyldes af samtlige kommuner undtagen København og Frederiksberg.
Skema VIII. A., aldersrentefortegnelse.	a) Kommuner med under 3000 indbyggere udfylder fortegnelsen fuldstændigt.

	b) Købstadskommuner med over 3000 indbyggere opfører efter nærmere regler en del af rentemodtagerne i fortegnelsen. Samme begrænsning i pligten til at udfylde fortegnelsen kan af amtsrådet fastsættes for landkommuner med over 3000 indbyggere. c) København og Frederiksberg udfylder ingen fortegnelse.
Skema VIII. B, regnskab for billige boliger for aldersrentemodtagere.	For hver bolig udfyldes et skema.
Skema IX., særforsorgsbidragsfortegnelse. Skema X., fortegnelse over rentemodtagere under særforsorg.	Udsendes i delvis udfyldt stand af socialministeriet til de kommuner, som det ifølge de for ministeriet foreliggende oplysninger påhviler med socialministeriet at afregne bidrag, henholdsvis alders- eller invaliderenter vedrørende særforsorgspatienter.
Års- og månedsopgørelser over hjælp i henhold til forsorgslovens §§ 293, stk. 1, og 297.	Udfyldes af samtlige kommuner. For København gælder en særordning.

Sognekommunerne udfylder endvidere til brug ved amtsrådets revision et regnskabshæfte vedrørende samtlige sociale udgifter og en del andre bilag end skemaerne I—X, bl. a. specifikation af udgifterne til kontingenthjælp, udgifter i henhold til lov af 30. marts 1946 om iværksættelse af offentlige arbejder m. v., udgifter til mælkehjælp, til fribefordring af sygekassemedlemmer samt regnskab vedrør ende det kommunale alderdomshjem.

Købstadkommunerne udfylder i form af hovedbilag til kommunens almindelige regnskab regnskabsskemaer vedrørende samtlige sociale udgifter.

Oversigt over tilrettelæggelsen af amtsrådets og amtes revision og decision af de sociale regnskaber.

Amtsrådskreds	A. Amtsrådets revision	B. Amtets kritiske revision
Aabenraa	Fastansat amtsrevisor foretager talmæssig revision af regnskaberne. — Udsættelser decideres af amtsrådets kommunaludvalg, bortset fra spørgsmålet om hjælpens berettigelse, der decideres af amtmanden.	**Amtsfuld mægtig** og kontorfuldmægtig under 1. fuldmægtigs ansvar. Decideres af amtmanden.
Sonderborg	Fastansat amtsrevisor foretager talmæssig revision af regnskaberne. Decideres af amtmanden.	Som Aabenraa.
Aalborg	Fastansat amtsrevisor med medhjælp (3 personer) foretager talmæssig og kritisk revision af regnskaberne. Decideres af amtmanden.	Se A.
Aarhus	Fastansat amtsrevisor med medhjælp (1 person) foretager talmæssig revision af regnskaberne. Udsættelser forelægges gennem amtskontorchefen amtmanden til decision.	Amtsfuldmægtig og kontorassistent. Decideres af amtmanden.
Bornholm	Honorarlønnet amtsrevisor foretager talmæssig revision. Decision. Se. B.	2 amtsfuldmægtige fore bager kritisk revision samt stikprøvemæssig talrevision. Udsættelser vedrørende talmæssig og kritisk revision decideres af amtsrådets kommunaludvalg.
Frederiksborg	Fastansat amtsrevisor med medhjælp (3 personer) forertager talmæssig og delvis kritisk revision. Decideres af amtsrådets decisionsudvalg, bortset fra spørgsmål, der øver indflydelse på refusionsberegningen, som decideres af amtmanden.	Amtsfuldmægtig og kontorassistent. Decideres af amtmanden.
Odense—Assens	Honorarlønnet revisor i hver amtsrådskreds foretager den 1. gennemgang af regnskaberne, hvorefter en statsaut. revisor foretager en fornyet gennemgang af hele materialet. Talmæssig og til dels kritisk revision. Forslag til decision udfærdiges af amtets personale og underskrives af amtsrevisorerne. Endelig decision af amtmanden på kommunaludvalgets vegne.	2 amtsfuldmægtige foretager en omfattende kritisk revision. Decision af amtmanden i særlig skrivelse.

Amtsrådskreds	A. Amtsrådets revision	B. Amtets kritiske revision
Haderslev	Fastansat amtsrevisor med lejlighedsvis bistand fra amtsrådets kontorpersonale foretager såvel talmæssig som ktriisk revision, sidstnævnte mod særligt honorar fra amtet. — Decideres af amtsrådets kasse- og regnskabsudvalg.	Se A.
Hjørring.	Fastansat amtsrevisor med medhjælp (3 personer) foretager talmæssig og kritisk revision. Kontorist, der reviderer renteberegninger, lønnes delvis af staten. — Decideres af amtmand og kommunaludvalg.	Se A. Revisionen sker i snævert samarbejde med amtet, hvor en fuldmægtig bl. a. fører tilsyn med renteberegninger og lejlighedsvis foretager registranteftersyn.
Holbæk	Fastansat amtrevisor med medhjælp (1 person) foretager både talmæssig og kritisk revision. — Decideres af amtmanden på amtsrådets vegne. — Amtsrevisor tillige sognerådskonsulent (lønnet af amtsrådet).	Se A.
København	Fastansat amtrevisor med medhjælp (1 person) foretager både talmæssig og kritisk revision. — Decideres af amtsrådets decisionsudvalg.	Se A.
Roskilde	Fastansat amtsrevisor med medhjælp (1 person) foretager talmæssig og kritisk revision. Er tillige sognerådskonsulent (uden honorar). Decision af amtsrådet.	Se A.
Lolland-Falster	Fastansat amtsrevisor samt amtsfuldmægtig foretager sammen talmæssig og kritisk revision. — Decideres af amtmanden.	Se A.
Præstø	Amtsfuldm. foretager såvel talmæssig som kritisk revision, hidtil uden medhjælp. Særligt honorar. — Decision af amtmanden, dog ved overskridelser af rådighedsbeløb o. lign. af amtsrådet.	Se A.
Randers	Fastansat amtsrevisor med medhjælp (1 person) foretager både talmæssig og kritisk revision. — Decideres af amtmanden.	Se A. Amtsfuldmægtig fører tilsyn med revisionen.
Ribe	Honorarlønnet amtsrevisor foretager såvel talmæssig som kritisk revision. — Deciderer selv anfegnelser.	Se A.
Ringkøbing	Honorarlønnet amtsrevisor foretager såvel talmæssig som kritisk revision. Deciderer selv antegnelser.	Se A.

Amtsrådskreds	A. Amtsrådets revision	B. Amtets kritiske revision
Skanderborg	Fastansat amtsrevisor foretager såvel talmæssig som kritisk revision. — Decideres af amtmanden. —• Amtsrevisor tillige sognerådskonsulent (uden vederlag, men delvis refusion til amtsrådet fra sognerådsforening).	Se A.
Sorø	Fastansat amtsrevisor med medhjælp (2 personer) foretager såvel talmæssig som kritisk revision — Decideres af amtmanden. — Statens honorar for revisionen af socialregnskaberne indbetales til amtsfonden.	Se A.
Svendborg	Fastansat amtsrevisor med medhjælp (2 personer) foretager talmæssig og delvis kritisk revision. — Decideres af amtmanden.	2 amtsfuldmægtige foretager kritisk revision. En af dem oppebærer fra amtsrådet mindre honorar.
Thisted	Fastansat amtsrevisor med medhjælp (1 person) foretager talmæssig og delvis kritisk revision. — Decideres af amtmanden.	Amtsfuldmægtig foretager efterfølgende kritisk revision mod særligt, mindre honorar.
Tønder	Fastansat amtsrevisor med bistand af den af amtsrådet aflønnede regnskabskonsulent for sognekommunerne foretager talmæssig og kritisk revision. — Decideres af amtmanden.	Se A. Revisionen sker under tilsyn af amtets juridiske personale.
Vejle	Honorarlønnet amtsrevisor foretager talmæssig revision. — Decideres af amtsrådet.	2 amtsfuldmægtige og overassistent foretager kritisk revision. — Decideres af amtmanden.
Viborg	Fastansat amtsrevisor foretager alm. talmæssig og kritisk revision af regnskaberne. — Er tillige antaget som sognerådskonsulent. Decideres af amtmanden på amtsrådets vegne.	Kritisk revision af alders- og invaliderenteberegninger foretages af hon.lønnet revisor (pens. oberstløjtnant) mod særligt honorar. — Decideres af revisor, men underskrives af amtmanden.

Resume af den i maj 1934 afgivne udvalgsindstilling vedrørende den kritiske revision af kommunernes udgifter i henhold til loven om **offentlig forsorg og folke** forsikringsloven.

Det nuværende system for aflæggelsen af kommunernes socialregnskaber hviler i hovedsagen på forslag fra et af socialministeriet i 1933 nedsat udvalg, i hvis betænkning af maj 1934 der gøres rede for de krav til regnskabsmaterialet, der må stilles udfra revisionsmæssige og statistiske hensyn. Det fremgår heraf, at man dengang først tog stilling til det principielle spørgsmål, om hvilken art af revision bestemmelsen i forsorgsloven om en efterfølgende kritisk revision måtte antages at sigte til. Det afvistes, at bestemmelsen kan have sigtet på indførelsen af en indgående detailleret revision af de enkelte kommuners sociale udgifter. Der henvises i denne forbindelse dels til det store personale, som en sådan revision ville kræve, dels til at en sådan revision ville være overflødig, fordi kommunernes sociale administration i forvejen er underkastet amtsrådets og amtets tilsyn, dels endelig til at revisionen ville kunne betragtes som en indskrænkning af det kommunale selvstyre og ville kunne forflygtige ansvaret ved at give kommunerne indtryk af, at staten i sidste instans påtog sig ansvaret for forvaltningen af de sociale love. Udfra disse betragtninger nåede udvalget frem til den konklusion, at formålet med den efterfølgende revision må være gennem et dertil egnet materiale at give ministeriet adgang til at få en oversigt over de enkelte kommuners sociale administration og et grundlag for bedømmelsen af de sociale loves administration som helhed.

Med hensyn til det materiale, der skulle danne grundlag for den kritiske revision overvejede udvalget som den ene ydermulighed at tilvejebringe fra hver kommune en fuldstændig fortegnelse over samtlige understøttede, som den anden ydermulighed at nøjes med visse statistiske oplysninger, der i forbindelse med amternes kendskab til de enkelte kommuners administration kunne danne grundlag for en almindelig bedømmelse af administrationens forsvarlighed. Begge disse muligheder blev dog afvist af udvalget, den førstnævnte på grund af det store arbejde, den ville medføre for de større kommuner, og fordi amt og ministerium kun i uforholdsmæssigt ringe omfang ville kunne udnytte et så stort materiale, den anden fordi en statistik alene i mange tilfælde ikke ville være tilstrækkelig til at belyse selve den sociale administration og ikke kunne danne grundlag for at efterprøve enkelttilfælde. Man anså det derhos for en fordel for de små kommuner uden teknisk kyndigt personale, at de gennem kravet om tilvejebringelse af en årlig fortegnelse blev tvunget til at foretage en gennemgang af deres materiale og holde det i orden.

Man valgte da at gå den mellemvej, som er kommet til udtryk i den gældende ordning, og hvorefter fuldstændige fortegnelser indsendes af de mindre kommuner, medens de større kommuner kun opfører et begrænset antal af de understøttede på fortegnelserne. Dette materiale skulle derefter gennemgås af amterne — hvis revision af enkelttilfælde udvalget går ud fra må ske stikprøvevis — samt af ministeriet, der ligeledes må foretage sin revision på grundlag af stikprøver i forbindelse med mere almindelige undersøgelser af de enkelte kommuners udgifter sammenholdt med folketal, antal understøttede m. v.

De ovennævnte synspunkter med hensyn til revisionens omfang modificeredes af udvalget derhen, at det for visse områders vedkommende måtte anses for nødvendigt at foretage en mere indgående, evt. fuldstændig revision.

Til begrundelse af udvalgets forslag om, at alders- og invaliderenteudgifterne underkastes en sådan detailleret revision på grundlag af fuldstændige fortegnelser fra kommunerne, henvistes til, at det her drejer sig om afgrænsede områder, hvor lovgivningen fastsætter bestemte takster for de pågældende ydelser, ligesom der opstilles en række særlige betingelser med hensyn til modtagerens personlige og økonomiske forhold. Det fremhæves, at det ikke mindst i de første år efter lovens ikrafttræden ville være påkrævet, at disse bestemmelsers overholdelse efterprøves af de overordnede myndigheder, og at hensynet til en virksom kontrol med invaliderentenyderne formentlig måtte føre til, at en fuldstændig revision også opretholdes over længere sigt. Det forudsattes, at revisionen blev henlagt til amterne, og at fortegnelserne derfra videresendtes henholdsvis til sygekassedirektoratet og ministeriet. Det anførtes udtrykkelig, at det ikke var tilsigtet, at en yderligere revision skulle foretages af disse sidstnævnte myndigheder, men at fortegnelsen over invaliderentenyderne ville kunne give sygekassedirektoratet middel i hænde til at føre en vis kontrol med invaliderentenyderne og til at holde det i direktoratet førte kartotek i orden, og at aldersrentefortegnelsen ville give ministeriet mulighed for i givet fald at kunne foretage videregående undersøgelser vedrørende aldersrentenyderne.

For børneværnsudgifternes vedkommende anførte udvalget, at det måske ville være muligt at følge de samme principper, som var lagt til grund for den kritiske revision i almindelighed, men at det af saglige grunde formentlig var påkrævet at foreskrive en kontrol med alle enkelttilfælde indenfor dette område, fordi det ofte vil dreje sig om stærke indgreb i personlige og retlige forhold. Det foresloges derfor, at den hidtidige indgående revision, der i adskillige tilfælde havde givet tilsynsmyndigheden anledning til indgriben, bevaredes.

I tilslutning til hovedindstillingen fremsatte udvalget nogle bemærkninger om de foranstaltninger, som man fandt det naturligt at foretage med hensyn til den sociale statistik som følge af socialreformens gennemførelse. Udvalget fremhævede betydningen af, at der fremskaffes oplysninger om, hvordan socialreformen har virket til vurdering af lovgivningens øjeblikkelige og fremtidige betydning, til støtte for den kritiske revision og administrationen og af hensyn til kendskabet til de sociale tilstande i Danmark. Udvalget erkendte, at konsekvensen heraf vil være en udvidelse af den hidtidige statistik, men henviste til, at behovet for denne udvidelse navnlig ville gælde i de første år efter socialreformen, og at selve indsamlingen af de statistiske oplysninger ved at knyttes sammen med afgivelse af oplysninger til brug for revisionen ville kunne ske uden forøgelse af kommunernes arbejde. Om de enkelte områder af den sociale statistik bemærkede udvalget, at aldersrente- og invaliderentestatistikken, der burde omfatte antallet af rentenydere, til- og afgangen, de nytilkomnes fordeling på alder, antallet, der oppebærer forskellige tillæg og udgifterne, fordelt på de forskellige bestanddele af renten, kunne tilvejebringes ved bearbejdelsen af kommunernes fuldstændige fortegnelser, således at der ikke ville blive tale om at pålægge kommunerne noget yderligere arbejde af hensyn til statistikken. På samme måde kunne man bearbejde forsorgsfortegnelserne fra de små kommuner og bl. a. få belyst antallet af understøttede efter hver af paragrafferne i forsorgsloven og de understøttedes alder og civilstand. For de større kommuner ville det være nødvendigt gennem udsendte skemaer at indsamle oplysninger om disse forhold, hvilke skemaer af praktiske grunde burde vedlægges som bilag til kommunernes regnskabsmateriale.