

**RAPPORT FRA UDVALGET VEDR. KOMMUNALE  
RÅD OG NÆVN MV.**

MAJ 2003

## Rapport fra Udvalget vedr. kommunale råd og nævn mv., maj 2003

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Information  
Herstedvang 12,  
2620 Albertslund  
Telefon 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: [schultz@schultz.dk](mailto:schultz@schultz.dk)  
Hjemmeside: [www.schultz.dk](http://www.schultz.dk)

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Kommunernes Landsforening Weidekampsgade 10 Postboks 3370 2300 Kbh S Tlf. 33 70 33 70 <a href="http://www.kl.dk">www.kl.dk</a>	Amtsrådsforeningen Dampfærgevej 22 2100 Kbh Ø Tlf. 35 29 81 00 <a href="http://www.arf.dk">www.arf.dk</a>	Finansministeriet Christiansborg Slotsplads 1 1218 Kbh K Tlf. 33 92 33 33 <a href="http://www.fm.dk">www.fm.dk</a>
--	---	--

Omslag: Nordsjællands Trykcenter  
Tryk: Nordsjællands Trykcenter  
Oplag: 1.500  
Pris: 150 kr. inkl. moms  
ISBN: 87-7856-582-0



Elektronisk publikation:  
Produktion: Finansministeriet  
ISBN: 87-7856-583-9

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: [www.fm.dk](http://www.fm.dk)

# Indhold

## 1. Indledning og sammenfatning

1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium.....	9
2. Udvalgets sammensætning.....	10
3. Udvalgets arbejde.....	12
4. Rammerne for statens styring af kommunerne.....	13
5. Sammenfatning af udvalgets anbefalinger.....	15
5.1. Råd og nævn uden klagebehandling.....	15
5.1.1. Statslige råd og nævn uden klagebehandling.....	15
5.1.2. Kommunale råd og nævn uden klagebehandling.....	16
5.2. Indberetninger.....	17
5.2.1. Afskaffelse af indberetninger og redegørelser.....	18
5.2.2. Digitalisering.....	19
5.3. Klageveje.....	20
5.3.1. Generelt vedrørende klagevejene på det kommunale område.....	20
5.3.2. Klagesystemet på miljøområdet.....	21
5.3.3. Klagesystemet på skatteområdet.....	23
5.3.4. Klagesystemet på social- og beskæftigelsesområdet.....	24
5.3.5. Klagesystemet på øvrige områder.....	25
6. Sammenhæng til Strukturkommissionens arbejde.....	25
7. Rapportens indhold.....	27

## 2. Råd og nævn uden klagesagsbehandling

1. Indledning.....	29
2. Beskrivelse af råd og nævn uden klagebehandling.....	29
3. Udvalgets overvejelser vedr. principper for råd og nævn uden klagebehandling.....	32
3.1. Statslige råd og nævn.....	33
3.2. Kommunale råd og nævn.....	35
4. Samlet vurdering: Udvalgets anbefalinger.....	38

4.1. Statslige råd og nævn.....	38
4.2. Kommunale råd og nævn .....	39
4.2.1. Kommunale råd og nævn, der anbefales gjort frivillige..	40
4.2.2. Kommunale råd og nævn, der opretholdes som frivillige.....	41

### 3. Indberetninger og redegørelser

1. Indledning.....	43
2. Beskrivelse af indberetninger og redegørelser.....	43
3. Udvalgets overvejelser vedr. principper for indberetninger og redegørelser.....	46
3.1. Indberetningernes nytteværdi.....	47
3.1.1. Formål .....	47
3.1.2. Tidsperspektiv.....	50
3.2. Ressourceforbrug .....	51
3.2.1. Omfang – mængde og hyppighed .....	52
3.2.2. Datadeling og datagenbrug.....	52
3.2.3. Digitalisering .....	54
4. Muligheder for yderligere digitalisering af indberetninger og redegørelser.....	56
4.1. Afskaffelse af barrierer for digital indberetning .....	56
4.2. Muligheder for yderligere digitalisering.....	58
5. Samlet vurdering: Udvalgets anbefalinger .....	63

### 4. Klageveje

1. Indledning.....	65
2. Beskrivelse af det kommunale klagesystem .....	66
2.1. Administrativ rekurs .....	66
2.2. Sektorstyring.....	70
2.3. Det almindelige kommunaltilsyn .....	71
2.4. Folketingets Ombudsmand.....	72
2.5. De almindelige domstole .....	73
3. Tidligere overvejelser vedrørende kommunale klageveje .....	74
3.1. Afbureaukratiseringsudvalget .....	75
3.2. Udvalget vedrørende kommunale opgavers fordeling og finansiering.....	75

3.3. Udvalg om retlig kontrol med kommunale og amtskommunale beslutninger .....	76
4. Behovet for ændringer og forenklingsmodeller .....	78
4.1. Mulighederne for en forenkling af de kommunale klageveje .....	79
4.2. Tværgående principper for indretningen af et enklere klagesystem .....	82
4.2.1. Prøvelsesgrundlag .....	82
4.2.2. Klageinstansens sammensætning .....	86
4.2.3. Remonstration (obligatorisk genvurdering) .....	88
4.2.4. Adgang til at påklage klageinstansen afgørelse .....	90
4.2.5. Indførelse af generelle klagefrister .....	91
4.2.6. Udnyttelse af administrativ rekurs .....	92
5. Øvrige spørgsmål .....	94
5.1. Oprettelsen af en digital klageportal .....	94
5.2. Klagerådgivning mv. på det kommunale område .....	96
6. Sammenfatning .....	97

## 5. Klagesystemet på miljøområdet

1. Indledning .....	99
2. Generelle betragtninger .....	99
2.1. Særlige problemstillinger .....	100
3. Den nuværende klagestruktur på miljøområdet .....	101
3.1. Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen .....	101
3.2. Miljøklagenævnet .....	104
3.3. Naturklagenævnet .....	105
4. Overvejelser om en ny klagestruktur mv. på miljøområdet .....	107
4.1. Model I: En central klageinstans på miljøområdet .....	108
4.2. Fordele og ulemper ved model I .....	109
4.3. Model II: Regionalisering af dele af klagebehandlingen .....	111
4.4. Fordele og ulemper ved model II .....	112
5. Tværgående spørgsmål .....	113
5.1. Prøvelsesgrundlag .....	114
5.2. Klageorganets sammensætning .....	116
6. Sammenfatning .....	118

## 6. Klagesystemet på skatteområdet

1. Indledning.....	121
2. Generelle betragtninger.....	121
3. Den nuværende klagestruktur på skatteområdet.....	122
3.1. De kommunale skatteankenævn.....	123
3.2. Told- og skatteregionerne .....	125
3.3. Ligningsrådet.....	126
3.4. Landsskatteretten.....	128
4. Overvejelser om en ny klagestruktur mv. på skatteområdet .....	130
4.1. De seneste ændringer af skattestyrelsesloven.....	130
4.2. Overvejelser om muligheder for yderligere forenklinger .....	131
5. Tværgående spørgsmål.....	134
5.1. Prøvelsesgrundlag .....	134
5.2. Klageorganernes sammensætning.....	135
6. Sammenfatning .....	138

## 7. Klagesystemet på social- og beskæftigelsesområdet

1. Indledning.....	141
2. Generelle betragtninger.....	141
3. Den nuværende klagestruktur på social- og beskæftigelsesområdet ...	142
3.1. Klageråd vedrørende personlig pleje og praktisk hjælp /amtslige brugerråd.....	143
3.2. De sociale nævn .....	144
3.3. Den Sociale Ankestyrelse .....	147
3.4. Praksiskoordinering .....	150
3.5. Retspraksis på serviceområdet .....	151
3.6. Ligstillingsnævnet.....	151
4. Overvejelser om ændringer i klagestrukturen mv. på social- og beskæftigelsesområdet .....	152
4.1. Klageråd vedrørende personlig pleje og praktisk hjælp /amtslige brugerråd.....	152
4.2. De sociale nævn .....	153
4.3. Den Sociale Ankestyrelse .....	156
4.3.1. Ankestyrelsen som 1. klageinstans.....	156
4.3.2. Ankestyrelsen som 2. klageinstans.....	156
4.3.3. Ankestyrelsens sammensætning.....	157

5. Sammenfatning .....	158
------------------------	-----

## 8. Klagesystemet på øvrige områder

1. Indledning.....	161
2. Udvalgte områder og mulige veje til forenkling.....	161
2.1. Udvalgte områder .....	161
2.2. Mulige veje til forenkling .....	163
3. Analyse af de enkelte områder.....	164
3.1. Vejområdet.....	164
3.1.1. Vejdirektoratet .....	164
3.1.2. Taksationskommissioner .....	166
3.1.3. Justitsministeriet .....	168
3.2. Vandløb.....	169
3.3. Byfornyelse .....	170
3.3.1. Byfornyelsesnævne.....	170
3.3.2. Taksationskommissionerne .....	172
3.3.3. Erhvervs- og Boligstyrelsen.....	173
3.4. Uddannelse.....	173
3.4.1. Klageudvalgene for grundlæggende social- og sundhedsuddannelser .....	173
3.4.2. Klagenævnet for vidtgående specialundervisning .....	175
4. Sammenfatning .....	176

## Bilag

1. Kommissorium for Udvalget vedr. kommunale råd og nævn mv. ....	179
2. Spørgeskema vedrørende andre råd, nævn og udvalg på det amts- og primærkommunale område .....	181
3. Råd og nævn uden klagebehandling .....	183
4. Spørgeskema vedrørende klageorganer på det amts- og primærkommunale område .....	187
5. Klageorganer .....	193
6. Klageveje på miljøområdet .....	195
7. Klageveje på skatteområdet .....	197
8. Klageveje på social- og beskæftigelsesområdet .....	199
9. Spørgeskema vedrørende kommunale indberetninger og redegørelser.....	201
10. Indberetninger .....	203





# Kapitel 1

## Indledning og sammenfatning

### 1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Som et led i aftalerne om kommunernes økonomi for 2003 mellem regeringen og Kommunernes Landsforening og regeringen og Amtsrådsforeningen blev det besluttet, at der skulle nedsættes et udvalg med henblik på at undersøge en række forhold vedrørende blandt andet råd og nævn på det kommunale område.

Udvalget fik følgende kommissorium:

”Udvalget skal foretage en kritisk vurdering af råd og nævn, der vedrører det kommunale opgaveområde. Udvalget skal i forbindelse hermed kortlægge de gældende regler for oprettelsen af råd og nævn, der vedrører det kommunale opgaveområde. Undersøgelsen skal omfatte såvel råd og nævn, der oprettes af og i kommunerne som statslige råd og nævn, som er rettet mod det kommunale opgaveområde.

Udvalgets arbejde skal ikke omfatte tilsynsrådene, patientklagesystemet samt klagemulighederne i forbindelse med offentlig gældsinddrivelse, idet disse områder er genstand for særskilte overvejelser.

Udvalgets vurderinger skal tage udgangspunkt i følgende målsætninger: *at* statslige råd og nævn på det kommunale område kun i begrænset omfang skal kunne tage stilling til andet end retlige spørgsmål, *at* sikre en enkel og effektiv struktur, *at* mindske det administrative ressourceforbrug og *at* sikre borgernes retssikkerhed.

Udvalget skal på baggrund heraf fremsætte anbefalinger til eventuelle ændringer i forhold til i dag.

Udvalget skal herudover komme med forslag til en forenkling i de kommunale og amtskommunale klageveje. Det skal således tilstræbes, at borgerne i højere grad kan nøjes med at henvende sig ét sted med klager over kommunale afgørelser, og at klagerne behandles samme sted.

Endelig skal udvalget vurdere nødvendigheden af de eksisterende regler for kommunale indberetninger og redegørelser. Udvalget skal i forbindelse hermed særligt undersøge mulighederne for, at indberetninger og redegørelser fremover i højere grad kan ske i digital form.

Når kortlægningen af de gældende regler for oprettelsen af råd og nævn på det kommunale område er gennemført, skal udvalget fremlægge en delrapport med en overordnet vurdering af behovet for ændringer med udgangspunkt i de angivne målsætninger.

Regeringen har tilkendegivet at ville nedsætte en Strukturkommission, der skal kulegrave strukturen i den offentlige sektor. Udvalget skal tilrettelægge sit arbejde under hensyn hertil.

Udvalget kan indhente ekstern bistand.

Udvalget skal afslutte sit arbejde inden d. 1. april 2003.”

## **2. Udvalgets sammensætning**

Udvalget har bestået af repræsentanter fra otte ministerier samt fra Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns kommune og Frederiksberg kommune.

Fuldmægtig Karin Hoffmann-Hansen	Beskæftigelsesministeriet
Kontorchef Peter Kjærsgaard Pedersen	Finansministeriet
Afdelingschef Hans B. Thomsen	Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Kontorchef Anne-Marie Rasmussen	Miljøministeriet

Chefkonsulent Søren Schou	Skatteministeriet
Kontorchef Aksel Meyer	Socialministeriet
Chefkonsulent Marianne Winther	Undervisningsministeriet
Kontorchef Janus Krarup	Økonomi- og Erhvervsministeriet
Cheføkonom Jan Olsen	Kommunernes Landsforening
Kontorchef Vibeke Vinten	Kommunernes Landsforening
Kontorchef Lone Vingtoft Frederiksen	Amtsrådsforeningen
Chefkonsulent Vibeke Iversen	Københavns Kommune
Kontorchef Birgit Madsen	Frederiksberg Kommune
Afdelingschef Agnete Gersing (formand)	Finansministeriet

For Beskæftigelsesministeriet erstattede fuldmægtig Karin Hoffmann-Hansen fungerende kontorchef Maria Nørby i januar 2003.

For Indenrigs- og Sundhedsministeriet erstattede afdelingschef Hans B. Thomsen kontorchef Pernille Christensen i marts 2003.

For Kommunernes Landsforening erstattede cheføkonom Jan Olsen kontorchef Torben Buse i februar 2003.

Sekretariatsbetjeningen af udvalget er blevet varetaget af fuldmægtig Margit Lavesen, fuldmægtig Morten C. Skrøjer og student Annemarie Lauritsen fra Finansministeriet samt specialkonsulent Christina Ekmann, fuldmægtig Mette Kryger Gram og fuldmægtig Dorthe Søndergaard fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

### 3. Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 10 møder i perioden ultimo september 2002 til ultimo april 2003.

Udvalgets møde den 22. oktober 2002 havde form af en høring med oplæg af:

- Professor i offentlig forvaltning, cand.scient.pol. Jørgen Grønnegaard Christensen, Aarhus Universitet
- Professor i offentlig ret, dr.jur. Jens Peter Christensen, Aarhus Universitet
- Amtsdirektør Niels Højberg, Fyns Amt
- Kommunaldirektør Jesper Fisker, Hillerød Kommune
- Kommunaldirektør Lars Svenningsen, Nyborg Kommune.

Som grundlag for udvalgets arbejde er der blevet foretaget en kortlægning af råd og nævn uden klagebehandling rettet mod det kommunale område, af klageveje på det kommunale område samt af kommunale indberetninger og redegørelser. Kortlægningen er baseret på en rundspørge blandt samtlige relevante ministerier. Statsministeriet, Finansministeriet samt Udenrigsministeriet har ikke deltaget i undersøgelsen, da ministerierne ikke har lovgivning, der retter sig mod det kommunale opgaveområde.

Oplysningerne er indhentet via spørgeskemaer i to runder. Skabelonerne til spørgeskemaerne findes i bilag 2, 4 og 9 til rapporten. Spørgeskemaet vedrørende klageveje er en delvist omarbejdet udgave af det spørgeskema, som blev udarbejdet i forbindelse med Klagereformudvalgets arbejde.<sup>1</sup> Formålet har været, at de fleste ministerier i videst muligt omfang har kunnet begrænse sig til at opdatere tidligere afgivne oplysninger.

Oversigter over de indkomne besvarelser er blevet drøftet i udvalget med henblik på at fastlægge en passende afgrænsning af, hvilke oplysninger der falder inden for kommissoriet.

Udvalget udarbejdede i februar 2003 en delrapport, der fremlagde en foreløbig og overordnet vurdering af behovet for ændringer.

---

<sup>1</sup> Betænkning nr. 1396 *Statens tilsyn med kommunerne*, Indenrigsministeriet, december 2000.

#### 4. Rammerne for statens styring af kommunerne

En diskussion af råd og nævn nødvendiggør indledningsvist, at den overordnede ramme for ansvarsfordelingen mellem stat og kommune klargøres.

Samspillet mellem stat og kommunerne er reguleret i grundlovens § 82, der har følgende ordlyd: ”Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggende ordnes ved lov.” Påbuddet i bestemmelsen kan formuleres således, at det er Folketinget, der bestemmer både hvilke opgaver kommunalforvaltningen skal udføre, og i hvilket omfang statsforvaltningen skal kunne styre de kommunale myndigheders udførelse af disse opgaver.

Der kan ikke af § 82 udledes, at der skal være mere end ét kommunalt niveau, eller grænser for antallet af kommuner, geografisk inddeling og størrelse, deres interne styrelsesordning eller arten og omfanget af de opgaver, som Folketinget skal henlægge til kommunerne. Grundlovens § 82 er således en programerklæring, hvis retlige relevans er beskedent.<sup>2</sup> Det skal dog bemærkes, at der er almindelig politisk enighed om, at der i praksis er kommunalt selvstyre, idet kommunerne skal have visse opgaver og i en vis udstrækning skal have et spillerum i forbindelse med disse opgavers udførelse. Men det skal samtidig fremhæves, at kommunalbestyrelsens/amtsrådets<sup>3</sup> rolle ikke er lovgivende og derfor udelukkende består i at varetage opgaver, der er blevet udlagt.

Det kommunale selvstyre spænder over et kontinuum af frihedsgrader. I den ene ende findes den opgavevaretagelse, der sker med hjemmel i den uskrevne kommunalfuldmagt, samt rammelovgivning med vide frihedsgrader for kommunalbestyrelsen. Det vedrører typisk serviceopgaver som eksempelvis ældrepleje, der udføres af kommunerne. I den anden ende af spektret findes detallovgivning, der præcist og bundet fastsætter reglerne

---

<sup>2</sup> Gammeltoft-Hansen, Hans et al., *Forvaltningsret*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2003.

<sup>3</sup> Med mindre andet anføres eksplicit vil ’kommunalbestyrelsen’ i det følgende dække over såvel kommunalbestyrelsen som amtsrådet på samme måde som ’kommuner’ dækker over både amtskommuner, primærkommuner, Københavns og Frederiksberg kommuner samt Bornholms Regionsråd.

for en kommunal opgavevaretagelse. Det kan eksempelvis være en myndighedsopgave som tildeling af folkepension. I mellem disse yderpunkter varetager kommunerne en række mere eller mindre regulerede opgaver.

At løsningen af konkrete opgaver lægges ud til kommunerne betyder ikke, at det statslige styrings- og tilsynsbehov ophører. De enkelte ministre har et ansvar for på deres ressource at overvåge lovgivningen på de områder, som er udlagt til det kommunale selvstyre. Styringen kan ske via økonomiske og retlige instrumenter i form af lovbestemte krav til service, fastlagte rekursmuligheder, krav til organisering og procedurer, nedsættelse af sagskyndige, rådgivende organer mv. Den økonomiske styring baseres på blandt andet aftalerne om kommunernes økonomi, der hvert år indgås mellem regeringen og de kommunale parter. For både politiske, retlige og økonomiske instrumenter gælder, at kvalificeret styring forudsætter tilbagemelding og information til staten via indberetninger, dialogfora mv.

Kommunerne har imidlertid i de senere år påpeget, at det regionale og lokale råderum for at vælge egne løsninger er under pres fra en stigende retliggørelse, og at dette vanskeliggør styrings- og prioriteringsopgaven for kommunalbestyrelserne. I udvalgets arbejde har det især været tendensen til øget processuel retliggørelse, der har været drøftet. Det vil sige retlige krav om særlige procedurer, eksterne rådgivende fora, dokumentation, etc.<sup>4</sup> Denne problemstilling hænger sammen med regeringens frihedsbrev<sup>5</sup> til kommunerne, hvori der lægges op til, at kommunerne skal have større fleksibilitet og flere handlemuligheder i deres opgaveløsning. Der skal således være en balance mellem landspolitiske regler og kommunalt selvstyre, også i lyset af de kommende års udgiftspolitiske udfordringer i kommunerne.

---

<sup>4</sup> *Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010*, KL, ARF, Finansministeriet, maj 2002.

<sup>5</sup> Indenrigs- og sundhedsministeren udsendte i januar 2002 en opfordring til kommunalbestyrelser og amtsråd om at indsende forslag og idéer til initiativer, der kan føre til øget effektivitet og kvalitet i den kommunale opgaveløsning.

## **5. Sammenfatning af udvalgets anbefalinger**

### **5.1. Råd og nævn uden klagebehandling**

I kapitel 2 foretages en gennemgang og vurdering af de råd og nævn uden klagebehandling, der er rettet mod det kommunale område. Kortlægningen omfatter i alt 67 statslige og kommunale råd og nævn. Heraf er 21 ud af de 27 kommunale råd og nævn lovpligtige at nedsætte for kommunerne.

De principielle overvejelser har taget afsæt i målsætningerne nævnt i kommissoriet, hvoraf særligt to har relevans for råd og nævn uden klagebehandling: at sikre en enkel og effektiv struktur og at mindske det administrative ressourceforbrug.

#### **5.1.1 Statslige råd og nævn uden klagebehandling**

I en samlet afvejning finder udvalget, at der bør udvises tilbageholdenhed med at nedsætte råd og nævn i staten i lyset af overvejelserne om enkelhed og ressourceforbrug. Udvalget anerkender imidlertid de styringsmæssige hensyn, der kan tale for at nedsætte statslige råd og nævn med rådgivende opgaver.

Udvalget anbefaler, at der, hvor det er relevant, anvendes revisions- eller udløbsklausuler i retsgrundlaget. Sådanne instrumenter skal være med til at sikre, at organerne ikke eksisterer i længere tid, end hvad der er hensigtsmæssigt i forhold til organets formål.

Udvalget finder, at der i det væsentlige ikke er behov for ændringer i statslige råd og nævn, som er rettet mod det kommunale opgaveområde. Dette skyldes blandt andet, at der siden regeringsskiftet ultimo 2001 har været foretaget en grundig gennemgang af de statslige råd og nævn.

Det har været drøftet i udvalget, hvorvidt en flytning af jordbrugskommissionernes og fredningsnævnenes opgaver kunne være hensigtsmæssig. Udvalget anbefaler dog, at nærmere, konkrete overvejelser afventer færdiggørelsen af henholdsvis udvalgsarbejdet om forenklinger i jordlovgivningen samt arbejdet i Strukturkommissionen og en revision af naturbeskyttelsesloven.

### 5.1.2. Kommunale råd og nævn uden klagebehandling

For kommunale råd og nævn med *rådgivende opgaver* er det udvalgets opfattelse, at det generelt bør tillægges stor vægt, at kommunalbestyrelsen som øverste myndighed selv kan afgøre, hvem der skal rådgive den, og hvilken rådgivning den har behov for. Udvalget finder det således som udgangspunkt mest hensigtsmæssigt, at det er frivilligt for kommunalbestyrelsen at nedsætte råd og nævn med rådgivende opgaver.

For de kommunale råd og nævn med *administrative beføjelser* finder udvalget det mest hensigtsmæssigt at lægge vægt på, at kommunalbestyrelsen så vidt muligt har frihed til at nedsætte kommunale råd og nævn med administrative opgaver og dermed indrette den kommunale forvaltning under hensyntagen til målsætningerne om enkelhed og effektivitet i opgaveløsningen. Udvalget finder dog, at særlige hensyn i visse tilfælde kan tale for, at kommunalbestyrelsen forpligtes til at nedsætte bestemte organer med administrative beføjelser.

Frivillighedsprincippet udelukker ikke, at det kan anbefales kommunerne at oprette bestemte rådgivende eller administrative råd og nævn. Ligeledes udelukker det heller ikke, at der for så vidt angår administrative råd og nævn udarbejdes bestemmelser om organernes medlems sammensætning, arbejdsrammer, sekretariatsbetjening etc., som kommunerne er forpligtede til at følge, såfremt kommunalbestyrelsen vælger at nedsætte organerne. Formålet med sådanne bestemmelser kan eksempelvis være at sikre retssikkerheden. Bestemmelserne kan supplere den nødvendige lovhjemmel, som en overførsel af administrative beføjelser til et råd eller nævn forudsætter.

På baggrund af disse overvejelser om frivillighedsprincippet anbefaler udvalget, at nedennævnte lovpligtige kommunale råd og nævn gøres frivillige:

- Integrationsrådene
- Amtsmusikudvalgene
- Museumsrådene
- De grønne råd
- Folkeoplysningsudvalgene



Herudover anbefaler udvalget for så vidt angår teaterfællesudvalgene, at der sigtes mod, at de som minimum gøres frivillige i forbindelse med en kommende lovrevision i samlingsen 2003/2004.

Ligeledes anbefales, at de lokale radio- og tv-nævn som afslutning på et igangværende udvalgsarbejde enten afskaffes eller gøres frivillige.

Endvidere anbefaler udvalget, at følgende kommunale råd og nævn oprettholdes som frivillige:

- De amtslige billedkunstråd
- De regionale armslængde organer
- Bevillingsnævne
- Bygningsforbedringsudvalgene
- De regionale faglige kulturmiljøråd
- Sprogcenterrådene

Endelig skal det bemærkes, udvalget har drøftet koordinationsudvalgene, der blandt andet rådgiver kommunalbestyrelsen om den lokale forebyggende indsats for personer, der har svært ved at klare sig på arbejdsmarkedet. Det er vurderingen, at en nærmere stillingtagen til koordinationsudvalgene bør afvente Strukturkommissionens arbejde.

På det foreliggende grundlag har udvalget ikke fundet anledning til at anbefale andre kommunale råd og nævn omfattet af princippet om frivillighed. Dette skal ses i sammenhæng med en afvejning i forhold til andre væsentlige hensyn, herunder borgernes retssikkerhed, samarbejdet mellem forskellige myndigheder, behovet for ekspertise, etc. Der henvises til bilag 3 for en oversigt over råd og nævn.

## 5.2. Indberetninger

I kapitel 3 foretages en gennemgang og vurdering af kommunale indberetninger og redegørelser, idet der primært er fokuseret på regelmæssige lovpligtige indberetninger og redegørelser. Det kan fremhæves, at af de 97 indberetninger, som kortlægningen omfatter, kan godt en fjerdedel af indberetningerne ikke indberettes digitalt.

Udvalget har i henhold til kommissoriet haft to opgaver angående indberetninger og redegørelser: dels at vurdere nødvendigheden af de eksiste-

rende regler for kommunale indberetninger og redegørelser, dels at undersøge mulighederne for, at indberetninger og redegørelser fremover i højere grad kan ske i digital form.

Det er udvalgets opfattelse, at der for kommunale indberetninger til statslige myndigheder bør gælde et proportionalitetsprincip. Princippet indebærer, at nytten ved at modtage de pågældende oplysninger skal stå i et rimeligt forhold til det samlede ressourceforbrug ved udarbejdelsen af den pågældende indberetning.

### **5.2.1. Afskaffelse af indberetninger og redegørelser**

På baggrund af blandt andet princippet om proportionalitet har udvalget fundet, at de eksisterende indberetninger fra kommunerne til staten er velbegrundede, idet visse redegørelser dog kan afskaffes, jf. nedenfor.

Der er dog efter udvalgets opfattelse grund til at styrke opmærksomheden om kommunernes ressourceforbrug ved udarbejdelse af indberetninger og redegørelser. Kortlægningen har vist, at ministerierne i dag stort set ingen information har om kommunernes ressourceforbrug ved udarbejdelsen af indberetninger og redegørelser. Derfor anbefaler udvalget:

- At ministerierne anvender udløbs- eller revisionsklausuler på nye indberetninger og redegørelser, hvor det vurderes relevant.
- At der som hovedregel spørges til kommunernes ressourceforbrug ved udarbejdelsen af en indberetning eller redegørelse, medmindre der allerede foreligger oplysninger om ressourceforbruget.

Endelig anbefaler udvalget, at visse redegørelser, som kommunerne pålægges at udarbejde, kan afskaffes, blandt andet fordi det er vurderingen, at der ikke er proportionalitet mellem nytte og ressourceforbrug. Det er derfor vurderingen, at kommunerne i videst muligt omfang bør stilles frit med hensyn til om og i hvilket omfang, de vil informere deres borgere. Dette udelukker ikke, at det kan anbefales fra statslige side, at kommunerne udarbejder redegørelserne. Følgende redegørelser foreslås afskaffet:

- Koordinationsudvalgenes årlige redegørelser
- Den kommunale sundhedsreddegørelse

- Redegørelse om kommuner og amters samarbejde med og økonomisk støtte til frivillige sociale arbejder<sup>6</sup>

### 5.2.2. Digitalisering

Der er foretaget en inddeling af indberetninger og redegørelser i tre kategorier.

1. Systemer til (yderligere) digital indberetning er under udvikling (10 pct.)
2. (Yderligere) digitalisering er ikke hensigtsmæssig (47 pct.)
3. (Yderligere) digitalisering vil være hensigtsmæssig (35 pct.)

For så vidt angår indberetninger i *første kategori* er systemudvikling eller – omstilling allerede i gang. Udvalget forudsætter, at ministerierne vil afslutte og implementere projekterne, således at (yderligere) digital indberetning bliver mulig.

For så vidt angår indberetninger i *anden kategori* er vurderingen, at det ikke er hensigtsmæssigt at arbejde videre med (yderligere) digitalisering på nuværende tidspunkt. Det kan for eksempel skyldes, at indberetningen er kortsigtet, lille i omfang etc., således at ressourceforbruget ved en digitaliseringen ikke står mål med nytten. Eller det kan skyldes, at fordelene ved yderligere digitalisering vurderes som marginale i forhold til det ressourceforbrug et højere digitaliseringsniveau ville kræve. Endelig kan det skyldes, at indberetningen allerede har det højeste digitaliseringsniveau, idet der indberettes via automatiske udtræk.

For så vidt angår indberetninger i *tredje kategori* har ministerierne eksempelvis selv angivet, at (yderligere) digitalisering overvejes eller er muligt. Udvalget anbefaler, at ministerierne arbejder videre med (yderligere) digitalisering af indberetningerne og redegørelserne med henblik på at nå et digitaliseringsniveau, som er så højt og relevant som muligt. Det skal til-

---

<sup>6</sup> Kravet om udarbejdelse af redegørelsen bortfalder de facto med udgangen af indeværende år. Der kræves dog en lovændring for at afskaffe redegørelsen permanent. Ordningen er endvidere et element i et satspuljeaftale. Udvalget anbefaler derfor, at redegørelsen afskaffes permanent, når grundlaget herfor foreligger i form af en ændring af den nuværende satspuljeaftale, som det fremgår af kapitel 3.

stræbes, at digitaliseringen giver administrative lettelser især til gavn for kommunerne.

Udvalget ønsker at pege på følgende tre indsatsområder, hvor digitalisering og datadeling i særdeleshed vil være hensigtsmæssig:

- Digitalisering og samlet indberetning af revisionsberetninger
- Forenkling af Indenrigsministeriets budgetindberetning
- Ejendomsdata til brug for ejendomsvurdering

### **5.3. Klageveje**

De undersøgelser, der er gennemført som led i udvalgets arbejde, har vist, at 98 pct. af alle klagesager på det kommunale område findes inden for 3 sektorer: Det sociale område, skatteområdet og miljøområdet. De øvrige klagesager fordeler sig emnemæssigt blandt en lang række ministerier.

Kapitel 4 indeholder en præsentation af udvalgets principielle overvejelser vedrørende forenklinger af de kommunale klageveje. I kapitlerne 5, 6 og 7 er mulighederne for at forenkle inden for bestemte sektorer analyseret. I kapitel 8 undersøges mulighederne for at forenkle klagebehandlingen for et mindre antal klagesager på en række ministerområder.

Udvalgets arbejde har således – udover at formulere en række generelle og tværgående principper – primært koncentreret sig om at komme med forslag til forenklinger inden for de tre ovennævnte sektorer.

#### **5.3.1. Generelt vedrørende klagevejene på det kommunale område**

Det er udvalgets opfattelse, at klagestrukturen på det kommunale område i en række henseender forekommer unødigt kompliceret. Der er herunder lagt vægt på antallet af klageorganer, og at klageorganerne benytter sig af forskellige bedømmelsesgrundlag og har forskellig sammensætning.

I forhold til klagestrukturen har udvalget overvejet både en regional model, hvor en klagemyndighed i hver region behandler klager over (en stor del af) kommunens afgørelser og en model, hvorefter der foretages

forenklinger inden for en række større sektorer. Fordele og ulemper ved de to modeller diskuteres.

Udvalget har herudover drøftet en række spørgsmål af tværgående karakter.

Angående det bedømmelsesgrundlag, de enkelte klageorganer benytter sig af, er det udvalgets vurdering, at der bør sigtes efter, at der normalt kun foretages en retlig prøvelse, medmindre særlige hensyn taler for en prøvelse, der tillige omfatter hensigtsmæssigheden af en kommunal afgørelse.

Hvis klageorganerne alene skal tage stilling til retlige spørgsmål, er det endvidere udvalgets opfattelse, at dette taler for, at den juridiske eller anden faglige kompetence tillægges betydelig vægt. I det omfang klageorganet har adgang til at foretage en fuldstændig prøvelse, kan det efter udvalgets opfattelse omvendt tale for, at også læge repræsentanter, politikere og/eller interesserepræsentanter deltager i klagebehandlingen.

Endelig er det udvalgets opfattelse, at muligheden for at få prøvet klager i én klageinstans som hovedregel vil være tilstrækkelig. I det omfang særlige hensyn taler for prøvelse i 2 klageinstanser, bør adgangen hertil alene omfatte generelle, større eller principielle sager.

### **5.3.2. Klagesystemet på miljøområdet**

Miljøområdet er kendetegnet ved, at der findes en række forskellige klageveje. Det er således udvalgets vurdering, at det vil være muligt at foretage en gennemgribende forenkling af klagevejene på miljøområdet.

Udvalget har overvejet to mulige løsninger. Den ene mulighed ville være en regionalisering, hvor enten hele eller dele af klagebehandlingen henlægges til en regional myndighed, f. eks. statsamtene. Den anden mulighed ville være en samling af al eller dele af klagebehandlingen i et nyt og uafhængigt centralt nævn.

Det er udvalgets opfattelse, at en samling af al klagebehandling i et centralt organ vil være den bedste løsning.

Af fordele ved en central løsning kan der f.eks. peges på, at rekrutteringsmulighederne i forhold til den teknisk-faglige viden, der er nødvendig på miljøområdet, vil være bedre. Endvidere vil modellen skabe bedre forudsætninger for en hensigtsmæssig behandling af klager over statslige afgørelser.

En regional løsning vil heroverfor formentlig nødvendiggøre oprettelsen af en 2. klageinstans til at behandle sager af f.eks. større eller principiel betydning og til at forestå en form for praksiskoordinering.

Hvis klagebehandlingen regionaliseres, sikres på den anden side det fornødne lokalkendskab. Ved en retlig prøvelse vil dette hensyn dog alt andet lige have mindre vægt. Det endelige valg af løsning må blandt andet afhænge af de yderligere undersøgelser vedrørende spørgsmålet om udvidelse af området for retlig prøvelse på miljøområdet, jf. nedenfor.

Som reguleringen på miljøområdet er udformet i dag, har rekursorganerne på de fleste områder adgang til fuld prøvelse. Udvalget har overvejet fordele og ulemper ved at begrænse bedømmelsesgrundlaget til retlig prøvelse.

Det er udvalgets opfattelse, at der bør sigtes efter som hovedregel at indskrænke prøvelsesadgangen på miljøområdet til retlig prøvelse. Udvalget er dog opmærksomt på, at en sådan ændring kan få væsentlige konsekvenser for reguleringen af området. Der vil således være behov for yderligere undersøgelser af forslagets mulige konsekvenser.

Endelig har udvalget overvejet sammensætningen af et nyt centralt klageorgan på miljøområdet. Det er vurderingen, at det formentlig vil være muligt at opretholde en medlemsrepræsentation, der i det væsentlige svarer til den, der i dag kendes fra Miljøklagenævnet. Herved kunne det sikres, at møderne ledes af en formand med en juridisk baggrund, og at nævnet i hvert tilfælde tilføres den fornødne tekniske sagkundskab.

Da en gennemførelse af ovennævnte anbefalinger formentlig vil få væsentlige konsekvenser på miljøområdet, er det udvalgets opfattelse, at en endelig beslutning bør afvente resultatet af et selvstændigt arbejde herom.

### **5.3.3. Klagesystemet på skatteområdet**

Klagesystemet på skatteområdet er kendetegnet ved at være komplekst og ved at have en uensartet struktur. Det er udvalgets vurdering, at det på længere sigt kan overvejes at foretage visse forenklinger og præciseringer på området.

Skatteministeren har i indeværende samling fremsat og Folketinget vedtaget en ændring af skattestyrelsesloven, der blandt andet vil få betydning for klagestrukturen på det kommunale område. Det er udvalgets opfattelse, at forslag til yderligere forenklinger bør tage udgangspunkt heri.

Det er udvalgets vurdering, at der – ved at overføre visse klagesager fra told- og skatteregionerne og Ligningsrådet til skatteankenævnene - kan skabes et mere enstrengt klagesystem på skatteområdet. Det understreges, at forslaget forudsætter, at den ovennævnte lovændring er fuldt implementeret.

Klageorganerne på skatteområdet har i vidt omfang adgang til at foretage en fuldstændig prøvelse af påklagede afgørelser. Det er imidlertid udvalgets vurdering, at kommunerne kun i ganske særlige tilfælde har anledning til at foretage et skøn, der ikke vil være omfattet af en retlig prøvelse. Det kunne dog efter udvalgets opfattelse overvejes at præcisere, at princippet om en retlig prøvelse – med få undtagelser – allerede gælder i dag.

Udvalget har ligeledes drøftet sammensætningen af skatteankenævnene og Landsskatteretten, hvor det læge element har en fremtrædende placering. Det kunne på den baggrund overvejes, dels om der skal stilles krav om, at skatteankenævnene skal have en ansat formand med en juridisk baggrund, dels om sammensætningen af Landsskatteretten bør ændres, således at andelen af medlemmer med en juridisk og anden faglig baggrund øges.

Det har endelig været drøftet, om adgangen til at klage til Landsskatteretten bør begrænses til alene at vedrøre større, generelle eller principielle sager. Det er udvalgets vurdering, at en afskæring af klageadgangen vil forudsætte, at de i kapitel 6 omtalte ændringer i forhold til skatteankenævnene medfører, at antallet af nævn kommer på niveau med antallet af sociale nævn.

### **5.3.4. Klagesystemet på social- og beskæftigelsesområdet**

Kapitel 7 indeholder en analyse af forenklingsmulighederne på social- og beskæftigelsesområdet. Det er udvalgets vurdering, at klagestrukturen forekommer enkel, hvorfor der kun i meget begrænset omfang er fundet anledning til at fremkomme med forslag til forenklinger.

Udvalget har drøftet de sociale nævns og Den Sociale Ankestyrelses adgang til at foretage praksiskoordinering i forhold til kommuner og amter og de problemstillinger, der knytter sig hertil. Udvalget har ikke taget stilling til spørgsmålet. Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen anbefaler, at problemstillingen belyses yderligere i det forum for regelforenkling, som regeringen og de kommunale parter tidligere har nedsat.

Klagerådene vedrørende personlig pleje og praktisk hjælp og de tilsvarende klagesager, der behandles af det amtslige brugerråd falder uden for den normale klagestruktur på socialområdet. Klagebehandlingen ved de to organer kunne derfor overvejes nedlagt. Imod en nedlæggelse taler, at de kan være medvirkende til at sikre en lokalt forankret rådgiverfunktion for de berørte borgere.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen er af den opfattelse, at en opretholdelse af klagerådene – og de tilsvarende klager der behandles af de amtslige brugerråd - ikke gavner borgerne. De skaber uklarhed for borgerne med hensyn til, hvem der er ansvarlig klagemyndighed, og bidrager derved kun til en længere sagsbehandlingstid for den enkelte borger. Ud fra hensynet til enkelhed i klagesystemet anbefaler Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen derfor, at klagerådene bliver nedlagt, og at den klagebehandling, der foretages af de amtslige brugerråd, afskaffes.

Udvalget har endelig drøftet sammensætningen af de sociale nævn, herunder om det læge element bør afskaffes. Det er vurderingen, at det vil være en fordel, hvis det læge element bevares i de sociale nævn i sager, hvor der er tvivl om afgørelsen.

Det er udvalgets anbefaling, at dette gennemføres ved, at reglerne præciseres således, at afgørelseskompetencen i de sager, hvor der ikke er tvivl om



udfaldet, delegeres til nævnets formand. Nævnet vil herefter alene deltage i behandlingen af de sager, hvor afgørelsen giver anledning til tvivl.

### **5.3.5. Klagesystemet på øvrige områder**

I kapitel 8 har udvalget analyseret mulighederne for at gennemføre forenklinger på en række mindre områder. Udvalgets overvejelser har koncentreret sig om en forholdsvis lille og til dels usammenhængende gruppe af sager på Trafik-, Undervisnings- og Økonomi- og Erhvervsministeriets områder.

Det er udvalgets vurdering, at det i forhold til flertallet af de sager, der er omfattet af denne gruppe, må anses for tvivlsomt, om der vil kunne opnås reelle forenklinger ved at ændre på den nuværende klagestruktur.

Det er dog udvalgets vurdering, at det i forbindelse med den forestående lovrevision i 2004/2005 kan vurderes, om den funktion, der varetages af Klagenævnet for vidtgående specialundervisning med fordel kan varetages på anden måde.

Klagebehandlingen i byfornyelsesnævne vil efter udvalgets opfattelse fortsat være egnet til regionalisering. Der er herved lagt vægt på, at lokal-kendskab samt den generelle mulighed for – i forbindelse med sagsbe-handlingen – at foretage besigtigelser har stor betydning. Endelig har ud-valget lagt vægt på, at der ved en overflytning af sekretariatsbetjeningen kan opnås en synergieffekt i forhold til klagebehandlingen af de kommu-nale afgørelser efter byggeloven, der allerede behandles i statsamterne.

Det anbefales på den baggrund, at sekretariatsbetjeningen af byfornyel-sesnævne overføres til statsamterne.

Det er endelig udvalgets vurdering, at det i forbindelse med den kom-mende reform af byfornyelsesloven skal overvejes, om den eksisterende adgang til at klage over skønsmæssige afgørelser bør opretholdes.

## **6. Sammenhæng til Strukturkommissionens arbejde**

Kommissoriet for Udvalget vedr. kommunale råd og nævn blev udarbej-det før nedsættelsen af Strukturkommissionen, men på et tidspunkt hvor

regeringen havde tilkendegivet, at den ville nedsætte kommissionen. Af kommissoriet fremgår derfor følgende: ”Regeringen har tilkendegivet at ville nedsætte en Strukturkommission, der skal kulegrave strukturen i den offentlige sektor. Udvalget skal tilrettelægge sit arbejde under hensyn hertil.”

Udvalget har drøftet sammenhængen til Strukturkommissionens arbejde.

Arbejdet med den fremtidige organisering af den offentlige sektor kan få indflydelse på de eksisterende enheder og strukturer. Inden for klagesystemet hænger den geografiske afgrænsning af klagestrukturer i visse tilfælde sammen med den kommunale struktur, eksempelvis følger de sociale nævn amtsgrænserne. Ligeledes er visse statslige råd og nævn nedsat regionalt i hvert amt, for eksempel fredningsnævn. Hvis Strukturkommissionens arbejde fører til ændringer, kan det således også få betydning for inddelingen af råd og nævn mv.

Det er udvalgets opfattelse, at udvalgets overvejelser vedrørende råd og nævn, klageveje og indberetninger som hovedregel kan tilpasses en eventuel fremtidig ændret kommunal organisering.

De principielle overvejelser om, hvilke typer af råd og nævn der er hensigtsmæssige, er således uafhængige af, efter hvilken geografisk afgrænsning organerne nedsættes. I de enkelte tilfælde, hvor udvalget har diskuteret en overflytning af kompetence fra ét forvaltningsniveau til et andet, bør sådanne ændringer naturligt afvente Strukturkommissionens arbejde.

Klagesystemet er som hovedregel placeret uden for den kommunale struktur. Strukturkommissionens arbejde vil imidlertid kunne give anledning til et behov for justeringer, eksempelvis i organiseringen af klagesystemet eller i kompetencefordelingen mellem forskellige forvaltningsniveauer. Det er dog udvalgets opfattelse, at de fremlagte principper som altovervejende hovedregel vil kunne anvendes i en eventuelt forandret fremtidig kommunalstruktur.

Endelig vil de principielle overvejelser om indberetningers proportionalitet og digitalisering være gyldige, uanset hvilken forvaltningsenhed der skal indberette til staten.

## 7. Rapportens indhold

Rapporten er struktureret som følger:

*Kapitel 2* omhandler råd og nævn uden klagebehandling, herunder beskrivelse af råd og nævn, principielle overvejelser samt anbefalinger.

*Kapitel 3* omhandler indberetninger og redegørelser, herunder beskrivelse af indberetninger og redegørelser, principielle overvejelser, overvejelser over muligheder for yderligere digitalisering samt anbefalinger.

*Kapitel 4* beskriver generelle aspekter vedrørende kommunale klageveje samt tidligere udvalgsarbejder. Den overordnede tilgang til forenkling på forskellige klageområder fremlægges, idet tværgående principper og mulighederne for forenkling diskuteres.

*Kapitel 5* vedrører klagesystemet på miljøområdet, herunder beskrivelse samt overvejelser om forenkling.

*Kapitel 6* vedrører klagesystemet på skatteområdet, herunder beskrivelse samt overvejelser om forenkling.

*Kapitel 7* vedrører klagesystemet på social- og beskæftigelsesområdet, herunder beskrivelse samt overvejelser om forenkling.

*Kapitel 8* vedrører klagesystemet på øvrige områder, hvor der ligeledes fremlægges beskrivelse og overvejelser om forenkling.



# Kapitel 2

## Råd og nævn uden klagebehandling

### 1. Indledning

I dette kapitel foretages indledningsvist en gennemgang af råd og nævn uden for klagesystemet og rettet mod det kommunale område, idet organerne inddeles i fire hovedtyper. Efterfølgende fremlægges udvalgets principielle overvejelser med udgangspunkt i de fire typer. Der foretages en samlet vurdering i form af udvalgets anbefalinger for så vidt angår råd og nævn uden klagebehandling.

De principielle overvejelser har taget afsæt i målsætningerne nævnt i kommissoriet, hvoraf særligt to har relevans for råd og nævn uden klagebehandling: at sikre en enkel og effektiv struktur og at mindske det administrative ressourceforbrug.

### 2. Beskrivelse af råd og nævn uden klagebehandling

Råd og nævn rettet mod det kommunale område kan inddeles i fire typer. Inddelingen er baseret på to sondringer. For det første, om et givent råd nedsættes af ministeren eller kommunalbestyrelsen og derved er henholdsvis statsligt eller kommunalt. For det andet, hvorvidt organet er tillagt administrative beføjelser eller rådgivende funktioner.

Et eksempel på et statsligt nævn med administrative beføjelser er Valgbarhedsnævnet<sup>1</sup>, som træffer afgørelse i spørgsmål om fortabelse af valgbarhed på grund af straf. Et eksempel på et statsligt råd, der har til opgave at rådgive ministeren om et kommunalt opgaveområde, er ÆldreForum<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 263 af 18. april 2001 om kommunale valg § 105.

<sup>2</sup> Finansloven, finanslovskonto 15.11.30. ÆldreForum blev oprettet som et selvstændigt rådgivende organ under Socialministeriet som et led i satspuljeforliget i 1996.

Et eksempel på et kommunalt organ med administrative beføjelser er beredskabskommissionerne<sup>3</sup>, der skal varetage den umiddelbare forvaltning af redningsberedskabet. Endelig som eksempel på et kommunalt råd, der rådgiver kommunalbestyrelsen, kan nævnes integrationsrådene<sup>4</sup>, som kan afgive vejledende udtalelser om blandt andet den almindelige integrationsindsats i kommunen.

I *tabel 2.1.* vises den samlede fordeling på de fire hovedtyper af de i alt 67 statslige og kommunale råd og nævn, som retter sig mod det kommunale område.<sup>5</sup> De er fordelt på 11 ministerområder, idet Stats-, Udenrigs-, Finans-, Forsvars-, Kirke- og Videnskabsministeriet ikke har råd og nævn på det kommunale område.

**Tabel 2.1. Fordelingen på de fire hovedtyper af råd og nævn**

Forvaltningsniveau / Opgavetyper	Statslige	Kommunale
Rådgivende opgaver	30 råd og nævn F.eks. ÆldreForum	12 råd og nævn F.eks. integrationsråd
Administrative opgaver	10 råd og nævn F.eks. Valgbarhedsnævnet	15 råd og nævn F.eks. beredskabskommissioner

Det samlede antal organer fordeler sig med en overvægt af statslige organer i forhold til kommunale organer.

<sup>3</sup> Lov nr. 1054 af 23. december 1999, beredskabsloven § 9, stk. 2, 1. pkt., og § 10, stk. 2, 1. pkt.

<sup>4</sup> Lovbekendtgørelse nr. 792 af 18. september 2002 om integration af udlændinge i Danmark § 42.

<sup>5</sup> Kortlægningen omfatter kun råd og nævn, som er oprettet i henhold til lov – såvel frivillige som lovpligtige.

**Boks 2.1. Fordelingen af statslige og kommunale råd og nævn**

Råd og nævn i kortlægningen fordeler sig på:

- 60 pct. statslige råd og nævn
- 40 pct. kommunale råd og nævn

Der er 40 *statslige* råd og nævn rettet mod det kommunale område. Undervisningsministeriet, Miljøministeriet og Socialministeriet tegner sig for mere end halvdelen af de statslige råd og nævn, jf. *figur 2.1*. Der er en klar overvægt af organer med rådgivende opgaver i forhold til organer med administrative beføjelser. Knap trefjerdedel af organerne sekretariatsbetjenes af ministerierne, herunder styrelser. Ministeriernes skøn for ressourceforbruget ved sekretariatsbetjeningen af de statslige råd og nævn ligger typisk på mellem 0,1 og 0,75 årsværk.

**Boks 2.2. Andel af råd og nævn med rådgivende opgaver**

75 pct. af de statslige råd og nævn har rådgivende opgaver.  
44 pct. af de kommunale råd og nævn har rådgivende opgaver.

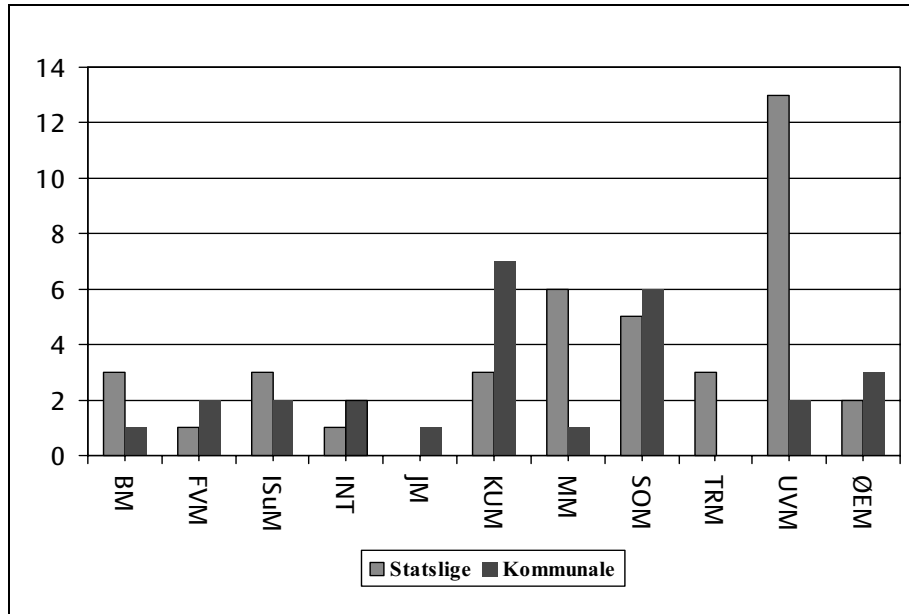
Der er 27 *kommunale* råd og nævn, som nedsættes af kommunalbestyrelsen. Af disse er 21 lovpligtige, og kommunalbestyrelsen er derfor forpligtet til at nedsætte dem.

Fordelingen på ministerområder viser, at der på Kulturministeriets, Socialministeriets samt Økonomi- og Erhvervsministeriets område er flest kommunale råd og nævn. Tilsammen er der på disse områder mere end halvdelen af alle kommunale råd og nævn. Blandt de kommunale råd og nævn har et flertal af organerne enten administrative eller en blanding af administrative og rådgivende opgaver. Langt overvejende sekretariatsbetjenes råd og nævn af kommunerne. I enkelte tilfælde er det angivet, at der opkræves brugerbetaling i forbindelse med administrative opgaver. Det er vanskeligt at anslå kommunernes ressourceforbrug, som ofte varierer fra den ene kommune til den anden.

Det skal bemærkes, at klagerådene vedrørende personlig pleje og praktisk hjælp ligeledes kan siges at være en form for råd uden klagebehandling i den forstand, at rådene ikke har kompetence til at træffe afgørelse i klagesager, men kun til at udarbejde indstillinger i klagesagerne til kommunalbestyrelsen. Eftersom de dog har en funktion i klagesystemet på det socia-

le område, henvises der til behandlingen af rådene i kapitel 7 om klagesystemet på det sociale og beskæftigelsesmæssige område.

Figur 2.1. Fordelingen af statslige og kommunale råd og nævn på ministerområder



### 3. Udvalgets overvejelser vedrørende principper for råd og nævn uden klagebehandling

Af målsætningerne beskrevet i kommissoriet er især to relevante for råd og nævn uden for klagesystemet. Det drejer sig om målsætningerne om at sikre en enkel og effektiv struktur og at mindske det administrative ressourceforbrug. Udvalget har drøftet disse målsætninger i relation til de fire hovedtyper af råd og nævn.



### 3.1. Statslige råd og nævn

Kommissoriets målsætninger om såvel en enkel og effektiv struktur som det administrative ressourceforbrug er begge relevante ved betragtninger om nedsættelsen af *statslige råd og nævn med administrative opgaver*.

Det følger af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet<sup>6</sup>, at det ved udformningen af ny lovgivning så vidt muligt bør tilstræbes, at eksisterende administrative enheder og strukturer anvendes. Der er to centrale begrundelser for, at der som udgangspunkt ikke bør oprettes nye enheder med administrative beføjelser uden for de eksisterende strukturer.

For det første er det både ud fra udgiftsmæssige og administrationspolitiske hensyn uhensigtsmæssigt, at den offentlige sektor gøres unødigt kompliceret gennem administrative knopskydninger. For det andet kan det føre til, at den offentlige administration opfattes som mere uoverskuelig og mindre tilgængelig for den enkelte borger.

Der kan imidlertid være særlige aspekter, der taler for at udlægge visse administrative opgaver til statslige råd og nævn. Der kan f.eks. være behov for at sikre uafhængighed i opgavevaretagelsen. Eller der kan være behov for en særlig ekspertise eller et lokalkendskab, som ønskes inddraget i bestemte typer af afgørelser.

#### Boks 2.3. Valgbarhedsnævnet som eksempel

Valgbarhedsnævnet træffer i henhold til §105 i lovekendtgørelse nr. 263 om kommunale valg afgørelse i spørgsmål om fortabelse af valgbarhed på grund af straf. Hensynet til uafhængighed og retssikkerhed ligger bag udlægningen af afgørelserne til et særligt nævn.

For så vidt angår statslige råd og nævn med administrative opgaver finder udvalget på denne baggrund, at det er relevant at fremhæve betydningen af en enkel struktur. Det er udvalgets opfattelse, at det er opgavens karakter, der kan berettige en eventuel opgavevaretagelse uden for den sædvanlige statslige administration.

Målsætningen om en enkel struktur er tillige relevant for så vidt angår *statslige råd og nævn med rådgivende opgaver*. Det skyldes hensynet til over-

<sup>6</sup> *Vejledning om lov kvalitet*, Justitsministeriet, september 2000.

skuelighed og ikke mindst udgifter. De udgiftsmæssige konsekvenser hænger også sammen med, at organerne typisk repræsenterer bestemte interesser. Jo mere snævre interesser organet skal repræsentere, des mere ensidig bliver interessevaretagelsen. Den ensidige interessevaretagelse medfører i sagens natur, at der ikke tages stilling til den nødvendige afvejning af forskellige interesser og prioritering af ressourcerne i forhold til andre sektorer. Det kan medvirke til, at der skabes et udgiftsmæssigt pres på sektorområder.

De snævre interesser relaterer sig i denne sammenhæng til et givent emnefelt, eksempelvis socialt udsatte eller grundskoleområdet. Inden for dette emnefelt har repræsentanterne imidlertid ofte forskellig baggrund, viden og eventuelt interesser.

Der kan være væsentlige styringsmæssige begrundelser for, at ministeren har brug for sagkyndig viden, aktuel information og tilbagemelding om effekterne af politiske tiltag.<sup>7</sup> Udgangspunktet må være, at muligheden for sådan information etc. er udnyttet via dialog med og indberetninger fra kommunerne. Der kan dog være særlige situationer, hvor viden ikke er tilstrækkelig, hvorfor der kan være behov for at nedsætte organer med rådgivende funktioner.

I en samlet afvejning finder udvalget, at der bør udvises tilbageholdenhed med at nedsætte råd og nævn i staten i lyset af overvejelserne om enkelhed og ressourceforbrug. Udvalget anerkender imidlertid de styringsmæssige hensyn, der kan tale for at nedsætte statslige råd og nævn med rådgivende opgaver.

Det er endelig udvalgets opfattelse, at der, hvor det er relevant, bør sikres en evaluering af nye råd og nævn, for eksempel ved at indsætte en revisionsklausul i retsgrundlaget. Alternativt kan indsættes en udløbsklausul i retsgrundlaget for at gøre tidsbegrænsningen utvetydig. Sådanne instrumenter skal være med til at sikre, at organerne ikke eksisterer i længere tid, end hvad der er hensigtsmæssigt i forhold til organets formål.

---

<sup>7</sup> *Budgetredegørelse 2000/2001*, Finansministeriet, januar 2001.

### 3.2. Kommunale råd og nævn

Målsætningen om en enkel og overskuelig struktur er væsentlig for hele den offentlige administration, ikke blot den statslige men også den kommunale. I kommunerne bygger forvaltningsstrukturen på kommunalbestyrelsen som kommunens øverste myndighed. Kommunalbestyrelsen er således kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, som vedrører kommunen, medmindre andet følger af lovgivningen. Der er ikke andre kommunale organer, som har kompetence til at efterprøve kommunalbestyrelsens beslutninger. Kommunalbestyrelsen kan frit delegerede beslutningskompetence til økonomiudvalget, et stående udvalg eller til den kommunale administration medmindre andet følger af lovgivningen.

Kommunalbestyrelsen har en generel adgang til at nedsætte særlige udvalg,<sup>8</sup> der kan bestå af kommunalbestyrelsesmedlemmer og andre, herunder ansatte i den kommunale administration. Særlige udvalg kan enten have forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller et stående udvalg eller tillægges en beslutningskompetence inden for et bestemt, nærmere afgrænset område. Et særligt udvalg kan ikke tillægges almindelige administrerende funktioner.

#### Boks 2.4. Hovedprincippet for råd og nævn i styrelsesloven

Hovedprincippet er, at kommunalbestyrelsen afgør, hvilke råd og nævn den ønsker at oprette og – inden for de begrænsninger, den kommunale styrelseslov sætter - med hvilke opgaver.

Der er imidlertid afvigelser fra dette hovedprincip. Visse råd og nævn med selvstændig beslutningskompetence eller med rådgivende og vejledende funktioner er kommunalbestyrelsen pålagt at oprette i henhold til særlig hjemmel i sektorlovgivning.

Afvigelserne i sektorlovgivningen om en lovpligtig nedsættelse af råd og nævn tager ikke nødvendigvis højde for forskelle kommunerne imellem. Forskelle i eksempelvis kommunestørrelse og politiske prioriteringer taler tværtimod for en høj grad af fleksibilitet.

For så vidt angår de *kommunale råd og nævn med administrative opgaver* kan fleksibiliteten give kommunalbestyrelsen mulighed for at indrette

<sup>8</sup> Jf. den kommunale styrelseslov, §17, stk. 4,

kommunalforvaltningen således, at det administrative ressourceforbrug minimeres. De overordnede målsætninger taget i betragtning bør afvigelser fra hovedprincippet derfor begrænses.

I visse tilfælde kan det dog alligevel være hensigtsmæssigt ved lov at fravige udgangspunktet og pålægge kommunalbestyrelsen at oprette organer med selvstændig beslutningskompetence. Hensynet til organets uafhængighed og individers retssikkerhed vil således kunne tale herfor.

### **Boks 2.5. Børn- og ungeudvalgene som eksempel**

Børn- og ungeudvalgene træffer afgørelser i sager om blandt andet anbringelse af børn og unge. Udvalgene skal nedsættes af kommunalbestyrelsen i henhold til lovbekendtgørelse nr. 807 om administration og retssikkerhed på det sociale område

Børn- og ungeudvalgene er et eksempel på, hvordan særlige hensyn kan begrunde en lovpligtig nedsættelse af et kommunalt organ. Lovpligtigheden skyldes ønsket om at sikre de berørte parter en høj grad af processuel retssikkerhed, blandt andet i kraft af at en dommer skal være medlem af udvalget, lede dets møder mv.

Endvidere kan der i visse tilfælde være et hensyn til at fremme samarbejde mellem kommunale og andre myndigheder. Det gælder for eksempel beredskabskommissionerne, hvor både politi og kommunalforvaltning deltager i opgavevaretagelsen.

Samlet finder udvalget det mest hensigtsmæssigt at lægge vægt på, at kommunalbestyrelsen så vidt muligt har frihed til at nedsætte kommunale råd og nævn med administrative opgaver og dermed indrette den kommunale forvaltning under hensyntagen til målsætningerne om enkelhed og effektivitet i opgaveløsningen. Udvalget finder dog, at særlige hensyn i visse tilfælde kan tale for, at kommunalbestyrelsen forpligtes til at nedsætte bestemte organer med administrative beføjelser.

Frivillighedsprincippet udelukker dog ikke, at det kan anbefales kommunerne at oprette bestemte råd og nævn. Ligeledes udelukker det heller ikke, at der for så vidt angår administrative råd og nævn udarbejdes bestemmelser om organernes medlemssammensætning, arbejdsrammer, sekretariatsbetjening etc., som kommunerne er forpligtede til at følge, såfremt kommunalbestyrelsen vælger at nedsætte organerne. Formålet med sådanne bestemmelser kan eksempelvis være at sikre retssikkerheden. Bestemmelserne kan supplere den nødvendige lovhjemmel, som en overførsel af administrative beføjelser til et råd eller nævn forudsætter.

For så vidt angår *kommunale råd og nævn med rådgivende opgaver* taler målsætningen om en enkel, effektiv struktur og hovedprincippet om kommunalbestyrelsen som øverste myndighed for, at frihed i nedsættelsen af råd og nævn bør være udgangspunktet. Hovedprincippet om kommunalbestyrelsen som øverste myndighed i den kommunale styrelseslov betyder nemlig, at et repræsentativt sammensat organ valgt af den lokale befolkning skal foretage en afvejning og prioritering på tværs af sektorområder. De rådgivende organer skal ikke prioritere, og derfor er der en fare for, at de skaber et udgiftsmæssigt pres på sektorområder ved at fungere som talerør for snævre sektorinteresser. Det betyder, at den kommunale økonomi kan sættes under pres af rådgivende organer, som kommunen i henhold til lovgivning er forpligtet til at nedsætte.

Ikke mindst i lyset af, at kommunerne i de kommende år skal gennemføre en stram udgiftspolitik, hvis regeringens økonomiske mål skal opfyldes, er det centralt, at kommunerne i deres opgaveløsning har få detaljebindinger i organisering og arbejdsprocesser, så der er mulighed for nytænkning og alternative løsninger.<sup>9</sup> Hvor der tidligere har været eksempler på, at frivillige råd og nævn er blevet udbredt til samtlige kommuner via en obligatorisk ordning, synes der nu at være behov for en bevægelse den modsatte vej tilbage til frivillighed.

Når der tidligere har været oprettet lovpligtige kommunale rådgivende organer, har begrundelserne blandt andet været et politisk ønske om at sikre bestemte gruppers interessevaretagelse eller at sikre implementeringen af en bestemt politik ved at skabe et organ, der sørger for løbende at følge udviklingen.

Det er udvalgets opfattelse, at det generelt bør tillægges stor vægt, at kommunalbestyrelsen som øverste myndighed selv kan afgøre, hvem der skal rådgive den, og hvilken rådgivning den har behov for. Udvalget finder det således som udgangspunkt mest hensigtsmæssigt, at det er frivilligt for kommunalbestyrelsen at nedsætte råd og nævn med rådgivende opgaver.

Med henblik på at sikre en reel kommunal frihed, forekommer det hensigtsmæssigt, at der som udgangspunkt ikke fastlægges formkrav til rådgiv-

---

<sup>9</sup> *Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010*, KL, ARF, Finansministeriet, maj 2002.

vende organer, der frivilligt nedsættes af kommunalbestyrelsen. Dette er dog ikke i modstrid med, at et ministerium kan vælge at udforme en vejledning på området. En sådan vejledning kan give inspiration til og eksempler på opgaver, sammensætning, rammer, vilkår, etc. i forbindelse med nedsættelse af rådgivende organer.

## **4. Samlet vurdering: Udvalgets anbefalinger**

### **4.1. Statslige råd og nævn**

Udvalget finder, at der i det væsentlige ikke er behov for ændringer i statslige råd og nævn, som er rettet mod det kommunale opgaveområde. Dette skyldes blandt andet, at der siden regeringsskiftet ultimo 2001 har været foretaget en grundig gennemgang af de statslige råd og nævn. Enkelte statslige organer, der er nedsat regionalt, har dog været overvejet i udvalgsarbejdet.

#### *Jordbrugskommissioner*

Jordbrugskommissionerne er nedsat i medfør af landbrugslovens § 30. Medlemmerne udpeges af amtskommunen. Kommissionerne er beføjede til at træffe afgørelser efter landbrugsloven og påse, at landbrugsloven overholdes. Kun retlige spørgsmål i afgørelserne kan påklages. Kommissionerne træffer endvidere afgørelser efter jordfordelingsloven. Ved afsigelse af kendelser efter jordfordelingsloven udvides kommissionerne med en dommer og en kreditsagkyndig, som udpeges af fødevareministeren. Kendelser efter jordfordelingsloven er endelige og kan ikke ankes.

Jordbrugskommissionernes opgaver ville eventuelt kunne overføres til amtskommunerne i den nuværende kommunale struktur. Der er nedsat et udvalg om forenklinger i jordlovgivningen, hvor også spørgsmålet om jordbrugskommissionernes fremtid behandles. Udvalget skal afgive betænkning den 1. juli 2003.

På denne baggrund anbefaler udvalget, at en eventuel flytning af jordbrugskommissionernes opgaver afventer færdiggørelsen af udvalgsarbejdet om forenklinger i jordlovgivningen.

#### *Fredningsnævn*

Fredningsnævnene er statslige organer og nedsættes i hvert amt efter na-

turbeskyttelseslovens § 35 til behandling af fredningssager. Det kan overvejes, om opgaven i den eksisterende kommunale struktur ville kunne løses af amterne. For en sådan løsning taler, at amterne i forvejen varetager andre opgaver efter naturbeskyttelsesloven. Heroverfor har der været peget på, at det imod en overførsel kan anføres, at der kan være fordele forbundet med at have en uafhængig instans med en dommer som formand.

Spørgsmålet om i hvilken forvaltningsenhed fredningsnævnenes opgaver skal løses relaterer sig til Strukturkommissionens arbejde. Ligeledes er der planlagt en revision af naturbeskyttelsesloven, hvor fredningsinstituttet kan overvejes.

På denne baggrund anbefaler udvalget, at overvejelser om den fremtidige varetagelse af fredningsnævnenes opgaver afventer færdiggørelsen af de igangværende arbejder.

## **4.2. Kommunale råd og nævn**

Udvalgets principielle overvejelser tilsiger, at kommunalbestyrelsen og amtsrådet som hovedregel skal have frihed til at afgøre, hvilke råd og nævn der ønskes nedsat og i givet fald hvordan. Et sådant princip indebærer, at kommunerne har mulighed for at indrette administrationen efter, hvad der i den enkelte kommune vurderes at være mest hensigtsmæssigt og effektivt.

Det er vigtigt at understrege, at de opgaver, som råd og nævn med administrative opgaver aktuelt varetager, fortsat skal løses. Frivillighedsprincippet indebærer alene, at det nu er kommunernes og amternes ansvar at træffe et valg med hensyn til organiseringen af opgaveløsningen.

Udvalget har overvejet en række konkrete råd og nævn uden klagebehandling (se bilag 3). For visse råd og nævn kan der være særlige hensyn, der taler for at fravige hovedreglen om frivillighed. Især hensynet til at sikre samarbejde mellem forskellige myndigheder eller hensynet til borgernes retssikkerhed kan begrunde lovpligtighed. Ved andre råd og nævn, som f.eks. ældreråd og amtslige brugerråd, har det været fremført, at de principielle overvejelser taler for frivillighed. Heroverfor har det imidlertid været anført, at de nævnte råd fungerer som væsentlige talerør for de berørte grupper.

Nedenfor gennemgås de råd og nævn, som udvalget anbefaler opretholdes som frivillige eller gøres frivillige.

Endelig skal det bemærkes, at det er udvalgets vurdering, at eventuelle overvejelser om koordinationsudvalgene må afhænge af Strukturkommissionens arbejde. Udvalgene nedsættes ifølge retssikkerhedslovens §§ 22-29 og administrerer sammen med kommunerne tildelte midler til en særlig virksomhedsrettet indsats. Udvalgene har endvidere rådgivende opgaver og samordner og udvikler den lokale forebyggende indsats for personer, der har svært ved at klare sig på arbejdsmarkedet.

Det er vurderingen, at udvalgene ikke bør gøres frivillige på nuværende tidspunkt. Koordinationsudvalgenes nedsættelse hænger således tæt sammen med den fremtidige opgavefordeling på beskæftigelsesområdet, som behandles i Strukturkommissionen. Udvalget anbefaler derfor, at spørgsmålet om koordinationsudvalgenes nedsættelse afventer Strukturkommissionens arbejde.

#### **4.2.1. Kommunale råd og nævn, der anbefales gjort frivillige**

##### *Integrationsrådene*

Ifølge integrationslovens § 42 har kommunalbestyrelsen pligt til at nedsætte et integrationsråd, såfremt 50 personer ønsker det. Rådet rådgiver om den almindelige integrationsindsats og de introduktionsprogrammer, der tilbydes i kommunen.

##### *Amtsmusikudvalgene*

Udvalgene er rådgivende udvalg, der i henhold til musiklovens § 2 skal virke til at fremme og samordne musiklivet i amtet, henholdsvis kommunen samt afgive indstilling om støtte.

##### *Museumsrådene*

Rådene nedsættes ifølge § 18 - 22 i museumsloven. De har både administrative og rådgivende opgaver, idet de har til opgave at samordne og fremme museumsarbejdet i amtet, blandt andet via en redegørelse til Kulturministeriet hvert 4. år.



*De grønne råd*

Rådene nedsættes i henhold til naturbeskyttelseslovens § 64 og rådgiver i spørgsmål vedrørende amtsrådets administration af loven.

*Folkeoplysningsudvalgene*

Udvalgene nedsættes i henhold til §§ 34 og 35 i folkeoplysningsloven, der tillægger udvalgene kompetence til at træffe konkrete afgørelser, stille forslag og afgive indstillinger til kommunalbestyrelsen blandt andet vedrørende fordeling af midler til folkeoplysning.

*Teaterfællesudvalgene*

Udvalgene administrerer i henhold til § 14 i bekendtgørelse om den landsdækkende teaterabonnementsordning fællesopgaver vedrørende abonnementsordningens administration.

Det skal bemærkes, at der forventes en kommende lovrevision i samlingen 2003/2004, hvor udvalget anbefaler, at der sigtes mod frivillighed.

*De lokale radio- og tv-nævn*

Nævnene nedsættes ifølge radio- og tv-lovens § 64, hvor der er behov for det, og har som hovedopgave at udstede programtilladelser til lokale radio- og tv-stationer.

Det skal bemærkes, at Kulturministeriet har oplyst, at de lokale nævns status overvejes som en del af hele den lokale radio- og tv-ordning i en arbejdsgruppe i løbet af 2003. Nævnenes fremtid vil bero på dette udvalgsarbejde, men udvalget anbefaler, at nævnene enten afskaffes eller gøres frivillige.

#### **4.2.2. Kommunale råd og nævn, der opretholdes som frivillige**

*De amtslige billedkunstråd*

Rådene nedsættes i henhold til billedkunstlovens § 10, og de rådgivende råds formål er at virke til fremme af billedkunsten inden for amtskommunen.

*De regionale armslængde organer*

Organerne har rådgivende og administrative beføjelser og nedsættes i henhold til lov om regionale kulturaftaler § 3. Organerne skal sikre ba-

lance mellem det politiske ansvar og den kulturfaglige og kunstneriske sagkundskab og frihed.

*Bevillingsnævnene*

Kommunalbestyrelsen kan ifølge restaurationsloven § 10 nedsætte et bevillingsnævn til at træffe afgørelser om alkoholbevilling.

*Bygningsforbedringsudvalgene*

Kommunalbestyrelsen kan ifølge byfornyelsesloven § 125 nedsætte et bygningsforbedringsudvalg til at administrere bygningsmæssige problemer i landsbyer og landdistrikter samt vedrørende fredede og bevaringsværdige bygninger.

*De regionale faglige kulturmiljøråd*

Rådene nedsættes i henhold til lov om regionale faglige kulturmiljøråd på foranledning af de lovpligtige museumsråd og rådgiver kommunalbestyrelser, amtsrådet og statslige myndigheder vedrørende kulturmiljøet.

*Sprogcenterrådene*

Rådene nedsættes i medfør af danskundervisningsloven §14 og har til opgave at rådgive sprogcentrets ledelse. Integrationsministeriet har taget initiativ til, at sprogcenterrådene gøres frivillige i L158 Forslag til lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., der blev skriftligt fremsat 29. januar 2003.

# Kapitel 3

## Indberetninger og redegørelser

### 1. Indledning

I dette kapitel foretages en overordnet gennemgang af kommunale indberetninger og redegørelser. Efterfølgende fremlægges udvalgets principielle overvejelser med udgangspunkt i en diskussion af proportionalitetsprincippet og afvejningen af nytteværdi over for ressourceforbrug. Der præsenteres en særskilt diskussion af mulighederne for yderligere digitalisering. Endelig fremlægges udvalgets anbefalinger.

Udvalget har i forhold til indberetninger og redegørelser haft to opgaver: dels at vurdere nødvendigheden af de eksisterende regler for kommunale indberetninger og redegørelser, dels at undersøge mulighederne for, at indberetninger og redegørelser fremover i højere grad kan ske i digital form.

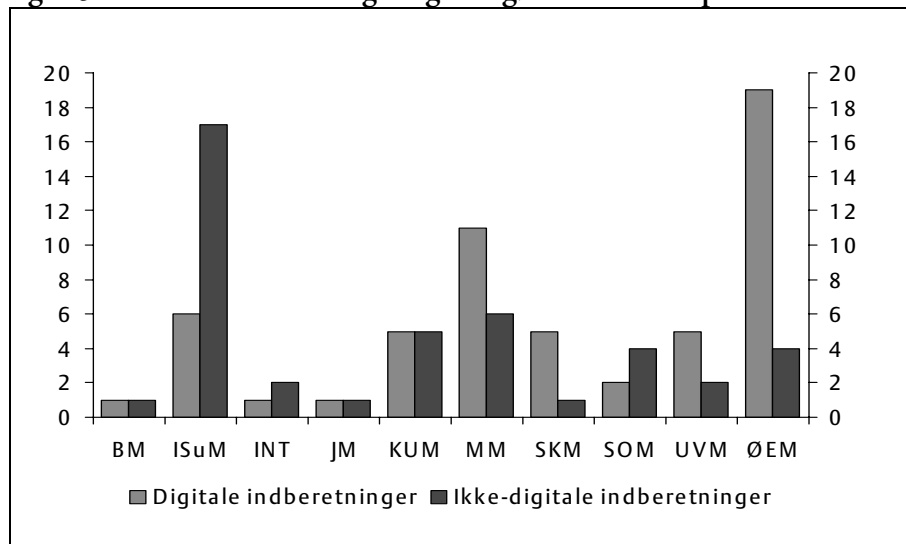
### 2. Beskrivelse af indberetninger og redegørelser

Udvalget har i sin kortlægning primært fokuseret på regelmæssige indberetninger og redegørelser, som er lovpligtige for kommunerne at udarbejde og indsende til statslige myndigheder. Enkelte aftalebaserede indberetninger er dog medtaget. Ad hoc indberetninger og redegørelser er derimod ikke medtaget i undersøgelsen. Det skal dog fremhæves, at det har været nævnt i udvalgets drøftelser, at ad hoc indberetninger og redegørelser i høj grad kan være ressourcekrævende.

Udvalget kortlægning har vist, at der findes 97 indberetninger og redegørelser på det kommunale område. Af disse er 15 redegørelser. Selvom indberetningsbyrden er fordelt på de forskellige ministerområder, kan der peges på fire ministerier, der er særligt indberetningstunge. Det drejer sig

om Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet (herunder Danmarks Statistik), Miljøministeriet og Kulturministeriet. Disse ministerier tegner sig for i alt 76 pct. af alle indberetninger og redegørelser.

Figur 3.1. Antal indberetninger og redegørelser fordelt på ministerier



Der kan overordnet set siges at være tre hovedtyper af indberetninger og redegørelser: politisk feedback, overblik/overvågning og styring/kontrol.<sup>1</sup> Tabel 3.1. viser, hvordan indberetningerne er fordelt på de tre typer hovedformål.

Tabel 3.1. Formål med indberetninger og redegørelser

Politisk feedback	Overblik og overvågning	Styring og kontrol
11 pct.	66 pct.	39 pct.

Anm.: Nogle indberetninger tjener mere end ét formål, eksempelvis som instrumenter for både overvågning og styring. I tabellen er disse talt med flere gange, og derfor overstiger summen af procentandelene 100 pct.

Kortlægningen har vist, at ministerierne generelt ikke har information om, hvilket samlet ressourceforbrug udarbejdelsen af indberetninger og redegørelser kræver. Såfremt de enkelte ministerier har foretaget et skøn,

<sup>1</sup> En nærmere beskrivelse af de tre typer formål findes i afsnit 3.1.

gælder det med få undtagelser, at skønnet ifølge ministeriets egen vurdering er behæftet med betydelig usikkerhed.

**Tabel 3.2. Frekvens for indberetninger og redegørelser**

Løbende	Månedligt	Kvartalsvist eller halvårligt	Årligt	Sjældnere end en gang om året
13 pct.	4 pct.	10 pct.	70 pct.	7 pct.

**Anm:** Flere af indberetningerne skal indsendes i flere former, og disse har forskellig frekvens (f.eks. skal der for flere indsendes en opsamlende redegørelse ved årets afslutning udover den øvrige indberetning). Derfor overstiger summen af procentandelene 100 pct.

Frekvensen for, hvor hyppigt indberetninger og redegørelser skal indsendes, varierer, jf. *tabel 3.2*. Fordelingen viser dog en klar tendens til, at hovedparten af indberetningerne skal indsendes årligt, mens omtrent en fjerdedel skal indsendes oftere.

For så vidt angår digitalisering har de indkomne oplysninger vist, at der i godt halvdelen af tilfældene er mulighed for fuldt ud at anvende digital kommunikation ved indberetningen. For knap tre fjerdedele af indberetningerne gælder, at de helt eller delvis kan indsendes digitalt. Godt en fjerdedel af indberetningerne kan ikke indberettes digitalt.

Digitalisering kan imidlertid foregå på flere niveauer: elektronisk udfyldelse og indsendelse som fil via e-mail/diskette, indtastning via internettet samt automatiske udtræk fra datasystemer.

I *tabel 3.3* nedenfor er anført fordelingen af de digitaliserede indberetninger i de forskellige kategorier for digitalisering.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En nærmere beskrivelse af de tre digitaliseringsniveauer findes i afsnit 3.2.3.

**Tabel 3.3. Fordeling af digitaliserede indberetninger og redegørelser på digitaliseringsniveauer**

Elektronisk fremsendelse via mail/diskette	Indtastning via internettet	Automatisk udtræk fra data-system
27 pct.	28 pct.	45 pct.

**Anm.:** For flere af indberetninger gælder, at de sker i flere former. I tabellen er indberetningerne kun talt med under den kategori, der dækker over den højeste grad af digitalisering.

På baggrund af det foreliggende datamateriale er det ikke muligt at konkludere, i hvilken udstrækning datadeling og –genbrug anvendes. Ligeledes er det vanskeligt at konkludere, hvorvidt indberetninger og redegørelser offentliggøres, idet ca. en fjerdedel ikke har besvaret spørgsmålet. Af de foreliggende oplysninger fremgår dog, at omtrent halvdelen af indberetninger og redegørelser offentliggøres, eventuelt i en kondenseret form.

### **3. Udvalgets overvejelser vedr. principper for indberetninger og redegørelser**

Det er udvalgets opfattelse, at der for kommunale indberetninger til statslige myndigheder bør gælde et proportionalitetsprincip. Princippet indebærer, at nytten ved at modtage de pågældende oplysninger skal stå i et rimeligt forhold til det samlede ressourceforbrug ved udarbejdelsen af den pågældende indberetning.

Såvel nytten som ressourceforbruget kan være vanskelige at fastlægge. Ressourceforbruget kan i nogen udstrækning kvantificeres, såfremt myndighederne, der udarbejder og modtager indberetningen fører regnskab med arbejdstid, IT-driftsomkostninger, etc. Nyttens må i første række fastlægges af den myndighed, der efterspørger oplysningerne. En egentlig vurdering af indberetningens nytteværdi vil således generelt være af mere subjektiv karakter.

Visse indberetninger er foranlediget af EU-bestemmelser, hvorfor det ikke nødvendigvis er muligt nationalt at ændre på krav, omfang, frekvens, indberetningstidspunkt etc. på indberetningerne. Det skal dog bemærkes, at udgangspunktet principielt set bør være proportionalitet, når nye indberetninger overvejes eller eksisterende indberetninger revideres. Det gæl-

der uanset om indberetningerne og redegørelserne fastlægges på nationalt eller internationalt niveau.

### 3.1. Indberetningernes nytteværdi

En indberetnings nytteværdi må vurderes i forhold til mindst to faktorer: formål og tidsperspektiv.

#### 3.1.1. Formål

Uagtet, at en vurdering af en indberetnings nytteværdi i nogen grad må bero på en subjektiv vurdering hos den myndighed, der mener at have brug for oplysningerne, bør indberetningens formål være centralt for vurderingen. Der kan overordnet set skelnes mellem tre typer af formål.

#### Boks 3.1. Formål med kommunale indberetninger og redegørelser

- Politisk feedback
- Overblik og overvågning
- Styring og kontrol

Det ene formål er politisk feedback. Indberetningen er i dette tilfælde nært knyttet til et politisk tiltag, for eksempel grundtakstreformen<sup>3</sup>, jf. *boks 3.2*. Formålet er at give det pågældende ministerium og/eller Folketinget oplysninger, der skal vise effekten i praksis af det pågældende tiltag. Indberetningen eller redegørelsen giver en indikation af, om et politisk tiltag har haft den ønskede virkning, eller om der er behov for yderligere justeringer.

---

<sup>3</sup> Lov nr. 489 af 7. juni 2001 om ændring af lov om social service og lov om hjemmesygeplejerskeordninger § 5.

### Boks 3.2. Grundtakstindberetning

Med henblik på en revision af finansieringsreformen i Folketinget 2004/05 indberetter kommuner, amter og regionale udviklingsråd i 2003 og 2004 oplysninger om udviklingen på det område efter lov om social service, der er omfattet af finansieringsreformen.

Indberetningerne foregår i tre former:

- Kvartalsvise statistiske oplysninger
- Besvarelse af spørgeskemaer
- Redegørelser

#### *Kvartalsvise statistiske oplysninger og spørgeskemaer*

Kommunerne og amtskommunerne indberetter kvartalsvist statistiske oplysninger om udviklingen til et centralt informations- og analysesystem under Socialministeriet. Kommuner og amtskommuner besvarer endvidere spørgeskemaer, der udsendes af Socialministeriet. Oplysninger offentliggøres og bruges af kommuner, amter, regionale udviklingsråd og Socialministeriet i forbindelse med udarbejdelse af de årlige redegørelser.

#### *Redegørelser*

Kommunerne sender inden den 1. marts en redegørelse til det regionale udviklingsråd i amtet. De regionale udviklingsråd sender inden den 1. maj en redegørelse til Socialministeriet om udviklingen det forudgående kalenderår. På baggrund af redegørelserne udarbejder socialministeren redegørelser til Folketinget i 2003 og 2004.

Det andet formål kan kaldes overblik og overvågning. Formålet med indberetningen eller redegørelsen kan i dette tilfælde være at levere løbende information om visse forhold med henblik på at overvåge en bestemt udvikling eller have overblik over situationen på et bestemt område. Det kan for eksempel være nødvendigt at indberette for at opretholde et register som CPR-registret. Eller informationen kan være nødvendig, fordi det er vigtigt hurtigt at kunne gribe ind, hvis udviklingen går i en forkert retning. Et eksempel kan være indberetninger om badevandskvaliteten<sup>4</sup>, jf. *boks 3.3*.

Oplysningerne til brug for overblik og overvågning skal være et nødvendigt led i den generelle styring af udviklingen i samfundet.

---

<sup>4</sup> Bekendtgørelse 292 af 23. juni 1983 om badevand og badestrande § 10.



### Boks 3.3. Indberetninger om badevandskvaliteten

Et eksempel på en indberetning med et udviklingsperspektiv er indberetningen om badevandskvalitet. Formålet med indberetningen er at sikre indsamlingen af udviklingsinformation over længere tid.

Kommunerne fører tilsyn med badevandskvaliteten og foretager i gennemsnit 11 målinger årligt for hver badevandsstation. Resultaterne indsendes til amterne, der i en sammenfattet version indsender dem elektronisk til Miljøstyrelsen. Dette sker en gang om året med frist 1. november. Resultaterne bruges til at vurdere udviklingen i badevandskvaliteten ved landets 1.300 badestationer og anvendes ved indberetning til EU-Kommissionen.

Det tredje formål med indberetningen kan være kontrol og styring. Kontrollen kan blandt andet være nødvendig i forhold til tilskud og bevillinger, da det er et led i god økonomistyring, at der oplyses om anvendelsen af de bevilligede midler. Der kan som et blandt mange eksempler nævnes indberetningen om trafikstøtte til kommuner og amtskommuner med mindre øer/støtte vedrørende drift<sup>5</sup>, jf. *boks 3.4*

### Boks 3.4 Indberetning om trafikstøtte til kommuner og amtskommuner med mindre øer/støtte vedr. drift

Et eksempel på en indberetning med et kontrolperspektiv er indberetningen om trafikstøtte. Formålet med indberetningen er at kontrollere anvendelsen af udbetalte midler.

Indberetning om trafikstøtte indsendes en gang om året senest den 1. september året efter udbetalingen er foretaget. Der indsendes et revisionspåtegnet regnskab udfyldt på baggrund af et fremsendt skema. Indberetningen offentliggøres ikke, men anvendes udelukkende som dokumentation for, at betingelserne for udbetaling af støtten er overholdt.

Styringsformålet kan imidlertid have en særlig dimension for så vidt angår redegørelser. Formålet med at pålægge kommunerne visse redegørelser er at sikre, at kommunen foretager en vurdering af deres egen indsats på bestemte områder og oplyser lokalsamfundet om resultaterne. Det gælder eksempelvis sundhedsredegørelsen.

Det er udvalgets opfattelse, at kommunerne i videst muligt omfang bør stilles frit med hensyn til, om og i hvilket omfang de ønsker at evaluere

<sup>5</sup> Lov nr. 1094 af 29. december 1997 om trafikstøtte til de mindre øer, som ændret ved § 2 i lov nr. 352 af 2. juni 1999.

egen indsats og informere deres borgere. Det skal blandt andet ses i lyset af, at kommunerne de sidste 10 år har udviklet en betydelig informationsindsats. Det bør så vidt muligt være kommunerne selv, der vurderer nytten af at udarbejde den type redegørelser.

I praksis er der naturligvis ikke vandtætte skodder mellem de tre typer af indberetningsformål. Eksempelvis tjener indberetninger om udviklingen i den kommunale økonomi til både overvågning samt kontrol og styring.

Det er udvalgets opfattelse, at den statslige myndighed bør formidle formålet med indberetningen til kommunerne, der skal udarbejde indberetningen. Det vil formentlig give større forståelse hos den kommunale part. Ligeledes vil det forudsætte, at den statslige myndighed på forhånd har overvejet nytten af oplysningerne samt alternative, mindre ressourcekrævende informationskilder.

Det er ligeledes udvalgets opfattelse, at den indsamlede information i relevant og muligt omfang skal gøres tilgængelig for offentligheden og andre interessenter. Dels så andre kan drage nytte af informationen, dels som et naturligt led i en åben forvaltning. Endelig må det tilstræbes, at kommunerne, som udarbejder informationen, som en sidegevinst selv kan drage nytte af de tilvejebragte data.

### **3.1.2. Tidsperspektiv**

Nytten af en indberetning kan ændre sig over tid. Indberetningens nytte må derfor også vurderes i forhold til både et kort og et langt tidsperspektiv. Tidsperspektivet vil ofte have en sammenhæng med indberetningens formål.

Hvis formålet er politisk feedback, vil indberetningen formentlig have størst betydning i initiativets indledende fase. Indberetningens nytte vil derimod aftage, efterhånden som det viser sig, at det politiske tiltag virker efter hensigten.

For så vidt angår indberetninger med kort tidshorisont finder udvalget, at det kan være hensigtsmæssigt at indsætte en udløbs- eller revisionsklausul i retsgrundlaget for indberetningen. Det betyder, at indberetningen automatisk udløber en bestemt dato, eller at der angives en dato for, hvor-

når indberetningen tages op til revision. Det sikrer, at indberetningspligten ikke uovervejede fortsætter på ubestemt tid.

Hvis formålet med indberetningen omvendt er overblik og overvågning, vil tidsperspektivet i sagens natur være langt som i eksemplet om indberetning af badevandskvaliteten i boks 3.3. For indberetninger, der har til formål at kontrollere anvendelsen af tilskud mv., vil indberetningernes levetid naturligt følge tilskuddenes levetid, jf. eksemplet om indberetning om trafikstøtte i boks 3.4.

### **3.2. Ressourceforbrug**

Ressourceforbruget i forbindelse med indberetninger kan opgøres på flere måder. Det er udvalgets opfattelse, at et korrekt billede af det ressourceforbrug en indberetningspligt medfører omfatter ressourceanvendelsen hos såvel afsenderen som modtageren. Det er samtidig udvalgets opfattelse, at både afsender og modtager bør bestræbe sig på at løse opgaven under anvendelse af færrest mulige ressourcer.

#### **Boks 3.5. Kommunalt ressourceforbrug ved indberetninger**

Udvalget har som et led i kortlægningen bedt ressortministerierne om at oplyse, hvor store ressourcer, der medgår hos amter og kommuner i forbindelse med udarbejdelsen af pligtige indberetninger og redegørelser. I hovedparten af tilfældene har ministerierne ikke angivet et ressourceforbrug. Såfremt de enkelte ministerier har foretaget et skøn, gælder det med få undtagelser, at skønnet ifølge ministeriets egen bemærkning har været behæftet med betydelig usikkerhed.

De statslige myndigheder kan af egen drift iværksætte en opgørelse af eget ressourceforbrug ved en given indberetning. Det er derimod vanskeligere at få et indtryk af ressourceforbruget hos den kommunale afsender af indberetningen eller redegørelsen.

Derfor har udvalget drøftet muligheden for, at der spørges til, hvor mange ressourcer udarbejdelse af en indberetning eller redegørelse har krævet. Det skal naturligvis ikke ske, hvis der i forvejen foreligger oplysninger om ressourceforbruget. En anden måde, hvorpå de statslige myndigheder kan få information om kommunernes ressourceforbrug, er ved at etablere et fælles forum, hvor indberetningerne løbende drøftes. Det kendes eksem-

pelvis fra den sociale ressourceopgørelse.<sup>6</sup> Danmarks Statistik, der står for indsamlingen af oplysningerne, afholder årligt et møde med involverede parter, hvor blandt andet indberetningsbyrde i forhold til statistikbehov drøftes.

Sådanne tiltag kan give den statslige myndighed oplysninger om det samlede ressourceforbrug og dermed et bedre grundlag for at vurdere, hvorvidt nytten står mål med det samlede ressourceforbrug.

Tre aspekter anses for væsentlige i en vurdering af ressourceforbruget ved indberetninger: (1) omfang (mængde og hyppighed), (2) datadeling og datagenbrug samt (3) digitalisering.

### **3.2.1. Omfang – mængde og hyppighed**

Omfanget af en indberetning har betydning for ressourceforbruget. Omfanget skal vurderes både i forhold til mængden af oplysninger indeholdt i den enkelte indberetning og i forhold til den hyppighed, hvormed indberetningen skal afgives.

Ressourceanvendelsen i forbindelse med udarbejdelsen af en indberetning er typisk ligefrem proportional med såvel mængden af oplysninger som hyppigheden af indberetningen. Disse to faktorer kan imidlertid spille sammen på flere forskellige måder. Det kan eksempelvis for den enkelte kommune være mere fordelagtigt at afgive flere oplysninger i en større indberetning, men med længere tid i mellem – eller omvendt. Under alle omstændigheder bør indsamlingstidspunkter i videst muligt omfang forsøges tilpasset de arbejdsgange, der findes i kommunerne.

Samlet set er det udvalgets opfattelse, at spørgsmålet om mængde af information og hyppighed må afgøres konkret.

### **3.2.2. Datadeling og datagenbrug**

En anden faktor med betydning for det samlede ressourceforbruget er anvendelsen af datadeling og datagenbrug.

---

<sup>6</sup> Lovbekendtgørelse af 22. juni 2000 af lov om Danmarks Statistik §6 og §8.

Ved datadeling forstås i denne sammenhæng, at *modtageren* deler de indkomne oplysninger med andre myndigheder. Med andre ord sørger den statslige myndighed for at distribuere indkomne oplysninger til andre interesserede myndigheder. Datadeling skal naturligvis ske inden for rammerne af persondataloven.

Datagenbrug betyder derimod, at *afsenderen* genbruger de samme data til forskellige indberetninger. Det vil sige, at kommunen nok skal fremsende de samme oplysninger flere gange, men indhentningen og bearbejdningen af data skal kun foregå én gang. Datagenbrug indebærer ligeledes, at der fra statslig side så vidt muligt spørges til allerede eksisterende oplysninger. Det betyder, at kommunens ressourceforbrug ved indhentningen af oplysningerne mindskes, ligesom kvaliteten af informationen formodentlig højnes.

### **Boks 3.6. Bevillings- og regnskabsoversigter - eksempel på datagenbrug**

I forbindelse med opstilling af de kommunale budgetter og regnskaber udarbejdes hhv. en bevillingsoversigt og en regnskabsoversigt til kommunalbestyrelsen. Oplysningerne skal også indsendes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.<sup>7</sup> Der er ikke opstillet nogen formkrav for indberetningen til ministeriet, og oversigterne kan således indsendes i den form, som de er udleveret til kommunalbestyrelsen.

Det samlede ressourceforbrug ved at fremsende én indberetning med omfattende oplysninger - der skal dække forskellige behov hos en række statslige myndigheder - kan være større end ressourceforbruget ved flere individuelle indberetninger, hvor de indberettede data genbruges. Det er derfor efter udvalgets opfattelse vigtigt *ikke* at fokusere på antallet af indberetninger, men på det samlede ressourceforbrug.

Såvel datadeling som datagenbrug forudsætter, at afsender og de relevante modtagere er enige om at anvende ens definitioner, kategoriseringer, tidsserier, IT-systemer mv. Datadeling forudsætter endvidere, at tidsfrister harmonerer.

Det er udvalgets opfattelse, at datadeling og datagenbrug vil være særlig relevant i forbindelse med indberetninger, der har en længere tidshori-

---

<sup>7</sup> Bekendtgørelse nr. 1037 af 16. december 1999 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. § 1.

sont. Dette skyldes, at det i sig selv vil være ressourcekrævende at tilvejebringe det fornødne juridiske, organisatoriske og tekniske grundlag.

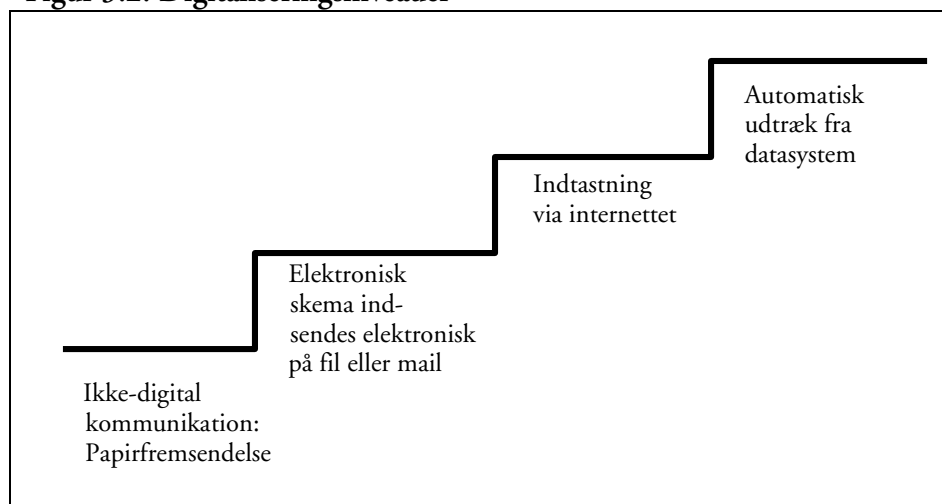
Det er endelig udvalgets opfattelse, at staten bør have det primære ansvar for datadeling og datagenbrug, når staten pålægger kommunerne en indberetningspligt via lovgivning. Det fritager imidlertid ikke kommunerne for et medansvar. Kommunerne bør aktivt bidrage til at fremme datadeling og datagenbrug. Det skyldes ikke mindst, at kommunerne har en viden om deres del af det samlede ressourceforbrug ved en given indberetningspligt - en viden som ministerierne i vid udstrækning ikke besidder, jf. kortlægningens resultater.

### 3.2.3. Digitalisering

Kortlægningen har vist, at 55 pct. af de kommunale indberetninger og redegørelser på nuværende tidspunkt kan foretages ved hjælp af digital kommunikation.<sup>8</sup>

Digital kommunikation kan ske på flere niveauer. I *figur 3.2.* er der foretaget en skematisk inddeling.

**Figur 3.2. Digitaliseringsniveauer**



<sup>8</sup> Det skal bemærkes, at enkelte kommuner har valgt ikke at benytte KMD's datasystemer. Det betyder, at disse kommuner er nødt til at foretage visse indberetninger manuelt. Idet muligheden for at benytte automatiske udtræk er tilstede, er sådanne indberet-

Den ikke-digitale kommunikation består i, at det er nødvendigt at indsende et indberetningsskema i papirform. Det kan indebære, at kommunen, der skal udarbejde indberetningen, anvender et papirskema til udfyldelse. Men det kan også indebære, at kommunen modtager eller henter et elektronisk skema ned fra internettet. Skemaet skal udprintes, udfyldes og derefter indsendes i papirform.

Den mindst avancerede form for digitalisering består i, at et elektronisk skema udfyldes og indsendes som fil på en diskette eller via e-mail. Den væsentligste fordel ved denne form for digitalisering er formentlig, at modtageren undgår at genindtaste oplysningerne. Det samlede ressourceforbrug på dette trin er dermed reduceret.

Næste niveau på digitaliseringstrappen er kommunernes indtastning af oplysninger på en internet-hjemmeside. For den statslige myndighed er den væsentlige fordel, at oplysningerne indtastes direkte i en database. For kommunen, der skal afgive oplysningerne, kan det være en lettelse, at 'indtastningsformatet' er tilgængeligt for alle i forvaltningen. Det kan ligeledes være en fordel, såfremt kommunen har mulighed for at finde egne såvel som andre kommuners informationer i databasen. Endelig er det en fordel, hvis der sker en programstyret datavalidering, som sikrer mod fejlindberetning, således at der sker en effektivisering ved at reducere behovet for efterfølgende manuel fejlretning. Disse nævnte fordele for kommunen ændrer dog ikke ved, at kommunen fortsat har en byrde med indtastning af data.

Sidste og mest avancerede digitaliseringsniveau består i automatiske udtræk fra datasystemer. Det er det niveau af digitalisering, der letter administrationen mest for såvel afsender som modtageren af indberetningen. De nødvendige oplysninger trækkes automatisk fra en database og overføres til modtageren. Det kan være en eksisterende database, som for eksempel kommunernes lønningssystem, eller en database, der er oprettet med henblik på at opfylde indberetningspligten.

Med henblik på at begrænse det samlede ressourceforbrug mest muligt finder udvalget, at indberetningen bør afgives på en måde, der er hen-

---

ninger kategoriseret efter dette digitaliseringsniveau og ikke som ikke-digitale indberetninger.

sigtsmæssig for såvel afsender som modtager. Selvom det langsigtede mål med regeringens digitaliseringsinitiativer er at skabe administrative lettelser for alle offentlige myndigheder, kan det ikke i enhver situation sikres, at alle myndigheder opnår lige store fordele. Det bør dog tilstræbes, at både afsender og modtager opnår lettelser ved digitaliseringen.

Efter udvalgets opfattelse betyder dette i de fleste tilfælde, at så højt et digitaliseringsniveau som muligt er ønskværdigt. Såfremt det er relevant at arbejde på at muliggøre automatiske udtræk, bør der om muligt anvendes eksisterende data i kommunerne. De kan dermed danne grundlag for udtræk, der kan indsendes som datasæt/dataoverførsler.

Det er endelig udvalgets opfattelse, at myndighederne bør være opmærksomme på, at graden af digitalisering af en given indberetning tilpasses indberetningens overordnede formål og tidsperspektiv. De mest komplicerede og ressourcekrævende systemer bør således kun udvikles og anvendes ved indberetninger, der forventes at have en lang løbetid.

## **4. Muligheder for yderligere digitalisering af indberetninger og redegørelser**

### **4.1. Afskaffelse af barrierer for digital indberetning**

Anvendelsen af digital indberetning forudsætter, at hverken formkrav i lovgivningen eller tekniske forhold fungerer som barrierer. Flere tiltag har til hensigt at fremme denne proces.

For så vidt angår de juridiske barrierer har samtlige ministerier i 2002 gennemgået deres lovgivning med henblik på at identificere mulige barrierer for digital indberetning, eksempelvis krav om at dokumenter indsendes pr. post. Det har resulteret i en række ændringer af love og administrative regler, der har fjernet disse barrierer. Denne såkaldte lovmodernisering forventes afsluttet i sommeren 2003.

Der er også taget initiativer for så vidt angår de tekniske barrierer i forhold til den digitale signatur, standardisering af dataudveksling samt elektronisk kommunikation, jf. *boks 3.7*.



**Boks 3.7. eDagen**

Regeringen har besluttet, at det fra den 1. september 2003 (den såkaldte eDag) som hovedregel skal være muligt for alle offentlige myndigheder at sende og modtage breve, dokumenter og andre informationer fuldt elektronisk via e-post og websider.<sup>9</sup> Offentlige myndigheder forbereder sig nu teknisk og organisatorisk på denne overgang. E-dagen betyder blandt andet, at visse indberetninger, som aktuelt fremsendes i papirform, skal kunne fremsendes elektronisk.

Videnskabsministeren indgik i starten af februar 2003 en kontrakt med TDC om levering af digitale signaturer til borgere, virksomheder og myndigheder.

Den digitale signatur muliggør digital kommunikation med sikkerhed for,

- at meddelelsen kommer fra den, der påstår at have sendt den (autencitet)
- at meddelelsen ikke er blevet ændret, siden den blev sendt (integritet)
- at ingen uvedkommende har kunnet læse meddelelsen (fortrolighed).

Det er således muligt elektronisk at sende for eksempel personfølsomme oplysninger eller at sende regnskaber, hvor en enkelt revisorpåtegning er påkrævet. Visse dokumenter kræver dog to eller flere underskrifter, eksempelvis visse revisorpåtegninger, hvilket endnu ikke er teknisk muligt.

For at hjælpe offentlige myndigheder med at tage den digitale signatur i brug har Signatursekretariatet i IT- og Telestyrelsen udviklet en række vejledninger om tekniske, juridiske og organisatoriske aspekter i forbindelse med anvendelsen af den digitale signatur.

Det såkaldte XML-projekt<sup>10</sup> blev igangsat i efteråret 2001 af Videnskabsministeriet i samarbejde med det Koordinerende Informationsudvalg<sup>11</sup>,

---

<sup>9</sup> Regeringens moderniseringsprogram *Med borgeren ved roret*, Regeringen, maj 2002.

<sup>10</sup> XML står for eXtensible Markup Language, og standarden kan betegnes som en universel ramme til formidling af information via Internettet. XML blev i 1998 udviklet af The World Wide Web Consortium (W3C), fordi man ønskede at skabe en fælles standard til brug for dataudveksling.

<sup>11</sup> Det Koordinerende Informationsudvalg er nedsat af Videnskabsministeriet for at sikre koordineringen og udviklingen af en fælles IT politik i den offentlige sektor. Udvalget

Den Digitale Taskforce<sup>12</sup> og relevante offentlige myndigheder. Målet er at implementere XML som fælles grundlag for udveksling af data i den offentlige sektor og mellem den offentlige sektor og private virksomheder. Projektet består af to delprojekter, dels en standardiseringsproces, der skal fastlægge standarder i XML, dels etableringen af en infostrukturbase, der skal indeholde information om indholdet af offentlige databaser samt informationer om, hvordan man får adgang til disse data. Det overordnede formål med XML-projektet er, at det skal resultere i forbedret dataudveksling og databehandling.

## **4.2. Muligheder for yderligere digitalisering**

Kortlægningen har vist, at der potentielt er muligheder for digitalisering, idet ca. 41 pct. af indberetningerne enten ikke er digitale eller kun er delvist digitale, hvilket er ensbetydende med, at dele af indberetningen skal indsendes i papirform. Endvidere kan der være mulighed for et højere digitaliseringsniveau blandt de digitale indberetninger. Resultaterne fra kortlægningen kan inddeles i tre grupper<sup>13</sup>:

1. Systemer til (yderligere) digital indberetning er under udvikling (10 pct.)
2. (Yderligere) digitalisering er ikke hensigtsmæssig (47 pct.)
3. (Yderligere) digitalisering vil være hensigtsmæssig (35 pct.)

Nedenfor listes de konkrete indberetninger og redegørelser i de tre inddelinger.

---

består foruden ministeriet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, KL, ARF, IT- og Telestyrelsen samt Den Digitale Taskforce.

<sup>12</sup> Den Digitale Taskforce blev oprettet i august 2001 for en periode på tre år med det formål at fremme omstillingen til digital forvaltning på tværs af den offentlige sektor. Den Digitale Taskforce bringer myndigheder sammen og optræder som katalysator for løsning af tværgående koordinationsproblemer i digitaliseringsprocessen. Den Digitale Taskforce fungerer desuden som sekretariat for den fælles offentlige bestyrelse. Taskforcen beskæftiger ca. 20 medarbejdere, der er indstationeret fra forskellige ministerier og de kommunale organisationer (Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen).

<sup>13</sup> Der er tre redegørelser, som ikke indgår i fordelingen på de tre grupper (Kommunal sundhedsredegørelse (ISM), Redegørelse om servicestrategi, herunder udbudspolitik (ISM) og Opfølgningsredegørelse vedr. servicestrategi udfordringstilbud (ISM)), eftersom der blot er krav om at redegørelserne skal offentliggøres, men ikke krav om indsendelse til ministeriet).

For så vidt angår indberetninger nævnt i *boks 3.8.* er systemudvikling eller -omstilling i gang. Det vil sige, at grupperingen ikke omfatter indberetninger, hvor der er mere løse planer om digitalisering.

Udvalget forudsætter, at ministerierne vil afslutte og implementere projekterne, således at (yderligere) digital indberetning bliver mulig.

### **Boks 3.8. Systemer til (yderligere) digital indberetning er under udvikling**

1. Indberetning af virksomhed i hjemmesygeplejen (ISM)
2. Årlig opgørelse over tvangsforanstaltninger efter psykiatriloven (ISM)
3. Indberetning af sundhedstjenestens virksomhed i de forebyggende sundhedsordninger for børn og unge (ISM)
4. Indberetning om jordforurening (MM)
5. Havbrugsdata og klap-data (MM)
6. Kommunal ligestillingsredegørelse (SOM)
7. Arbejdsmarkedspolitiske Foranstaltninger: AMFORA (ØEM)
8. Bistand til børn og unge, 3 blanketter: Klient-bestand, Klient-tilgang, Summarisk opgørelse (ØEM)
9. Den sociale ressourceopgørelse (ØEM)
10. Beskæftigelsen inden for bygge- og anlægs-virksomhed (ØEM)

For så vidt angår indberetninger nævnt i *boks 3.9.* er det vurderingen, at det ikke er hensigtsmæssigt at arbejde videre med (yderligere) digitalisering på nuværende tidspunkt.

Det kan for eksempel skyldes, at indberetningen er kortsigtet, lille i omfang etc., således at ressourceforbruget ved en digitalisering ikke står mål med nytten. Eller det kan skyldes, at fordelene ved yderligere digitalisering vurderes som marginale i forhold til det ressourceforbrug et højere digitaliseringsniveau ville kræve. Endelig kan det skyldes, at indberetningen allerede har det højeste digitaliseringsniveau, idet der indberettes via automatiske udtræk.

### Boks 3.9. (Yderligere) digitalisering er ikke hensigtsmæssig

1. Ledighedsstatistikken for kontanthjælpsmodtagere – CRAM (BM)
2. Indberetning af sygehuses aktivitet til Sundhedsstyrelsens Landspatientregister (ISM)
3. Kvartalsvise regnskabsoplysninger (ISM)
4. Regnskabsindberetning omfattende skema for Særlige regnskabsoplysninger (ISM)
5. CPR-indberetning, dvs. kommunalbestyrelsernes medvirken ved CPR's vedligeholdelse (ISM)
6. Selvbudgettering af tilskud og udligning (ISM)
7. Redegørelse om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (ISM)
8. Budgetteringsforudsætninger og takstoplysninger (ISM)
9. Kommunale regnskaber (ISM)
10. Anmeldelse af beløb til momsrefusion (ISM)
11. Amtskommunal sundhedsplan (ISM)
12. Anmeldelse af databehandlinger, der foretages for den offentlige forvaltning (JM)
13. Opgørelse over antallet af pålagte parkeringsafgifter i det foregående år (JM)
14. Folkebiblioteksstatistik (KUM)
15. Orientering af Kulturarvsstyrelsen forinden nedrivning eller salg til private af visse ikke fredede bygninger mv. i offentligt eje (KUM)
16. Centralbibliotekernes virksomhedsregnskaber (KUM)
17. Indberetninger for små storbyteatre (KUM)
18. Egnsteatrenes indberetninger (KUM)
19. Oplysning om import og eksport af grønt affald (MM)
20. Oplysninger om den kommunale affaldsplanlægning (MM)
21. Indberetning af badevandsresultater (MM)
22. Indberetning af hydrogeologiske rapporter (MM)
23. Tilsynsindberetninger (MM)
24. Indberetning om rottebekæmpelse (MM)
25. Redegørelse for det kommunale lignings- og revisionsarbejde vedrørende ligningen af personligt erhvervsdrivende (SKM)
26. Indberetning af kommunale skatteprocenter samt kirkeskatteprocenter (SKM)
27. Den Sociale Database (SOM)
28. Kommunal indberetning af kvalitets- og priskrav til leverandører af personlig og praktisk hjælp (SOM)
29. Socialministerens redegørelse til Folketinget om udviklingen i forbindelse med finansieringsreformen på det sociale område (Grundtakstreformen) (SOM)
30. Redegørelse om kommuner og amters samarbejde med og økonomiske støtte til frivillige sociale organisationer (SOM)
31. Ordinære statistikindberetning på folkeskoleområdet (UVM)
32. Indberetning vedr. aktivitet på erhvervsgrunduddannelsen (egu) (UVM)
33. Kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v. (ØEM)
34. Kommunal og amtskommunal finansiel status (ØEM)
35. Kommunale og amtskommunale regnskabsspecifikationer (ØEM)
36. Kommuner og amters kvartalsvise finansforskydninger mv. (ØEM)

37. Lønstatistik for amter og kommuner (ØEM)
38. Kommunale og amtskommunale budgetspekifikationer (ØEM)
39. Råstofindvindingen i Danmark (ØEM)
40. Bygnings- og Boligregistret - BBR (ØEM)
41. De kommunale og amtskommunale budgetsammendrag (ØEM)
42. Børnefamilieydelse og børnetilskud (ØEM)
43. Sygesikring (ØEM)
44. Sociale pensioner (ØEM)
45. Dagpenge ved sygdom, graviditet, fødsel og adoption (ØEM)
46. Hjælp efter lov om aktiv socialpolitik (kontanthjælp) (ØEM)
47. Boligstøtte (ØEM)
48. BOSSINF-indberetning af kommunernes og amtsrådenes ønsker om støtte til boligbyggeri (ØEM)

For så vidt angår indberetninger nævnt i *boks 3.10.* har ministerierne eksempelvis selv angivet, at (yderligere) digitalisering overvejes eller er muligt.

Udvalget anbefaler, at ministerierne arbejder videre med (yderligere) digitalisering af de angivne indberetninger og redegørelse med henblik på at nå et digitaliseringsniveau, som er så højt og relevant som muligt. Det skal tilstræbes, at digitaliseringen giver administrative lettelser især til gavn for de kommunale parter.

#### **Boks 3.10. (Yderligere) digitalisering vil være hensigtsmæssig**

1. Rådighedsstatistik for kontanthjælpsmodtagere (BM)
2. Budgetindberetning omfattende skema for Hovedoversigt, Særlige skatteoplysninger og Særlige Budgetoplysninger (ISM)
3. Kommunalbestyrelsens beretning om redningsberedskabets virksomhed (ISM)
4. Kommunale budgetter (ISM) – for visse dele af indberetningen
5. Indberetning af viderefordeling af selskabs- og fondsskat (ISM)
6. Trafikstøtte til kommuner og amtskommuner med mindre øer/støtte vedrørende drift (ISM)
7. Indberetning fra amtskommunerne/Hovedstadens Sygehusfællesskab om blodforsyningsvirksomheden (ISM)
8. Indberetning af beløb hvormed den kommunale grundskyld af produktionsjord nedsættes (ISM)
9. Indberetning om sprogcentrenes virksomhed (INT)
10. Kommunale revisionsberetninger (INT)
11. Indberetning af tilskud og statsrefusioner (INT)
12. Indberetning vedr. teaterabonnementsordningen (KUM)

13. Bestandsindberetninger til brug ved beregning af biblioteksafgift (KUM)
14. Registrering om beskyttede naturtyper samt om indsendelse af oplysninger til Skov- og Naturstyrelsen (Kulturarvsstyrelsen for så vidt angår fortidsminderne) (KUM)
15. Musikskolernes indberetninger (KUM)
16. Købsrefusion i.f.m. godkendte forestiller af børneteater og opsøgende teater (KUM)
17. Lokalplaner, kommuneplaner og regionplaner samt forslag til sådanne planer (MM)
18. Redegørelse for lokal Agenda 21-strategi (MM)
19. Indberetning af vandværkernes drikkevandskontrolldata (MM)
20. Indberetning af vandværkernes boringskontrol (MM)
21. Indberetning af indvundne vandmængder (MM)
22. Indberetning af nye boringer (MM)
23. Oplysninger om mængder af aske og affaldsprodukter der anvendes til jordbrugsformål (MM)
24. "Lovovervågning" vedrørende helårsbeboelse i sommerhusområder (MM)
25. Amternes afrapportering om genopretning af vådområder i forbindelse med VMP II (MM)
26. Beretning vedr. selskabsligningen (redegørelse for forløbet af lignings- og revisionsarbejdet) (SKM)
27. Indberetning til skattesystemerne, samlet under terminalsystemet ToldSkat Tele (SKM)
28. Ejendomsdata til brug for ejendomsvurdering (SKM)
29. Beretning om revisionen af kommunens eller amtskommunens sociale regnskaber på det sociale område og på boligstøtteområdet med statsrefusion (SOM)
30. Indberetning vedr. folkeoplysningsaktiviteten i kommunerne (UVM)
31. Indberetning vedr. elever på frie grundskoler (UVM)
32. Indberetning vedr. kommunale bidrag for produktionsskoleelever (UVM)
33. Redegørelse vedr. kommunale bidrag til staten og elevstøtte til skolerne for elever på efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (UVM)
34. Materiale til evaluering af programmer og projekter samt materiale til programovervågningsudvalgsmøder og årsrapporter (ØEM)
35. Statistik over arbejdsstedernes beliggenhed mv. inden for kommuner og amtskommuner (ØEM)
36. Forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag til børn (ØEM)

Udvalget ønsker i særdeleshed at pege på følgende tre indsatsområder:

- **Digitalisering og samlet indberetning af revisionsberetninger**  
Der bør arbejdes med muligheden for at digitalisere og samlet indberette revisionsberetninger. Det kan eksempelvis ske ved, at indberetningsarbejdet samles på en sådan måde, at den samlede kommunale revisionsberetning indsendes i digital form med digi-

tal signatur til én modtager i staten, for eksempel Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Oplysningerne kan lagres i en database, som alle berørte ministerier kan trække på.

- **Forenkling af Indenrigsministeriets budgetindberetning**  
Der forekommer at være mulighed for øget digitalisering i forbindelse med indberetningen af hovedoversigten og særlige budgetoplysninger, hvilket derfor bør undersøges nærmere.
- **Ejendomsdata til brug for ejendomsvurdering**  
Tinglysning af skøder går fra en statslig myndighed (tinglysningskontoret) til kommunen for derefter at blive indberettet til en anden statslig myndighed (ToldSkat). Det ville lette kommunerne for en administrativ byrde, om tinglysningskontorerne sender oplysningerne til både kommunen og ToldSkat.

## 5. Samlet vurdering: Udvalgets anbefalinger

Udvalgets principielle overvejelser tilsiger, at der skal være proportionalitet mellem det samlede ressourceforbrug og nytteværdien af en indberetning/redegørelse. Udvalget har blandt andet på den baggrund fundet, at de eksisterende indberetninger fra kommunerne til staten er velbegrundede, idet visse redegørelser dog kan afskaffes, jf. nedenfor.

Der er dog grund til at styrke opmærksomheden på kommunernes ressourceforbrug ved udarbejdelse af indberetninger og redegørelser. På denne baggrund anbefaler udvalget:

- At ministerierne anvender udløbs- eller revisionsklausuler på nye indberetninger og redegørelser, hvor det vurderes relevant.
- At der som hovedregel spørges til kommunernes ressourceforbrug ved udarbejdelsen af en indberetning eller redegørelse, medmindre der allerede foreligger oplysninger om ressourceforbruget.

Udvalget har endvidere foretaget en undersøgelse af mulighederne for yderligere digitalisering af indberetninger og redegørelser. Udvalget anbefaler, at det er relevant at se på digitalisering af en række konkrete indbe-

retninger, men ønsker i særdeleshed at pege på behovet for øget digitalisering og lettere procedurer ved følgende indberetninger:

- Digitalisering og samlet indberetning af revisionsberetninger
- Forenkling af Indenrigsministeriets budgetindberetning
- Ejendomsdata til brug for ejendomsvurdering

Endelig anbefaler udvalget, at visse redegørelser, som kommunerne pålægges at udarbejde, kan afskaffes, blandt andet fordi det er vurderingen, at der ikke er proportionalitet mellem nytte og ressourceforbrug. Det er derfor vurderingen, at kommunerne i videst muligt omfang bør stilles frit med hensyn til om og i hvilket omfang, de vil informere deres borgere. Dette udelukker ikke, at det kan anbefales fra statslige side, at kommunerne udarbejder redegørelserne.

### *Koordinationsudvalgenes årlige redegørelser*

Ifølge retssikkerhedslovens §§ 26 skal koordinationsudvalget en gang om året give en samlet redegørelse til kommunalbestyrelsen. Redegørelsen sendes samtidig til Det Social Råd. Udvalget anbefaler, at redegørelsen afskaffes.

### *Den kommunale sundhedsredegørelse*

Redegørelsen udarbejdes ifølge lov om offentlig sygesikring § 27 og har til formål at fremme samarbejdet inden for sundhedsområdet. Redegørelsen skal ikke indberettes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Udvalget anbefaler, at redegørelsen afskaffes.

### *Redegørelse om kommuner og amters samarbejde med og økonomisk støtte til frivillige sociale arbejder*

Redegørelsen udarbejdes i henhold til servicelovens § 115 og retssikkerhedsbekendtgørelsens §§ 57-58. Formålet med redegørelsen er dels at skabe grundlaget for en årlig redegørelse til Folketinget dels at skabe grundlaget for en lokal dialog om udviklingen på området. Socialministeriet har oplyst, at kravet om udarbejdelse af redegørelsen bortfalder de facto med udgangen af indeværende år. Der kræves dog en lovændring for at afskaffe redegørelsen permanent. Ordningen er endvidere et element i et satspuljeaftale. Udvalget anbefaler, at redegørelsen afskaffes permanent, når grundlaget herfor foreligger i form af en ændring af den nuværende satspuljeaftale.



# Kapitel 4

## Beskrivelse af kommunale klageveje

### 1. Indledning

Udvalget er i sit kommissorium blandt andet blevet bedt om at komme med forslag til en forenkling af de kommunale og amtskommunale klageveje. Det skal i den forbindelse tilstræbes, at borgerne i højere grad kan nøjes med at henvende sig ét sted med klager over kommunale afgørelser, og at klagerne behandles samme sted.

Selvom der ikke bør være tvivl om, hvorhen konkrete klager skal rettes, idet der efter forvaltningslovens § 25 skal gives en klagevejledning, er det udvalgets opfattelse, at klagesystemet på det kommunale område på flere punkter forekommer unødigt kompliceret. Det er således udvalgets opfattelse, at der i visse tilfælde formodentligt vil kunne opnås forenklinger ved at sammenlægge klagebehandlingen på forskellige områder. Endvidere bør der skabes bedre sammenhæng mellem klageorganernes prøvelsesgrundlag og sammensætning.

I dette kapitel gives først en generel beskrivelse af det kommunale klagesystem. Herefter vil der være en kort beskrivelse af konklusionerne på en række tidligere udvalgsarbejder vedrørende klagevejene på det kommunale område. Endvidere vil der være en drøftelse af behovet for forenklinger. I denne forbindelse har udvalget særligt overvejet to forskellige forenklingsmodeller. Modellerne præsenteres. Endelig indeholder kapitlet en drøftelse af en række tværgående spørgsmål, herunder klageorganernes prøvelsesgrundlag, sammensætning mv.

## 2. Beskrivelse af det kommunale klagesystem

Udvalget er i kommissoriet blevet bedt om at vurdere mulighederne for at forenkle klagevejene på det kommunale område. Fokus for udvalgets undersøgelser er således alene den administrative rekurs. Mulighederne for at få prøvet kommunale afgørelser er imidlertid bredere. Der findes således en række forskellige aktører, der har kompetence til at efterprøve kommunale beslutninger. Nedenfor gives en summarisk beskrivelse af disse aktører samt deres respektive kompetencer.

Udvalgets undersøgelser har - som følge af den nævnte afgrænsning - ikke taget højde for klager, der vedrører utilfredshed med de kommunale myndigheders valg af serviceniveau mv.

### Boks 4.1. Klageveje på det kommunale område

Kommunale afgørelser kan prøves ved:

- Administrativ rekurs
- Sektorstyring
- Det almindelige kommunaltilsyn (tilsynsrådene og Indenrigs- og Sundhedsministeriet)
- Folketingets ombudsmand
- De almindelige domstole

### 2.1. Administrativ rekurs

Ved administrativ rekurs forstås en ordning, hvorefter den eller de, der er berørt af en forvaltningsmyndigheds afgørelse - eller ved lov er tillagt klageadgang - har ret til at påklage denne afgørelse til en anden forvaltningsmyndighed, som - hvis visse formelle betingelser er opfyldt - har pligt til at tage stilling til den påklagede afgørelse. Som bekendt gælder der et princip om kommunalt selvstyre. Adgangen til administrativ rekurs på det kommunale område forudsætter derfor lovhjemmel.<sup>1</sup>

Den administrative rekurs tjener normalt et *retsbeskyttelsesformål* for borgeren og et *styringsformål* for de overordnede myndigheder. Formålet med *retsbeskyttelsen* er, at den enkelte skal kunne være sikker på, at den afgørelse, der er blevet truffet er både lovlig og rigtig. *Styringsformålet* består

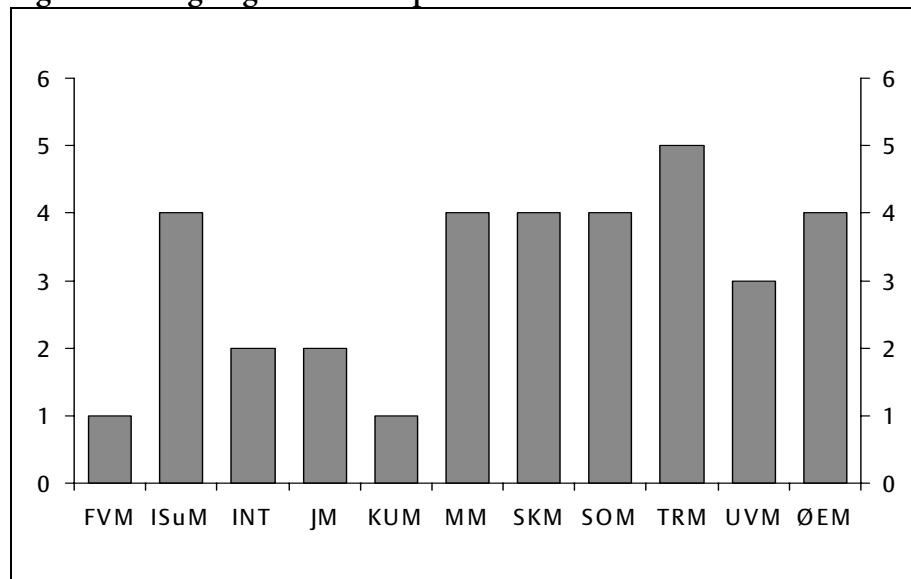
<sup>1</sup> Andersen, Jon, *Forvaltningsret*, GadJura, 4. udgave, 2000.

overordnet i tre forhold. For det første kan den overordnede myndighed herigennem sikre sig, at afgørelsen af den enkelte sag er korrekt (sammenfaldende med retsbeskyttelsen). For det andet får rekursorganets afgørelser – afhængig af sagens konkrete omstændigheder - præjudicerende virkning for fremtidige afgørelser om samme spørgsmål. For det tredje får den overordnede myndighed gennem rekursen mulighed for at vurdere behovet for ændringer i det gældende regelsæt.

Det er endvidere væsentligt at gøre opmærksom på, at rekursbeføjelser ikke er henlagt til ét bestemt organ eller én bestemt type af organer (som eksempelvis domstolsprøvelsen), men er tillagt mange og indbyrdes meget forskellige organer. Området er således præget af stor uensartethed.

Udvalgets undersøgelser har vist, at der i alt findes 34 klageorganer, herunder ministerier, der behandler klager på det amtslige og/eller kommunale område. For en samlet oversigt over de klageorganer, der er indgået i udvalgets undersøgelser, kan der henvises til bilag 5. 3/4 af klageorganerne befinder sig på Indenrigs- og Sundheds-, Miljø-, Skatte-, Social-, Trafik- og Økonomi- og Erhvervsministeriets ressort. Antallet af klageorganer fordelt på ministerier fremgår af figur 4.1. nedenfor.

Figur 4.1. Klageorganer fordelt på ministerier



Et centralt spørgsmål i forbindelse med udvalgets kortlægning har været det prøvelsesgrundlag, de enkelte rekursorganer i deres arbejde er underlagt. Udvalgets undersøgelser har vist, at 3/4 af klageorganerne i deres sagsbehandling kan prøve et af kommunen udøvet skøns hensigtsmæssighed. Dette tal skal dog sammenholdes med, at næsten 3/4 af samtlige klager behandles ved de sociale nævn og Den Sociale Ankestyrelse, der i medfør af retssikkerhedsloven ikke prøver hensigtsmæssigheden af kommunernes skøn.

Selvom klageinstanserne i deres sagsbehandling er bundet til et afgrænset regelgrundlag, og endvidere er underlagt både domstols- og ombudsmandskontrol – og derfor har mindre principiel interesse end de øvrige kontrolorganer – har de i forhold til det faktiske antal behandlede sager ganske stor betydning.

Et særkende for sagsbehandlingen i alle administrative klageorganer (i modsætning til de almindelige domstole) er, at myndighederne er underlagt et såkaldt undersøgelsesprincip (officialprincip). Princippet indebærer, at ansvaret for, at alle nødvendige oplysninger til sagens afgørelse foreligger, som hovedregel påhviler den pågældende myndighed.<sup>2</sup> Det er som følge heraf et kendemærke ved den administrative rekurs, at borgerne herigennem normalt kan opnå en hurtig og billig prøvelse, der kan resultere i en ændring af den påklagede afgørelse. Langt de fleste klager over forvaltningsmyndigheders afgørelser sker således gennem administrativ rekurs.

---

<sup>2</sup> Garde, Jens., et al. *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 5. udgave, 2001.

Tabel 4.1. Sagsantal (2001) fordelt på sektorer<sup>3</sup>

Sektor	Indkomne sager		Realitetsbehandlede sager	
		Pct.		Pct.
Miljøområdet	2.496	4	1.786	3
Skatteområdet	12.776	23	12.020	24
Det sociale område	39.856	71	35.762	71
Øvrige klageorganer	1.073	2	870	2
Total	56.201	100	50.438	100

Personalsammensætningen i de enkelte klageorganer er meget forskellig. Som det fremgår af tabel 4.2. nedenfor har en stor del af medlemmerne en juridisk baggrund. Medlemmer udpeget af diverse interesseorganisationer og politikere spiller, som det fremgår af tabellen, imidlertid også en betydelig rolle.

Tabel 4.2. Typer af medlemmer af de enkelte organer i pct. (2002)

Medlemstype	Ja	Nej	Ikke oplyst
Politiker	20	69	11
Arbejdsmarkedets parter	11	75	14
Interesseorganisation	30	53	17
Forvaltningspersonale	36	33	31
Fageksperter	28	56 <sup>4</sup>	16
Jurister	45	50 <sup>5</sup>	3

Medmindre der i loven er fastsat grænser for, hvorledes rekursorganet kan reagere, kan prøvelsen resultere i alt fra stadfæstelse, hjemvisning og annullation til en ændring af den påklagede afgørelse. Reaktionsmulighederne afhænger af det konkrete prøvelsesgrundlag. Hjemvisning forekommer typisk som følge af mangler konstateret som led i en retlig prøvelse.

<sup>3</sup> Det bemærkes, at statistikken er mangelfuld. På alle fire sektorområder er der klageorganer, hvor sagstallet ikke er oplyst. Der er endvidere klageorganer, hvor der kun er angivet antallet for enten indkomne sager eller realitetsbehandlede sager. I sidstnævnte tilfælde er samme tal anvendt i begge kolonner. Et andet aspekt er, at antallet af sager for nogle nævn er et samlet tal for både kommunale og statslige sager, mens der for nogle nævn kun er oplyst tallet for de kommunale sager.

Indkomne sager dækker over antallet af modtagne klager. Realitetsbehandlede sager dækker over antallet af klager der er modtaget, fratrukket sager der er blevet afvist pga. mangelfulde informationer, mangel på klageberettigelse etc.

<sup>4</sup> I næsten 30 pct. af disse tilfælde er der dog tale om en statslig myndighed.

<sup>5</sup> Do.

## 2.2. Sektorstyring

Indenfor det, der med en samlebetegnelse kaldes for sektorstyring, kan der overordnet sondres mellem lovbestemt sektorstyring og det ulovbestemte overtilsyn.

En række forskellige sektormyndigheder udøver i kraft af forskellige ordninger inden for deres ressort kontrol med andre forvaltningsmyndigheder. Denne sektorstyring, der tillige udøves overfor kommunerne, hviler i et vist omfang på særlig lovhjemmel.

En lovregel om sektortilsyn giver - ligesom i øvrigt det ulovbestemte overtilsyn - kun grundlag for, at tilsynsmyndighederne gør sig bekendt med, hvad der foregår inden for retsområdet, og giver sin retsopfattelse til kende med en vejledende - eller "konstaterende" - udtalelse samt om fornødent begærer det almindelige kommunaltilsyns medvirken til at gennemtvinge en lovliggørelse. Kun hvis tilsynsmyndigheden har særlig hjemmel dertil, kan den selv tage retligt bindende skridt i forbindelse med udøvelsen af tilsynsbeføjelsen.

Der er til ca. halvdelen af tilsynsordningerne knyttet retlige reaktionsmuligheder. Disse kan blandt andet være: påbud, forbud, pålæg af dagbøder, annullation af beslutninger og ændringer af afgørelser.

### Boks 4.2. Eksempler på sektorstyring

Som et eksempel på et lovbestemt sektortilsyn kan der peges på arkivlovens § 10, stk. 3, der har følgende ordlyd: "Statens Arkiv fører tilsyn med reglernes overholdelse".<sup>6</sup>

Et andet eksempel er de såkaldte call-in-ordninger, hvorefter et ressortministerium på eget initiativ (*ex officio*) kan indkalde og overtage en afgørelse fra en kommunal myndighed. Denne form for lovbestemt sektortilsyn kendes især fra Miljøministeriets område. I medfør af miljøbeskyttelseslovens § 82 kan "[m]iljø- og energiministeren... beslutte at overtage amtsrådets eller kommunalbestyrelsens beføjelser efter loven i sager, der berører andre myndigheders lovbestemte opgaver eller har større betydning."<sup>7</sup>

Uden for de områder, hvor der er særlig lovhjemmel, antages ministerierne at være forpligtede til at følge med i, om lovgivningen overholdes in-

---

<sup>6</sup> Bekendtgørelse nr. 740 af 17.7.2000 af lov om offentlige arkiver mv.

<sup>7</sup> Bekendtgørelse nr. 753 af 25.8.2001 af lov om lov om miljøbeskyttelse.

den for ministeriets fagområde – det såkaldte overtilsyn. Bliver et ministerium bekendt med, at praksis i kommunerne er i strid med lovgivningen, kan ministeriet ved udsendelse af vejledninger normalt rette op herpå. Ved enkeltstående retsstridige afgørelser kan ministeriet ved vejledende udtalelser gøre kommunen bekendt med sin retsopfattelse og anmode om underretning om, hvad der sker i sagen.<sup>8</sup>

Folketingets Ombudsmand har i en sag fra 1994 givet udtryk for den opfattelse, at det ulovbestemte overtilsyn er subsidiært i forhold til udnyttelsen af de almindelige rekursordninger.<sup>9</sup>

### 2.3. Det almindelige kommunaltilsyn<sup>10</sup>

Det almindelige kommunaltilsyn er i dag (bortset fra enkelte godkendelsesordninger) et rent legalitetstilsyn. Tilsynsmyndighederne – de for hvert amt nedsatte tilsynsråd og Indenrigs- og Sundhedsministeriet – har kompetence til at påse overholdelsen af lovgivningen, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Prøvelsen omfatter herunder reglerne i den kommunale styrelseslov og de ulovbestemte regler om kommunernes opgaver (kommunalfuldmagten). Den lovgivning, der gælder både for offentlige myndigheder og den private sektor, inddrages ikke i prøvelsen. Tilsynsmyndighederne prøver heller ikke hensigtsmæssigheden af de kommunale afgørelser.

Sagerne rejses principielt *ex officio*, når der foreligger oplysninger for tilsynsmyndigheden, der giver en vis sandsynlighed for, at en ikke-bagatelagtig ulovlighed foreligger. I praksis foreligger sådanne oplysninger oftest i form af henvendelser fra borgere.

Kommunetilsynet kan – når lovens betingelser herfor er opfyldt – suspendere og annullere en ulovlig beslutning, anvende tvangsbøder over

---

<sup>8</sup> Der kan blandt andet henvises til indenrigs- og sundhedsministerens forslag fremsat i folketingssamlingen 2002-2003, L 188 – Forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse med flere love (Forbedring af mulighederne for indsigt i den kommunale administration, tilsynsreform m.v.), hvor ministeriernes pligtmæssige tilsyn med kommunernes overholdelse af lovgivningen i enkeltsager foreslås afskaffet (men ministeriernes adgang hertil foreslås opretholdt).

<sup>9</sup> Folketingets Ombudsmand, *Beretning for 1994*, s. 296ff. (særligt s. 304)

<sup>10</sup> I det følgende beskrives de gældende regler for kommunaltilsynet. Indenrigs- og sundhedsministeren har i samlingen 2002-03 fremsat forslag om visse ændringer i tilsynets organisation og beføjelser, jf. afsnit 3.3.

for de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer samt anlægge erstatningsretligt søgsmål eller fremsætte tilbud om erstatningsretlig bod over for erstatningsansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer. Kommunaltilsynet kan derimod ikke sætte sin egen afgørelse i stedet for kommunalbestyrelsens afgørelse.

## **2.4. Folketingets Ombudsmand**

Formålet med oprettelsen af ombudsmandsinstitutionen var at indføre endnu en kontrolforanstaltning i forhold til offentlige forvaltningsmyndigheder. Kommunerne blev i institutionens første år holdt uden for ombudsmandens kompetence. Med virkning fra den 1. april 1962 blev kommunerne delvist inddraget under ombudsmandens kontrol, og fra 1. januar 1997 er ombudsmanden fuldstændig kompetent i forhold til kommunale opgaver.<sup>11</sup>

Ombudsmanden har på Folketingets vegne indseende med den offentlige forvaltning. I praksis er ombudsmandens vigtigste rolle dog nok varetagelsen af den enkelte borgers interesser i forhold til offentlige myndigheder via en efterfølgende prøvelse. Ombudsmandens vurderinger har haft stor betydning for retsudviklingen på en række områder, herunder særligt de forvaltningsprocessuelle regler om partshøring, partsaktindsigt og rammerne for begrundelsespligten.

Efter ombudsmandslovens § 13, stk. 1 kan enhver (også ikke-parter) klage til ombudsmanden.<sup>12</sup> På den anden side fremgår det af samme lovs § 16, stk. 1, at det er ombudsmanden selv, der afgør, om en indbragt klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse. I modsætning til, hvad der normalt gælder i forhold til den administrative rekurs, har ombudsmanden således ikke pligt til at foretage sig noget på baggrund af en klage. Endelig fremgår det af ombudsmandslovens § 17, stk. 1, at ombudsmanden *ex officio* kan tage en sag til undersøgelse.

Folketingets Ombudsmand behandler et betydeligt antal klager over både statslige og kommunale forvaltninger, ligesom han i et vist omfang tager sager op på eget initiativ. Ombudsmandens tilsyn med forvaltningen er i

---

<sup>11</sup> Andersen, Jon, et al. *Ombudsmandsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 1999.

<sup>12</sup> Lov nr. 473 af 12.6. 1996 om Folketingets Ombudsmand.



alt væsentligt et legalitetstilsyn. Hensigtsmæssigheden af indbragte afgørelser prøves kun i helt særlige tilfælde. Dog udtaler ombudsmanden sig også om eventuelle overtrædelser af de ikke retligt bindende normer for god forvaltningsskik.

Det følger af ombudsmandslovens § 8, at ombudsmanden ved bedømmelsen af den del af den offentlige forvaltning, der er kommunal, skal tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker. Bestemmelsen skal ikke forstås således, at ombudsmanden skal anvende et særligt (lempeligt) bedømmelsesgrundlag ved klager over kommunale afgørelser. Omvendt er det klart, at ombudsmanden skal respektere det kommunale selvstyre. Der er derfor ikke tvivl om, at ombudsmanden i sin prøvelse må acceptere den enkelte kommunalbestyrelses ret til inden for rammerne af gældende ret at fordele kommunens ressourcer.

Ombudsmanden kan som afslutning på sin prøvelse fremsætte kritik, afgive henstillinger, samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag. Derimod har ombudsmanden ikke kompetence til at træffe en egentlig afgørelse i sagen.

## **2.5. De almindelige domstole**

Målt i antal sager spiller de almindelige domstoles prøvelse af forvaltningens virksomhed en mindre rolle. Når den alligevel er af stor betydning skyldes det to forhold. For det første er domstolsprøvelsen endelig. For det andet har resultatet af domstolsprøvelsen stor principiel betydning for indholdet af gældende ret på vedkommende retsområde.

Ifølge grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., er ”[d]omstolene...berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser”.<sup>13</sup> Bestemmelsen udgør den væsentligste del af det retlige grundlag for adgangen til at indbringe forvaltningens virksomhed, herunder myndighedernes afgørelser, for domstolene.

I modsætning til de ovenfor beskrevne klagemyndigheder, for hvis arbejde der gælder et officialprincip, er sagsbehandlingen ved de almindelige domstoles prøvelse af forvaltningens virksomhed underlagt det såkaldte forhandlingsprincip. Forskellen har stor praktisk betydning. Forhand-

---

<sup>13</sup> Lov nr. 169 af 5. juni 1953 – Danmarks Riges Grundlov.

lingsprincippet indebærer, at retten som udgangspunkt alene skal træffe sin afgørelse på grundlag af de af parterne fremsatte påstande og anbringender samt tilvejebragte oplysninger, og at retten normalt ikke har adgang til selv at inddrage yderligere processtof i sagen. Princippet følger af retsplejelovens §§ 338 og 344.<sup>14</sup>

Er der uklarheder eller ufuldstændigheder i processtoffet, kan retten søge at afhjælpe dette gennem spørgsmål og opfordringer til parterne (rettens materielle procesledelse). Retten har endvidere pligt til at vejlede en part, der i en byretssag møder uden advokat, om hvad vedkommende bør foretage sig til oplysning af sagen og varetagelse af sine interesser, jf. retsplejelovens § 339.

Efter grundlovens § 63, stk. 2, 1. pkt., kan spørgsmål om prøvelse af forvaltningens virksomhed ved lov henlægges til "en eller flere forvaltningsdomstole" med det særlige formål at efterprøve forvaltningens afgørelser. Det er dog en betingelse, at de afgørelser, forvaltningsdomstolene træffer, skal kunne indbringes for "rigets øverste domstol". Almindelige forvaltningsdomstole er aldrig blevet oprettet i Danmark. Det falder udenfor udvalgets kommissorium at vurdere fordele og ulemper ved oprettelsen af forvaltningsdomstole.

Domstolenes efterprøvelse af forvaltningsafgørelser er mere eller mindre dybtgående (intensiv) alt efter karakteren af og retsgrundlaget for den forvaltningsafgørelse, der konkret er tale om at prøve. Hensigtsmæssigheden af de forelagte afgørelser prøves kun i ganske særlige tilfælde.

### **3. Tidligere overvejelser vedrørende kommunale klageveje**

Inden for de sidste 15 år har der været 3 udvalgsarbejder, der på det generelle plan har beskæftiget sig med klagevejene på det amtslige og kommunale område. Det drejer sig om afbureaukratiseringsudvalget, udvalget vedrørende kommunale opgavers fordeling og finansiering og udvalget om retlig kontrol med kommunale og amtskommunale beslutninger. Det følgende vil i hovedtræk beskrive konklusionerne fra de tre udvalgsarbejder.

---

<sup>14</sup> Bekendtgørelse nr. 717 af 16. september 2002 af lov om rettens pleje (retsplejeloven)

### 3.1. Afbureaukratiseringsudvalget

Afbureaukratiseringsudvalget blev nedsat i efteråret 1988 med henblik på at undersøge mulighederne for en forenkling, effektivisering og afbureaukratisering af den offentlige sektor.<sup>15</sup> Eftersom udvalget vedrørende kommunale opgavers fordeling og finansiering i det væsentlige støttede sig på afbureaukratiseringsudvalgets anbefalinger, omtales konklusionerne fra disse to udvalg samlet umiddelbart nedenfor.

### 3.2. Udvalget vedrørende kommunale opgavers fordeling og finansiering

Udvalget vedrørende kommunale opgavers fordeling og finansiering (Lotz-udvalget) blev nedsat i 1987 efter aftale mellem den daværende regering og Det Radikale Venstre om den kommunale økonomi for 1987 og 1988. Udvalget havde primært til opgave at vurdere udgiftspres og styringsmulighederne inden for det kommunale område.<sup>16</sup>

Udgangspunktet for såvel afbureaukratiseringsudvalgets som Lotz-udvalgets anbefalinger var en konstatering af, at klagesystemet led af en række mangler, herunder *at* det – grundet de mange forskellige klagebehandlende myndigheder – var uoverskueligt, *at* klagevejene var for lange og *at* klagebehandlingen var for langsom.

De konstaterede mangler skulle navnlig udbedres gennem indførelsen af en ankebegrænsning. Foruden en forenkling af klagesystemet skulle klagebehandlingen gøres hurtigere og ressourceforbruget formindskes samtidig med, at retssikkerheden for den enkelte blev bevaret.

Det blev derfor anbefalet:

- At der blev indført adgang til obligatorisk genvurdering (remonstration)
- At der kun skulle være én klagemulighed
- At statsamtterne skulle være klageinstans for kommunale afgørelser
- At der skulle være én central klageinstans for amtslige afgørelser og for København og Frederiksberg Kommuner

---

<sup>15</sup> *Handlingsplan for afbureaukratisering*, Statsministeriet, december 1988.

<sup>16</sup> *De kommunale opgavers fordeling og finansiering*, Betænkning nr. 1168, maj 1989.

- At klagebehandlingen burde samles i så få myndigheder som muligt
- At der kun skulle være adgang til at prøve retlige spørgsmål
- At indgreb af bagatelagtig karakter ikke skulle kunne påklages
- At forvaltningsprocessuelle spørgsmål burde reguleres ens

### **3.3. Udvalg om retlig kontrol med kommunale og amtskommunale beslutninger**

Udvalget om retlig kontrol med kommunale og amtskommunale beslutninger (Klagereformudvalget) blev nedsat i 1997 og fik til opgave at overveje forholdet mellem det almindelige kommunale tilsyn på den ene side og rekursinstanser og sektortilsyn på den anden. I forlængelse heraf skulle udvalget vurdere, om der var behov for ændringer i de almindelige kommunale tilsynsmyndigheders opgaver og organisation – særligt med henblik på at skabe et for borgerne mere effektivt og overskueligt klage- og tilsynssystem.<sup>17</sup>

I betænkning nr. 1395 foreslog udvalget blandt andet en helt ny struktur for det kommunale tilsyn, herunder at det kommunale tilsyn skulle organiseres med en 1. og en 2. instans, der skulle gælde for samtlige amter og kommuner.

Tilsynet i 1. instans skulle for både amter og kommuner henlægges til vedkommende statsamtmand og Tilsynsrådene med deltagelse af de af amtsrådet valgte amtsrådsmedlemmer skulle nedlægges. De sædvanlige over- og underordningsbeføjelser mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og statsamterne blev på dette område foreslået afskaffet. Tilsynet i 2. instans skulle derimod henlægges til et nyoprettet og uafhængigt Tilsynsnævn. Nævnet skulle efter udvalgets anbefaling have syv medlemmer, alle med juridisk kandidateksamen. Nævnets afgørelser skulle være endelige i den forstand, at de ikke skulle kunne påklages til anden administrativ myndighed.

Det var udvalgets mening, at Tilsynsnævnet skulle være rekursmyndighed i forhold til visse af statsamtmandenes afgørelser, herunder særligt afgørelser om anvendelse af sanktioner. Endvidere skulle nævnet *ex officio*

---

<sup>17</sup> *Statens tilsyn med kommunerne*, Betænkning nr. 1395, december 2000.

kunne behandle sager af principiel eller generel betydning, eller sager af alvorlig karakter.

Endelig foreslog udvalget blandt andet, *at* der skulle ske en kodificering af reglerne om kommunaltilsynets opgaver og funktion, og *at* der blev givet kommunaltilsynet mulighed for at foranstalte indenretlig afhøring – altså mulighed for at afhøre personer under vidneansvar. Kompetencedelingen mellem det almindelige kommunaltilsyn og de særlige rekurs- og tilsynsmyndigheder blev foreslået bibeholdt.

Blandt andet på baggrund af udvalgets betænkning har indenrigs- og sundhedsministeren i folketingssamlingen 2003-03 fremsat en række forslag til en tilsynsreform, der tager sigte på effektivisere det almindelige kommunale tilsyns organisation og opgaver.<sup>18</sup>

Forslaget vil blandt andet indebære en ændring af tilsynets organisation med henblik på at samle tilsynet med kommuner og amter hos visse statsamtmand. Herved sikres, at ekspertisen samles hos færre myndigheder samtidig med, at det sikres, at politikere ikke fremover deltager som medlemmer af tilsynsrådene i udøvelsen af det kommunale tilsyn, der – enkelte godkendelsesbeføjelser undtaget – i det hele er en ren juridisk vurdering af, om kommunerne overholder lovgivningen. Endvidere sikres, at tilsynet med både kommuner og amter varetages i samme type myndighed. Tilsynet i 2. instans bevares i medfør af det ovenfor nævnte lovforslag hos indenrigs – og sundhedsministeren med parlamentarisk ansvar over for Folketinget.

Forslaget vil endelig medføre en præcisering af tilsynsmyndighedernes beføjelser og reaktionsmuligheder, ligesom der vil blive skabt klare retningslinjer for forholdet mellem det almindelige kommunaltilsyn og andre tilsyns- og klageveje.

---

<sup>18</sup> L 188 - Forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse med flere love (Forbedring af muligheder for indsigt i den kommunale administration, tilsynsreform m.v.).

#### 4. Behovet for ændringer og forenklingsmodeller

Det skal ifølge kommissoriet tilstræbes, at borgerne i højere grad kan nøjes med at henvende sig ét sted med klager over kommunale afgørelser, og at klagerne behandles samme sted. Udvalgets overvejelser har således alene taget sigte på at undersøge mulighederne for at skabe et mere enkelt og effektivt klagesystem.

Udvalget finder indledningsvis anledning til at pege på, at selvom det er vigtigt at have et enkelt og effektivt klagesystem, bør fokuseringen herpå ikke ske på bekostning af kvaliteten af sagsbehandlingen hos de myndigheder, der træffer afgørelser i 1. instans. Borgernes retssikkerhed sikres således i første række derved, at førstestanserne træffer lovlige og rigtige afgørelser.

Som nævnt ovenfor er der 34 organer, der inden for den administrative rekurs behandler klager på det kommunale område. Det kan i den forbindelse bemærkes, at disse organer ikke synes at være blevet nedsat/oprettet ud fra en vurdering af behovet for adgangen til at kunne klage på de enkelte områder.

Udvalget hæfter sig således ved, at klageorganerne set under et er karakteriseret ved at skulle betjene sig af forskellige prøvelsesgrundlag, have forskellig sammensætning og reaktionsmuligheder – ofte uden tilsyneladende sammenhæng mellem de enkelte elementer. Det forekommer endvidere uhensigtsmæssigt, at borgere eller virksomheder i dag i nogle tilfælde er nødt til at klage til flere rekursorganer for at få elementer i en sag prøvet.

Kommunerne har herudover givet udtryk for, at det forekommer uhensigtsmæssigt, at en række klageorganer har mulighed for at efterprøve hensigtsmæssigheden af lovlige kommunale afgørelser.

Overvejelserne om en fremtidig klagestruktur på det kommunale område har således fokuseret på at imødegå de ovenfor skitserede problemer: manglende enkelhed, forskelligartede prøvelsesgrundlag og sammensætning mv. Udvalget har således fokuseret på, *at* en ændret klagestruktur skal sikre administrative forenklinger, *at* klagesystemet for borgere og virksomheder skal fremtræde mere enkelt og *at* der som udgangspunkt alene skal være adgang til at foretage en retlig prøvelse af konkrete klager.

## 4.1. Mulighederne for en forenkling af de kommunale klageveje

Udvalget har – i overensstemmelse med kommissoriet – overvejet muligheden for at etablere én central klagemyndighed til behandling af klager over samtlige kommunale afgørelser. Der kunne være tale om en klagemyndighed, der blev placeret inden for det almindelige administrative hierarki, f. eks. en styrelse eller lignende. Ud fra en samlet vurdering har udvalget dog fundet, at ulemperne ved en sådan løsning klart ville overstige eventuelle fordele. Denne mulighed skal således ikke forfølges nærmere.

Selvom udvalget ikke mener, at en model med kun én central klageinstans vil være hensigtsmæssig, vurderes det, at det er muligt at foretage en forenkling af de eksisterende klageveje. Det er således udvalgets opfattelse, at man principielt kan overveje en regional model og/eller en model, hvorefter der foretages forenklinger inden for en række større sektorer.

En regional model, hvor en klagemyndighed i hver region behandler (en stor del af) kommunernes afgørelser, vil efter udvalgets opfattelse muligvis kunne have visse fordele.

Det er indgået i udvalgets overvejelser, at en henlæggelse af en stor del af klagebehandlingen til regionale klagemyndigheder vil øge lokalkendskabet. I det omfang en sags behandling forudsætter, at borgeren giver personligt fremmøde, og i sager, hvor sagsbehandlingen indebærer besigtigelser eller lignende, kan regionale klagemyndigheder derfor betragtes som en fordel. Tilsvarende gælder, hvis et kendskab til lokale forhold er en fordel ved de vurderinger, klagemyndigheden skal foretage.

### Boks 4.3. Betydningen af besigtigelser og lokalkendskab

19 pct. af klageorganerne har oplyst, at de i forbindelse med klagebehandlingen foretager besigtigelser. Kun 6 pct. oplyser, at lokalkendskab spiller en rolle ved afgørelsen af konkrete sager.

Omvendt vil en regionalisering af en del af klagebehandlingen også have en række ulemper. Det er f.eks. ikke givet, at regionale klagemyndigheder vil have en sådan størrelse i forhold til de udlagte opgaver (bæredygtighedsprincippet), at opgaverne fagligt og økonomisk kan løses på forsvarlig

og effektiv vis. Særligt på områder, der forudsætter, at klagemyndigheden råder over en betydelig grad af specialviden, vil det formentlig derudover kunne give anledning til problemer at tiltrække tilstrækkelig kvalificeret arbejdskraft i samtlige regioner. Hertil kommer, at betydning af lokal-kendskab i høj grad afhænger af, hvilket retsgrundlag rekursmyndigheden konkret benytter sig af.

Hvis en regional model på nogle områder findes hensigtsmæssig, kunne det overvejes at placere visse opgaver i en regionalstatslig myndighed. Et eksempel på en sådan myndighed er statsamterne.

En anden mulighed kunne være oprettelsen af en ny samlet regional klagemyndighed. Afhængig af, hvilke opgaver en sådan myndighed i givet fald tildeles, bør der nok være mulighed for at lade i hvert fald en del af klagebehandlingen foregå inden for rammerne af et nævn.

I den sammenhæng kunne muligheden for at oprette et regionalt universalnævn, der ville kunne fungere som en fælles klagemyndighed for et bredt udsnit af de klagesager, organet ville blive forelagt, overvejes. Nævnet ville kunne sættes i overensstemmelse med den konkrete sag. Herudover ville det kunne etableres som en uafhængig myndighed, således at det i det hele ville være i overensstemmelse med Århus-konventionen.<sup>19</sup>

Udover muligheden for at forenkle det kommunale klagesystem gennem en regionalisering af en række af de opgaver, der for tiden varetages af centrale klagemyndigheder, har udvalget tillige overvejet, om klagevejene kunne gøres mere overskuelige gennem forenklinger inden for en række større sektorer.

Klagesagerne på det kommunale område kan overordnet opdeles på 4 sådanne sektorer. Social- og beskæftigelsesområdet er langt det største. Herefter følger skatteområdet og miljøområdet. Endelig er der øvrige områder.

I forhold til overvejelserne om at gennemføre strukturelle forenklinger i klagesystemet sektorvis har udvalget overvejet en række muligheder. Det kunne således overvejes at samle al klagebehandlingen på et givent område i ét stort nævn/organ. Det kunne dog også overvejes at gennemføre

---

<sup>19</sup> Lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove.



eventuelle ændringer således, at der blot sker en ensretning af klagestrukturen på området, og at klagebehandlingen samles i et - i forhold til i dag – mindre antal klageorganer.

Fordelene ved at gennemføre strukturelle ændringer inden for de enkelte sektorer ville i første række være, at der herved blev skabt en større grad af overskuelighed for den enkelte klager.

Selvom det følger af forvaltningslovens § 25, at en afgørelse, der kan påklages inden for den administrative rekurs, skal forsynes med en klagevejledning, der blandt andet skal oplyse om rette klageinstans og fremgangsmåden ved indgivelse af klagen, forekommer det uhensigtsmæssigt, at klagere i nogle tilfælde (på miljøområdet) er nødt til at påklage afgørelser til flere myndigheder for at få alle sagens aspekter belyst.

En anden fordel ved en eller flere centrale sektormyndigheder vil være, at det giver mulighed for at opretholde et højt fagligt miljø, herunder at de enkelte medarbejdere vil have gode muligheder for at oparbejde en betydelig ekspertise inden for de områder, de beskæftiger sig med. Hertil kommer at mulighederne for at rekruttere kvalificeret personale alt andet lige må antages at være bedre for en central myndighed, end for en flersidig af myndigheder, der er spredt ud over landet.

Endelig kan der peges på, at der muligvis – hvis klagebehandlingen samles hos én myndighed - vil kunne opnås effektiviseringsgevinster.

Af mulige ulemper kan der særligt peges på, at en koncentreret klagebehandling kan medføre et tab af ekspertise i f.eks. styrelser, der som én blandt flere opgaver fungerer som rekursinstans. Der er således ikke tvivl om, at der gennem deltagelse i klagebehandlingen opnås en viden, der også med fordel kan bruges på andre af den pågældende myndigheds opgaver, herunder deltagelsen i det lovforberedende arbejde.

For en udførlig gennemgang af udvalgets overvejelser om mulighederne for at gennemføre forenklinger inden for de ovenfor anførte sektorer henvises til de efterfølgende kapitler.

## **4.2. Tværgående principper for indretningen af et enklere klagesystem**

I det følgende redegøres der for en række principper, som – uafhængigt af overvejelserne om selve klagestrukturen – er drøftet i udvalget på baggrund af de i kommissoriet fastlagte målsætninger om prøvelse af retlige spørgsmål, om sikring af borgernes retssikkerhed, sikring af en enkel og effektiv struktur samt målsætningen om at mindske det administrative ressourceforbrug.

Det skal understreges, at udvalgets overvejelser tager sigte på at formulere nogle generelle principper. Det er således forudsat, at der meget vel kan være konkrete situationer, hvor de af overvejelserne udledte principper både kan og bør fraviges.

### **4.2.1. Prøvelsesgrundlag**

Af kommissoriet fremgår, at udvalget i sit arbejde blandt andet skal tage udgangspunkt i en overordnet målsætning om, at statslige råd og nævn på det kommunale område kun i begrænset omfang skal tage stilling til andet end retlige spørgsmål.

Begrundelsen for princippet om en ren retlig prøvelse er, at det understøtter de grundlæggende værdier, som det danske kommunestyre er baseret på. Decentraliseringen til kommuner og amter indebærer således, at det overlades til de lokalt valgte kommunal-/amtsråd at foretage en skønmæssig afvejning og prioritering inden for de rammer, lovgivningen sætter.

Fuld prøvelse medfører omvendt, at et andet (statsligt) organ overrefererer dette lovlige skøn. Formålet med fra lovgivers side at normere klageorganernes prøvelsesgrundlag som værende begrænset til at vurdere sagens retlige spørgsmål, er derfor at afskære rekursorganets mulighed for at sætte sit eget skøn i stedet for kommunens.

Det er endvidere væsentligt at være opmærksom på, at en prøvelse, der tillige omfatter en mulighed for at tilsidesætte det (lovlige) kommunale skøn, ikke på samme måde sikrer den enkeltes krav på forudsigelighed som en prøvelse, der er retlig.

Det er således væsentligt at være opmærksom på, at spørgsmålet om en ”ren” retlig prøvelse af en given afgørelse må ses i modsætning til det, der normalt betegnes som en prøvelse af den samme afgørelses skønsmæssige aspekter – under tiden karakteriseret som klagemyndighedens efterfølgende prøvelse af afgørelsens hensigtsmæssighed.

Når et rekursorgan får forelagt en klage er dets prøvelsesgrundlag – medmindre det ved lov er indskrænket - i princippet klart: Prøvelsen omfatter en fuldstændig efterprøvelse af hele sagens faktum, alle sagens retlige spørgsmål og afgørelsens hensigtsmæssighed.<sup>20</sup>

En *retlig prøvelse* indebærer, at klageinstansen efterprøver, om den påklagede afgørelse har hjemmel i lovgivningen, og om sagens faktum er anvendt korrekt. Klageinstansen efterprøver både den abstrakte regelfortolkning (dvs. tager stilling til, om den foretagne afgrænsning af reglens indhold er holdbar) og den konkrete subsumption (dvs. tager stilling til, om reglen er brugt korrekt). Dette gælder både når lovens beskrivelse af retsfaktum er præcis, og når der er tale om vage og elastiske bestemmelser.

Til prøvelsen af retlige spørgsmål hører også kommunens efterlevelse af en række uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger. Der kan eksempelvis peges på forbuddet mod magtfordrejning (om der i forbindelse med afgørelsen er inddraget ulovlige hensyn), lighedsgrundsætningen (herunder om kommunen uden saglig grund har fraveget sin egen afgørelsespraksis) og proportionalitetsprincippet.

Det prøves herudover, om kommunens sagsbehandling har været i overensstemmelse med reglerne herfor, herunder om der er foretaget partshøring og/eller givet aktindsigt i fornødent omfang. Sagsbehandlingsreglerne er fastsat både i særlovgivningen og i tværgående love, f.eks. forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven.

Den retlige prøvelse af en række kommunale afgørelser omfatter som udgangspunkt også en prøvelse af faglige spørgsmål. Dette skyldes, at kommunens forpligtelse til at inddrage faglige spørgsmål ved afgørelsen af sagen normalt følger af lovgivningen.

---

<sup>20</sup> Gammeltoft-Hansen, Hans, et al., *Forvaltningsret*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002.

Lovgivningen tager normalt mere eller mindre udførligt stilling til, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at forvaltningen kan træffe en afgørelse, og hvilken retsfølge myndigheden i denne forbindelse kan vælge. Det er imidlertid helt almindeligt, at loven ikke i detaljer gør op med disse spørgsmål. I sådanne tilfælde siges det, at forvaltningen har fået overladt et *skøn*, der kan være mere eller mindre bundet.

#### **Boks 4.4. Eksempler på forskellige retsgrundlag**

Eksempel 1 – retsfaktum og retsfølge er fuldstændig fastlagt:

Det fremgår af § 12 i lov om social pension, at "[f]olkepension (...) kan udbetales til personer, der er fyldt 65 år."<sup>21</sup> Retfølgen er – såfremt visse andre betingelser om blandt andet indfødsret og længden af opholdet her i landet er opfyldt – at en person, der er fyldt 65 år, har krav på at få udbetalt folkepension. Forvaltningen er således reelt ikke overladt noget skøn.

Eksempel 2 – Beskrivelsen af retsfaktum er tom eller meget upræcis:

Det fremgår af byggelovens § 22, at "[d]er kan meddeles dispensation fra bestemmelser i loven (...), når det skønnes foreneligt med de hensyn, som ligger til grund for de pågældende bestemmelser."<sup>22</sup> Forvaltningen er i dette tilfælde overladt et meget bredt skøn over, hvornår betingelserne for dispensation er opfyldt.

For så vidt angår prøvelsen af afgørelser, der i større eller mindre udstrækning er baseret på et skøn, skal klageinstansen som led i den retlige prøvelse tage stilling til, om der i forbindelse med skønsudøvelsen er inddraget uvedkommende hensyn, om alle obligatoriske kriterier er inddraget, om eventuelle retlige bindinger for afvejningen af modstående hensyn og vægten af de enkelte kriterier er overholdt eller om skønnet ulovligt er blevet sat under regel. I sidstnævnte tilfælde er der tale om, at underinstansen har erstattet et i loven forudsat skøn med sin egen (for håndfaste) praksis. I prøvelsen indgår endelig om principperne for lighed og proportionalitet er overholdt.

Klageinstansen er derimod inden for rammerne af den retlige prøvelse afskåret fra at tage stilling til den skønsmæssige afvejning, hvis der alene er inddraget lovlige kriterier, hvis alle obligatoriske kriterier er inddraget, og lovens rammer for afvejningen er overholdt. Konkret betyder det, at kla-

---

<sup>21</sup> Bekendtgørelse nr. 697 af 21.8. 2002 af lov om social pension

<sup>22</sup> Bekendtgørelse nr. 452 af 24. 6. 1998 af byggeloven.

geinstansen vil afstå fra at prøve vægten af de enkelte kriterier og afvejningen af eventuelle modstående hensyn over for hinanden, medmindre der er retlige bindinger for afvejningen. Rekursinstansen kan således – hvis prøvelsen afgrænses til retlige spørgsmål – ikke tage stilling til, om en kommunes dispositioner er rimelige eller ej.

#### Boks 4.5. Antallet af klageorganer, der prøver skønnet

3/4 af de eksisterende klageorganer på det kommunale område har oplyst, at de efter gældende ret har mulighed for at tage stilling til de skønsmæssige elementer i kommunernes afgørelser. Eksempler er Miljøklagenævnet og Landsskatteretten.

Udgangspunktet er således, at det er amtsrådet og kommunalbestyrelsen, der står til ansvar overfor vælgerne på valgdagen, og at de i den forbindelse i høj grad vurderes ud fra den udvikling, der har været i sammenhængen mellem skatter og service. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at en overreferering af i øvrigt lovlige kommunale afgørelser kan være problematisk. Udvalget bemærker, at prøvelsesgrundlaget på de største sagsområder - Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet – for nylig er blevet begrænset til at omfatte retlige spørgsmål.<sup>23</sup>

#### Boks 4.6. Antal klagesager, hvor skønnet ikke prøves

Omkring 3/4 af alle klagesager på det kommunale område behandles ved de sociale nævn og Den Sociale Ankestyrelse, hvis prøvelse er begrænset til retlige spørgsmål.

Udvalget skal endelig bemærke, at en ordning, hvorefter klageinstanser ikke efterprøver hensigtsmæssigheden af skønnet, i det hele svarer til den prøvelse, der foretages ved de almindelige domstole. Tilsvarende gælder, at de kommunale tilsynsmyndigheder ikke kan tage stilling til et skøn udøvet inden for lovens rammer. Folketingets Ombudsmand skal ligeledes være tilbageholdende med at prøve forvaltningsmyndighedernes skønsudøvelse – herunder på det kommunale område - medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder.<sup>24</sup>

De omtalte prøvelsesbegrænsninger er alle udtryk for den generelle holdning, at i det omfang, lovgivningsmagten har valgt at decentralisere en

<sup>23</sup> Lov nr. 401 af 6.6. 2002 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Grundlaget for efterprøvelse af afgørelser på det sociale område).

<sup>24</sup> Garde, Jens, et al., *Forvaltningsret – almindelige emner*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 5. udgave, 2001.

opgaver til kommunerne, må det som hovedregel være rimeligt at antage, at det også har været hensigten at overlade kommunerne en kompetence til at prioritere lokale interesser. I så fald er det ikke en statslig opgave at overreferere den konkrete udøvelse af denne prioritering.

Ud fra en *samlet vurdering* er det derfor udvalgets opfattelse, at klageinstanser på det kommunale område som hovedregel alene bør kunne efterprøve en afgørelses retlige spørgsmål. Selvom en retlig prøvelse - i lyset af retsudviklingen de senere år - i realiteten indebærer en ganske intensiv kontrol af den enkelte afgørelses lovlighed, er der dog grund til at pege på, at prøvelsens intensitet fremdeles vil afhænge af det retsgrundlag, den konkrete sag behandles efter.

I forlængelse af ovennævnte finder udvalget dog anledning til særligt at pege på, at en begrænsning af prøvelsesgrundlaget på miljøområdet kan give anledning til særlige overvejelser. Dette skyldes blandt andet, at spørgsmål af miljømæssig karakter ikke på samme måde som f.eks. social- og beskæftigelsesområdet drejer sig om fastlæggelsen af et bestemt serviceniveau, men snarere beskyttelsen af miljøet, der i en vis forstand udgør en tredje part. Der henvises i øvrigt til kapitel 5 om klagesystemet på miljøområdet.

### **4.2.2. Klageinstansens sammensætning**

Sammensætningen af klageorganerne på det kommunale område har hidtil været relativt varierende. Udover deltagelse af dommere, embedsmænd eller særligt sagkyndige har en række klageinstanser tillige deltagelse af politikere og interesserepræsentanter i form af brugerrepræsentanter, foreningsudpegede medlemmer mv. Det er væsentligt at understrege, at spørgsmålet om klageorganernes sammensætning efter udvalgets opfattelse har nær sammenhæng med det prøvelsesgrundlag, jf. ovenfor, det enkelte organer anvender i sit arbejde.

Hvis et klageorgan alene skal tage stilling til retlige spørgsmål, må det efter udvalgets opfattelse i første række sikres, at myndighedens sammensætning afspejler den fornødne juridiske og anden faglige indsigt. Udvalget har derfor overvejet, om der for fremtiden vil være behov for deltagelse af læge repræsentanter, herunder interesserepræsentanter, politikere eller politisk udpegede repræsentanter.

Udvalget er opmærksomt på, at der kan peges på flere begrundelser for, at en række klageinstanser har deltagelse af læge repræsentanter. Eksempelvis kan deltagelsen af læge repræsentanter muligvis være med til at sikre, at retsanvendelsen ikke kommer i uoverensstemmelse med befolkningens almindelige retsbevidsthed.

#### Boks 4.7. Udvalgte grupper repræsentation i klageorganer

Klageorganernes sammensætning:

- 20 pct. af medlemmerne er politikere
- 30 pct. af medlemmer er udpeget af en interesseorganisation
- 28 pct. af medlemmerne er fageksperter

Der kan særligt vedrørende politikeres deltagelse i klagebehandlingen i uafhængige råd og nævn anføres, at det er de politikere, der er valgt af borgerne i det pågældende lokalområde, der normalt må anses for bedst egnet til at foretage de politiske prioriteringer, lovgivningen på et givet område ikke selvstændigt har taget stilling til. Der må således være en formodning for, at lovgivningsmagtens decentralisering af en række opgaver er båret af et ønske om en grad af decentral indflydelse på udmøntningen af lovgivningens indhold.

Hertil kommer, at det efter udvalgets opfattelse kan være problematisk, hvis de enkelte klageorganers sammensætning – med rette eller urette - kan give anledning til den opfattelse, at organets afgørelsesvirksomhed i konkrete sager er underlagt politisk styring. Der må således efter udvalgets opfattelse også lægges stor vægt på, at klagemyndighederne generelt nyder tillid i befolkningen.

Imidlertid kan det også anføres, at politikeres deltagelse i nogen grad kan medvirke til at legitimere klageinstansens afgørelser. Hertil kommer, at det i nogle situationer formentlig kan opleves positivt, at afgørelser, der medfører økonomiske konsekvenser for parterne eller samfundet, er sanktioneret af repræsentanter, der - qua et folkeligt mandat - har en demokratisk legitimitet.

Det er samlet udvalgets opfattelse, at deltagelsen af interesserepræsentanter, politikere eller politisk udpegede repræsentanter ikke i sig selv bidrager til at skabe en højere grad af retsbeskyttelse end den, der ville kunne

opnås, hvis klageorganet alene havde deltagelse af jurister – dommere og/eller embedsmænd.

I det omfang klagebehandlingen kræver særlig faglig indsigt, fordi der i den relevante lovgivning stilles krav om en specialiseret teknisk eller faglig viden – som det eksempelvis kan være tilfældet på miljøområdet – har udvalget overvejet, hvordan denne faglige ekspertise kan tilvejebringes for den pågældende klageinstans. Spørgsmålet kan tænkes løst på flere måder:

For det første kan klagemyndigheden etableres som et kollegialt organ (nævn eller råd) med deltagelse af særligt sagkyndige afhængig af sagens karakter. Dette system anvendes til eksempel allerede i dag, når Miljøklagenævnet sættes med henblik på behandlingen af konkrete sager. For en nærmere beskrivelse af Miljøklagenævnets sammensætning kan der henvises til kapitel 5.

For det andet kunne der gives klagemyndigheden mulighed for at indhente ekstern ad hoc bistand enten hos private eller gennem en skriftlig høring af det relevante ressortministerium.

En tredje og sidste mulighed ville være, at klagebehandlingen – for at sikre, at den fornødne faglige ekspertise er til stede - blev henlagt til ressortministeriet for det pågældende område.

Ud fra en samlet vurdering er det udvalgets anbefaling, at det overvejes at tillægge den juridiske og øvrige faglige kompetence betydelig vægt på områder, hvor prøvelsesgrundlaget begrænses til retlige spørgsmål.

#### **4.2.3. Remonstration (obligatorisk genvurdering)**

Udvalget har overvejet muligheden af at indføre et krav om obligatorisk genvurdering (remonstration), når der klages over en kommunal afgørelse. Ved remonstration forstås, at en borger – typisk en adressat for en forvaltningsafgørelse eller en anden part i en forvaltningssag – henvender sig til den forvaltningsmyndighed, der har behandlet og afsluttet en sag, og anmoder denne om at genoptage sagen med henblik på, at der træffes en af den pågældende borger ønsket (ny) afgørelse i sagen. Hvis kommu-



nen ikke mener at kunne imødekomme klagen, skal den af egen drift (*ex officio*) videresende klagen til den relevante klageinstans.<sup>25</sup>

#### Boks 4.8. Områder, hvor der er remonstration

Kravet om obligatorisk genvurdering kendes allerede på socialområdet, ligesom klager også på andre områder skal indgives gennem underinstansen (kommunen).

Et krav om remonstration indeholder efter udvalgets opfattelse flere *fordelle*. Der kan herunder peges på, at ordningen formentlig i nogen grad aflaster rekursmyndigheden og letter sagsgangen, da underinstansen under alle omstændigheder skal inddrages i det omfang klageorganet skal realtetsbehandle klagen.

Der kan imidlertid heroverfor ligeledes anføres visse *betænkeligheder* ved en remonstrationsordning. Det kan i nogle tilfælde blandt andet være svært for klageren at forstå, at en klage skal sendes til den, som klagen vedrører. Remonstration kan endvidere virke som et forsinkende led, hvis kommunen ikke ændrer sin egen tidligere afgørelse, og klageinstansen efter at have modtaget sagen skal indhente yderligere udtalelser fra kommunen om konkrete forhold.

Det kan endvidere anføres, at remonstration i retssikkerhedsmæssig henseende ikke kan anses for nær så betryggende som adgangen til rekurs. Dette skyldes – som det fremgår – at der ikke herved foretages en helt ny behandling af sagen hos et andet og i forhold til kommunen uafhængigt organ. Endelig kan det nævnes, at remonstration allerede i vidt omfang sker på uformelt grundlag.

Spørgsmålet om remonstration er herudover snarere et praktisk spørgsmål, hvorved sagsgangen ideelt set lettes, end et principielt spørgsmål, der i sig selv vil bidrage til store landvindinger i forhold til en forenkling af det nuværende klagesystem.

*Samlet* set har udvalget derfor ikke fundet anledning til at anbefale indførelsen af et generelt krav om remonstration på det kommunale område. Udvalget finder imidlertid grund til at pege på muligheden af, at det i forbindelse med regeludstedelsen konkret bør overvejes, hvorvidt et krav

<sup>25</sup> Garde, Jens, et al., *Forvaltningsret – almindelige emner*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 5. udgave, 2001.

om obligatorisk genvurdering vil være en fordel og derfor bør indgå som et led i fremgangsmåden i forbindelse med indgivelsen af en klage.

For at undgå en unødigt forsinkelse af klagebehandlingen kunne det – såfremt det på udvalgte områder besluttes at indføre en remonstrationsordning – overvejes at fastsætte en frist for, hvor lang tid, amter og kommuner må bruge på genvurderingen.

#### **4.2.4. Adgang til at påklage klageinstansens afgørelse**

Inden for den civile retspleje gælder der et 2-instansprincip. Det betyder, at sager, der starter ved byretten og derefter ankes til en landsret som 2. instans, kun kan indbringes for Højesteret af den part, der opnår en tredjeinstansbevilling fra Procesbevillingsnævnet. Der kan udelukkende gives tredjeinstansbevilling i sager af principiel karakter, jf. retsplejelovens § 371, stk. 1. Den omstændighed, at en afgørelse må anses for urigtig, indebærer ikke i sig selv, at tredjeinstansbevilling skal gives, hvis ikke sagen rummer (andre) principielle spørgsmål.<sup>26</sup>

#### **Boks 4.9. Klageorganer, der fungerer som 2. klageinstans**

Tre klageorganer - Den Sociale Ankestyrelse, Miljøklagenævnet og Landsskatteretten - varetager udover opgaven som 1. klageinstans for en række kommunale afgørelser også opgaven som 2. klageinstans vedrørende afgørelser truffet af blandt andet de sociale nævn, Skov- og Naturstyrelsen, Miljøstyrelsen og skatteankenævnene.

Udvalgets overordnede målsætning om at mindske det administrative ressourceforbrug indebærer, at udvalget har overvejet muligheden for at afskære adgangen inden for den administrative rekurs til at få en sag prøvet i to rekursinstanser.

Det er udvalgets opfattelse, at muligheden for at få behandlet sin klage hos én rekursinstans – i lighed med det ovenfor skitserede civilretlige udgangspunkt - som hovedregel vil yde den fornødne retsbeskyttelse. Udvalget har herved blandt andet lagt vægt på, at en borger har mulighed for at indbringe rekursinstansernes afgørelser og sagsbehandling for Folketingets Ombudsmand og de almindelige domstole, jf. afsnit 2 ovenfor.

---

<sup>26</sup> Gomard, Bernhard, *Civilprocessen*, Thomson GadJura, 5. udgave, 2000.

Udvalget er imidlertid opmærksomt på, at konkrete forhold kan tale for at bevare adgangen til at påklage klageinstansens afgørelse. For eksempel kan behovet for en koordinering af praksis mellem forskellige regionale klagemyndigheder begrunde, at adgangen til at få en sag behandlet i 2 klageinstanser opretholdes. Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at kompetencen for 2. klageinstansen i givet fald bør afgrænses således, at den alene omfatter sager, der f.eks. har generel eller principiel betydning.

#### 4.2.5. Indførelse af generelle klagefrister

Som retsstillingen er i dag gælder der ingen almindelige frister for udnyttelsen af en rekursmulighed. Almindelige privatretlige synspunkter og regler om forældelse kan ikke anvendes.<sup>27</sup> Eksempelvis gælder der ikke en almindelig 5-årig forældelsesregel i lighed med bestemmelserne i 1908-loven om forældelse af visse fordringer.<sup>28</sup> Det er dog ganske almindeligt, at der i enkelte love er fastsat egentlige klagefrister, der imidlertid varierer en del fra område til område.

#### Boks 4.10. Klagefrister ved klage over kommunale afgørelser

Klagefrist	Ingen	2 uger	4 uger	6 uger	3 mdr.
Antal klageorganer	15	3	12	1	3

Selvom der i den lov, der regulerer det konkrete forhold, ikke er fastsat nogen klagefrist, vil rekursmyndigheden efter omstændighederne formentlig alligevel kunne afvise at behandle en klage over en meget gammel afgørelse. Der kunne eksempelvis være tale om en situation, hvor den pågældende afgørelse har mistet sin retlige og faktiske betydning, og klageren derfor ikke længere har den fornødne retlige interesse i at få afgørelsen prøvet. Der er dog ikke tale om nogen generel regel, hvorfor spørgsmålet må afgøres konkret. Det er således heller ikke muligt at opstille nogen absolut tidsgrænse.

Udvalget har overvejet, om der er behov for indførelsen af en generel klagefrist for indgivelse af klage inden for den administrative rekurs.

<sup>27</sup> Gammeltoft-Hansen, Hans, et al., *Forvaltningsret*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2002.

<sup>28</sup> Lov nr. 274 af 22. december 1908. Loven vedrører som udgangspunkt både privat- og offentligretlige forhold.

På den ene side kan det anføres, at det forekommer uhensigtsmæssigt, at der i praksis er meget få begrænsninger for, hvor gamle afgørelser, der kan påklages.

På den anden side synes der ikke at være tale om et forhold, der i praksis giver anledning til særlige problemer.

Ud fra en *samlet vurdering* er udvalget derfor ikke af den opfattelse, at der er grundlag for at anbefale indførelsen af ensartede frister for indgivelse af klage på det kommunale område.

#### **4.2.6. Udnyttelse af administrativ rekurs**

Som nævnt ovenfor er der mange fordele ved den administrative rekurs, herunder at der herigennem opnås en prøvelse, der er både billigere og hurtigere end ved domstolene. Endvidere kan der henvises til det for alle forvaltningsmyndigheder gældende officialprincip, der indebærer, at ansvaret for, at alle nødvendige oplysninger til sagens afgørelse foreligger, påhviler den pågældende myndighed.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der burde indføres et generelt krav om, at klagemulighederne inden for den administrative rekurs skal være udtømte før den pågældende sag kan indbringes for domstolene. Overvejelserne skal særligt ses i lyset af, at der på det sociale område har været et stigende antal retssager om prøvelse af administrative afgørelser.<sup>29</sup>

Det følger af grundlovens § 63, at "[d]omstolene er berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser." Bestemmelsen fortolkes således, at der normalt ikke gælder frister for domstolsprøvelsen, og at det i almindelighed ikke kan kræves, at administrativ rekurs skal være udnyttet, inden en sag kan indbringes for de almindelige domstole.

---

<sup>29</sup> Brev fra Den Sociale Ankestyrelse af 24. 9. 2001. I årene 1991–98 blev der i alt rejst 246 sager mod ankestyrelsen ved landsretterne. I 1999 og 2000 modtog ankestyrelsen henholdsvis 151 og 170 nye stævninger. Endvidere fremgår det af et brev fra Den Sociale Ankestyrelse til Socialministeriet af 26.2. 2003 modtog ankestyrelsen i 2002 22 stævninger på pensionsområdet og den sociale servicelovs område, og 210 stævninger på børneområdet. Hertil kom 59 stævninger på arbejdsskadeområdet og 4 stævninger på dagpengelovens og aktivlovens områder. De sociale nævn træffer afgørelser i ca. 33.000 sager om året. I 2002 verserede ca. 100 retssager mod de sociale nævn.

Det er således et generelt princip i dansk ret, at borgerne som hovedregel kan få prøvet en sag ved domstolene, selvom adgangen til administrativ rekurs ikke er udnyttet. Der er i et begrænset antal tilfælde gjort undtagelse til dette princip. Der kan eksempelvis peges på skattestyrelseslovens § 31, hvorefter domstolsprøvelsen er betinget af, at sagen forud herfor er blevet prøvet eller afvist af den øverste administrative klageinstans på området. En tilsvarende bestemmelse findes i konkurrencelovens § 20, stk. 1.<sup>30</sup>

For at begrænse adgangen til at indbringe forvaltningssager for domstolene kan tale, at en overspringelse af den administrative rekurs er upraktisk. For det første fordi rekursbehandlingen ofte vil medføre, at sagerne er mere gennemarbejdede og bedre oplyst, når/hvis de indbringes for domstolene. For det andet kan der peges på, at det er en u hensigtsmæssig udnyttelse af ressourcerne.

Imod en begrænsning taler, at det må anses for at være et helt grundlæggende princip, at borgerne har mulighed for at indbringe tvister for domstolene. Retsplejerådet har endvidere for nylig givet udtryk for, at der skal foreligge en særlig begrundelse for at stille betingelse om udnyttelse af den administrative rekurs forud for en eventuel indbringelse for domstolene.<sup>31</sup>

I visse tilfælde tager sagsbehandlingen både i 1. instansen og ved klageorganerne meget lang tid. Dette kan i nogle tilfælde betragtes som en forringelse af borgerens retssikkerhed. Problemet vil dog formentlig kunne imødegås, hvis der indføres maksimale frister for sagsbehandlingstiden, eller hvis sagen efter en vis tid kan indbringes for domstolene, selvom den ikke er færdigbehandlet.

Endelig bør spørgsmålet overvejes i lyset af Danmarks forpligtelser i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Det følger af EMRK artikel 6, at alle – som noget fundamentalt - har ret til at få afgjort civile tvister ved en uafhængig og upartisk domstol.<sup>32</sup> Hvad

---

<sup>30</sup> Bekendtgørelse nr. 539 af 29. 6. 2002 af konkurrenceloven.

<sup>31</sup> Retsplejerådets betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I.

<sup>32</sup> Lorenzen, Peer et al., *Den europæiske menneskerettighedskonvention med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2003.

der nærmere skal forstås ved en uafhængig domstol i traktatens forstand er ikke helt afklaret. Et uafhængigt nævn vil formentlig være i overensstemmelse med domstolsdefinitionen, hvorimod et ministerium eller en styrelse med sikkerhed ikke er det.

Samlet mener udvalget ikke at kunne pege på et behov for at indføre en generel regel, der afskærer adgangen til at lægge sag an ved de almindelige domstole, hvis ikke den administrative klagevej er udtømt først.

## **5. Øvrige spørgsmål**

I medfør af kommissoriet har udvalget blandt andet fået i opdrag at undersøge mulighederne for på det kommunale område at skabe et klagesystem, der er både enkelt og effektivt.

På den baggrund har udvalget – udover ovennævnte – overvejet en række yderligere tiltag, der, i sammenhæng med et eller flere af de andre beskrevne initiativer, eventuelt kunne overvejes. Det skal dog understreges, at udvalget ikke har fundet anledning til at fremsætte anbefalinger vedrørende indførelsen af nedennævnte initiativer.

### **5.1. Oprettelsen af en digital klageportal**

Forbrugerstyrelsen har i samarbejde med Den Digitale Taskforce taget initiativ til et forprojekt, der skal analysere fordele og ulemper ved at udvikle og etablere en generel digital serviceportal for klager. Formålet er at skabe en sammenhængende, digital klageportal til gavn for borgere, virksomheder samt myndigheder, herunder klageinstanser. Projektet er blandt andet inspireret af erfaringerne med lignende digitale klageportaler i udlandet.

I forhold til kommunale klageinstanser kan en serviceportal for klager blandt andet indebære, at det bliver lettere for borgeren at overskue, hvor og hvordan der skal klages. Portalen vil også kunne gøre det lettere at udbrede digitale klageløsninger til forskellige klageinstanser på det kommunale område.

Hvis forprojektet viser, at nettofordelene er positive, og vil medføre en samfundsmæssig gevinst, kunne det overvejes at påbegynde udvikling og

etablering af en serviceportal for klager. Hvis nettofordelene omvendt viser sig at være negative, bør udvikling og etablering af en generel klageportal opgives. Det må i så fald overvejes, om der kan udvikles mere målrettede digitale klageløsninger på afgrænsede områder.

Ideen med at udforme en klageportal er således, at en klager ledes gennem klageprocessen ved hjælp af en såkaldt ”virtuel klagerådgiver”. Klageren vil i forbindelse hermed skulle afgive forskellige oplysninger, der muliggør en indledende ”screening” af sagen. Dette indebærer eksempelvis, at en borger med en klage, der af formelle grunde – f.eks. overskridelsen af en tidsfrist - af ”rådgiveren” meddeles, at det ikke vil være muligt at klage. Hvis klagen derimod opfylder de formelle betingelser, vil klageren af ”rådgiveren” modtage vejledning og hjælp i at udforme klagen, så den indeholder de nødvendige oplysninger.

Det overordnede mål er således dels at begrænse antallet af udsigtsløse klager, dels at de klager der indgives indeholder alle nødvendige oplysninger, og således umiddelbart kan behandles af klageinstansen. Borgerne skulle herigennem modtage en bedre service, fordi det er lettere at overskue, hvor og hvordan der skal klages. Endelig vil det være muligt at klage over internettet.

Som udgangspunkt kan der peges på følgende mulige *fordele*:

- Serviceforbedringer for borgeren gennem mere åbne og synlige klageveje.
- Bedre udnyttelse af allerede gennemførte eller planlagte IT-investeringer gennem muligheden for digital håndtering af klager, herunder at klagerne fra starten indeholder de nødvendige oplysninger.
- Færre klager gennem systemets indbyggede selvhjælpsfunktionalitet.

Mulige *ulemper* vil blandt andet kunne være:

- Risiko for flere klager som følge af lettere klageadgang.
- Risiko for misforståelser og ”tab” af reelle klagesager, hvor borgerne ved en fejl meddeles, at de ikke bør klage.

- En klageportal skal som udgangspunkt indeholde mange forskellige klageområder, hvis kompleksitet varierer ganske betydeligt. Fordi ordningen kan fungere godt på et område (f.eks. forbrugerområdet), er det ikke sikkert, at det samme vil være tilfældet på andre områder.

## **5.2. Klagerådgivning mv. på det kommunale område**

Udvalget har som led i sine overvejelser endvidere drøftet fordele og ulemper ved oprettelsen af henholdsvis borgerrådgiver- og patientvejlederfunktioner i kommunerne.

Stenløse Kommune har oprettet en såkaldt borgerrådgiverfunktion til at hjælpe borgerne, hvis de har klager over kommunens afgørelser, måden en sag er blevet behandlet eller den måde, hvorpå borgeren er blevet behandlet. Den pågældende rådgiver er ansat af kommunen.

Ordningen er på væsentlige punkter kalkuleret over de regler, der gælder for Folketingets Ombudsmands virke, herunder at borgerrådgiveren kan kritisere administrationens adfærd ligesom vedkommende kan henstille til, at den pågældende kommunale afdeling genovervejer sin beslutning. Borgerrådgiveren er derimod afskåret fra selv at træffe en anden afgørelse.

I Københavns Kommune gør man sig lignende overvejelser. En væsentlig forskel er dog, at det forslag, der for tiden behandles i København, vil indebære, at den pågældende bliver uafhængig af den kommunale administration.

Som følge af økonomiaftalen for 1997 mellem regeringen og Amtsrådsforeningen blev der oprettet en såkaldt patientvejlederfunktion. Selvom denne ordning primært tager sigte på konkret vejledning inden for sundhedsvæsenet, har udvalget overvejet muligheden for, at princippet bag ordningen kunne anvendes mere bredt i forholdet mellem de kommunale myndigheder og den enkelte borger.

En evaluering fra 2001 viser, at erfaringerne fra patientvejlederordningen er gode. Det er således vurderingen, at funktionen bidrager til en uformel, smidig og hurtig problemløsning for de involverede parter (*in casu* patient og sundhedspersonale). Det er endvidere vurderingen, at funktionen sær-



ligt udmærker sig ved, at en række af de misforståelser, der ville kunne føre til klager, ofte afdækkes og afklares lokalt.

Det er udvalgets opfattelse, at ordningen indeholder en række perspektiver. Omvendt finder udvalget ikke anledning til at anbefale indførelsen af en kommunal rådgiverordning gjort obligatorisk.

## **6. Sammenfatning**

Det er udvalgets opfattelse, at klagestrukturen på det kommunale område i en række henseender forekommer unødigt kompliceret. Der er herunder lagt vægt på antallet af klageorganer, og at klageorganerne benytter sig af forskellige bedømmelsesgrundlag og har forskellig sammensætning.

I forhold til klagestrukturen har udvalget overvejet både en regional model, hvor en klagemyndighed i hver region behandler klager over (en stor del af) kommunens afgørelser og en model, hvorefter der foretages foranklinger inden for en række større sektorer. Fordele og ulemper ved de to modeller diskuteres.

Udvalget har herudover drøftet en række spørgsmål af tværgående karakter.

Angående det bedømmelsesgrundlag de enkelte klageorganer benytter sig af, er det udvalgets vurdering, at der bør sigtes efter, at der normalt kun foretages en retlig prøvelse, medmindre særlige hensyn taler for en prøvelse, der tillige omfatter hensigtsmæssigheden af en kommunal afgørelse.

Hvis klageorganerne alene skal tage stilling til retlige spørgsmål, er det endvidere udvalgets opfattelse, at dette taler for, at den juridiske eller anden faglige kompetence tillægges betydelig vægt. I det omfang klageorganet har adgang til at foretage en fuldstændig prøvelse, kan det efter udvalgets opfattelse omvendt tale for, at læge repræsentanter, herunder politikere, politisk udpegede medlemmer og/eller interesserepræsentanter også deltager i klagebehandlingen.

Udvalget har endelig drøftet antallet af klageinstanser. Det er vurderingen, at adgangen til at påklage en afgørelse én gang som hovedregel vil yde den enkelte en tilstrækkelig grad af retsbeskyttelse. Særlige forhold

kan dog tale for at opretholde to klageinstanser. I disse tilfælde er det udvalgets opfattelse, at klageadgangen bør begrænses til sager af større, generel eller principiel karakter.

# Kapitel 5

## Klagesystemet på miljøområdet

### 1. Indledning

Formålet med dette kapitel er først at give en beskrivelse af de primære aktører i forbindelse med klagebehandlingen i den danske miljøadministration. I forlængelse heraf belyses mulige modeller for en forenkling af klagestrukturen. Fordele og ulemper diskuteres. Endelig præsenteres udvalgets overvejelser vedrørende en række spørgsmål af tværgående karakter, herunder klageorganernes prøvelsesgrundlag og sammensætning.

### 2. Generelle betragtninger

Miljøret er som juridisk disciplin på mange måder speciel. Der kan for eksempel peges på, at området er karakteriseret ved brug af rammelovgivning med brede formålsbestemmelser, der blandt andet udfyldes gennem udstedelse af bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger og administrativ praksis, herunder rekurs.

Udfyldningen foregår i et kompliceret samspil, hvor ikke blot konkrete adressater og umiddelbare naboers interesser, men også bredere mere almenne interesser inddrages. Et eksempel er, at meddelelse af miljøgodkendelser skal offentliggøres med henblik på, at den forholdsvis brede kreds af eventuelle klageberettigede får mulighed for at påklage afgørelsen i den administrative rekurs.

Udover den i de andre rekursystemer velkendte konflikt mellem den/de konkret berørte parter og forvaltningen, gælder der på miljøområdet det særlige forhold, at et alment hensyn – hensynet til miljøet – i en vis forstand udgør en 3. part. Herudover vil forandringer i miljøet og naturen ofte berøre en bredere kreds af personer end sagens parter, hvorfor der i

konkrete sager kan være mange interessenter. Hertil kommer, at forandringer i naturen i nogle tilfælde er uoprettelige. Som følge af disse særlige forhold er blandt andet en række miljøorganisationer tillagt klageadgang.

Rekursen på miljøområdet har på ovennævnte baggrund flere funktioner. Den har i første række en retsbeskyttelsesfunktion, hvorigennem det sikres, at lovligheden af kommunernes afgørelser kan prøves.

Rekursen har imidlertid også en styringsfunktion, hvilket blandt andet ses af, at udover en række miljøorganisationer er også staten, amter, kommuner og embedslæger tillagt klageret. Herigennem sikres en bred indflydelse på fastlæggelsen af beskyttelsesniveauet og dermed den endelig udformning af praksis.

## **2.1. Særlige problemstillinger**

Klagesystemet på miljøområdet er kendetegnet ved, at der er flere forskellige klageveje, og at der er forskel på, om en afgørelse kan påklages i en eller to instanser. Der er herudover blevet peget på, at en ønsket aktivitet nogle gange nødvendiggør, at afgørelser efter flere miljølove må indbringes for forskellige klageorganer.

Danmark har i 2000 ratificeret den såkaldte Århus-konvention. Konventionen har særlig fokus på 3 områder: adgang til oplysninger, adgang til at deltage i beslutningsprocesser og adgang til klage- og domstolsafgørelser på miljøområdet.

Konventionen stiller blandt andet krav om, at alle afgørelser vedrørende etablering, ændring mv. af aktiviteter opført på konventionens bilag (i-mærkede virksomheder – såkaldte liste virksomheder, der kræver godkendelse) skal kunne indbringes for en domstol eller påklages til et uafhængigt og upartisk organ. Som følge heraf er miljøbeskyttelsesloven blevet ændret, således at visse amtslige og kommunale afgørelser vedrørende i-mærkede virksomheder – uden begrænsning – kan påklages til Miljøklagenævnet som 2. klageinstans.

På den baggrund - og i lyset af udvalgets kommissorium - kan der være grund til at overveje muligheden for at forenkle klagevejene på miljøområdet. Der er ved drøftelsen af mulige modeller for en forenkling lagt vægt

på, at eventuelle ændringer i den nuværende klagestruktur bør indebære fordele, herunder at den nye struktur bliver mere enstrengt og enkel.

### 3. Den nuværende klagestruktur på miljøområdet

På miljøområdet er der et antal klageorganer og taksationskommissioner, der behandler klager over kommunale afgørelser. Klageorganerne – Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen, Miljøklagenævnet og Naturklagenævnet - præsenteres nedenfor. For en skematisk fremstilling af det nuværende klagesystem henvises til bilag 6.

#### 3.1. Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen

På en række områder – miljøbeskyttelsesloven, havmiljøloven, jordforureningsloven og vandforsyningsloven – er hovedreglen, at alle afgørelser og beslutninger, truffet af amtsråd eller kommunalbestyrelse, kan påklages til miljøministeren, hvis beføjelser i medfør af en række delegationsbekendtgørelser er delegeret til *Miljøstyrelsen*.<sup>1</sup> En del af Miljøstyrelsens afgørelser træffes som 1. og sidste klageinstans.

##### Boks 5.1. Miljøstyrelsens kompetence

Miljøstyrelsen behandler klager over amtslige og kommunale afgørelser i henhold til:

- Miljøbeskyttelsesloven
- Lov om beskyttelse af havmiljøet
- Lov om forurenede jord
- Lov om vandforsyning
- En række bekendtgørelser med hjemmel i ovennævnte love

Miljøstyrelsen er en del af det almindelige administrative hierarki. I 2001 modtog Miljøstyrelsen ca. 300 kommunale klagesager. I samme periode

<sup>1</sup> Bekendtgørelse nr. 783 af 1.11. 1998 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen. Bekendtgørelse nr. 1066 af 17.12 1999 af lov om forurenede jord, bekendtgørelse nr. 131 af 26.02.1999 af lov om vandforsyning og bekendtgørelse nr. 525 af 3.12.1980 af lov om beskyttelse af havmiljøet.

blev der realitetsbehandlet ca. 160 sager. Styrelsens ressourceforbrug i forbindelse med klagebehandlingen er uoplyst.<sup>2</sup>

**Table 5.1. Sagernes udfald i Miljøstyrelsen (2001)**

Udfald	Ophævelse/ ændring	Stad- fæstet	Hjem- visning	Afvisning eller bort- fald af klage	Andet	Modtagne klager
Antal	50	84	10	15	1	160
Procentvis andel	31 pct.	53 pct.	6 pct.	9 pct.	1 pct.	100 pct

Ud over at varetage opgaver inden for den administrative rekurs på miljøområdet er Miljøstyrelsen tillagt en række generelle opgaver på miljøområdet. Miljøstyrelsen udarbejder således udkast til love, bekendtgørelser, vejledninger mv. inden for de områder, som Miljøstyrelsen er ansvarlig for, ligesom styrelsen rådgiver kommuner og amter på disse lovområder og informerer offentligheden om miljøforhold. Herudover er ministerbetjening en vigtig del af styrelsens arbejde.

Endvidere forestår Miljøstyrelsen godkendelsen af en række produkter, f.eks. pesticider, kemiske stoffer, biocider og andre stoffer, hvor der er behov for en forudgående vurdering af stoffernes miljø- og sundhedsmæssige risici. Endvidere administrerer styrelsen visse tilskudsordninger. Endelig varetager styrelsen forhandlinger i EU og deltager i øvrige internationale samarbejder på miljøområdet.

*Skov- og Naturstyrelsen* er i lighed med Miljøstyrelsen en myndighed inden for det normale administrative hierarki, der varetager en række forskellige opgaver, herunder klagebehandling på en del af Miljøministeriets ressort. Kompetencen til at forestå klagebehandling er delegeret til styrelsen i delegationsbekendtgørelsen.<sup>3</sup>

I lighed med Miljøstyrelsen varetager Skov- og Naturstyrelsen også opgaver vedrørende lovforberedende arbejde, informations- og vejledningsvirksomhed og i forhold til EU og andre internationale samarbejder. Sty-

---

<sup>2</sup> Modtagne sager dækker over antallet af indkomne klager. Realitetsbehandlede sager dækker over antallet af klager der er modtaget, fratrukket sager der er blevet afvist pga. mangelfulde informationer, mangel på klageberettigelse etc.

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 814 af 16. september 2002 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Skov- og Naturstyrelsen.

relsen har tilskudsadministration og træffer afgørelser som 1. instans efter naturbeskyttelsesloven (i klitsager), skovloven, råstofloven, jagt- og vildforvaltningsloven og på genteknologiområdet. Herudover forvalter Skov- og Naturstyrelsen statsskovene.

**Boks 5.2. Skov- og Naturstyrelsens kompetence**

Siden 1999, hvor områderne blev overflyttet fra Miljøstyrelsen, har Skov- og Naturstyrelsen været klageinstans for amtslige og kommunale afgørelser vedrørende:

- Landbrugs- og dambrugsvirksomheder efter miljøbeskyttelsesloven og sager efter okkerloven og vandløbsloven

I sager efter vandløbsloven og okkerloven er styrelsen 1. og eneste klageinstans.

I 2001 realitetsbehandlede styrelsen 86 klager. For 50 af disse er udfaldet af sagerne angivet. Disse sagers udfald er sammenfattet i *tabel 3.1*. For sager efter miljøbeskyttelsesloven er klageadgangen som beskrevet ovenfor under Miljøstyrelsen. Skov- og Naturstyrelsens ressourceforbrug i forbindelse med klagebehandlingen er uoplyst.

**Tabel 5.2. Sagens udfald i Skov- og Naturstyrelsen (2001)**

Udfald	Ophævelse/ ændring	Stadfæstet	Hjemvisning	Afvisning eller bort- fald af klage	Andet	Modtagne klager
Antal	0	38	6	6	0	50
Procentvis andel	-	76 pct.	12 pct.	12 pct.	-	100 pct

Der foreligger ikke oplysninger om afgørelsen i de yderligere ca. 34 klagesager om husdyrbrug, som styrelsen også realitetsbehandlede i 2001.

På Skov- og Naturstyrelsens hovedområder: administration af skov og naturbeskyttelseslovgivningen er styrelsen ikke længere klageinstans, idet klagesager inden for disse områder i 1990'erne er blevet overført til Naturklagenævnet. Det gælder alle klager over amtslige og kommunale afgørelser og endvidere en række af styrelsens afgørelser som 1. instans. Klagebehandlingen udgør således en meget beskedent del af Skov- og Naturstyrelsens samlede opgaver.

For begge styrelser gælder, at en række afgørelser på miljøområdet – som følge af de i loven eller i medfør af loven fastsatte endelighedsbestemmel-

ser – ikke kan påklages inden for den administrative rekurs. Der er ingen begrænsninger i styrelsernes prøvelse af indkomne klager.

### **3.2. Miljøklagenævnet**

Miljøklagenævnet er rekursmyndighed for administrative afgørelser truffet i henhold til miljøbeskyttelsesloven, havmiljøloven, vandforsyningsloven, lov om miljø og genteknologi og lov om kemiske stoffer og produkter.

#### **Boks 5.3. Miljøklagenævnets kompetence**

Miljøklagenævnet er 1. klageinstans i følgende tilfælde:

- Efter lov om kemiske stoffer og produkter er nævnet 1. klageinstans i forhold til Miljøstyrelsens afgørelser.
- Efter havmiljøloven i forhold til amtsrådets eller i Københavns Kommune Borgerrepræsentationens afgørelser om dumpning af optaget havbundsmateriale.
- Efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger i forhold til visse organers afslag på aktindsigt.
- Efter bekendtgørelse om miljøgodkendelse af hurtigfærger.

Miljøklagenævnet er 2. klageinstans i følgende tilfælde

- Efter miljøbeskyttelsesloven i større eller principielle afgørelser om liste-virksomheder eller erhvervsvirksomheders eller kommuners spildevandsudledninger.
- Efter miljøbeskyttelsesloven i afgørelser om i-mærkede listevirksomheder.
- Efter vandforsyningsloven i sager om erhvervsvirksomheders vandindvindingsforhold.
- Efter jordforureningsloven i større og principielle sager om undersøgelses- og oprensningspåbud.

I 2001 blev der indbragt ca. 60 sager for Miljøklagenævnet som 2. klageinstans. Der foreligger ikke oplysninger om udfaldet af sagerne. Nævnet afgør selv, om en sag er større eller principiel.

Miljøklagenævnet realitetsbehandlede som 1. klageinstans 1 sag på det kommunale område (havmiljøloven), og 2 sager på det statslige område (hurtigfærger). Det er oplyst, at nævnets ressourceforbrug for tiden er ca. 5 ½ årsværk (heraf ca. 4 AC-årsværk). Beskikkede medlemmer honoreres på timebasis.



Miljøklagenævnet består af en formand, der skal opfylde betingelserne for at være landsdommer, én eller flere stedfortrædere for denne (ankechefer), der alle skal opfylde betingelserne for at være dommer. Hertil kommer et betydeligt antal sagkyndige medlemmer (85), der beskikkes af ministeren efter indstilling fra henholdsvis erhvervene (Dansk Industri, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Håndværksrådet, Landbrugsrådet og Dansk Landbrug) og Miljøstyrelsen. Medlemmerne beskikkes for 4 år af gangen.

Inden Miljøstyrelsen indstiller, rådfører den sig med Danmarks Naturfredningsforening, Forbrugerrådet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, København og Frederiksberg Kommuner, Danmarks Fiskeriforening og Danmarks Sportsfiskerforening.

De beskikkede medlemmer står opført på to lister, hvoraf det fremgår, om det er erhvervene eller Miljøstyrelsen, der har indstillet den pågældende.

Miljøklagenævnet er - som det fremgår ovenfor - et nævn med skiftende sammensætning. Nævnet sættes med 2 eller 4 sagkyndige medlemmer afhængig af, hvilken type af sag der konkret skal behandles. Miljøklagenævnet har mulighed for at foretage en fuldstændig efterprøvelse af indbragte sager.

### **3.3. Naturklagenævnet**

Naturklagenævnet blev oprettet i 1992 - som et uafhængigt klageorgan til afløsning af de hidtidige Overfredningsnævn – som klagemyndighed for større og principielle afgørelser efter naturbeskyttelsesloven, planloven og råstofloven og som klagemyndighed for alle fredningsnævnenes afgørelser i fredningssager og ministerens ekspropriationsbeslutninger.

I 1990'erne blev Naturklagenævnets kompetencer gradvist udvidet. For det første blev visitationsordningen i forhold til de ovennævnte love opgivet. For det andet således, at også klager over statslige afgørelser efter skovloven, råstofloven og i klitfredningssager efter naturbeskyttelsesloven kunne indbringes for nævnet.

#### **Boks 5.4. Naturklagenævnets kompetence**

Naturklagenævnet behandler klager på Miljøministeriets område over amtslige og kommunale afgørelser efter:

- Naturbeskyttelsesloven
- Råstofloven
- Planloven
- Sommerhusloven
- Masteloven
- Kolonihaveloven

Nævnet behandler ifølge naturbeskyttelsesloven, skovloven, råstofloven og sommerhusloven tillige sager på det statslige område.

På Kulturministeriets område behandler Naturklagenævnet klager over

- Amtets afgørelser efter naturbeskyttelsesloven om ændringer i tilstanden i sten- og jorddiger

På Kulturministeriets område behandler nævnet tillige statslige sager om jordfaste for-tidsminder.

I 2001 modtog Naturklagenævnet ca. 2.100 sager, heraf 1.949 vedr. kommunale afgørelser. Samme år blev i alt 2.180 sager afgjort, heraf 2.132 vedr. kommunale afgørelser. I alt 1.539 sager blev realitetsbehandlet. Af disse sager behandlede nævnet 214. 1.325 blev afgjort ved for-mandskompetence.

**Tabel 5.3. Sagernes udfald i Naturklagenævnet (2001)**

Udfald	Ophævelse/ ændring	Stadfæstet	Hjemvisning	Afvisning eller bort- fald af klage	Andet	Afgjorte sager
Antal	243	1.233	54	547	55	2.132
Procentvis andel	11 pct.	59 pct.	3 pct.	26 pct.	3 pct.	100 pct

79 pct. af Naturklagenævnets sager er inden for planlovens område.

#### **Boks 5.5. Sager på planlovens område**

På planlovens område blev der afgjort 1.732 sager.

- 1.111 planlovsafgørelser var begrænset til retlige spørgsmål
- Heraf blev 1.070 afgjort af formanden, 41 af nævnet.

Naturklagenævnet består af en formand, to medlemmer, der udpeges af Højesteret blandt rettens medlemmer, og et antal medlemmer, der udpeges ved at hvert af de politiske partier, der er repræsenteret i Finansudvalget vælger et medlem. I alt har Nævnet for nærværende 10 medlemmer.<sup>4</sup>

Nævnets sekretariat ledes af nævnsformanden med bistand af 4 viceformænd og 1 administrationschef. Viceformændene fungerer som stedfortræder for formanden. Formanden og viceformændene skal opfylde de almindelige betingelser for at være landsdommer. 3 af viceformændene leder hver en afdeling med opgaver fordelt efter amter. Dette betyder, at hver af de 3 afdelinger varetager sagsbehandlingen for alle sagstyper inden for de pågældende amter. Den 4. viceformand leder sekretariatets fredningssektion, der ikke er amtsopdelt.

Naturklagenævnet foretager som udgangspunkt en fuldstændig prøvelse af de indkomne klager. Dette gælder dog ikke de ovenfor omtalte planlovsafgørelser, hvor nævnet udelukkende prøver sagernes retlige spørgsmål.

#### **4. Overvejelser om en ny klagestruktur mv. på miljøområdet**

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor har den danske miljøadministration en forholdsvis kompleks struktur, der lægger op til, at en række modstående hensyn afvejes i forhold til hinanden på flere niveauer. I lyset af kommissoriet har udvalget overvejet om strukturen (antallet af rekursorganer, deres prøvelsesgrundlag og sammensætning mv.) i den nuværende organisering kan forenkles.

For så vidt angår de principielle overvejelser, der ligger til grund for udvalgets arbejde, kan der i det hele henvises til kapitel 4 ovenfor.

Som nævnt i indledningen er det udvalgets opfattelse, at der principielt er to forenklingsmodeller, der kan overvejes: en model, der omfatter hele sektoren, og en model, hvor der foretages en regionalisering af dele af klagebehandlingen. De to modeller kan eventuelt kombineres.

---

<sup>4</sup> Kilde: [www.nkn.dk](http://www.nkn.dk)

#### 4.1. Model I: En central klageinstans på miljøområdet

En forenkling af klagevejene på miljøområdet kan efter udvalgets opfattelse indebære, at al eller hovedparten af klagebehandlingen samles i én central klagemyndighed, eventuelt i et nævn.

Med henblik på en forenkling af klagestrukturen kunne det overvejes at flytte klagebehandlingen i Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen til en ny samlet klagemyndighed. Der kan i første række peges på, at hverken Miljøstyrelsen eller Skov- og Naturstyrelsen behandler klagesager på det statslige område.<sup>5</sup> Hertil kommer, at klagebehandlingen i Miljøstyrelsen (ca. 300 sager i 2001) udgør en begrænset del af styrelsens samlede opgaveportefølge. På Skov- og Naturstyrelsens område har behandlingen af klagesager et meget begrænset omfang - ca. 86 sager om året.

Under forudsætning af, at der oprettes en samlet klageinstans på miljøområdet, vil en henlæggelse af *Naturklagenævnets* opgaver til denne myndighed være afgørende for, at der bliver skabt en mere enstrengt og enkel klagestruktur på miljøområdet. De sager, som i dag behandles i Naturklagenævnet ville således komme til at udgøre grundstammen i en ny klagemyndigheds sager.

Hvis Naturklagenævnets opgaver overdrages til en samlet klageinstans, ville det indebære, at klager over forhold, som i dag behandles i både Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet, fordi en klage inden for samme sag vedrører afgørelser efter forskellige dele af miljølovgivningen, kunne behandles samlet. Det samme argument ville gøre sig gældende i forhold til nogle af de sager, der for nærværende behandles i *Miljøklagenævnet*. Det bemærkes, at både Miljøklagenævnet og Naturklagenævnet foruden kommunale sager også behandler visse statslige sager.

En samlet klageinstans på miljøområdet må forventes at ville få forelagt omkring 2.500 sager årligt (2001-tal). Under forudsætning af, at ressourcerne fra de nuværende klageorganer overføres uændret, vurderes sagstallet ikke i sig selv at ville udgøre noget problem.

---

<sup>5</sup> Det skal dog bemærkes, at Miljøstyrelsen er 1. klageinstans (p.t. 4 sager årligt) i forhold til afgørelser, som træffes af Dansk Retursystem A/S. Endvidere fungerer Miljøstyrelsen som sekretariat (1-2 sager årligt) for Miljømærkenævnet i forhold til klager over Miljømærkesekretariatets afgørelser.

Forskelligartetheden i sagerne på miljø-, plan- og naturområdet vil indebære, at sagsbehandlingen – inden for klageorganet – formentlig bør henlægges til flere afdelinger. Herved ville det kunne sikres, at konkrete afgørelser forberedes og afgøres af de ansatte i eller medlemmer af klageorganet, der har den nødvendige ekspertise inden for det pågældende område. En sådan grad af specialisering kendes i dag blandt andet fra Landsskatteretten.

Hvis den nye klageinstans på miljøområdet fik form af et nævn, kunne det overvejes at overlade kompetencen til at træffe afgørelse i alle sager, der ikke er af større eller principiel karakter, til formændene for de enkelte afdelinger, mens øvrige sager blev behandlet af nævnet. En sådan udstrakt brug af formandsafgørelser kendes eksempelvis fra Naturklagenævnet. Det bør dog undersøges nærmere, hvordan formandskompetencen i et nævn med forskellig sammensætning kan udøves. Endelig bør det undersøges, om der er sager, der – uafhængig af nævnets sammensætning – ikke egner sig til nævnsbehandling.

## **4.2. Fordele og ulemper ved model I**

Det er udvalgets vurdering, at den ovenfor beskrevne model umiddelbart vil have en række fordele.

Modellen vil for det første være meget enkel og leve op til princippet om, at der som udgangspunkt kun bør være mulighed for at få prøvet en sag ved én klageinstans.

Som anført ovenfor vil modellen for det andet kunne have den fordel, at der bliver mulighed for i kraft af størrelsen at opnå en vis specialisering blandt de ansatte i organet/sekretariatet.

For det tredje vil sager, der vedrører forskellige dele af miljølovgivningen, og som derfor går til både Miljøstyrelsen/Miljøklagenævnet og Naturklagenævnet i dag, blive samlet et sted. Borgeren, der oplever kun at have én sag, vil derfor som følge af denne model også få sine anbringender behandlet som én sag.

For det fjerde vil ulemperne ved, at nogle myndigheder varetager flere forskellige roller, herunder især rådgivende og klagebehandlende, blive begrænset.

Endelig er det udvalgets opfattelse, at modellen har den fordel, at klageorganet vil være uafhængigt. Modellen vil derfor være i overensstemmelse med de principper, som følger af Århus-konventionen.

Der kan dog samtidig anføres visse mulige ulemper ved modellen.

Det er især tab af sammenhæng til de øvrige opgaver i Miljøstyrelsen, som vurderes at kunne udgøre en ulempe, fordi der i vid udstrækning trækkes på miljøfaglig viden ved afgørelserne i styrelsen.

Udvalget er således opmærksomt på, at styrelserne som følge af klagebehandling får tilført og vedligeholdt faglig viden. Arbejdet med klagesagerne er således medvirkende til, at medarbejderstaben tilføres en viden, der også bruges i forbindelse med løsningen af styrelsernes øvrige opgaver, herunder regelproduktion, rådgivningsvirksomhed og internationale forhandlinger. Heroverfor kan der dog argumenteres for, at der uden for klagesystemet stilles information til rådighed via de moderne kommunikationsmedier.

Det er efter udvalgets opfattelse afgørende, at et nyt klageorgan får tilført miljøfaglig viden for at være i stand til enten selvstændigt at træffe afgørelser eller at vurdere, hvilke faglige vurderinger, der skal indhentes, for at konkrete afgørelser kan træffes. Spørgsmålet er, om det vil være muligt at tilføre et nyt organ denne kompetence, herunder om det samlet set vil indebære merudgifter.

I forlængelse af ovenstående forbehold finder udvalget endvidere anledning til at pege på, at det bør vurderes, om der er forhold, der taler for at bevare selvstændige Naturklagenævn og Miljøklagenævn. Sagerne forskellige karakter kunne eventuelt tale for en fortsat selvstændighed. Umiddelbart er det imidlertid udvalgets vurdering, at det f.eks. vil være muligt at sætte et nævn efter sagerne karakter, ligesom det, jf. ovenfor vil være muligt at opnå en vis specialisering i nævnets sekretariat, hvorfor sagerne forskelligartethed ikke i sig selv bør tale imod en sammenlægning.

Endelig er det en mulig ulempe, at muligheden for at få prøvet en klage ved mere end én instans, ikke længere vil være til stede. Det er dog udvalgets vurdering, at der ikke er forhold, som væsentligt taler for en prøvelse

i 2 instanser på miljøområdet, og dermed en fravigelse fra det skitserede hovedprincip. Behovet for en 2. klageinstans vurderes således størst i de tilfælde, hvor 1. klageinstansen er regionaliseret og der som følge heraf kan opstå en uensartet praksis.

Det er dog samtidig væsentligt at være opmærksom på, at en indskrænkning af muligheden for at få en sag prøvet i 2 klageinstanser vil kunne opleves som en forringelse for borgere og virksomheder. Det bør dog samtidig indgå i overvejelserne, at klageren under alle omstændigheder vil have mulighed for at få prøvet sin sag ved domstolene.

### **4.3. Model II: Regionalisering af dele af klagebehandlingen**

Ud fra det synspunkt, at det i visse klagesager på miljøområdet er nødvendigt med lokalkendskab, hvilket i dag blandt andet tilvejebringes gennem besigtigelse, kan det overvejes, om visse opgaver med fordel kunne regionaliseres, dvs. overføres til en regional klagemyndighed.

Udover det praktiske behov for viden om et lokalområde, kan det endvidere anføres, at legitimiteten af klagemyndighedens afgørelser muligvis vil øges, hvis klagemyndigheden blev regionalt forankret. Det er således vurderingen, at afgørelser i miljøklagesager – med rette eller urette – er et af de områder, der udsættes for kritik på grund af for ringe lokalkendskab.

En eventuel regionalisering vil kunne ske som led i en forenklingsproces, hvor der som omtalt i kapitel 4 i et antal regioner eventuelt etableres universalnævn. Et universalnævn vil være i overensstemmelse med de principper om uafhængighed, der ligger til grund for Århus-konventionen.

Det er udvalgets vurdering, at det især er de af Naturklagenævnets sager, der vedrører planloven, som eventuelt kunne egne sig til regionalisering. Det erindres, at der i Naturklagenævnet på årsplan behandles ca. 1.700 sager på planområdet, heraf ca. 1.100 sager, hvor prøvelsen er begrænset til retlige spørgsmål. På det punkt minder plansagerne således om størstedelen af de øvrige sager, der kunne tænkes henlagt til et universalnævn, herunder f.eks. byggesager og sociale sager. Da plansager i endnu højere grad end miljøklagesager tillige indebærer en byggesagsbehandling, vil det kunne være en fordel for de berørte ansøgere, at plan- og byggesager behandles hos samme myndighed. Det bemærkes, at byggesager allerede behandles regionalt.

For så vidt angår klagebehandlingen i Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen og Miljøklagenævnet er det vurderingen, at antallet af sager ikke i sig selv berettiger en lokal forankring, ligesom det er et fåtal af sagerne, der kræver lokalkendskab og besigtigelse. Hvis en regionalisering af disse sager skal overvejes nærmere, er det udvalgets opfattelse, at der i overvejelserne bør indgå, om der – med de nuværende regionstørrelser kan sikres en tilstrækkelig faglig bæredygtighed, og hvad de økonomiske og administrative konsekvenser vil være. Der vil således næppe være basis for at lade inddelingen følge de nuværende statsamters inddeling.

#### **4.4. Fordele og ulemper ved model II**

Det er vurderingen, at fordelene ved en regionalisering primært består i, at klagemyndighedens lokalkendskab ville blive styrket, herunder at muligheden for i forbindelse med konkrete sager at foretage besigtigelser ville blive forbedret.

Et samlet sagsantal på miljøområdet på ca. 2.500 sager eller ca. 2.100 sager, hvis alene Naturklagenævnets sager medregnes, kunne eventuelt tale for en regionalisering. Det må dog – af hensyn til bevarelsen af den nødvendige faglighed i sagsbehandlingen – overvejes, om der er behov for, at klagebehandlingen samles i færre, større regioner. Det må i den forbindelse tages i betragtning, at en samling på meget få regioner vil kunne mindske gevinsten ved en regionalisering, fordi lokalkendskabet i så fald vil være mere begrænset.

Hertil kommer, at Naturklagenævnet har oplyst, at betydning af lokalkendskab og besigtigelser i forbindelse med plansager, hvor der for største delens vedkommende (1.100 ud af et samlet sagsantal på ca. 1.700) alene er adgang til at foretage en retlig prøvelse, er begrænset.

Selvom behovet for lokalkendskab er størst i de sager, hvor der er adgang til fuld prøvelse, kan det ikke afvises, at kendskab til lokale forhold kan have en vis betydning i sager med retlig prøvelse. Det er endvidere væsentligt at gøre opmærksom på, at en begrænsning af prøvelsesgrundlaget til retlige spørgsmål ikke begrænser klageorganets ret (og pligt) til efterprøve sagens faktiske forhold. Herudover omfatter en retlig prøvelse fastlæggelsen af indholdet af vage elastiske bestemmelser, som f.eks. regler



om, at et byggeri er af ”væsentlig” betydning for et område. Særligt sidstnævnte giver dog anledning til tvivl i de tilfælde, hvor retsgrundlaget ikke normerer de relevante hensyn.

En regionalisering af klagebehandlingen på miljøområdet eller dele heraf vil muligvis endvidere kunne medvirke til at sikre, at både borgerne og de kommunale beslutningstagere oplever klagemyndigheden som mere indsigtsfuld med hensyn til lokale forhold. I givet fald kan dette styrke legitimiteten af klageorganets afgørelser.

En særlig problemstilling vedrører det forhold, at Naturklagenævnet udover sager på det kommunale område, også behandler klager over statslige afgørelser. Der kan blandt andet peges på sager efter naturbeskyttelsesloven, skovloven, råstofloven og sommerhusloven.

Det bemærkes endvidere, at en regionalisering af planloven vil indebære, at der fremover ikke kan ske en samlet behandling af VVM-sager og miljørager, ligesom den hidtidige samlede behandling af visse sager efter planloven og naturbeskyttelsesloven ikke vil kunne opretholdes.

Som en mulig væsentlig ulempe, der herudover bør indgå i overvejelserne om en regional model, kan nævnes, at en regional forankring formentlig vil rejse et behov for praksiskoordinering samt muligheden for at få sager prøvet ved en 2. klageinstans i lighed med, hvad der er tilfældet på f.eks. social- og beskæftigelsesområdet. Omkostninger i form af en mere kompliceret administrativ ordning samt øgede udgifter kan derfor tale imod en regionalisering.

## **5. Tværgående spørgsmål**

I lyset af udvalgets foreløbige principielle overvejelser rejser der sig to centrale spørgsmål, som bør bedømmes i sammenhæng med spørgsmålet om strukturen. Det ene drejer sig om fastlæggelsen af hvilket prøvelsesgrundlag, der kan anvendes i forbindelse med prøvelsen af konkrete sager. I forlængelse heraf vil det ligeledes være relevant at overveje sammensætningen af en ny klageinstans.

## 5.1. Prøvelsesgrundlag

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget i sit arbejde blandt andet skal tage udgangspunkt i en overordnet målsætning om, at statslige råd og nævn på det kommunale område kun i begrænset omfang skal tage stilling til andet end retlige spørgsmål.

Klagestrukturen på miljøområdet er i dag indrettet med to forskellige typer af prøvelsesgrundlag. På de fleste områder er der fuld prøvelse, herunder af afgørelsernes hensigtsmæssighed. På planområdet er prøvelsen, for de fleste sagers vedkommende, derimod som udgangspunkt begrænset til retlige spørgsmål. Dette skyldes den omfattende høringsproces, som er en del af forberedelsen af en plan.

Begrundelsen for princippet om en ”ren” retlig prøvelse er, at det understøtter de grundlæggende værdier, som det danske kommunestyre er baseret på. Decentraliseringen til kommuner og amter indebærer således, at det overlades til de lokalt valgte kommunal-/amtsråd at foretage en skønmæssig afvejning og prioritering inden for de rammer, som lovgivningen sætter. Dette gælder – som det fremgår ovenfor – i meget udpræget grad på miljøområdet.

Fuld prøvelse medfører, at et andet organ overrefererer et i princippet lovligt skøn, hvilket efter udvalgets opfattelse principielt er problematisk. Dette gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor – som i Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen – afgørelseskompetencen er tillagt et organ, der er underlagt politisk styring.

Formålet med fra lovgivers side at normere klageorganernes prøvelsesgrundlag som værende begrænset til at vurdere sagens retlige spørgsmål, er derfor at afskære rekursorganets adkomst til at sætte sit eget skøn i stedet for kommunens. Spørgsmålet om, hvordan og på hvilket grundlag, der åbnes for, at afgørelseskompetencen i konkrete sager kan delegeres til klageorganets formand, er derfor af væsentlig betydning.

Det er for en bibeholdelse af adgangen til fuld prøvelse blevet anført, at kommuner/amter i visse tilfælde afgør konkrete sager ud fra ganske snævre interesser i modsætningen til de mere overordnede og helhedsprægede hensyn, der generelt karakteriserer miljøområdet. Forureningens ”grænseoverskridende” karakter er i denne forbindelse blevet fremhævet. Ud fra

denne argumentation er det således nødvendigt at bibeholde adgangen til at prøve fuldt ud, da kommunernes afvejning af de lovlige hensyn i nogle tilfælde ikke harmonerer med reguleringens overordnede formål.

Mod en begrænsning af prøvelsen til retlige spørgsmål er det endvidere blevet anført, at en sådan begrænsning vil være uhensigtsmæssig på miljøområdet, dels fordi reguleringen – grundet områdets karakter - for en stor dels vedkommende må være holdt i almene bestemmelser, og dels fordi administrationen som følge heraf i meget udpræget grad vil være skønspregt.

En eventuel indskrænkning i prøvelsesadgangen til retlige spørgsmål kan således give anledning til overvejelser om, hvorvidt miljølovgivningen i fremtiden skal udformes mere præcist og være mindre skønspregt. I forbindelse hermed bør det blandt andet overvejes, om indførelsen af mere entydige regler vil øget behovet for indrømmelse af konkrete dispensationer, og at EU-retten kan stille krav om konkrete vurderinger.

Det er mod en begrænsning af prøvelse til retlige spørgsmål endvidere blevet anført, at det som følge af forureningens grænseoverskridende karakter kan være uhensigtsmæssigt,

Det er mod en ændring af prøvelsesgrundlaget endelig blevet anført, at borgerne ofte oplever, at deres egentlige anbringende ikke bliver behandlet i de tilfælde, hvor prøvelsen alene er retlig.

Udvalget finder først og fremmest anledning til at pege på, at selvom det formentlig ikke lader sig gøre at undgå, at konkrete afgørelser i et vist omfang vil være udtryk for en konkret afvejning af en række modstående hensyn, kunne det overvejes, om ikke lovgivningen kan gøres mere præcis. Således udfyldes lovene på miljøområdet allerede i betydeligt omfang gennem administrativ regulering i form af bekendtgørelser, vejledninger og planer.

Det er endvidere væsentligt at være opmærksom på, at en prøvelse, der tillige omfatter en mulighed for at tilsidesætte det (lovlige) kommunale skøn, ikke i enhver henseende sikrer den enkeltes krav på forudsigelighed.

Det bør endelig undersøges, om en begrænsning af prøvelsesgrundlaget til retlige spørgsmål vil få betydning for sagsbehandlingstiden. Der kan sær-

ligt peges på det forhold, at rekursorganet ved en retlig prøvelse er afskåret fra at ændre en påklaget afgørelse, men alene vil kunne hjemvise sagen til fornyet behandling.

En række eksterne interessenter er i dag tillagt klageadgang. Det er vurderingen, at en sådan klageadgang vil kunne opretholdes ved en overgang til retlig prøvelse. Konsekvensen vil dog være, at adgangen til at påvirke beskyttelsesniveauet i højere grad vil skulle udøves i forbindelse med reguleringens tilblivelse. Udvalget finder dog i forlængelse heraf anledning til at nævne, at rekursen på miljøområdet har en styringsfunktion. Denne funktion skal blandt andet ses i lyset af, at der som følge af den teknologiske udvikling løbende skal tages stilling til nye problemstillinger, ny viden om miljøfremmende stoffer mv.

Det er udvalgets vurdering, at en overgang fra fuld prøvelse til retlig prøvelse vil have væsentlige implikationer på miljøområdet. Inden der træffes en endelig beslutning, bør der derfor foretages en grundig analyse af, hvad konsekvenserne i givet fald vil være, herunder om det vil kræve, at der – som det kendes fra planområdet – ved større sager indføres krav om høring.

### **5.3. Klageorganets sammensætning**

I kapitel 4 anføres det generelle synspunkt, at der bør skabes større overensstemmelse mellem bedømmelsesgrundlag og det enkelte klageorgans sammensætning. I lyset af, at det generelt foreslås, at udgangspunktet bør være, at rekursorganerne kun tager stilling til retlige spørgsmål, er det udvalgets opfattelse, at det bør overvejes at fastholde og styrke den juridiske og teknisk faglige sammensætning i de forskellige klagemyndigheder.

Den nuværende sammensætning af klageorganerne på miljøområdet varierer betydeligt. Som nævnt ovenfor er Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen almindelige forvaltningsorganer. Naturklagenævnet består ud over formanden af to medlemmer udpeget af Højesteret og en række medlemmer, der er udpeget af de politiske partier, der er repræsenteret i Folketingets Finansudvalg. Endelig nedsættes Miljøklagenævnet i konkrete sager med en formand, der skal opfylde betingelserne for at være landsdommer og en række sagkyndige medlemmer, der er beskikket af miljøministeren efter indstilling fra erhvervene og Miljøstyrelsen.

Begrundelserne for at oprette kollegiale organer kan naturligvis være mange. På miljøområdet kan der særligt peges på, at nævnsformen giver sagkyndige repræsentanter mulighed for at deltage i forvaltningen.

I lyset af den ovennævnte mangfoldighed har udvalgets overvejelser taget sigte på at komme med forslag, der gør, at et fremtidigt klageorgan, i højere grad end de nuværende klageorganer, er sammensat i overensstemmelse med det bedømmelsesgrundlag, organet vurderer indkomne klager efter. Formålet hermed er at sikre den bedste og mest effektive klagebehandling.

Hvis klageorganet i det væsentlige eller udelukkende skal tage stilling til retlige spørgsmål, taler dette for, at organet i første række sammensættes med et antal jurister og personer med teknisk-naturvidenskabelig viden. Om dette bør ske gennem en fast faglig repræsentation eller på ad hoc-basis (som det er tilfældet i Miljøklagenævnet), må vurderes nærmere.

I overensstemmelse med udvalgets generelle principper vil det endvidere skulle overvejes, om det - såfremt klageorganets bedømmelsesgrundlag begrænses til retlige spørgsmål - fortsat vil være relevant, at der deltager politisk udpegede repræsentanter i organets arbejde.

Hvis det besluttes, at et nyt klageorgan skal kunne foretage en fuldstændig prøvelse, vil der heri indgå et betydeligt retligt element. Dette taler således for, at der også i et samlet klageorgan bør være en fremtrædende juridisk repræsentation. Organet bør derfor som minimum sættes med en (uafhængig) juridisk formand.

Sagernes tekniske og komplicerede karakter ændres heller ikke, hvorfor de ovenfor anførte argumenter vedrørende teknisk faglig repræsentation også i forhold til en fuldstændig prøvelse har betydelig vægt.

Hensynet til afvejningen af modstående interesser har - som miljøreglerne er udformet i dag meget stor betydning. Betydningen heraf fremgår f.eks. af den såkaldte afvejningsregel i råstoflovens § 3.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Bekendtgørelse nr. 569 af 30.6. 1997 af lov om råstoffer.

En bibeholdelse af adgangen til en fuldstændig prøvelse af kommunernes afgørelse kunne tale for en fortsat politisk deltagelse i klagebehandlingen i visse typer af sager i et samlet klageorgan.

Omvendt vil legitimiteten i vidt omfang kunne sikres gennem et bredt sammensat klageorgan. Endvidere vil betydning af en politisk deltagelse muligvis blive svækket gennem en hyppig – og en som følge af antallet af sager formentlig nødvendig – delegation af afgørelseskompetencen i konkrete sager til organets formand. En afklaring vil bero på, hvordan formandskompetencen endeligt fastlægges.

Sammensætningen af det nuværende Naturklagenævn med højesteretsdommere og politiske repræsentanter, er først og fremmest historisk betinget. Der er således tale om en videreførelse af den sammensætning, der fandtes i det tidligere Overfredningsnævn, hvor hensigten var at sikre en dybtgående juridisk og politisk kontrol ved indgreb i ejendomsretten.<sup>7</sup>

Det kan til støtte for den nuværende sammensætning af Naturklagenævnet anføres, at dette nævn behandler klager over fredningsnævnenes afgørelser. Fredningsnævnene sættes i hver enkelt sag med en byretsdommer og et medlem fra de stedlige amtsråd og kommunalbestyrelser.

Det kan imod en deltagelse af højesteretsdommere i klagebehandlingen anføres, at det vil være muligt at sikre den nødvendige juridiske sagkundskab på anden måde end gennem en fast repræsentation af medlemmer af Højesteret.

## **6. Sammenfatning**

Miljøområdet er kendetegnet ved, at der findes en række forskellige klageveje. Det er vurderingen, at det giver et kompliceret og til dels uensartet system. Det er derfor udvalgets opfattelse, at det vil være muligt at forenkle klagevejene på miljøområdet.

---

<sup>7</sup>Se hertil Rigsdagstidende 1916-17, tillæg A, spalte 3265 (forslag til lov om naturfredning).

Udvalget har overvejet to mulige løsninger. Den ene mulighed ville være en regionalisering, hvor enten hele eller dele af klagebehandlingen henlægges til en regional myndighed, f.eks. statsamterne. Den anden mulighed ville være en samling af al eller dele af klagebehandlingen i et nyt og uafhængigt nævn.

Det er udvalgets opfattelse, at en samling af al klagebehandling i et centralt organ vil være den bedste løsning.

Af fordele ved den centrale løsning kan der f.eks. peges på, at rekrutteringsmulighederne i forhold til den teknisk-faglige viden, der er nødvendig på miljøområdet, vil være bedre. Endvidere vil modellen skabe bedre forudsætninger for en hensigtsmæssig behandling af klager over statslige afgørelser.

En regional løsning vil heroverfor formentlig nødvendiggøre oprettelsen af en 2. klageinstans til at behandle sager af f.eks. større eller principiel betydning og til at forestå en form for praksiskoordinering.

Hvis klagebehandlingen regionaliseres sikres på den anden side det fornødne lokalkendskab. Ved en retlig prøvelse vil dette hensyn dog alt andet lige have mindre vægt. Det endelige valg af løsning må blandt andet afhænge af de yderligere undersøgelser, som vil være nødvendige vedrørende spørgsmålet om en udvidelse af området for retlig prøvelse på miljøområdet.

Som reguleringen på miljøområdet er udformet i dag, har rekursorganerne på de fleste områder adgang til fuld prøvelse. Udvalget har overvejet fordele og ulemper ved at begrænse bedømmelsesgrundlaget til retlig prøvelse.

Det er udvalgets opfattelse, at der bør sigtes efter som hovedregel at indskrænke prøvelsesadgangen på miljøområdet til retlig prøvelse. Udvalget er dog opmærksomt på, at en sådan ændring kan få væsentlige konsekvenser for reguleringen af området. Der vil således være behov for yderligere undersøgelser af forslagens mulige konsekvenser.

Endelig har udvalget overvejet sammensætningen af et nyt centralt klageorgan på miljøområdet. Det er vurderingen, at det formentlig vil være

muligt at opretholde en medlemsrepræsentation, der i det væsentlige svarer til den, der i dag kendes fra Miljøklagenævnet. Herved kunne det sikres, at møderne ledes af en formand med en juridisk baggrund, og at nævnet i hvert tilfælde tilføres den fornødne tekniske sagkundskab.

Da en gennemførelse af ovennævnte anbefalinger formentlig vil få væsentlige konsekvenser på miljøområdet, er det udvalgets opfattelse, at en endelig beslutning bør afvente resultatet af et selvstændigt arbejde herom.



# Kapitel 6

## Klagesystemet på skatteområdet

### 1. Indledning

Formålet med dette kapitel er først at give en generel beskrivelse af klagestrukturen på skatteområdet. Herefter præsenteres nogle overvejelser om mulighederne for ændringer i den nuværende struktur. Det understreges, at disse overvejelser tager udgangspunkt i målsætningen om en ændring af den kommunale klagestruktur og mulighederne for en styrkelse af kommunale skattesamarbejder, der følger af den ændring af skattestyrelsesloven, der er blevet vedtaget i indeværende folketingssamling (2002/03).<sup>1</sup> Endelig drøftes en række spørgsmål af tværgående karakter.

### 2. Generelle betragtninger

Skattereglerne indtager på mange måder en særstilling inden for retssystemet. Der findes således næppe noget andet område, der berører så mange mennesker og virksomheder samtidig med, at den retlige regulering frembyder en så overvældende detailrigdom.

I medfør af grundlovens § 43 skal skattereglerne gives direkte ved lov. Der gælder dermed et forbud mod, at lovgivningsmagts kompetence delegeres til forvaltningen. Hertil kommer, at reglerne ofte ændres.

Det er karakteristisk for den danske skatteadministration, at opgaverne er delt mellem kommunale og statslige myndigheder. På det lokale plan findes kommunernes skatteforvaltning, der forestår skatteansættelsen for fysiske personer og dødsboer. For selskaber foretages skatteansættelsen derimod enten af den kommunale skatteforvaltning (efter kontrakt), de

---

<sup>1</sup> Lov nr. 267 af 12. april 2003 om ændring af skattestyrelsesloven (Ændret klagestruktur, styrkelse af kommunale samarbejder og digital kommunikation m.v.).

regionale told- og skattemyndigheder eller Told- og Skattestyrelsen. Opgaverne vedrørende moms, afgifter og told varetages udelukkende af staten, og er derfor ikke omfattet af udvalgets arbejde.

Det er også karakteristisk for den danske skatteadministration, at der optræder kollegiale organer, der er helt eller delvist sammensat af lægfolk (personer, der ikke beskæftiger sig med skattespørgsmål som hovederhverv). De læge repræsentanter er som regel udpeget på grund af tilhørsforhold til et politisk parti eller en interesseorganisation. De kollegiale organer i skatteadministrationen er skatteankenævnene, Ligningsrådet og Landsskatteretten.

Ligesom den materielle skatteret (reglerne om, hvem der er skattepligtig, og hvor meget skat den pågældende fysiske eller juridiske person skal betale) er ganske kompliceret, gælder det endvidere, at den formelle skatteret - herunder klagestrukturen - ikke i alle henseender er lige let tilgængelig.

I forhold til udvalgets arbejde kan der peges på, at klagesystemet i nogle henseender forekommer tilfældigt. Det er således ikke indlysende, at små selskaber, der ønsker at klage over deres skatteligning, skal klage direkte til Landsskatteretten, hvorimod en stor personligt drevet virksomhed, der ønsker at klage over sin skatteligning i første omgang skal gøre dette til de kommunale skatteankenævn.

På baggrund af ovennævnte – og i lyset af udvalgets kommissorium – kan der være grund til at overveje mulige modeller for ændringer i klagestrukturen på skatteområdet.

### **3. Den nuværende klagestruktur på skatteområdet<sup>2</sup>**

De skatteprocessuelle hovedaktører vedrørende afgørelser på det kommunale område – de kommunale skatteankenævn, de regionale told- og skateregioner, Ligningsrådet og Landsskatteretten – vil kort blive beskrevet i det følgende. For en skematisk oversigt over det nuværende klagesystem kan der henvises til bilag 7.

---

<sup>2</sup> Der er ikke i det beskrevne taget højde for de ændringer, der følger af den seneste revision af skattestyrelsesloven. Se hertil afs. 4.1. nedenfor.

Tabel 6.1. Klageorganernes sagsstatistik (Antal sager i 2001)

	Skatteankenævn	Told og skatte-regioner	Ligningsrådet	Lands-skatte-retten
Realitetsbehandlede sager	7.500 <sup>3</sup>	910	70	3.540 <sup>4</sup>

### 3.1. De kommunale skatteankenævn

Det følger af skattestyrelseslovens § 6, at kommunalbestyrelsen vælger et skatteankenævn. Skatteankenævnene sekretariatsbetjenes af den lokale skatteforvaltning. Der er dog mulighed for, at flere kommuner – såfremt de ligger i den samme told- og skatteregion – kan etablere fælleskommunale skatteankenævn, ligesom kommunerne kan indgå samarbejder om sekretariatsbetjening af skatteankenævnene. Det totale antal skatteankenævn er i dag 224.

Formålet med at etablere disse samarbejder har været at styrke det faglige miljø og at opnå effektivitetsfordele.

#### Boks 6.1. Antallet af fællesskatteankenævn pr. 15/2 2003<sup>5</sup>

Pr. 15. februar 2003 var der oprettet 26 fællesskaber vedrørende skatteankenævnsbehandling (73 kommuner). I forhold til oprettelsen af ankenævnssekretariater var der oprettet 31 fællesskaber (94 kommuner).

Skatteankenævnets medlemmer vælges af kommunalbestyrelsen for 4 år. Perioden følger kommunalbestyrelsens valgperiode. Der vælges mindst 5 og højst 15 medlemmer - i Københavns Kommune mellem 15 og 35 medlemmer - efter kommunalbestyrelsen/Borgerrepræsentationens beslutning. Medlemstallet skal altid være ulige.

Medlemskabet af skatteankenævnet er et borgerligt ombud, og der kræves ingen særlige forudsætninger. Udpegningen sker af de i kommunalbestyrelsen/borgerrepræsentationen repræsenterede partier. Ressourceforbruget i skatteankenævnene er uoplyst.

<sup>3</sup> Tallet er Skatteministeriets skøn over antallet af skatteydere, der fik deres sag behandlet i 2001. Antallet af skatteansættelser i 2001 er opgjort til 11.771, jf. også afsnit 3.2.

<sup>4</sup> Omfatter både klager over kommunale og statslige afgørelser.

<sup>5</sup> Internt papir fra Told- og Skattestyrelsen.

Et skatteankenævn kan vedtage at opdele sig i besluttende led bestående af mindst 3 medlemmer, herunder formanden. Der skal ske en alsidig politisk sammensætning af de besluttende led, og alle medlemmer af ankenævnet skal være med i mindst ét besluttende led. For at et besluttende led er beslutningsdygtigt, skal mindst 3 medlemmer eller stedfortrædere deltage i afgørelsen, herunder formanden eller ved dennes forfald næstformanden.

Skatteankenævnene behandler sager i henhold til skattestyrelsesloven og kildeskatteloven.

### **Boks 6.2. Skatteankenævnenes kompetence<sup>6</sup>**

I medfør af kildeskatteloven og skattestyrelsesloven behandler skatteankenævnene sager vedrørende:

- Kommunale afgørelser om grundlaget for den foreløbige skattesvarelse
- Skatteansættelsen af indkomst samt underskud og tab for fysiske personer og dødsboer
- Efterprøvelse af passivposter efter boafgiftsloven
- Beregning af passivposter efter kildeskatteloven
- Skatteansættelse efter lov om en kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat

Skatteankenævnene behandler ca. 12.000 ansættelser om året.<sup>7</sup> I lidt over halvdelen af tilfældene stadfæstes kommunens afgørelse. Prøvelsen af indkomne sager er ikke underlagt begrænsninger af nogen art. Skatteankenævnenes afgørelser kan påklages til Landsskatteretten.

---

<sup>6</sup> Kommunale afgørelser vedrørende fysiske personer og dødsboer, der er omfattet af sagsudlægningsbekendtgørelsens § 11, kan dog påklages til told- og skatteregionerne.

<sup>7</sup> I 2001 var der 11.771 skatteansættelser. Skatteministeren har oplyst, at antallet af kendelser i skatteankenævnene i 2001 udgjorde lidt under 9.000. Dette tal angiver det maksimale antal skatteydere, der har fået en klage behandlet i 2001. Skatteankenævnene kan afsige flere kendelser, når klagen vedrører flere indkomstår eller flere dele af skatteansættelsen. Skatteministeriet skønner på den baggrund, at antallet af sager i 2001 var ca. 7.500.

Tabel 6.2. Sagernes udfald i skatteankenævnene i 2001

Udfald	Medhold	Delvis medhold	Stadfæstet	Yderligere forhøjet	Andet	Behandlede klager samlet
Antal	1.808	2.450	6.355	301	857	11.771
Procentvis andel	15 pct.	21 pct.	54 pct.	3 pct.	7 pct.	100 pct.

### 3.2. Told- og skatteregionerne

Landet er inddelt i 8 regionale told- og skattemyndigheder, der omfatter 26 told- og skatteregioner. De regionale myndigheder er Told- og Skattestyrelsens lokale repræsentanter, og de udfører på skattesiden de opgaver, som Told- og Skattestyrelsen i medfør af skattestyrelseslovens § 15 har delegeret til dem. Det er oplyst, at told- og skatteregionerne har et årligt ressourceforbrug på ca. 9 årsværk til behandling af kommunale klagesager (heraf 6 AC-årsværk).

Told- og skatteregionerne realitetsbehandlede 910 kommunale klagesager i 2001. Prøvelsen af indkomne sager er ikke underlagt begrænsninger af nogen art.

Tabel 6.3. Sagernes udfald i Told- og skatteregionerne i 2001

Udfald	Medhold	Delvis medhold	Stadfæstet	Yderligere forhøjet	Andet	Behandlede klager samlet
Antal	263	33	473	-	141	910

På klageområdet - der udgør en meget lille del af regionernes samlede opgaveportefølje - er told- og skattemyndighederne i medfør af sagsudlægningsbekendtgørelsens § 21 bemyndiget til at afgøre klager over afgørelser vedr. en række dispensationsbestemmelser mv. i skattelovgivningen vedr. fysiske personer og dødsboer, som de kommunale skattemyndigheder afgør i 1. instans. Told- og skattemyndighederne er endvidere klageinstans i afgørelser vedr. fysiske personer og dødsboer, der er truffet af kommunalbestyrelsen i 1. instans. Endelig er de regionale told- og skattemyndigheder klageinstans vedr. afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en kommunal skattemyndighed eller et skatteankenævn.

### **Boks 6.3. Told- og skatteregionernes kompetence**

I medfør af sagsudlægningsbekendtgørelsens § 21 er told- og skatteregionerne bemyndiget til at afgøre klager over:

- Afgørelser vedrørende fysiske personer og dødsboer, der er truffet af den kommunale skattemyndighed i medfør af sagsudlægningsbekendtgørelsens § 10.
- De (få) afgørelser vedrørende fysiske personer og dødsboer, der er truffet af kommunalbestyrelse i medfør af sagsudlægningsbekendtgørelsens § 11.
- Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en kommunal skattemyndighed eller et skatteankenævn.

Told- og skatteregionerne har udover klagebehandling, der udgør en meget lille del af told- og skatteregionernes arbejde, sammen med Told- og Skattestyrelsen ansvaret for selskabsligningen. Af andre opgaver kan der eksempelvis peges på, at der i regionerne føres en løbende kontrol med de kommunale skatteansættelser, som regionerne kan tilsidesætte og ændre.

### **Boks 6.4. Told- og skatteregionernes øvrige opgaver**

I medfør af skattestyrelsesloven påhviler der – udover klagebehandling – told- og skatteregionerne en række opgaver, der blandt andet omfatter:

- Selskabsligning
- Bindende forhåndsbesked i visse sager
- Udsendelse af ligningsplan og tilsynsplan (forudgående tilsyn)
- Kontrol og revision af skatteansættelser (efterfølgende tilsyn)
- Gennemførelse af kontrolaktioner
- Besvarelse af henvendelser fra borgere og virksomheder

## **3.3. Ligningsrådet**

Ligningsrådet er et kollegialt organ, der sammen med Told- og Skattestyrelsen udgør den øverste ligningsmyndighed. Told- og skattestyrelsen står for den daglige administration, mens Ligningsrådet udsteder retningslinjerne herfor.

Rådet har 19 medlemmer, hvoraf 13 udpeges af skatteministeren, til dels efter indstilling fra en række interesseorganisationer, og 6 af Folketinget. Medlemmerne af rådet – formanden undtaget – har en funktionsperiode på 6 år. Told- og Skattestyrelsen er sekretariat for Ligningsrådet.

Såvel formanden som de øvrige medlemmer af Ligningsrådet modtager et mindre årligt honorar. Det er ikke oplyst, hvor store ressourcer, der medgår til sekretariatsbetjeningen i Told- og Skattestyrelsen.

Ligningsrådet realitetsbehandlede ca. 70 klager over kommunale afgørelser i 2001. Endvidere behandlede rådet ca. 5 sager på det statslige område. Prøvelsen af indkomne klager er ikke underlagt begrænsninger af nogen art.

**Tabel 6.4. Sagens udfald i Ligningsrådet i 2001**

Udfald	Medhold	Delvis medhold	Stadfæstet	Yderligere forhøjet	Andet	Behandlede klager samlet
Antal	30	-	40	-	-	70

Ligningsrådet behandler som det fremgår et begrænset antal sager som 1. klageinstans på både det statslige og det kommunale område. Af kommunale sager kan der peges på: Klager over nægtet omgørelse (skattestyrelsesloven), klager over nægtet efterfølgende afskrivning (afskrivningsloven), klager over nægtet nedskrivning (husdyrbeskatningsloven), klager over nægtet efterfølgende hensættelse (fondsbeskatningsloven) og klager over nægtet sambeskatning (selskabsskatteoven).

**Boks 6.5. Ligningsrådets kompetence**

I medfør af skattestyrelsesloven, afskrivningsloven, husdyrbeskatningsloven, fondsbeskatningsloven og selskabsskatteoven behandler Ligningsrådet klager over kommunale afgørelser vedrørende:

- Klager over nægtet omgørelse
- Klager over nægtet efterfølgende af- og nedskrivning
- Klager over nægtet efterfølgende hensættelse
- Klager over nægtet sambeskatning

Omfanget af denne opgave er endvidere aftaget inden for de seneste år. Dels fordi beslutningskompetencen på en række områder er blevet overflyttet til skatteministeren, dels fordi en række bestemmelser om tilladelser og dispensationer er blevet afløst af objektive regler. Klagebehandlingen spiller derfor en begrænset rolle i forhold til rådets samlede opgaveportefølje.

### **Boks 6.6. Ligningsrådets øvrige opgaver**

Ligningsrådets andre opgaver består blandt andet i:

1. At træffe afgørelse i de konkrete sager som enten ved lov eller via delegation fra skatteministeren er henlagt til rådet. Den i praksis største opgave er afgivelsen af bindende forhåndsbesked vedrørende den skattemæssige behandling af påtænkte dispositioner.
2. Sammen med den centrale told- og skatteforvaltning at føre tilsyn med de lokale myndigheder. Ligningsrådet kan i den forbindelse give den kommunale skattemyndighed bindende direktiver vedrørende ligningsarbejde.
3. At godkende de ligningsplaner og generelle anvisninger for ligning, der udarbejdes af Told- og Skattestyrelsen. Rådet har således en også regelfastsættende funktion.

### **3.4. Landsskatteretten**

Det følger af skattestyrelseslovens § 20, at Landsskatteretten behandler klager over afgørelser truffet af de lokale skattemyndigheder, vurderingsankenævnene og told- og skatteforvaltningen.<sup>8</sup>

Medlemmerne, der udgør det kollegiale organ, er retspræsidenten, et antal retsformænd og 28 ordinære medlemmer. 17 af disse medlemmer beskikkes af skatteministeren, hvorimod de resterende 11 vælges af Folketinget. Herudover beskikkes 2 medlemmer til at deltage i afgørelsen af klager efter lov om registrering af motorkøretøjer.

Retspræsidenten og retsformændene er embedsmænd, som foruden at have plads i Landsskatteretten også forestår den administrative ledelse af Landsskatteretten. De skal sammen med mindst 9 af de medlemmer, der er udpeget af skatteministeren, opfylde de almindelige betingelser for at kunne blive landsdommere, hvilket i realiteten udelukkende betyder, at de pågældende skal have bestået juridisk kandidateksamen.

Blandt de medlemmer, der beskikkes af skatteministeren, skal endvidere ét medlem repræsentere henholdsvis landbruget, industrien, håndværket og handelen, mens to medlemmer skal repræsentere lønmodtagerne.

Landsskatteretten realitetsbehandlede i alt i 2001 ca. 3.500 klager (både statslige og kommunale). Heraf ca. halvdelen klager over afgørelser fra de kommunale skatteankenævn. Det er oplyst, at Landsskatteretten har et år-

---

<sup>8</sup> Bekendtgørelse nr. 617 af 22.7. 2002 af skattestyrelsesloven.



ligt ressourceforbrug på ca. 87 årsværk (heraf 66 AC-årsværk). Prøvelsen af indkomne klager er ikke underlagt begrænsninger af nogen art.

**Tabel 6.5. Sagens udfald i Landsskatteretten i 2001**

Udfald	Medhold	Delvis medhold	Stadfæstet	Yderligere forhøjet	Andet	Behandlede klager samlet
Antal	1.716	-	1.785	-	39	3.540

På indkomstskatteområdet behandler Landsskatteretten klager over afgørelser truffet af de kommunale skatteankenævn på personligningsområdet.

Selskabsligningen er som udgangspunkt statslig, men mange kommuner foretager selskabsligning på kontrakt med staten. Det vil sige, at de afgørelser, Landsskatteretten behandler om skatteansættelser på selskabsområdet, kan være foretaget både af en kommunal eller statslig instans.

Retsgrundlaget for Landsskatterettens behandling af indkomstskattesager og vurderingssager både for det kommunale og det statslige område er skattestyrelsesloven.

På moms-, afgifts- og toldområdet er de afgørelser, der kan påklages til Landsskatteretten truffet af en statslig instans. Retsgrundlaget for Landsskatterettens behandling af disse afgørelser fremgår af de enkelte love.

### Boks 3.7. Landsskatterettens kompetence

I medfør af skattestyrelsesloven behandler Landsskatteretten følgende sager på det kommunale område:

- Klager over afgørelser truffet af de kommunale skatteankenævn på personligningsområdet.
- Skatteansættelser på selskabsområdet, der kan være foretaget både af en kommunal eller statslig instans.

#### **4. Overvejelser om en ny klagestruktur mv. på skatteområdet**

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor har klagesystemet på skatteområdet en forholdsvist kompleks og til dels uensartet struktur.

Udvalget har noteret sig, at Folketinget i samlingen 2002-2003 har vedtaget en ændring af skattestyrelsesloven, der blandt andet tager sigte på at ændre den nuværende klagestruktur og at styrke mulighederne for kommunale samarbejder på skatteområdet. Overvejelser om yderligere forenklinger bør efter udvalget opfattelse tage udgangspunkt heri.

##### **4.1. De seneste ændringer af skattestyrelsesloven**

Som nævnt tidligere er skatteforvaltningen i dag delt i en statslig og en kommunal ligning. Den kommunale ligning omfatter fysiske personer og dødsboer, mens den statslige ligning omfatter selskaber og andre juridiske personer. I praksis udfører kommunerne i vidt omfang selskabsligning på statens vegne.

De kommunale ligningsafgørelser vedrørende fysiske personer og dødsboer kan administrativt påklages til et af de 224 kommunale skatteankenævn og derefter til Landsskatteretten. Ligningsafgørelser vedrørende selskaber og andre juridiske personer end dødsboer skal påklages direkte til Landsskatteretten.

Skatteministeren har i folketingsåret 2002-03 fremsat og Folketinget vedtaget en række ændringer af skattestyrelsesloven. Lovændringens overordnede formål er at styrke retssikkerheden og at effektivisere den kommunale skatteforvaltning.

Blandt andet er det regeringens ønske med lovændringen at opnå en markant reduktion i antallet af kommunale skatteankenævn. Det er således regeringens målsætning, at skatteankenævnene for fremtiden får en sådan størrelse, at de i gennemsnit kommer til at behandle ca. 200 klager over skatteansættelser om året eller hver dækker et geografisk område med omkring 100.000 indbyggere. Det skal dog understreges, at skattestyrelsesloven heller ikke efter de seneste ændringer indeholder et egentligt påbud til kommunerne herom.

Af særlig interesse for udvalgets videre overvejelser har det været, at regeringen med lovændringen for det første har villet forbedre kommunernes muligheder for at samarbejde om skatteforvaltning, herunder at kommunalbestyrelsens kompetence som skattemyndighed kan overføres til særlige hertil oprettede forvaltningsenheder.

For det andet er det meningen at styrke og effektivisere klagebehandlingen på ligningsområdet, blandt andet ved at kommunernes muligheder for at etablere fælles skatteankenævn forbedres.

For det tredje indebærer lovændringen, at ansvaret for sekretariatsbetjeningen af skatteankenævnene overtages af staten. Kommunerne vil herefter have mulighed for at byde ind på opgaven, således at sekretariatsbetjeningen i et amt overlades til en enkelt kommune eller til samarbejdende kommuner. Sekretariatsbetjeningen vil organisatorisk dog skulle være adskilt fra den myndighed, hvis afgørelser skatteankenævnet skal prøve. Herved undgås habilitetsspørgsmål.

Endelig bemyndiges skatteministeren til at samle klagevejene for person- og selskabs ligningen, hvilket skulle bidrage til at skabe en mere ensartet klagestruktur.

Samlet lægges der med lovændringen op til en markant styrkelse af den lokale/regionale sagsbehandling og klagebehandling på skatteområdet. Det er i dette lys, behovet for yderligere ændringer må vurderes.

#### **4.2. Overvejelser om muligheder for yderligere forenklinger**

Hvis der i forlængelse af ovennævnte tiltag vurderes at være behov for at pege på yderligere muligheder for forenklinger i klagestrukturen på skatteområdet, kan følgende anføres om udvalgets overvejelser.

Det er i første række udvalgets vurdering, at yderligere forenklinger først vil være mulige, når de ovenfor nævnte ændringer er fuldt implementeret, hvilket betyder, at sekretariatsbetjeningen af de kommunale skatteankenævn er samlet i uafhængige og væsentligt færre enheder, og at antallet af skatteankenævn er væsentligt reduceret. Udvalgets overvejelser vedrørende en mulig fremtidig klagestruktur på skatteområdet har således taget sigte på at beskrive et forenklingsspor.

I lyset af sagernes antal må det herudover formentlig anses for hensigtsmæssigt, at *skatteankenævnene* også for fremtiden har et lokalt/regionalt fundament.

I forhold til *told- og skatteregionerne* kunne det – med henblik på en forenkling af klagestrukturen - overvejes at flytte behandlingen af klagesager til de kommunale skatteankenævn.

Der er herved lagt vægt på, at en sådan strukturændring vil medføre en forenkling af klagevejene generelt, herunder skabe et bedre overblik for den enkelte borger. Hovedreglen ville således efter en flytning være, at alle kommunale afgørelser på skatteområdet – bortset fra selskabsligningen – ville skulle påklages til de kommunale skatteankenævn. Se nedenfor om de klager, der for nærværende behandles i Ligningsrådet.

Imod en sammenlægning af klagebehandlingen kan tale, at told- og skatteregionerne på årsbasis kun behandler ca. 900 sager. Det vil sige, at der med det nuværende antal skatteankenævn i gennemsnit vil være ca. 4 sager om året pr. nævn.

Det begrænsede sagsantal kan – særligt i geografisk tyndtbefolkede områder – gøre det svært for det enkelte skatteankenævn at opnå den fornødne ekspertise til brug for klagebehandlingen på dette område. Der kan dog i denne forbindelse henvises til regeringens planer om at indføre forbedrede muligheder for at etablere fælleskommunale skatteankenævn mv. En sådan ændring af klagestrukturen må dog som nævnt afvente en reduktion i antallet af skatteankenævn.

Overvejelserne om en henlæggelse af told- og skatteregionernes klagebehandling til skatteankenævnene vil som udgangspunkt endvidere indebære, at klager over skatteankenævnenes afgørelser i spørgsmål om aktindsigt enten vil skulle påklages direkte til Landsskatteretten eller til Skatteministeriet.

*Ligningsrådet* behandler årligt et meget begrænset antal klagesager (ca. 70) på det kommunale område. Som led i en forenkling af klagestrukturen kunne det overvejes at henlægge behandlingen af disse sager til de kommunale skatteankenævn.

For forslaget taler, at det sammen med en henlæggelse af told- og skatte-regionernes kommunale klagesager til skatteankenævnene vil medføre en klar forenkling af klagestrukturen.

Imod overvejelserne taler, at det begrænsede antal sager (ca. 70 om året) kan gøre det svært for det enkelte skatteankenævn at opnå den fornødne erfaring til brug for klagebehandlingen på området. Endvidere kan der peges på, at en overdragelse af de kommunale sager til skatteankenævnene vil indebære, at der i Ligningsrådet fortsat vil være et meget begrænset antal (ca. 5) statslige klagesager. En sådan fragmentering af klagebehandlingen kan muligvis være et problem, der i givet fald bør undersøges nærmere. Da udvalget ikke har kompetence til at udtale sig om Ligningsrådets klagebehandling på det statslige område, skal spørgsmålet ikke forfølges nærmere her.

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor behandler *Landsskatteretten* en række klagesager vedr. selskabsligningen som 1. klageinstans. Som følge af den ovenfor omtalte ændring af skattestyrelsesloven bemyndiges skatteministeren til helt eller delvist til at henlægge behandlingen i 1. instans af klager over selskabsligningen til skatteankenævnene. Det er dog ikke meningen, at bemyndigelsen skal udnyttes, før antallet af skatteankenævn er reduceret til et niveau der gør, at det enkelte skatteankenævn gennemsnitligt kan påregnes at få et "ikke ubetydeligt" antal klager over selskabsligningen til behandling. Udvalget er enig i denne betragtning.

Som nævnt tidligere er det udvalgets opfattelse, at muligheden for at få sin klage behandlet hos én rekursinstans som hovedregel vil yde den enkelte borger en tilstrækkelig grad af retsbeskyttelse. Udvalget har herved særligt lagt vægt på, at en borger eller virksomhed, der ønsker sin klage behandlet i mere end én instans har mulighed for at indbringe klageinstansens afgørelse for Folketingets Ombudsmand og de almindelige domstole.

Hvis klager over selskabsligningen i medfør af skatteministerens forslag på et tidspunkt generelt overføres til skatteankenævnene, kunne det overvejes – i lighed med overvejelserne på personskatteområdet - at begrænse klageadgangen til Landsskatteretten til f.eks. generelle eller principielle sager. Forslaget skal særligt ses i sammenhæng med den styrkelse af såvel sagsbehandlingen som kravet om øget uafhængighed i 1. instansen, som ændringen af skattestyrelsesloven lægger op til.

Det bør efter udvalgets opfattelse under alle omstændigheder overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at selskaber – uanset størrelse – skal klage direkte til Landsskatteretten, mens virksomheder – uanset størrelse – skal klage til skatteankenævnene som 1. klageinstans. Konsekvensen er, at selskaber er afskåret fra at få deres sager prøvet i mere end én klageinstans, hvorimod personligt drevne virksomheder – uanset størrelse – har uhindret adgang til en 2. klageinstans.

De ovenfor skitserede overvejelser vil indebære ganske betydelige ændringer i klagestrukturen på skatteområdet. Det bør tillige overvejes, om en overdragelse af de kommunale klagesager fra told- og skatteregionerne til skatteankenævnene eksempelvis vil betyde, at told- og skatteregionerne mister en ekspertise, der er af væsentlig betydning for en tilfredsstillende løsning af andre af regionernes opgaver. En tilsvarende problemstilling kan muligvis gøre sig gældende i forhold til Ligningsrådet.

Det skal endelig understreges, at udvalget i sine overvejelser om en afskæring af muligheden for at få prøvet skattesager, der ikke er større, generelle eller principielle, ved mere end én klageinstans, ikke har drøftet de spørgsmål, en sådan ændring ville kunne give anledning til i relation til domstolene. Udvalget har således ikke overvejet ved hvilken domstolsinstans, klagere, der ikke har fået medhold i det administrative klagesystem, og ønsker at få prøvet en sag ved de almindelige domstole, i givet fald skal anlægge sagen.

## **5. Tværgående spørgsmål**

To centrale spørgsmål i forbindelse med overvejelserne om mulighederne for at skabe et mere enstrengt klagesystem er fastlæggelsen af det prøvelsesgrundlag organerne kan benytte i forbindelse med prøvelsen af konkrete sager. I sammenhæng hermed vil det endvidere være relevant at vurdere klageorganernes sammensætning.

### **5.1. Prøvelsesgrundlag**

Ifølge kommissoriet skal udvalget i sine overvejelser tage udgangspunkt i en overordnet målsætning om, at statslige råd og nævn på det kommunale

område kun i begrænset omfang skal tage stilling til andet end retlige spørgsmål.

Som det fremgår af kapitel 4 er konklusionen på udvalgets overvejelser, at klageinstanser på det kommunale område som hovedregel alene bør kunne efterprøve en afgørelses retlige spørgsmål. Det bemærkes i den forbindelse, at en retlig prøvelse – i lyset af retsudviklingen de senere år – i realiteten indebærer en ganske intensiv kontrol med den enkelte afgørelses lovlighed.

Skatteministeriet har til brug for udvalgets arbejde fremsendt en række eksempler på tilfælde, hvor det muligvis vil kunne gøre en forskel, om adgang til fuld prøvelse bibeholdes eller ej.

Det er udvalgets opfattelse, at karakteren af den skatteretlige regulering indebærer, at kommunerne kun i meget få og specielle tilfælde vil kunne foretage et skøn, der ikke er omfattet af en retlig prøvelse.

På trods af ovennævnte kunne det dog under alle omstændigheder overvejes at tydeliggøre, at princippet om retlig prøvelse – med få undtagelser – reelt gælder i dag, og at klageorganerne på skatteområdet derfor heller ikke ændrer lovlige afgørelser fra de kommunale skattemyndigheder.

## **5.2. Klageorganernes sammensætning**

Sammensætningen af klageorganerne på skatteområdet er som det er fremgået ovenfor temmelig forskellig. Det er i forlængelse heraf udvalgets generelle opfattelse, at det bør overvejes at styrke det juridisk-faglige element i sammensætningen af de enkelte organer.

Vedrørende sammensætningen af klageorganerne på skatteområdet har udvalget gjort sig følgende overvejelser:

*Skatteankenævnet* er et klageorgan, der udelukkende består af læge repræsentanter, der er udpeget af de i kommunalbestyrelsen (for Københavns Kommune Borgerrepræsentationen) repræsenterede politiske partier. Der er i dansk skatteproces en tradition for, at lægmænd, altså personer, der ikke har det som deres hovederhverv at virke inden for skatteforvaltningen, deltager i regelanvendelsen.

Det følger heraf, at et grundlæggende ønske for regelanvendelsen og prøvelsen er inddragelsen af almindelige menneskers synspunkter. Der er således tale om et forsøg på at tilføre skatteankenævnenes afgørelser et folkeligt element.

Heroverfor har udvalget generelt peget på, at i det omfang et klageorgan udelukkende eller dog hovedsageligt skal tage stilling til retlige spørgsmål, bør det i første række sikres, at myndighedens sammensætning afspejler den fornødne juridiske indsigt.

Udvalget har endvidere peget på, at det vil være uheldigt, hvis sammensætningen af et klageorgan med politiske repræsentanter – med rette eller urette – kan give anledning til den opfattelse, at organets afgørelsesvirksomhed i konkrete sager er underlagt politisk styring.

*Principielt* kunne der derfor være anledning til at overveje skatteankenævnenes sammensætning. Det er imidlertid udvalgets vurdering, at en sådan løsning - inden for den nuværende struktur - næppe vil være *praktisk* mulig. Udvalgets opfattelse skal navnlig ses i lyset af, at det i en lang række kommuner vil være umuligt – uden for de stedlige skatteforvaltninger – at rekruttere et tilstrækkeligt antal kvalificerede skattekyndige medlemmer.

Udvalget har endvidere noteret sig de overvejelser, der ligger bag den seneste ændring af skattestyrelsesloven, herunder at der tages yderligere skridt til at sikre, at klagebehandlingen foretages af enheder, der er fuldstændigt uafhængige af de myndigheder, over hvis afgørelser der klages.

I forhold til sammensætningen af skatteankenævnene finder udvalget dog, at det vil kunne overvejes at stille det generelle habilitetskrav, at nævnets formand for at bestride stillingen skal have bestået juridisk kandidateksamen. Et tilsvarende krav gælder for Landsskatterettens præsident, retsformændene, og 9 af de medlemmer, der er beskikket af skatteministeren.

I forhold til udvalgets principielle overvejelser om sammensætningen af klageorganer er *Landsskatteretten* i dens nuværende form interessant. Dette skyldes i første række, at dens medlemmer udpeges dels efter faglige kriterier, dels ud fra et ønske om at opnå så bred en interesserepræsentation som muligt. Endelig udpeges en række medlemmer af de politiske partier i Folketinget.



Der gør sig således, for så vidt angår Landsskatteretten, en række af de samme overvejelser gældende som dem, der er anført ovenfor i relation til skatteankenævnene. Det er dog endvidere værd at hæfte sig ved, at i hvert fald det forhold, at Folketinget udpeger et antal medlemmer (11), snarere har en historisk end en faglig begrundelse. Landsskatteretten er således udsprunget af det tidligere Landsskatteoverråd, der blev oprettet i 1912 og blandt andet havde 4 medlemmer, der var udpeget af Rigsdagen.

Det kan således overvejes, om det er hensigtsmæssigt at lade den virksomhed, der påhviler Landsskatteretten – med dens betydelige vægt på løsningen af juridisk tunge opgaver – varetage af en instans sammensat med en overvægt af ikke-juridiske medlemmer.

Omvendt kan det anføres, at det ikke-juridiske element bør opretholdes, dels for inden for klageorganets rammer at bevare en nyttig indsigt i forholdene på visse erhvervsområder, dels af hensyn til den større generelle tillid, et ”blandet” klageorgan muligvis kan opnå hos en del skatteborgere. Der kan derfor – af hensyn til områdets karakter – argumenteres for, at der i Landsskatteretten bør opretholdes en form for ikke-juridisk repræsentation. Det bemærkes herved, at retsformændene repræsenterer en indgående skattejuridisk ekspertise.

I lyset af Landsskatterettens opgaver kan det overvejes, om organets sammensætning bør ændres, således at andelen af medlemmer med en juridisk eller anden faglig baggrund øges.

På baggrund af udvalgets generelle anbefalinger vedrørende sammensætningen af klageorganerne på det kommunale område forekommer det velbegrundet, at Folketinget udpeger nogle af *Ligningsrådets* medlemmer.

Forskellen i forhold til eksempelvis Landsskatteretten kan begrundes med, at rådets vigtigste opgave består i at udstikke de overordnede retningslinier for administrationen af personligningen mv. Dette virke indeholder et element af regelfastsættelse, der bedst varetages af medlemmer med et politisk mandat.

Overvejelserne ovenfor om, at rådets klagebehandling på det kommunale område overflyttes til skatteankenævnene gør endvidere, at der ikke umiddelbart er grundlag for at pege på en ændret personsammensætning.

*De regionale told- og skattemyndigheder* indgår i det almindelige administrative hierarki på skatteministeriets område. Udvalget har endvidere givet udtryk for det synspunkt, at myndighedernes klagesager på det kommunale område på længere sigt kan overvejes overført til skatteankenævnene. Der har på den baggrund ikke været anledning til at overveje muligheden for en ændret sammensætning.

Samlet er det udvalgets vurdering, at det kan overvejes dels at stille krav om, at formanden for skatteankenævnene skal have bestået juridisk kandidateksamen, dels om sammensætningen af Landsskatteretten bør ændres, således at andelen af medlemmer med en juridisk og anden faglig baggrund øges.

## **6. Sammenfatning**

Klagesystemet på skatteområdet er kendetegnet ved at være komplekst og ved at have en uensartet struktur. Det er udvalgets vurdering, at det på længere sigt kan overvejes at foretage visse forenklinger og præciseringer på området.

Skatteministeren har i indeværende samling fremsat og Folketinget vedtaget en ændring af skattestyrelsesloven, der blandt andet vil få betydning for klagestrukturen på det kommunale område. Det er udvalgets opfattelse, at forslag til yderligere forenklinger bør tage udgangspunkt heri.

Det er udvalgets vurdering, at der – ved at overføre visse klagesager fra told- og skatteregionerne og Ligningsrådet til skatteankenævnene - kan skabes et mere enstrengt klagesystem på skatteområdet. Det understreges, at forslaget forudsætter, at den ovennævnte lovændring er fuldt implementeret.

Klageorganerne på skatteområdet har i vidt omfang adgang til at foretage en fuldstændig prøvelse af påklagede afgørelser. Det er imidlertid udvalgets vurdering, at kommunerne kun i ganske særlige tilfælde har anledning til at foretage et skøn, der ikke vil være omfattet af en retlig prøvelse. Det kunne dog efter udvalgets opfattelse overvejes at præcisere, at princippet om en retlig prøvelse – med få undtagelser – allerede gælder i dag.

Udvalget har ligeledes drøftet sammensætningen af de kommunale skatteankenævn og Landsskatteretten, hvor det læge element har en fremtrædende placering. Det kunne på den baggrund overvejes, dels om der skal stilles krav om, at skatteankenævnene skal have en ansat formand med en juridisk baggrund, dels om sammensætningen af Landsskatteretten bør ændres, således at andelen af medlemmer med juridisk og anden faglig baggrund øges.

Det har endelig været drøftet, om adgangen til at klage til Landsskatteretten bør begrænses til alene at vedrøre større, generelle eller principielle sager. Det er udvalgets vurdering, at en afskæring af klageadgangen vil forudsætte, at de ovenfor nævnte ændringer i forhold til skatteankenævnene medfører, at antallet af nævn kommer på niveau med antallet af sociale nævn, er fuldt gennemført.



# Kapitel 7

## Klagesystemet på social- og beskæftigelsesområdet

### 1. Indledning

I dette kapitel gives først en generel beskrivelse af det amtslige og kommunale klagesystem på social- og beskæftigelsesområdet. Herefter følger en præsentation af de primære aktører i forbindelse med klagebehandlingen på området. Endelig diskuteres – i lyset af udvalgets principielle overvejelser - de problemer, der knytter sig hertil.

### 2. Generelle betragtninger

Kommunerne træffer afgørelser i en lang række forskellige sagstyper på social- og beskæftigelsesområdet. Der kan blandt andet peges på afgørelser efter lov om social service, lov om social pension, lov om aktiv socialpolitik, lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel, lov om integration af udlændinge i Danmark m.fl.

Kommunernes afgørelser angår navnlig sager om enkeltpersoners rettigheder og pligter efter social- og aktiveringslovgivningen, herunder blandt andet sager vedrørende kontanthjælp og aktivering, tilbud om støtte til børn og unge samt voksne med særlige behov, økonomiske tilskud på blandt andet børnepasningsområdet og sager om folke- og førtidspension. Som det fremgår er der tale om afgørelser, der ofte vil have ganske stor betydning for den enkelte.

Rekurssystemet på det sociale område har til hensigt at sikre, at kommuner og amters afgørelser og sagsbehandling er lovlige. Der er alene tale om prøvelse af retlige spørgsmål.

De eksisterende rekursmyndigheder har herudover en lovbestemt koordinerende funktion. Den Sociale Ankestyrelse har til opgave at påse, at afgørelser, der efter de sociale love kan påklages til de sociale nævn og i sidste ende ankestyrelsen selv, træffes i overensstemmelse med lovgivningen. Som led i denne koordinering følger ankestyrelsen kommuner, amter og de sociale nævns praksis. Endvidere vejleder ankestyrelsen om sin egen og de sociale nævns praksis. De sociale nævn har ligeledes en lovbestemt koordinerende funktion over for kommunerne.

### **3. Den nuværende klagestruktur på social- og beskæftigelsesområdet**

Hovedparten af alle klagesager på det kommunale område (næsten 75 pct.) vedrører som nævnt ovenfor social- og beskæftigelsesområdet.

I forhold til amtslige og kommunale afgørelser er klagestrukturen på social- og beskæftigelsesområdet sammensat af to forskellige systemer, der supplerer hinanden. Der er tale om en regional klagemyndighed (de sociale nævn), der som 1. klageinstans behandler langt den overvejende del af klagerne. Sager af generel eller principiel karakter kan dog indbringes for Den Sociale Ankestyrelse som 2. klageinstans. Et begrænset antal sager af særlig indgribende karakter kan endvidere påklages direkte til Den Sociale Ankestyrelse.

Med retssikkerhedsloven<sup>1</sup> er der således indført et enstrengt klagesystem på social- og beskæftigelsesområdet. De afgørelser, som kommuner og amter træffer efter den sociale lovgivning, skal således normalt indbringes for det sociale nævn som 1. klageinstans.

Klagestrukturen på det sociale område er, som det fremgår, inden for de senere år blevet forenklet på en række områder. Det bemærkes således, at klagesystemet i vid udstrækning allerede harmonerer med de generelle principper (retlig prøvelse, kun adgang til en 2. klageinstans i sager af generel eller principiel betydning), der er grundlaget for udvalgets overvejelser. Det er således vurderingen, at der kun vil være grundlag for at pege på muligheden for et begrænset antal ændringer.

---

<sup>1</sup> Lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område som senest ændret ved lovbekendtgørelse nr. 807 af 26. september 2002.

De eksisterende klageveje på det sociale område omfatter udover de sociale nævn og Den Sociale Ankestyrelse tillige klagerådene vedrørende personlig pleje og praktisk hjælp og ligestillingsnævnet. For en samlet oversigt henvises til bilag 8.

### 3.1. Klageråd vedrørende personlig pleje og praktisk hjælp /amtslige brugerråd

Inden klager i sager om personlig pleje og praktisk hjælp efter lov om social service kan indbringes for de sociale nævn, skal sagen behandles i de af hver kommune nedsatte klageråd.

#### Boks 7.1. Klagerådernes kompetence

I medfør af retssikkerhedslovens §§ 34-36 kan klagerådene se på:

- Klager over konkrete afgørelser om personlig pleje og praktisk hjælp.
- Klagerådet kan endvidere forelægge generelle og konkrete spørgsmål vedrørende personlig pleje og praktisk hjælp for kommunalbestyrelsen.

De kommunale klageråd vedrørende personlig pleje og praktisk hjælp består af 6 medlemmer. 3 medlemmer vælges af ældrerådet blandt dets medlemmer, 2 medlemmer vælges af den stedlige kommunalbestyrelse blandt sine medlemmer. Endelig udpeges 1 medlem af invalideorganisationerne i kommunen.

Klagerådene har ingen afgørelseskompetence, men udarbejder i anledning af hver enkelt klage en indstilling til kommunalbestyrelsen vedrørende den pågældende afgørelse. Klagerådet kan i den forbindelse henstille, at der træffes en ny afgørelse. Når kommunalbestyrelsen har vurderet klagen på baggrund af klagerådets indstilling, kan klagen, såfremt den opretholdes, indbringes for det sociale nævn. Det er således nødvendigt for klageren at klage to gange for at få sin sag behandlet i det sociale nævn.

**Tabel 7.1 Sagens udfald i klagerådene i 2001<sup>2</sup>**

Udfald	Henstilling til ændret afgørelse	Overensstemmelse	Behandlede klager samlet
Procentvis andel	35 pct.	65 pct.	100 pct

Lovgivningen indeholder ikke bestemmelser om klagerådenes bedømmelsesgrundlag. Retningslinjerne for klagerådenes virksomhed fastlægges af den stedlige kommunalbestyrelse i samarbejde med det enkelte klageråd.

Begrundelsen for klagerådene er historisk. I modsætning til tidligere er der i dag adgang til at klage over afgørelser i sager om hjælp til personlig pleje og praktisk hjælp til de sociale nævn.

Tilsvarende gælder, at det påhviler alle amter og Københavns og Frederiksberg Kommuner at nedsætte såkaldte brugerråd. Brugerrådene fungerer hovedsageligt som rådgivende organ vedrørende sociale anliggende i forhold til amtsrådet. Brugerrådet er endvidere klageråd for personer over 67 år, der enten har ophold på amtskommunale boformer, eller hvor amtskommunen sørger for praktisk bistand.

Brugerrådet består af indtil 7 medlemmer samt stedfortrædere. 3 medlemmer udpeges af De Samvirkende Invalideorganisationer, 2 medlemmer udpeget af amtsrådet, 1 medlem, der udpeges af amtsrådet efter forhandling med beboerrådene som repræsentant for beboerne i amtskommunale botilbud. Amtsrådet kan herudover efter forhandling udpege et medlem som repræsentant for andre brugergrupper i amtskommunen.

### **3.2. De sociale nævn**

De sociale nævn blev oprettet 1. juli 1998 i forbindelse med sociallovsreformen. Nævnene afløste de tidligere sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævnene, som blev nedlagt. Som det fremgår af indledningen ovenfor er nævnene som hovedregel 1. klageinstans for kommunale afgørelser truffet i henhold til sociallovgivningen.

---

<sup>2</sup> Der foreligger udelukkende oplysninger om den procentvise fordeling af klagerådernes afgørelser.



## Boks 7.2. De sociale nævns kompetence

De sociale nævn behandler fortrinsvist sager i medfør af:

- Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område
- Bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område
- Lov om social service
- Integrationsloven
- Repatrieringsloven

De sociale nævn består af en formand (statsamtmanden) og 5 medlemmer. Det enkelte nævn sættes afhængig af den type af sager, der skal behandles. Der er således reelt tale om en række forskellige nævn.

Medlemmerne og deres stedfortrædere udpeges af socialministeren efter indstilling fra kommuneforeningen i amtet, amtskommunen, LO, DA og De Samvirkende Invalide Organisationer. Medlemmer af de kommunale og amtskommunale udvalg, der behandler sager om hjælp til enkeltpersoner, kan ikke være medlemmer af de sociale nævn.

I de enkelte sager er nævnets sammensætning således, at samtlige medlemmer deltager i afgørelsen af de sager, der særligt vedrører de arbejdsmarkedsrettede ydelser, blandt andet ydelser efter sygedagpengeloven og ydelser efter aktivloven, dvs. revalidering og kontanthjælp. Når samtlige medlemmer deltager, kaldes det for et ”stort nævn”.

I andre sager, dvs. sager efter serviceloven, børnetilskudsloven, sygesikringsloven, inddrivelsesloven, lov om en børnefamilieydelse og boligstøtelovent, m.fl. deltager alene medlemmet fra kommuneforeningen, amtskommunen og De Samvirkende Invalideorganisationer. I de tilfælde, hvor det kun er en del af nævnet, der mødes, kaldes det for et ”lille nævn”.

I sager, hvor der både skal træffes afgørelse efter de bestemmelser, der skal behandles af hele nævnet, og efter andre bestemmelser, skal sagen behandles i ”det store nævn”. Både i det store og det lille nævn træffes afgørelserne ved almindeligt flertal. Ved stemmelighed er formandens stemme udslagsgivende.

I sager om magtanvendelse over for voksne fungerer de sociale nævn dog som godkendelsesmyndighed i forhold til kommunens eller amtets be-

slutning, når den træffes mod den pågældende egen vilje, jf. servicelovens kapitel 21.

Herunder træffer de sociale nævn som 1. instans i medfør af servicelovens § 109e – efter indstilling fra amtet eller kommunen – afgørelse i sager om optagelse i særlige botilbud uden samtykke.

**Tabel 7.2. Sagernes udfald i de sociale nævn i 2001**

Udfald	Medhold	Stad-fæstet	Hjem-visning	Afvisning eller bortfald af klage	Andet	Behandlede klager samlet
Antal	4.277	21.495	3.484	4.116	298	33.670
Procentvis andel	13 pct.	64 pct.	10 pct.	12 pct.	1 pct.	100 pct.

Der er nedsat ét socialt nævn i hvert amt. Det sociale nævn sekretariatsbetjenes af det stedlige statsamt. Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner sekretariatsbetjenes dog af Den Sociale Sikringsstyrelse.

### **Boks 7.3. Antal af formandsafgørelser**

De sociale nævn behandlede i 2001 mere end 33.000 sager. I gennemsnit blev godt 50 % af alle de sociale nævns afgørelser i 2001 truffet administrativt af formanden alene. I sager vedrørende Københavns og Frederiksberg Kommuner, hvor det sociale nævn sekretariatsbetjenes af Den Sociale Sikringsstyrelse, var tallet godt 70 %.

Baggrunden for, at man valgte at regionalisere en stor del af klagebehandlingen på det sociale område (tidligere i de såkaldte amtsankenævn) er beskrevet i Socialreformkommissionens betænkning fra 1969.<sup>3</sup> Det fremgår blandt andet, at det efter kommissionens opfattelse ville være hensigtsmæssigt, hvis borgeren – i sager, hvor kendskab til lokale forhold spillede en rolle – kunne klage til en regional myndighed, herunder at det ville give bedre muligheder for personligt fremmøde.

Det var endvidere en væsentlig forudsætning for Socialreformkommissionen, at såvel de regionale klageinstanser som den centrale sidste instans ikke blev domineret af medlemmer med en juridisk baggrund. Deltagelsen af beskikkede medlemmer skulle således sikre, at der tilførtes den en-

<sup>3</sup> Socialreformkommissionens 1. betænkning: *Det sociale tryghedssystem – struktur og dagpenge*. Betænkning nr. 543, 1969.

kelte klageinstans en bredere viden om befolkningens generelle levevilkår og opfattelse af det pågældende område. Det var kommissionens ønske, at dette synspunkt skulle have særlig vægt i de sager, hvor afgørelsen ikke alene beror på en fortolkning af juridiske spørgsmål.

Kommissionen lagde således vægt på, at de beskikkede medlemmer repræsenterede et bredt udsnit af befolkningen og pegede derfor på organisationer, der repræsenterede arbejdsmarkedets parter og de kommunale organisationer.

På baggrund af Socialreformkommissionens betænkning nedsattes herefter pr. 1. april 1976 i hvert amt et amtsankenævn og et revaliderings- og pensionsnævn. For Københavns og Frederiksberg Kommuner blev der oprettet et fællesnævn.

Revaliderings- og pensionsnævnene bestod af 1 formand og 2 medlemmer indstillet af den stedlige kommuneforening, 2 medlemmer fra det stedlige arbejdsmarkedsnævn og 1 medlem fra De Samvirkende Invalideorganisationer. Formanden blev udpeget af socialministeren.

Ankenævnet bestod af 1 formand udpeget af socialministeren og 2 medlemmer udpeget af amtsrådet blandt dets medlemmer. Pr. 1. januar 1992 afløste de sociale ankenævn amtsankenævnene. Som følge heraf blev amtsrådenes udpegningsret overdraget til de stedlige kommuneforeninger.

Med sociallovsreformen i 1998 blev klagevejene som udgangspunkt ens i sociale sager, uanset om det er en kommune eller et amt, der træffer afgørelsen.

De sociale nævn kan i henhold til retssikkerhedslovens § 69 alene prøve retlige spørgsmål. Det følger af § 11 i bekendtgørelsen om retssikkerhedsloven, at formanden for det enkelte nævn har ansvaret for, at en sag bliver tilstrækkeligt oplyst og forberedt, herunder med hensyn til lægelige udtalelser og udtalelser fra eventuelle andre sagkyndige.

### **3.3. Den Sociale Ankestyrelse**

Den Sociale Ankestyrelse blev oprettet i 1973 på baggrund af Socialreformkommissionens ovenfor omtalte betænkning. Sigtet med ankestyrelsen var at etablere en samlet, uafhængig klageinstans, blandt andet for

derved at give bedre muligheder for at foretage en helhedsvurdering af de sociale sager.

#### **Boks 7.4. Den Sociale Ankestyrelses kompetence**

Den Sociale Ankestyrelse fungerer som 1. klageinstans i følgende tilfælde på det kommunale område:

- På Socialministeriets område: Sager om hjælpeforanstaltninger uden samtykke for børn og unge, afgjort af børn- og ungeudvalgene i kommunerne samt sager om magtanvendelse overfor voksne, afgjort af de sociale nævn
- På Indenrigs- og Sundhedsministeriets område: Sager efter lov om sygesikring og ydelser og transport afgjort af amtskommunerne samt sager om transport efter lov om sygehusvæsenet

Ankestyrelsen fungerer som 2. klageinstans i følgende tilfælde på det kommunale område:

- På Socialministeriets område: Sager efter lov om social service, lov om social pension, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag samt efter lov om retssikkerhed og administration på det sociale område
- På Indenrigs- og Sundhedsministeriets område: Sager efter lov om sygesikring afgjort af kommunerne som 1. instans
- På Beskæftigelsesministeriets område: Sager efter lov om aktiv socialpolitik, lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel samt efter lov om delpension
- Lov om integration af udlændinge i Danmark og lov om repatriering (INT), Lov om børnefamilieydelse (SKM), Lov om inddrivelse af underholdsbidrag (JM), Lov om boliger for ældre og personer med handicap (ØEM) samt sager om søskendemoderation og friplads til børn i skolefritidsordninger (UVM)

Ankestyrelsen består af en styrelseschef, vicedirektør og et antal ankechefer samt et antal beskikkede medlemmer, der udpeges af socialministeren.

De beskikkede medlemmer udpeges efter indstilling fra DA, LO, FTF, Amtsrådsforeningen, KL, De Samvirkende Invalideorganisationer samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. Der kan ikke udpeges medlemmer, der er fyldt 66 år, ligesom personer, der er medlem af et socialt nævn, ikke kan udpeges. Personer, der tidligere i 2 perioder har været beskikket som medlem af ankestyrelsen, eller som er ansat inden for den offentlige social- og sundhedsforvaltning eller på institutioner med et socialt formål, kan heller ikke udpeges.

Sammensætningen varierer alt efter, hvilken type sag ankestyrelsen skal behandle. Afgørelser træffes som udgangspunkt på et møde (deltagelse af 2 medlemmer og 1 ankechef – også omtalt som et ”lille nævn”). I sager som ankestyrelsen vurderer er egnet hertil, kan afgørelsen dog træffes ved skriftlig votering efter indstilling fra ankestyrelsen.

Afgørelserne i de sager, der behandles af det ”lille nævn”, træffes ved almindeligt stemmeflertal. Formanden kan imidlertid beslutte, at en afgørelse ikke skal have virkning, hvis vedkommende mener, at der kan rejses tvivl om dens juridiske holdbarhed. I så fald skal afgørelsen træffes ved udvidet votering.

Udover de sager, hvor afgørelsen kan træffes ved udvidet votering (deltagelse af 2 medlemmer og 2 ankechefer på mødet), skal blandt andet sager om afgørelser truffet af børn og unge-udvalgene altid afgøres ved udvidet votering. Det er således ikke muligt at delegere afgørelseskompetencen i disse sager til ankestyrelsens formand eller sekretariat. Afgørelserne træffes ved almindeligt stemmeflertal. Ved stemmelighed er formandens stemme udslagsgivende.

**Tabel 7.3. Sagens udfald i Den Sociale Ankestyrelse i 2001**

Udfald	Medhold	Stad-fæstet	Hjem-visning	Afvisning eller bortfald af klage	Andet	Behandlede klager samlet
Antal	129	116	25	3.212	-	3.482
Procentvis andel	4 pct.	3 pct.	0,7 pct.	92 pct.	-	100 pct.

Den Sociale Ankestyrelse modtog i 2001 3.482 sager som 2. klageinstans. Heraf var ca. 500 sager rekurreret for sent ligesom 2.712 klager blev afvist, da de ikke var af generel eller principiel karakter. 270 principielle sager blev realitetsbehandlet. Heraf blev ca. halvdelen ændret. 9 pct. (25) blev hjemvist. Samlet set svarer det til en omgørelsesprocent på ca. 4,7 % af alle de sager, som ankestyrelsen modtog som 2. klageinstans.

Den Sociale Ankestyrelse fungerer i dag primært som 2. klageinstans for de kommunale afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet, der er afgjort i de sociale nævn, og som ankestyrelsen anser for at være af generel eller principiel karakter.

Herudover fungerer ankestyrelsen som 1. klageinstans for enkelte, udvalgte kommunale og amtslige afgørelser. Det gælder eksempelvis i forhold til

sager om magtanvendelse over for voksne, som afgøres af en kommune eller et amt efter godkendelse i de sociale nævn. Endvidere gælder det i forhold til børn og unge-udvalgenes afgørelser om tvangsfjernelse af børn og unge. I 2001 behandlede ankestyrelsen 468 børnesager og 7 magtanvendelsessager.

Den Sociale Ankestyrelse fungerer herudover som 1. klageinstans i sager om ydelser og transport efter lov om offentlig sygesikring og sager om transport efter lov om sygehusvæsenet. Endelig behandler ankestyrelsen som 1. klageinstans en række statslige afgørelser truffet af blandt andet Arbejdsskadestyrelsen.

Det følger af retssikkerhedslovens § 69, at Den Sociale Ankestyrelse er begrænset til at foretage en vurdering af indkomne klagers retlige spørgsmål. Ankestyrelsen forholder sig herudover selvstændigt til faglige vurderinger, herunder lægefaglige vurderinger.

### **3.4. Praksiskoordinering**

Den Sociale Ankestyrelse og de sociale nævn har til opgave at sørge for, at afgørelser, der efter de sociale love kan indbringes for disse to myndigheder, er i overensstemmelse med lovgivningen.<sup>4</sup> Det følger af retssikkerhedsloven, at ankestyrelsen har ansvaret for denne praksiskoordinering på landsplan, hvorimod nævnenes ansvar er begrænset til deres respektive regionale myndighedsområder.

Praksiskoordineringen har til formål at sikre en ligebehandling af borgerne, og at kommunernes afgørelsesvirksomhed er ensartet i overensstemmelse med lovgivningen og ankestyrelsens praksis.

Til brug for dette arbejde råder ankestyrelsen over en række instrumenter, herunder kan der blandt andet nævnes udstedelse af meddelelser om relevante principielle afgørelser, telefonisk og skriftlig vejledning, gennemførelse af undervisningsforløb mv.

Som led i praksiskoordineringen gennemføres endvidere praksisundersøgelser. Ved en praksisundersøgelse indkaldes et antal sager fra de relevante myndigheder. Sagerne gennemgås herefter med henblik på en vurdering

---

<sup>4</sup> Der kan i det hele henvises til retssikkerhedslovens §§ 76 og 78.

af kvaliteten i de enkelte afgørelser. Undersøgelserne gennemføres på grundlag af en mellem ankestyrelsen og de sociale nævn aftalt emneliste. Ankestyrelsen gennemføre 3 større praksisundersøgelser om året.

Resultaterne af de enkelte praksisundersøgelser offentliggøres i en rapport.

Udvalget har drøftet de sociale nævn og Den Sociale Ankestyrelses adgang til at foretage praksiskoordinering i forhold til kommuner og amter og de problemstillinger, der knytter sig hertil. Udvalget har ikke taget stilling til spørgsmålet. KL og Amtsrådsforeningen anbefaler, at problemstillingen belyses yderligere i det forum for regelforenkling, som regeringen og de kommunale parter tidligere har nedsat.

### **3.5. Retspraksis på serviceområdet**

Den sociale lovgivning vedrørende service er i vid udstrækning udformet som rammelovgivning med formålsbestemmelser. Dette betyder, at afgørelser kan være forskellige inden for lovens rammer, og at retspraksis kan ændre sig over tid uden at komme i strid med lovgivningen.

For eksempel kan klageinstansernes afgørelser påvirke tildelingen af hjælpemidler og vil herigennem kunne få indflydelse på den praksis kommuner og amter følger i deres konkrete vurderinger fra sag til sag. Den teknologiske udvikling og den stadige produktudvikling har særlig betydning på blandt andet hjælpemiddelområdet, hvilket kan medføre både en stigning og et fald i udgifterne. Selvom det kan være svært for kommunerne altid at følge den samfundsmæssige udvikling på dette område, er spørgsmål herom en del af den retlige prøvelse.

### **3.6. Ligestillingsnævnet**

Folketinget har for nylig besluttet, at Ligestillingsnævnet skal gøres permanent. Nævnet er derfor ikke indgået i udvalgets overvejelser om ændringer i den nuværende klagestruktur på social- og beskæftigelsesområdet.

#### **4. Overvejelser om ændringer i klagestrukturen mv. på social- og beskæftigelsesområdet**

Klagestrukturen på social- og beskæftigelsesområdet er – som det fremgår ovenfor – allerede på en lang række punkter i overensstemmelse med de principper, udvalget har peget på som nødvendige for at skabe et mere enstrengt klagesystem på eksempelvis miljø- og skatteområdet.

##### **4.1. Klageråd vedrørende personlig pleje og praktisk hjælp /amtslige brugerråd**

Af beskrivelsen ovenfor fremgår, at klage- og brugerrådene ikke har nogen selvstændig afgørelseskompetence. Fraværet af regler, der fastlægger et entydigt grundlag, på baggrund af hvilket rådene bedømmer indkomne klager, bevirker, at de i konkrete sager har mulighed for at anvende et vurderingsgrundlag, der ikke har sammenhæng med den prøvelse, klageinstansen (de sociale nævn) foretager. Det erindres, at de sociale nævns prøvelse er begrænset til retlige spørgsmål.

Udvalget er derfor af den opfattelse, at klagerådene og den klagebehandling, der foretages af de amtslige brugerråd ikke umiddelbart falder inden for rammerne af den almindelige klagestruktur på det sociale område. De to organer kan på den baggrund være med til at skabe uklarhed og forvirring om kompetenceforholdene i klagebehandlingen på det sociale område.

På denne baggrund kunne det overvejes, om klagebehandlingen på hjemmehjælpsområdet i stedet bør følge det system, der i øvrigt gælder i medfør af sociallovgivningen.

Imod en sådan nedlæggelse/afskaffelse af klagebehandlingen taler imidlertid, at begge organer kan være medvirkende til at varetage en lokalt forankret rådgiverfunktion for de berørte borger.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen er af den opfattelse, at en opretholdelse af klagerådene – og de tilsvarende klager, der behandles af de amtslige brugerråd – ikke gavner borgerne. De skaber uklarhed med hensyn til, hvem der er ansvarlig klagemyndighed, og bidrager derved kun til en længere sagsbehandlingstid for den enkelte borger. Ud fra hensynet til enkelhed i klagesystemet anbefaler Kommunernes Landsfor-



ening og Amtsrådsforeningen derfor, at klagerådene bliver nedlagt, og at den klagebehandling, der foretages af de amtslige brugerråd, afskaffes.

#### **4.2. De sociale nævn**

Bortset fra klagerådene og klagebehandlingen hos de amtslige brugerråd er den gældende struktur på social- og beskæftigelsesområdet en regional model, hvorefter klagebehandlingen vedrørende en bred vifte af sagstyper er samlet hos de sociale nævn.

Udgangspunktet er fraveget på nogle ganske få områder. I sager vedrørende magtanvendelse over for voksne fungerer de sociale nævn således som godkendelsesmyndighed i forhold til amter og kommuners beslutninger, hvis foranstaltning iværksættes mod den pågældendes vilje.

De sociale nævns behandling af sager om magtanvendelse skal ske i det ”store nævn”. Afgørelseskompetencen i disse sager kan således ikke delegeres til formanden eller nævnets sekretariat. De sociale nævn træffer endvidere – efter indstilling fra kommunen eller amtet – afgørelse som 1. instans i sager om optagelse i særlige botilbud uden samtykke.

Begrundelsen for, at disse afgørelser ikke følger det normale klagesystem, er ønsket om at styrke den enkeltes retssikkerhed i forbindelse med de anvendte indgreb.<sup>5</sup>

Hvis der ses bort fra de ovennævnte særlige tilfælde, er strukturen på social- og beskæftigelsesområdet således både enkel og overskuelig. Endvidere er de sociale nævns prøvelsesgrundlag allerede i overensstemmelse med princippet om, at klageorganerne som udgangspunkt alene skal kunne foretage en retlig prøvelse. Endelig kan der peges på, at adgangen til at påklage de sociale nævns afgørelser til Den Sociale Ankestyrelse som 2. klageinstans er begrænset til generelle eller principielle spørgsmål.

Udvalget finder på den baggrund ikke anledning til at foreslå ændringer af strukturel karakter i forhold til de sociale nævn.

---

<sup>5</sup> Lov nr. 392 af 2. juni 1999 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Som nævnt tidligere er det udvalgets opfattelse, at overvejelserne om sammensætningen af råd og nævn i højere grad bør tage udgangspunkt i det prøvelsesgrundlag, det enkelte klageorgan er underlagt.

De sociale nævn bygger på et lægmandssystem, der især har til hensigt at sikre, at der tilføres den regionale klagemyndighed en viden om befolkningens levevilkår og opfattelser vedrørende det pågældende sagsområde. Medlemmerne udpeges således delvist efter indstilling fra et antal interesseorganisationer. De sociale nævn er i prøvelsen af indbragte sager begrænset til retlige spørgsmål.

Anvendelsen af læge repræsentanter i forbindelse med klagebehandling i råd og nævn kan være af stor betydning for accepten af de afgørelse, den pågældende myndighed træffer. Endvidere kan de pågældende tilføre nævnets arbejde en nyttig viden, om forholdene på det pågældende område. Brugen af særlige repræsentanter kan dog også give anledning til problemer. Der kan særligt peges på de vanskeligheder, der kan være forbundet med at finde en fornuftig balance mellem repræsentanter med forskellige baggrunde.

I sager om magtanvendelse overfor voksne, hvor de sociale nævn er 1. instans, er der efter udvalgets opfattelse særdeles vægtige grunde, der taler for, at klagebehandlingen foregår i et kollegialt sammensat organ. For så vidt angår disse sager, men i et vist omfang også de øvrige sager, finder udvalget anledning til at bemærke, at der ofte er tale om komplicerede sager med et udpræget behov for inddragelse af sagkundskab, ligesom afgørelserne er af meget vidtrækkende betydning for klagerens personlige forhold.

Efter en samlet vurdering er det udvalgets opfattelse, at en afskaffelse af lægmandsrepræsentationen i de sociale nævn ikke kan anbefales.

Udvalget har noteret sig, at en betydelig del af de sociale nævns afgørelser træffes af formanden (statsamtmanden) alene.

Det følger af retssikkerhedsbekendtgørelsens § 14, stk. 1, at samtlige nævnets medlemmer skal deltage, når der træffes afgørelse i konkrete sa-

ger.<sup>6</sup> Nævnet er dog beslutningsdygtigt, når blot formanden og 3 andre af dets medlemmer er tilstede. Undtagelsesvis kan formanden vælge selv at træffe afgørelse uden forelæggelse i et møde, hvis han skønner, at der er tilvejebragt et forsvarligt grundlag, og der ikke er tvivl om afgørelsen, jf. retssikkerhedsbekendtgørelsens § 16.

Som nævnt ovenfor blev retssikkerhedslovens § 69 i 2002 ændret således, at prøvelsen fremover alene omfatter retlige spørgsmål, hvilket taler for en styrkelse af det juridisk faglige element i afgørelserne. Siden den nuværende klageordning blev indført har der endvidere på en række områder udviklet sig en klar praksis, hvilket gør behovet for, at afgørelserne træffes af nævnet mindre.

På den baggrund kan det efter udvalgets opfattelse overvejes at tydeliggøre den nuværende praksis, hvorefter formandsafgørelser er hovedprincippet, og nævnsbehandlingen kun anvendes, hvis der er tvivl om afgørelsens udfald. Det kan i denne forbindelse nævnes, at det allerede fremgår eksplicit af retssikkerhedslovens § 71, stk. 2, at formanden for det sociale nævn selv afgør de sager, hvor der ikke er tvivl om udfaldet.

Udvalget er dog samtidig opmærksomt på, at der kan findes særlige områder, der i givet fald må undtages fra den foreslåede hovedprincip. Der kan blandt andet peges på visse sager om magtanvendelse.

Samlet er det efter udvalgets opfattelse mest hensigtsmæssigt, at den klagebehandling, der varetages af de sociale nævn, fortsat varetages regionalt. Udvalget finder herudover ikke, at der er grundlag for ændre i reglerne om de sociale nævns sammensætning. Dog kunne det overvejes at præcisere, at nævnsbehandlingen udelukkende anvendes i det omfang, hvor der er tvivl om konkrete sagers udfald.

---

<sup>6</sup> Bekendtgørelse nr. 1187 af 17.12. 2002 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

### **4.3. Den Sociale Ankestyrelse**

#### **4.3.1. Ankestyrelsen som 1. klageinstans**

Som nævnt fungerer Den Sociale Ankestyrelse som første og eneste klageinstans i forhold til enkelte, udvalgte kommunale og amtslige afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet.

For så vidt angår de sager, der vedrører børn og unge-udvalgenes afgørelser om blandt andet anbringelse af børn og unge uden for hjemmet, bør det anføres, at der er tale om særdeles indgribende afgørelser, der i kommunerne træffes under medvirken af blandt andet en dommer og en pædagogisk-psykologisk sagkyndig. I ankestyrelsens klagebehandling er der som følge af sagernes indgribende karakter foreskrevet udvidet votering, hvor 2 ankechefer medvirker.

Ordningen må anses for begrundet i disse sagers ganske særlige og indgribende karakter, hvorfor udvalget ikke finder, at der er grundlag for at foreslå ændringer på dette område.

I visse sager om magtanvendelse over for voksne træffes beslutningen af en kommune eller et amt efter godkendelse i de sociale nævn. De sociale nævns godkendelser i sådanne sager kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse. Der er således tale om, at ankestyrelsen er 1. og ikke 2. klageinstans i forhold til det sociale nævns beslutning om at godkende afgørelsen.

Som nævnt tidligere er begrundelsen for, at de sociale nævn i disse sager fungerer som 1. instans hensynet til den enkeltes retssikkerhed.

På denne baggrund finder udvalget ikke, at der er grundlag for at ændre ved Den Sociale Ankestyrelses rolle som 1. klageinstans på dette område.

#### **4.3.2. Ankestyrelsen som 2. klageinstans**

Udvalget har givet udtryk for det generelle synspunkt, at det som hovedregel må antages, at muligheden for at få behandlet sin klage hos én rekursinstans vil yde den enkelte en fornøden grad af retsbeskyttelse. Synspunktet kan også udtrykkes på den måde, at der efter udvalgets opfattelse skal foreligge særlige omstændigheder, for at indførelsen eller opretholdelsen af en 2. klageinstans kan tiltrædes.

Udvalget er således opmærksomt på, at der kan foreligge særlige forhold, der berettiger, at sager af blandt andet generel eller principiel karakter kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse som 2. klageinstans. Der kan i den forbindelse peges på, at der er tale om en lang række forskellige sager, der afgøres i 14 forskellige regionale klagemyndigheder samt Den Sociale Sikringsstyrelse i København med deraf følgende risiko for en uensartet praksis.

Der bør herudover lægges vægt på, at det er en forholdsvis lille del af de sociale nævns sager, der indbringes for ankestyrelsen, ligesom det er ankestyrelsen selv, der afgør, om en sag er af generel eller principiel karakter. Af de 3.500 sager, der sidste år blev påklaget, var det kun 270 sager, der blev optaget til realitetsbehandling. Knap 50 pct. af disse sager blev omgjort.

På baggrund af ovenstående finder udvalget ikke anledning til at foreslå ændringer i den nuværende struktur, hvorefter Den Sociale Ankestyrelse i sager af generel eller principiel karakter fungerer som 2. klageinstans på social- og beskæftigelsesområdet.

### **4.3.3. Ankestyrelsens sammensætning**

Som det er fremgået behandler Den Sociale Ankestyrelse klagesager både som 1. og 2. instans.

For så vidt angår de sager, der, fordi de er af generel eller principiel betydning, kan påklages til Den Sociale Ankestyrelse, er formålet med klagebehandlingen, at ankestyrelsen gennem sine afgørelser autoritativt i forhold til kommunerne og de sociale nævn fastlægger den fremtidige praksis på det pågældende område. Accepten af de afgørelser, ankestyrelsen træffer, er således af meget stor betydning.

I de sager, hvor ankestyrelsen fungerer som 1. klageinstans, blandt andet sager om tvangsfjernelse af børn og magtanvendelse overfor voksne, er der efter udvalgets opfattelse særdeles vægtige grunde, der taler for, at klagebehandlingen foregår i et kollegialt sammensat organ.

For så vidt angår disse sager, men i et vist omfang også de øvrige sager, finder udvalget anledning til at bemærke, at der ofte er tale om komplice-

rede sager med et udpræget behov for inddragelse af sagkundskab, ligesom afgørelserne er af meget vidtrækkende betydning for klagerens personlige forhold.

Selvom prøvelsen af de indklagede sager er begrænset til retlige spørgsmål, er sagerne i begge tilfælde af en sådan karakter, at der næppe kan anføres væsentlige argumenter for en ændret sammensætning af Den Sociale Ankestyrelse.

På baggrund af ovennævnte finder udvalget ikke anledning til at anbefale en ændring af medlemssammensætningen i Den Sociale Ankestyrelse.

## **5. Sammenfatning**

Det er udvalgets vurdering, at klagestrukturen på social- og beskæftigelsesområdet i det væsentlige forekommer enkel, ligesom bedømmelsesgrundlaget i såvel de sociale nævn som Den Sociale Ankestyrelse er begrænset til retlige spørgsmål. Udvalget har derfor kun fundet begrænset anledning til at fremsætte forslag om forenklinger.

Udvalget har drøftet de sociale nævn og Den Sociale Ankestyrelses adgang til at foretage praksiskoordinering i forhold til kommuner og amter og de problemstillinger, der knytter sig hertil. Udvalget har ikke taget stilling til spørgsmålet. KL og Amtsrådsforeningen anbefaler, at problemstillingen belyses i det forum for regelforenkling, som regeringen og de kommunale parter tidligere har nedsat.

Klagerådene vedrørende personlig pleje og praktisk hjælp og de tilsvarende klagesager, der behandles af det amtslige brugerråd falder uden for den normale klagestruktur på socialområdet. Klagebehandlingen ved de to organer kunne derfor overvejes nedlagt. Imod en nedlæggelse taler, at de kan være medvirkende til at sikre en lokalt forankret rådgiverfunktion for de berørte borgere.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen er af den opfattelse, at en opretholdelse af klagerådene – og de tilsvarende klager, der behandles af de amtslige brugerråd – ikke gavner borgerne. De skaber uklarhed med hensyn til, hvem der er ansvarlig klagemyndighed, og bidrager dermed kun til en længere sagsbehandlingstid for den enkelte borger. Ud fra

hensynet til enkelhed i klagesystemet anbefaler Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen derfor, at klagerådene bliver nedlagt, og at den klagebehandling, der foretages af de amtslige brugerråd, afskaffes.

Udvalget har endelig drøftet sammensætningen af de sociale nævn, herunder om det læge element bør afskaffes. Det er vurderingen, at det vil være en fordel, hvis den læge repræsentation i de sociale nævn bevares i de sager, hvor der er tvivl om afgørelsen.

Det er udvalgets anbefaling, at dette gennemføres ved, at de gældende regler præciseres således, at afgørelseskompetencen i de sager, hvor der ikke er tvivl om udfaldet delegeres til nævnets formand. Nævnet vil herefter alene skulle deltage i behandlingen af de sager, hvor udfaldet er tvivlsomt.





# Kapitel 8

## Klagesystemet på øvrige områder

### 1. Indledning

I kapitlerne 5, 6 og 7 er der set nærmere på mulighederne for en forenkling af klagesystemet inden for bestemte sektorer: miljøområdet, skatteområdet og social- og beskæftigelsesområdet. Uden for de nævnte sektorer findes der imidlertid også en mere blandet kategori af klageorganer med et betydeligt mindre sagsantal, som kan være med til at komplicere billedet af de kommunale klageveje. I kapitel 8 undersøges derfor mulighederne for en forenkling på nogle øvrige områder, som ikke indgår i de sektorer, der er gennemgået i kapitel 5, 6 og 7.

### 2. Udvalgte områder og mulige veje til forenkling

#### 2.1. Udvalgte områder

Udvalget har i dette kapitel koncentreret sine overvejelser om typer af sager, hvor der trods et lille sagsantal er grund til at overveje en forenkling gennem sammenlægning med andre klageorganer, der behandler lignende sager.

Ikke omfattet af udvalgets overvejelser er således de klageorganer, hvor der eksempelvis på grund af et meget lille sagsantal, sagernes helt specielle karakter eller en meget nær sammenhæng med myndighedens øvrige opgaver allerede på det foreliggende grundlag ikke er fundet grundlag for at gå videre med overvejelser om en forenkling gennem sammenlægning med andre klageorganer.

Nedenfor gives en skematisk oversigt over de retsområder og klageorganer på det kommunale opgaveområde, der analyseres i afsnit 3.

Tabel 2.1. Klageområder og klagemyndigheder – overblik

Område /retsgrundlag	Klageorganer	Sager (årligt)	Prøvelse	Vurdering Egned til regionalisering?
<b>Veje m.v.</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• vejbidragslov</li> <li>• lov om vintervedligehold.</li> <li>• lov om offentlige veje</li> <li>• privatvejsloven</li> </ul>	Vejdirektoratet	Ca. 300 sager	Retlig prøvelse. I ekspropriations-sager dog fuld prøvelse.	Muligvis egned
<ul style="list-style-type: none"> <li>• lov om offentlige veje</li> <li>• privatvejsloven</li> </ul>	Taksationskommissionerne	Ej oplyst. Ikke central registrering – dog indtrykket, at det er ganske få sager.	Retlig prøvelse fsva. lov om offentlige veje og privatvejsloven. Erstatnings- og bidragsfastsættelse i øvrigt.	Ikke egned
<ul style="list-style-type: none"> <li>• færdselsloven</li> </ul>	Justitsministeriet	Ej oplyst (omlagt fra Trafikministeriet i 2001)	Retlig prøvelse	Ikke egned
<b>Vandløb</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• vandløbsloven</li> </ul>	Skov- og Naturstyrelsen (se kapitel 5)	-	-	-
	Taksationskommissionerne	Ej oplyst. Ikke central registrering – dog indtrykket, at det er ganske få sager	Fuld prøvelse af kommunernes fastsættelse af bidrag til vandløbsregulering og vedligeholdelse.	Ikke egned
<b>Byfornyelse</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• lov om byfornyelse</li> </ul>	Byfornyelsesnævnene	21 sager i 2001	Retlig prøvelse	Egned
	Taksationskommissionerne	Ej oplyst. Ikke central registrering – dog indtrykket at det er få sager	Fuld prøvelse af kommunernes fastsættelse af erstatning eller godtgørelse	Ikke egned

	Erhvervs- og Boligstyrelsen	Ganske få sager	Ekspropriation, fuld prøvelse	Muligvis egnet
<b>Uddannelse</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser</li> </ul>	Klageudvalgene for grundlæggende social- og sundhedsuddannelser	Ej oplyst (nyoprettet)	Fuld prøvelse	Ikke egnet
<ul style="list-style-type: none"> <li>folkeskoleloven (specialundervisning)</li> </ul>	Klagenævnet for vidtgående specialundervisning	Ca. 200 sager	Fuld prøvelse	Muligvis egnet

## 2.2. Mulige veje til forenkling

Forenkling af klagevejene inden for de udvalgte områder kan f.eks. ske gennem en sammenlægning med andre klageorganer enten på centralt niveau eller gennem en regional model.

I den forbindelse bemærkes, at regionale statslige myndigheder, der behandler en bred vifte af kommunale klagesager, allerede i dag er en velkendt model. Den største samlede regionale klagemyndighed er baseret på statsamterne, som dels sekretariatsbetjener de sociale nævn og de psykiatriske patientklagenævn og samtidig fungerer som egentlig klageinstans i forhold til kommunernes afgørelser efter byggeloven.

En mulig vej til at forenkle klagestrukturen på det kommunale opgaveområde kunne således være at se på, om der vil være fordele forbundet med at lægge klagesager, der i dag er placeret hos forskellige regionale eller centrale klageinstanser, samme sted som de mange klagesager, der i dag behandles i de sociale nævn. Der henvises herved til kapitel 4.

I kapitlet ses der både på klageorganer, der i forvejen er regionale, og på klageorganer, der er organiseret centralt.

I analysen af de klageorganer, der i forvejen er regionale, vil det navnlig være relevant at se på, om der vil være fordele eller ulemper knyttet til eventuelt at udskille eller omlægge opgaver fra de eksisterende klageorganer til en ny regional klagemyndighed for at opnå forenkling af den vej.

For så vidt angår de klageorganer, der i dag er organiseret centralt, vil det være relevant at se på, dels om der kan ske en forenkling gennem samling i eksisterende eller nye, centrale klageorganer, dels om de pågældende klageorganers opgaver vurderes at have en sammenhæng med opgaver, der i dag løses regionalt, således at opgaverne med fordel kan udskilles til en eksisterende eller ny regional klagemyndighed, eller om der af andre grunde vurderes at kunne være fordele forbundet med en regionalisering.

### **3. Analyse af de enkelte områder**

#### **3.1. Vejområdet**

##### **3.1.1. Vejdirektoratet**

###### *Beskrivelse*

Vejdirektoratet behandler klager over afgørelser truffet af kommuner og amtskommuner efter lov om offentlige veje, lov om private fællesveje (privatvejsloven), lov om grundejerbidrag til offentlige veje (vejbidragslov) og lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje. Sagerne efter lov om offentlige veje og privatvejsloven udgør langt hovedparten af sagerne.

Der er kun adgang til at klage til Vejdirektoratet efter de ovennævnte love for så vidt angår retlige spørgsmål. I ekspropriationsager foretages dog tillige en prøvelse af skønnet. Der foretages ikke besigtigelser. Antallet af indkomne sager i 2001 var ca. 315 og antallet af realitetsbehandlede sager i samme tidsrum ca. 188.

Vejdirektoratet behandler ikke klagesager på det statslige område. Vejdirektoratets vejlovsjuridiske enhed varetager imidlertid en række andre opgaver på vejlovsområdet, herunder opgaver, der løses i tæt samarbejde med Vejdirektoratets tekniske eksperter. Endvidere besvarer Vejdirektoratet forespørgsler om fortolkning af vejlovgivningen og formidler viden på vejlovsområdet, ligesom Vejdirektoratet yder bistand til Trafikministeriet i forbindelse med ministerbetjening, herunder ved besvarelse af folketingsspørgsmål og udarbejdelse af lovforslag. Hertil kommer, at Vejdirektoratets vejlovsjuridiske enhed yder juridisk bistand til Vejdirektoratets driftsenhed, der som vejbestyrelse for statens veje (hovedlandevejene) i sin administration er undergivet vejlovgivningens regler vedrørende offentlige veje.

De opgaver, Vejdirektoratet udfører på vejlovsområdet, varetages af ca. 5 AC-årsværk (jurister) og ca. ½ HK-årsværk. Det er Vejdirektoratets vurdering, at ca. halvdelen af de 5 AC-årsværk på vejlovsområdet går til løsning af opgaver uden for det kommunale opgaveområde, som fortsat vil skulle varetages centralt.

### *Vurdering*

Der ses ikke umiddelbart at være grundlag for en forenkling af klagestrukturen på vejlovsområdet på centralt niveau. Der er senest ved ressortomlægningen i november 2001 taget stilling til fordelingen af sager efter vejlovgivningen mellem Justitsministeriet og Trafikministeriet, og der findes ikke på det foreliggende grundlag at være basis for at ændre herved.

Vejdirektoratets opgaver som klageinstans i forhold til kommunale og amtskommunale afgørelser på vejlovsområdet kunne muligvis være egnede til regionalisering, blandt andet fordi der er tale om meget konkret funderede afgørelser, der er af betydning for lokalsamfundet.

Det bemærkes dog, at Vejdirektoratet i forbindelse med klagebehandlingen på vejlovsområdet ikke foretager besigtigelser. Det lokalkendskab, der kan opnås via grund- og temakort, herunder elektroniske, er tilstrækkeligt. Det kan dog ikke udelukkes, at et lokalkendskab ud over det, der kan opnås ved grund- og temakort, vil være en fordel.

Hertil kommer, at en regionalisering muligvis vil kunne indebære tab af specialistviden på området. Det bemærkes herved, at vejlovgivningen efter Vejdirektoratets vurdering er relativt kompleks og svært tilgængelig. Endvidere er klagesagsantallet geografisk meget skævt fordelt og varierer betydeligt fra år til år. Det må på den baggrund anses for nødvendigt, at en eventuel regionalisering i givet fald begrænses til færre, større regionale myndigheder. Det vil ikke kunne udelukkes, at sådanne færre, større regionale myndigheder set over tid vil kunne opbygge en vis ekspertise ved behandlingen af klagesager på vejlovsområdet.

Herudover må det tages i betragtning, at der er en vis synergieffekt mellem de sager, der i Vejdirektoratet behandles på det kommunale opgaveområde, og de sager på vejlovsområdet, som Vejdirektoratet i øvrigt varetager. Vejdirektoratets brede opgaveportefølje på vejlovsområdet er således grundlaget for en samlet faglig ekspertise på området, der er til gensidig gavn for såvel behandling af kommunale klagesager som minister- og bor-

gerbetjening i øvrigt. Der vil således ved en eventuel regionalisering være risiko for en forringelse af kvaliteten af opgaveløsningen på begge felter.

Betydningen af synergi med statsamternes øvrige opgaver bør endvidere – selv om der er tale om retlig prøvelse med sædvanlig juridisk metodeanvendelse – ikke overvurderes på grund af vejlovgivningens komplekse karakter.

Det må endelig overvejes, om der ved en eventuel regionalisering af klagebehandlingen på dette område vil være behov for at kunne påklage den regionale klagemyndigheds afgørelse til en 2. klageinstans i sager af generel eller principiel karakter. Behovet herfor understøttes af vejlovgivningens komplekse og svært tilgængelige karakter.

Det må på baggrund af ovenstående umiddelbart vurderes som temmelig usikkert, om der samlet set vil være fordele forbundet med at regionalisere klagebehandlingen på vejlovsområdet.

### **3.1.2. Taksationskommissionerne**

#### *Beskrivelse*

Der er nedsat i alt 17 taksationskommissioner. Kommissionerne følger som udgangspunkt amtsgrænserne, idet der dog for enkelte, større amter er nedsat 2 taksationskommissioner. Taksationskommissionernes afgørelser kan påklages til 7 overtaksationskommissioner.

En taksationskommission består af en af trafikministeren udpeget formand, der skal være jurist, samt to andre medlemmer, der af formanden udtages til den enkelte taksationsforretning blandt de af amtsråds kredsen dertil udpegede personer. Medlemmerne af taksationskommissionerne skal have indsigt i vurdering af ejendomme. Formanden antager selv en akademisk sekretær, der normalt er jurist, f.eks. retsassessor, dommerfuldmægtig eller lignende.

Taksationskommissionerne er uafhængige instanser, hvis hovedopgave er at fastsætte erstatning mv. i forbindelse med ekspropriation i henhold til vejlovgivningen samt erstatningsfastsættelse m.m. på en række andre lovområder. Der er tale om et domstolslignende organ, der træffer afgørelse på grundlag af besigtigelse.

Taksationskommissionerne fungerer kun i meget begrænset omfang som klageinstans i forhold til kommunale og amtskommunale afgørelser. Det drejer sig om visse sager efter lov om offentlige veje og privatvejsloven samt efter lov om vandløb, jf. afsnit 3.2. og lov om byfornyelse, jf. afsnit 3.3.2. Et meget forsigtigt bud fra Trafikministeriets side er, at der behandles omkring 10 klagesager på landsplan årligt af både taksations- og overtaksationskommissionerne.

På vejlovsområdet har taksationskommissionerne kun en rolle som klagemyndighed for så vidt angår kommunernes afgørelser om nedlæggelse af offentlige veje, private fællesveje og lignende. Taksationskommissionerne kan i den forbindelse – kort sagt – alene tage stilling til, om en vej skal opretholdes, idet der ellers ikke vil være fornøden vejforbindelse til den pågældende ejendom. Hvis en kommune træffer afgørelse om at nedlægge en vej og klager gør gældende, at vejen er eneste adgangsvej eller er af vigtighed for ejendommen, kan dette spørgsmål således indbringes for taksationsmyndighederne.

#### *Vurdering*

Taksationskommissionernes opgaver som klagemyndighed i forhold til kommuner og amtskommuner findes fortsat bedst egnet til en regional løsning, navnlig fordi lokalkendskab og besigtigelser har så stor betydning for afgørelsen af sagerne.

Det er imidlertid tvivlsomt, om det vil være en fordel for løsningen af taksationskommissionernes kommunale og amtskommunale klagesager at udskille disse til en anden regional klagemyndighed.

Nedlæggelse af veje er således ekspropriationslignende afgørelser, der har nær sammenhæng med blandt andet taksationskommissionernes opgave som den myndighed, der afgør, om der i forbindelse med anlæg eller ombygning af offentlige veje, er fornøden forbindelse til offentlig vej, og i modsat fald fastsætter erstatningens størrelse.

Ved vurderingen af mulige fordele og ulemper ved en udskillelse af taksationskommissionernes opgaver på det kommunale og amtskommunale område kunne det overvejes at inddrage muligheden for tillige at omlægge taksationskommissionens øvrige sagsområde – udmåling af erstatninger i forbindelse med kommunale ekspropriationer – til en ny regional klagemyndighed blandt andet med henblik på at få samlet borgerens indgang

til klagesystemet ét sted samt af hensyn til mulige effektiviseringer i sekretariatsbetjeningen. Da taksationskommissionerne på dette område ikke fungerer som en egentlig kommunal/amtskommunal klagevej, falder sådanne overvejelser imidlertid uden for udvalgets kommissorium.

### **3.1.3. Justitsministeriet**

#### *Beskrivelse*

Justitsministeriet behandler klager over kommunale og amtskommunale afgørelser om fastsættelse af visse færdselsmæssige bestemmelser efter færdselslovens § 92.

Efter færdselslovens § 92 kan vejbestyrelsen/vejmyndigheden for en offentlig vej eller en privat fællesvej således med politiets samtykke træffe bestemmelser om blandt andet parkering og standsning, etablering af fodgængerfelter og forbud mod visse færdselsarter, herunder med henblik på etablering af gågader.

I forbindelse med klagebehandlingen foretages ikke besigtigelser. Der er kun adgang til retlig prøvelse. Der var i 2001 ingen sager, hvorved bemærkes, at Justitsministeriet først pr. 27. november 2001 overtog sager om dansk og international regulering af færdsel og færdselssikkerhed samt sager vedrørende færdselsadfærd fra Trafikministeriet.

Justitsministeriet behandler ikke klagesager på det statslige område, men Justitsministeriet behandler klager over politiets afgørelser efter færdselslovens § 92 a om indførelse af ubetinget vigepligt, påbud om ensrettet færdsel og afgørelser om lokale hastighedsbegrænsninger.

#### *Vurdering*

Der ses ikke umiddelbart at være basis for en forenkling af klagebehandlingen for disse sager på centralt niveau. Der er senest ved ressortomlægningen i november 2001 taget stilling til fordelingen af sager efter vejlovgivningen mellem Justitsministeriet og Trafikministeriet, og der findes ikke på det foreliggende grundlag at være basis for at ændre herved.

Justitsministeriets behandling af klager over kommunale og amtskommunale afgørelser om fastsættelse af visse færdselsmæssige bestemmelser efter færdselsloven må endvidere på grund af sagsantallet som udgangspunkt anses for uegnet til regionalisering.



For regionalisering kunne dog tale, at sagstypen muligvis har sammenhæng med visse afgørelser efter lov om offentlige veje og privatvejsloven, der kunne overvejes omlagt til et nyt regionalt klageorgan, jf. ovenfor.

Endvidere bemærkes, at nærtbeslægtede afgørelser, der efter loven træffes af politiet med samtykke fra eller efter forhandling med vejmyndigheden, ligeledes kan påklages til Justitsministeriet. Disse afgørelser falder uden for udvalgets kommissorium.

På den baggrund findes der umiddelbart at være flere ulemper end fordele forbundet med en regionalisering af klagesagerne på dette område.

### **3.2. Vandløb**

#### *Beskrivelse*

Skov- og Naturstyrelsen er den almindelige klageinstans for vandløbsmyndighedens afgørelser efter vandløbsloven. For så vidt angår Skov- og Naturstyrelsens opgaver som klagemyndighed henvises til kapitel 5.

Kommunale og amtskommunale afgørelser om fastsættelse, fordeling og udmåling af bidrag til vandløbsregulering og vedligeholdelse efter vandløbslovens §§ 67 og 68 kan indbringes for taksationskommissionerne. Der henvises til afsnit 3.1.2. for en nærmere beskrivelse af disse organer. Prøvelsesgrundlaget er fuld prøvelse.

Sager om bidrag efter vandløbsloven er overført til taksationskommissionerne fra de tidligere landvæsensretter med virkning fra 1. juli 2001. Taksationskommissionerne blev i den forbindelse tillagt en række andre opgaver efter lov om vandløb, herunder erstatningssager. Disse andre sager vedrører ikke kommunale og amtskommunale afgørelser, men har et vist slægtskab til sager vedrørende fastsættelse, fordeling og udmåling af bidrag til regulering og vedligeholdelse.

Det er Trafikministeriets indtryk, at taksationskommissionerne alene behandler ganske få kommunale klagesager efter vandløbsloven på landsplan årligt.

#### *Vurdering*

Taksationskommissionernes prøvelse af vandløbsmyndighedernes afgørel-

ser om bidrag er – i modsætning til Vejdirektoratets prøvelse af kommuners og amtskommuners pålæg af vejbidrag – ikke begrænset til retlig prøvelse.

I betragtning af det nære slægtskab mellem taksationskommissionens sager vedrørende bidrag til regulering og vedligeholdelse af vandløb og øvrige sager efter vandløbsloven samt det begrænsede slægtskab mellem disse sager og vejbidragssagerne, findes der samlet set ikke at være holdepunkter for en selvstændig udskillelse af bidragssagerne efter vandløbsloven fra taksationskommissionerne.

Det bemærkes herved, at det ved vurderingen af mulige fordele og ulemper ved en udskillelse af taksationskommissionernes opgaver på det kommunale og amtskommunale område kunne overvejes at inddrage muligheden for tillige at omlægge taksationskommissionens øvrige sagsområde – udmåling af erstatninger i forbindelse med kommunale ekspropriationer mv. – til en ny regional klagemyndighed blandt andet med henblik på at få samlet borgerens indgang til klagesystemet ét sted samt af hensyn til mulige effektiviseringer i sekretariatsbetjeningen. Da taksationskommissionerne på dette område ikke fungerer som en egentlig kommunal/amtskommunal klagevej, falder sådanne overvejelser imidlertid uden for udvalgets kommissorium.

### **3.3. Byfornyelse**

#### **3.3.1. Byfornyelsesnævne**

##### *Beskrivelse*

Der er nedsat et byfornyelsesnævn i hver amtskommune samt i Københavns og Frederiksberg Kommuner. Et byfornyelsesnævn består af en formand, der skal være dommer, 2 byggesagkyndige, en grundejer og en boliglejer. I sager vedrørende private andelsboliger tiltrædes nævnet af yderligere 1 medlem, der skal være privat andelshaver, og i sager, hvori der indgår erhvervslejemål, tiltrædes nævnet af yderligere 1 medlem, der skal være erhvervslejer. Ved afgørelser om kondemnering mv. af sundheds- og brandfarlige boliger eller opholdsrum tiltrædes nævnet af yderligere 2 medlemmer, hvoraf den ene skal have brandmæssig sagkundskab, det andet skal være læge med bolighygiejnisk sagkundskab.

Formanden beskikkes af økonomi- og erhvervsministeren. De 2 bygnings-sagkyndige medlemmer, medlemmerne med brandmæssige og bolighygiejnisk sagkundskab samt de medlemmer, der skal være henholdsvis grundejer, privat andelshaver, boliglejer og erhvervslejer, beskikkes af amtsrådet efter indstilling fra landsomfattende sammenslutninger i henholdsvis grundejerforeninger, private andelsboligforeninger og lejeforeninger.

Sekretariatsfunktionen for byfornyelsesnævne varetages af amtskommunen ved en ekstern medarbejder eller ved en medarbejder, der er ansat i amtskommunen henholdsvis kommunen – typisk en akademiker, som også har andre arbejdsopgaver.

Amtskommunen afholder de udgifter, som nævnets virksomhed medfører, herunder til kontorhold mv. Vederlag til formanden betales af staten. Der kan tillægges nævnets øvrige medlemmer vederlag, som betales af amtskommunen.

Byfornyelsesnævne behandler klager over kommunale afgørelser af en lang række sagstyper efter byfornyelsesloven. Det kan f.eks. være beslutninger om ombygning og istandsættelse, om tilbudspligt og stiftelse af andelsboligforeninger, om huslejefastsættelse efter bygningsfornyelse, om anvisning af erstatningsboliger, om kondemnering af sundheds- og brandfarlige boliger eller opholdsrum mv.

Indbringelse af sager for byfornyelsesnævne kan ske, hvis kommunalbestyrelsens afgørelse omfatter spørgsmål om forståelse af byfornyelsesloven eller en i medfør af denne fastsat bestemmelse. Nævnets prøvelsesgrundlag er i denne situation rent retligt. Indbringelse kan endvidere tillades, hvis afgørelsen efter byfornyelsesnævnets vurdering har almindelig interesse eller videregående betydelige følger for klageren. I denne situation har byfornyelsesnævne adgang til fuld prøvelse af kommunens beslutning.

Nævnet kan indkalde parterne til at afgive forklaring, ligesom nævnet kan foretage besigtigelse. Det er oplyst, at der i 2001 blev realitetsbehandlet i alt 21 sager. Der er ikke adgang til at indbringe nævnets afgørelser for en 2. administrativ klageinstans.

### *Vurdering*

De sager, som byfornyelsesnævne fungerer som klageinstans for, findes

fortsat at være egnede til regionalisering på grund af den afgørende betydning af adgangen til at foretage besigtigelse mv. samt betydningen af lokalkendskab i øvrigt. Det kan i den forbindelse ikke anses for afgørende, at der er tale om relativt få sager årligt.

Udvalget finder endvidere, at det vil kunne være forbundet med visse fordele at overflytte byfornyelsesnævnets klagesager til en eksisterende eller ny regional klagemyndighed, der tillige behandler klagesager vedrørende kommunalbestyrelsens afgørelser efter byggeloven. Sådanne klagesager behandles i dag i statsamterne. Afgørelser efter byggeloven vedrører blandt andet byggetilladelser samt påbud og forbud i henhold til byggelovens bestemmelser. Der er således i et vist omfang fællestræk mellem klagesager efter byfornyelsesloven og klagesager efter byggeloven. En omlægning af byfornyelsesnævnets klagesager til en ny regional klagemyndighed ville således kunne indebære den fordel, at borgeren får en mere samlet indgang til klagebehandlingen på dette område.

På grund af den vidtstrakte brug af eksperter i de sager, byfornyelsesnævnene behandler, må det i forbindelse med en eventuel omlægning af sagerne sikres, at der fortsat bliver adgang til at trække på den fornødne ekspertbistand i forbindelse med behandlingen af sagerne.

Det vil kunne ske ved, at man bevarer den eksisterende sammensætning af byfornyelsesnævnene, men overflytter sekretariatsbetjeningen af nævnene til statsamterne. Herved opnås, at borgeren får en samlet indgang til klagebehandlingen på bygge- og byfornyelsesområdet samtidig med, at den nødvendige ekspertise i nævnsbehandlingen bevares.

Det er udvalgets vurdering, at det i forbindelse med den kommende reform af byfornyelsesloven skal overvejes, om den eksisterende adgang til at klage over skønsmæssige afgørelser bør opretholdes.

### **3.3.2. Taksationskommissionerne**

De kommunale afgørelser efter lov om byfornyelse, der kan indbringes for taksationskommissionerne, drejer sig om udmåling af konkrete beløb til dækning af erstatningskrav, ret til godtgørelse eller et kommunalt tilbagebetalingskrav. Afgørelsestyperne har et vist slægtskab med erstatningsudmåling ved ekspropriation og er da også beskrevet i lovens kapitel 8, der netop vedrører fremgangsmåden ved ekspropriation mv. Afgørelserne

fordrer blandt andet indsigt i ejendomsforhold, værdiansættelse og erstatningsregler. Prøvelsesgrundlaget er fuld prøvelse.

Det er Trafikministeriets indtryk, at taksationskommissionerne behandler ganske få sager årligt efter lov om byfornyelse.

Umiddelbart vurderes det, at disse opgaver hænger tæt sammen med taksationskommissionens kerneområde – erstatningsfastsættelse – og derfor ikke er egnede til at blive udskilt til en eventuel ny regional klagemyndighed.

### **3.3.3. Erhvervs- og Boligstyrelsen**

Ekspropriationsbeslutninger truffet efter byfornyelsesloven kan påklages til Erhvervs- og Boligstyrelsen. Der er efter det oplyste tale om ganske få sager. Prøvelsesgrundlaget er fuld prøvelse.

Det kan overvejes, om der fortsat er behov for at kunne påklage ekspropriationsbeslutninger til Erhvervs- og Boligstyrelsen, eller om dette sagsområde vil kunne varetages af samme myndighed, som varetager klagebehandlingen i øvrigt efter lov om byfornyelse, dvs. i dag byfornyelsesnævnene, men fremover muligvis statsamtterne eller en ny regional klagemyndighed, jf. afsnit 3.3.1.

Erhvervs- og Boligstyrelsen har oplyst, at overvejelser herom vil blive taget op i forbindelse med en kommende reform af byfornyelsesloven.

## **3.4. Uddannelse**

### **3.4.1. Klageudvalgene for grundlæggende social- og sundhedsuddannelser**

#### *Beskrivelse*

Der er nedsat et klageudvalg i hver amtskommune og et for Københavns og Frederiksberg Kommuner samt HS. De enkelte amtsråd nedsætter en fællesbestyrelse for de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser. Formanden udpeges af amtsrådet. Fællesbestyrelsen nedsætter et klageudvalg, der består af formanden og to medlemmer, der repræsenterer henholdsvis kommunalbestyrelserne i amtet og de færdiguddannedes organisationer. Fællesbestyrelsens formand er formand for klageudvalget. Der

stilles ingen særlige uddannelsesmæssige krav til medlemmerne af klageudvalget. Amtsrådet henholdsvis Københavns Kommune yder sekretariatsbistand til klageudvalget.

Klageudvalget behandler klager over de afgørelser, som en skole eller et praktiksted træffer efter lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser.

Klagen skal indgives til den skole eller det praktiksted, som har truffet afgørelsen. Hvis skolen eller praktikstedet fastholder afgørelsen, videregives klagen til klageudvalget vedlagt skolens eller praktikstedets begrundelse og genvurdering.

Der er ingen begrænsninger i klageudvalgets prøvelsesgrundlag. Klageudvalgets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Antallet af sager på årsbasis kendes ikke. Det bemærkes herved, at klageudvalget er nedsat i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 343 af 16. maj 2001 om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser.

#### *Vurdering*

Klageudvalgenes klagesager findes fortsat at være bedst egnet til løsning regionalt. Klageudvalgenes klagesager er imidlertid umiddelbart af en anden art, end de sager, der i øvrigt behandles af regionale klagemyndigheder. Der er således tale om sager, hvor afgørelsen i første instans træffes af en skole eller et praktiksted og ikke af en sagsbehandler i kommunen eller amtskommunen. Klageudvalgene har således snarere karakter af en intern kontrol med uddannelsesstedernes afgørelser end af en egentlig klagemyndighed. Det understreges af, at amtskommunen sekretariatsbetjener udvalget, der blandt andet kan behandle klager over afgørelser truffet af en amtlig uddannelsesinstitution. Endvidere bemærkes, at klageudvalget har adgang til fuld prøvelse.

En omlægning af klageudvalgenes sager til en ny (ekstern) regional klagemyndighed vil således snarere få karakter af en udvidelse af klageadgangen på dette område, end det vil være en forenkling af en eksisterende klagevej. Klageudvalgets sager er på den baggrund formentlig ikke egnet til at omlægges til en eventuel ny regional klagemyndighed.

### 3.4.2. Klagenævnet for vidtgående specialundervisning

#### *Beskrivelse*

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning er en central klagemyndighed bestående af en formand, der skal have bestået juridisk kandidateksamen og 2 faste medlemmer, der er udpeget efter indstilling af henholdsvis Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. Hertil kommer ét særligt sagkyndigt medlem udpeget af Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i forening og ét særligt sagkyndigt medlem, der udpeges af De Samvirkende Invalideorganisationer.

Klagenævnet behandler klager over kommunernes henvisning eller afslag på henvisning til vidtgående specialundervisning og kommunernes tilbagekaldelse af sådan henvisning samt amtskommunernes afgørelser om det nærmere indhold af foranstaltninger inden for den vidtgående specialundervisning.

Der er ingen begrænsninger i klagenævnets prøvelsesgrundlag. Dvs. klagenævnet har adgang til fuld prøvelse.

Der foretages ingen besigtigelser, men kendskab til konkrete skoler kan være relevant i forbindelse med sagernes behandling og afgørelse.

Der blev i 2002 behandlet ca. 200 sager. Klagenævnet sekretariatsbetjenes af Uddannelsesstyrelsen i form af 1 juridisk sekretær, 1 HK og 1 elev/1 student. Uddannelsesstyrelsen yder endvidere pædagogisk bistand i forbindelse med forberedelsen af sagerne for nævnet.

#### *Vurdering*

De klagesager, som Klagenævnet for vidtgående specialundervisning behandler, har en vis lighed med de sociale nævns klagebehandling i forhold til amtskommunale afgørelser om optagelse i særlige dagtilbud af børn, der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktions-evne har et særligt behov for støtte, behandling mv., jf. servicelovens §§ 16 og 17, jf. § 121.

For borgeren vil det muligvis kunne ses som en fordel, hvis det – for så vidt angår børn med særlige behov – ikke er alderen, der er afgørende for, hvortil en klage skal indbringes. Endvidere vil det kunne være en fordel, at sagsbehandlingen foregår i et fagligt miljø, der har erfaring fra andre

sagstyper med at træffe afgørelser om tilbud til børn med særlige behov. Herudover er kendskab til de enkelte skoler i et vist omfang relevant i forbindelse med sagsbehandlingen i klagenævnet.

Ovenstående kunne tale for en regionalisering af dette sagsområde, således at klagesagerne placeres samme sted som de mange klagesager, der i dag behandles i de sociale nævn.

Det må dog indgå i overvejelserne, at klagenævnets sager indebærer behov for tilførsel af særlig faglig viden, ligesom der er adgang til fuld prøvelse. Det må på den baggrund i forbindelse med en eventuel regionalisering overvejes, at afgørelser på dette område fortsat træffes i et nævn, hvor den fornødne ekspertise kan tilføres i forbindelse med sagsbehandlingen.

Det bemærkes i relation hertil, at klagenævnets sammensætning minder om de sociale nævns. Der vil dog ved en eventuel regionalisering og omlægning af klagenævnets sager til en ny regional klagemyndighed skulle tages højde for behovet for sagkyndig ekspertise specifikt på det uddannelsesmæssige område.

Imod regionalisering taler behovet for en ensartet, landsdækkende praksis på området. Det ville således i tilfælde af regionalisering formentlig være nødvendigt med en praksiskoordinerende overbygning eller eventuelt en 2. klageinstans i sager af generel eller principiel karakter. Det bemærkes i den forbindelse, at de sociale nævns afgørelser kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse i sager af generel eller principiel karakter.

Det er udvalgets vurdering, at det i forbindelse med den forestående lovrevision i 2004/2005 kan vurderes, om klagenævnets funktion med fordel kan varetages på anden måde.

#### **4. Sammenfatning**

Udvalgets overvejelser om mulige forenklinger har taget udgangspunkt i en lille og usammenhængene gruppe af sager på Trafik-, Undervisnings- og Økonomi- og Erhvervsministeriets områder.



Det er udvalgets vurdering, at det i forhold til flertallet af de sager, der er omfattet af denne gruppe, må anses for tvivlsomt, om der vil kunne opnås reelle forenklinger ved at ændre på den nuværende klagestruktur.

Det er dog udvalgets vurdering, at det i forbindelse med den forestående lovrevision i 2004/2005 kan vurderes, om den funktion, der varetages af Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, med fordel kan varetages på anden måde.

Klagebehandlingen i byfornyelsesnævnene vil efter udvalgets opfattelse fortsat være egnet til regionalisering. Der er herved lagt vægt på, at lokal-kendskab samt den generelle mulighed for – i forbindelse med sagsbe-handlingen – at foretage besigtigelser har stor betydning. Endelig har ud-valget lagt vægt på, at der ved en overflytning af sekretariatsbetjeningen kan opnås en synergieffekt i forhold til klagebehandlingen af de kommu-nale afgørelser efter byggeloven, der allerede behandles i statsamterne.

Det anbefales på den baggrund, at sekretariatsbetjeningen af byfornyl-sesnævnene overføres til statsamterne.

Det er endelig udvalgets vurdering, at det i forbindelse med den kom-mende reform af byfornyelsesloven skal overvejes, om den eksisterende adgang til at klage over skønsmæssige afgørelser bør opretholdes.



**Amtsrådsforeningen  
Kommunernes Landsforening  
Indenrigs- og Sundhedsministeriet  
Finansministeriet**

## **Kommissorium for udvalg vedr. kommunale råd og nævn mv.**

Som et led i aftalerne om kommunernes økonomi for 2003 mellem regeringen og Kommunernes Landsforening og regeringen og Amtsrådsforeningen er det besluttet, at der skal nedsættes et udvalg med henblik på at undersøge en række forhold vedr. bl.a. råd og nævn på det kommunale område.

### **Udvalgets opgaver**

Udvalget skal foretage en kritisk vurdering af råd og nævn, der vedrører det kommunale opgaveområde. Udvalget skal i forbindelse hermed kortlægge de gældende regler for oprettelsen af råd og nævn, der vedrører det kommunale opgaveområde. Undersøgelsen skal omfatte såvel råd og nævn, der oprettes af og i kommunerne som statslige råd og nævn, som er rettet mod det kommunale opgaveområde.

Udvalgets arbejde skal ikke omfatte tilsynsrådene, patientklagesystemet samt klagemulighederne i forbindelse med offentlig gældsinddrivelse, idet disse områder er genstand for særskilte overvejelser.

Udvalgets vurderinger skal tage udgangspunkt i følgende målsætninger:  
*at* statslige råd og nævn på det kommunale område kun i begrænset omfang skal kunne tage stilling til andet end retlige spørgsmål, *at* sikre en enkel og effektiv struktur, *at* mindske det administrative ressourceforbrug og *at* sikre borgernes retssikkerhed.

Udvalget skal på baggrund heraf fremsætte anbefalinger til eventuelle ændringer i forhold til i dag.

Udvalget skal herudover komme med forslag til en forenkling i de kommunale og amtskommunale klageveje. Det skal således tilstræbes, at borgerne i højere grad kan nøjes med at henvende sig ét sted med klager over kommunale afgørelser, og at klagerne behandles samme sted.

Endelig skal udvalget vurdere nødvendigheden af de eksisterende regler for kommunale indberetninger og redegørelser. Udvalget skal i forbindelse hermed særligt undersøge mulighederne for, at indberetninger og redegørelser fremover i højere grad kan ske i digital form.

Når kortlægningen af de gældende regler for oprettelsen af råd og nævn på det kommunale område er gennemført, skal udvalget fremlægge en delrapport med en overordnet vurdering af behovet for ændringer med udgangspunkt i de angivne målsætninger.

Regeringen har tilkendegivet at ville nedsætte en Strukturkommission, der skal kulegrave strukturen i den offentlige sektor. Udvalget skal tilrettelægge sit arbejde under hensyn hertil.

Udvalget kan indhente ekstern bistand.

Udvalget skal afslutte sit arbejde inden d. 1. april 2003.

### **Udvalgets sammensætning**

Udvalget sammensættes af repræsentanter for Beskæftigelsesministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet (fmd.), Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Københavns og Frederiksberg Kommuner.

### **Sekretariat**

Sekretariatsfunktionen varetages af Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

## **Spørgeskema til indhentning af oplysninger til brug for udvalgsarbejde om kommunale råd og nævn mv.**

### **Andre råd, nævn og udvalg på det amts- og primærkommunale område**

Ministeriet bedes besvare de nedenstående spørgsmål særskilt for hvert af de statslige og/eller amts- og primærkommunale råd, nævn og udvalg, der findes inden for dets ressort.

- 1) Organets navn
- 2) Tidspunkt for organets oprettelse
- 3) Retsgrundlaget for organets oprettelse. Det bedes herunder oplyst om oprettelsen er obligatorisk/frivillig for kommunen, og om organet oprettes af kommunen eller er statsligt
- 4) Angivelse af organets funktion/opgaver
- 5) Organets sammensætning, herunder med angivelse af antal og medlemmernes baggrund (udpeget/indstillet af interesseorganisationer mv.)
- 6) Organets bemanning (sekretariat og andre, fx formand eller nævnsmedlemmer, der modtager periodisk honorar) – bedes angivet i årsværk specificeret for AC'ere og andre
- 7) Såfremt der efter 1. januar 1992 er sket væsentlige ændringer i organets organisation og/eller funktion bedes ændringerne beskrevet
- 8) Det bedes oplyst om ministeriet mener, at formålet med organets oprettelse står mål med ressourceforbruget

9) Det bedes oplyst om der sker offentliggørelse eller anden formidling af organets arbejde og i givet fald hvordan

## Råd og nævn uden klagebehandling

### Statslige råd og nævn

1. Jordbrugskommissioner (FVM)
2. Valgbarhedsnævnet (ISM)
3. Redningsrådet (ISM)
4. Miljøpuljerådet (MM)
5. Prøvningsudvalget for Olietanke (PUFO) (MM)
6. Fredningsnævn (MM)
7. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde (SOM)
8. Vejtransportrådet (TRM)
9. Nævnet vedrørende EU-oplysning (UVM)
10. Tipsungsdomsnævnet (UVM)
11. Det Sociale Råd (BM)
12. Landsarbejdsrådet (BM)
13. De regionale arbejdsmarkedsråd (RAR) (BM)
14. Rådet for Etniske minoriteter (INT)
15. Det nationale råd for lægers videreuddannelse (ISM)
16. Biblioteksstyrelsens Fagligt Rådgivende Udvalg for Udviklingspuljen for folke- og skolebiblioteker, (RUF) (KUM)
17. Biblioteksstyrelsens politiske rådgivende udvalg for overbygningsfunktionerne og bibliotekspuljerne (Overbygningspuljen og Udviklingspuljen for folke- og skolebiblioteker), (PRU) (KUM)
18. Biblioteksstyrelsens Rådgivende udvalg for Overbygningspuljen, (BRO) (KUM)
19. Depotrådet (MM)
20. Det rådgivende udvalg for Tøndermarsken (MM)
21. Koordinationsgruppen til fremme af offentlige miljøbevidste indkøb (MM)
22. Rådet for Socialt Udsatte (SOM)
23. Børnerådet (SOM)
24. Det centrale handicapråd (SOM)
25. Ældreforum (SOM)
26. Vejregelrådet (TRM)

27. Vejsektorrådet (TRM)
28. Grundskolerådet (UVM)
29. Rådet for de Gymnasiale Uddannelser (UVM)
30. Rådet for de mellemlange videregående uddannelser (MVU) (UVM)
31. Erhvervsuddannelsesrådet (UVM)
32. Erhvervsakademirådet (UVM)
33. Produktionsskolerådet (UVM)
34. Rådet for de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser (UVM)
35. Rådet om almen voksenundervisning på grundlæggende niveau (KUR) (UVM)
36. Voksenuddannelsesrådet (UVM)
37. Uddannelsesrådet for arbejdsmarkedsuddannelserne (UR) (UVM)
38. Bestyrelsen for Arbejdsmarkedets UddannelsesFinansiering (AUF-bestyrelsen) (UVM)
39. Ungdomsboligrådet (ØEM)
40. Ældreboligrådet (ØEM)

### **Kommunale råd og nævn**

1. Integrationsrådene (INM)
2. Amtsmusikudvalgene (KUM)
3. Museumsrådene (KUM)
4. Teaterfællesudvalgene (KUM)
5. De lokale radio- og tv-nævn (KUM)
6. De grønne råd (MM)
7. Folkeoplysningsudvalgene (UVM)
8. De amtslige brugerråd (SOM)
9. Ældrerådene (SOM)
10. Amtsligt billedkunstråd (KUM)
11. Regionalt armslængde organ (KUM)
12. Bevillingsnævn (ØEM)
13. Bygningsforbedringsudvalg (ØEM)
14. Regionale faglige kulturmiljøråd (KUM)
15. Sprogcenterråd (INM)
16. Koordinationsudvalg (BM)
17. Hegnsyn (FVM)
18. Beboerklagenævn (SOM)
19. Huslejenævn (SOM)
20. Vurderingsforretningen i henhold til mark- og vejfredsloven (FVM)



21. Amtskommunale praktikpladsudvalg for pædagoguddannelsen (UVM)
22. De regionale videreuddannelsesråd for læger i region Nord, Syd og Øst (ISM)
23. Beredskabskommissionerne (FVM)
24. Lokalnævn vedr. politiets virksomhed (JM)
25. De regionale udviklingsråd (SOM)
26. Børn- og ungeudvalg (SOM)
27. Regionale udvalg/grænseoverskridende regionale udvalg (ØEM)



## **Spørgeskema til indhentning af oplysninger til brug for udvalgsarbejde om kommunale råd og nævn mv.**

### **Myndigheder, der fungerer som klageorganer på det amts- og primærkommunale område**

Ministeriet bedes besvare nedenstående spørgsmål særskilt for hver af de myndigheder, der findes inden for dets område. Spørgsmålene bedes besvaret for alle klageorganer, uanset om klageorganet er ministeriet selv eller der er tale om råd, nævn eller andre myndigheder, reguleret i ministeriets lovgivning.

1) Organets navn

2) Tidspunktet for organets oprettelse

3) Retsgrundlaget for organets oprettelse

4) Såfremt der efter 1. januar 1992 er sket væsentlige ændringer i klageorganets organisation og funktion (retsgrundlag, type af klagesager og prøvelsesgrundlag mv.) bedes ændringerne beskrevet

5) Sager behandlet af organet

- a) Det bedes oplyst hvilke typer af klagesager organet behandler med angivelse af retsgrundlaget
- b) Det bedes oplyst om myndigheden tillige behandler klagesager på det statslige område
- c) Såfremt myndigheden behandler klagesager på det statslige område bedes endvidere retsgrundlaget herfor oplyst

**6) Organets sammensætning**

- a) Ved råd og nævn mv. bedes antallet af medlemmer og medlemmernes baggrund (udpeget/indstillet af interesseorganisationer mv.) oplyst

**7) Sagsbehandlingsregler**

- a) Det bedes oplyst hvilke regler, der ud over forvaltningsloven og offentlighedsloven regulerer organets sagsbehandling
- b) Afgøres sagerne på møder eller ved skriftlig behandling?
- c) Har sagens parter mulighed for foretræde og/eller mundtlig (domstolslignende) behandling? Foretages der besigtigelser el.lign. eller inddrages lokalkendskab på anden måde i sagernes behandling?
- d) Eventuel delegation af afgørelseskompetence til organets formand bedes anført
- e) Eventuel delegation af afgørelseskompetence til organets sekretariat bedes anført

**8) Organets prøvelsesgrundlag**

- a) Det lægges til grund, at organet prøver juridiske spørgsmål fuldt ud (fx fortolkningsspørgsmål, lovligheden af skønmæssige afgørelser mv.). Hvis dette ikke er tilfældet bedes det oplyst.
- b) Hvis organet prøver den vurdering af sagens faktum, der er lagt til grund for den indklagede afgørelse bedes dette anført
- c) Det bedes oplyst om organet prøver afvejningen af lovlige kriterier i en skønsudøvelse (fx om organet finder afgørelsen hensigtsmæssig eller rimelig)
- d) Det bedes oplyst, om organet prøver faglige vurderinger, (fx ekspertudtalelser)

- e) Det bedes anført, om organet prøver god forvaltningsskik

**9) Prøvelse af organets afgørelser ved anden myndighed**

- a) Kan organets afgørelser mv. indbringes for anden administrativ myndighed?
- b) Er der udover den almindelige adgang til domstolsprøvelse, der er hjemlet i grundlovens § 63, særlige regler om domstolsprøvelse af organets afgørelser? Hvis dette er tilfældet bedes reglerne herfor samt eventuelle særlige frister for domstolsprøvelsen anført

**10) Oplysninger om organets afgørelsespraksis**

I det følgende skelnes der ikke mellem amts- og primærkommunale sager.

Oplysninger om sagsantal mv.

- a) Antallet af indkomne klager i 2001 bedes oplyst. Såfremt dette tal ikke findes, bedes sagsantal for 2000 oplyst.
- b) Antallet af amts- og primærkommunale sager, der i 2001 blev realitetsbehandlet bedes oplyst.
- c) Såfremt organet tillige er rekursinstans for afgørelser truffet af statslige myndigheder (jf. spørgsmål 5) bedes det oplyst, hvor mange af disse sager, der i 2001 blev realitetsbehandlet.

Nævns-, formands- eller sekretariatsbehandling

- d) Antallet af realitetsbehandlede amts- og primærkommunale sager, der i 2001 blev afgjort på grundlag af formandskompetence, jf. spørgsmål 7d, bedes oplyst
- e) Antallet af realitetsbehandlede amts- og primærkommunale sager, der i 2001 blev afgjort på grundlag af sekretariatskompetence, jf. spørgsmål 7e, bedes oplyst
- f) Antallet af realitetsbehandlede amts- og primærkommunale sager, der i 2001 blev afgjort af organet selv bedes oplyst.

Resultatet af organets behandling

- g) Resultatet af organets behandling af de indkomne amts- og primærkommunale klager ønskes rubriceret efter følgende kategorier:
- afvisning/henvisning til anden myndighed
  - stadfæstelse af amtets/kommunens afgørelse
  - ophævelse/ændring af amtets/kommunens afgørelse
  - hjemvisning til fornyet behandling
  - bortfald af klagen
  - andet

Sagernes eventuelle videre gang efter organets behandling

- h) Antallet af amts- og primærkommunale sager, der i 2001 blev indbragt for anden administrativ myndighed bedes oplyst
- i) Antallet af amts- og primærkommunale sager, der i 2001 blev indbragt for Folketingets Ombudsmand eller taget op af denne af egen drift bedes oplyst
- j) Antallet af amts- og primærkommunale sager, der i 2001 blev indbragt for domstolene bedes oplyst
- k) Udfaldet af de sager, der er nævnt under pkt. 10 (h-j) bedes oplyst. Oplysningerne bedes rubriceret i overensstemmelse med nedennævnte kategorier:
- afvisning/henvisning til anden myndighed
  - stadfæstelse af amtets/kommunens afgørelse
  - ophævelse/ændring af amtets/kommunens afgørelse
  - hjemvisning til fornyet behandling
  - bortfald af klagen
  - andet

### Organets bemanning

- l) Organets bemanning (sekretariat og andre, eksempelvis formand eller nævnsmedlemmer, der modtager honorar) bedes angivet i årsværk specificeret for AC'ere og andre

### Statistikindsamling

- m) Hvilken myndighed er ansvarlig for at indsamle og eventuelt offentliggøre antallet af realitetsbehandlede amts- og primærkommunale klager til organet og udfaldet af organets afgørelser? Det ønskes endvidere oplyst, hvor oplysningerne gemmes og/eller publiceres.

### **11) Generelle overvejelser**

- a) Det bedes oplyst om ministeriet mener, at klageorganets funktion står mål med ressourceforbruget
- b) Ministeriets eventuelle overvejelser om en forenkling af myndighedens arbejde, dens nedlæggelse eller sammenlægning med andre myndigheder bedes oplyst





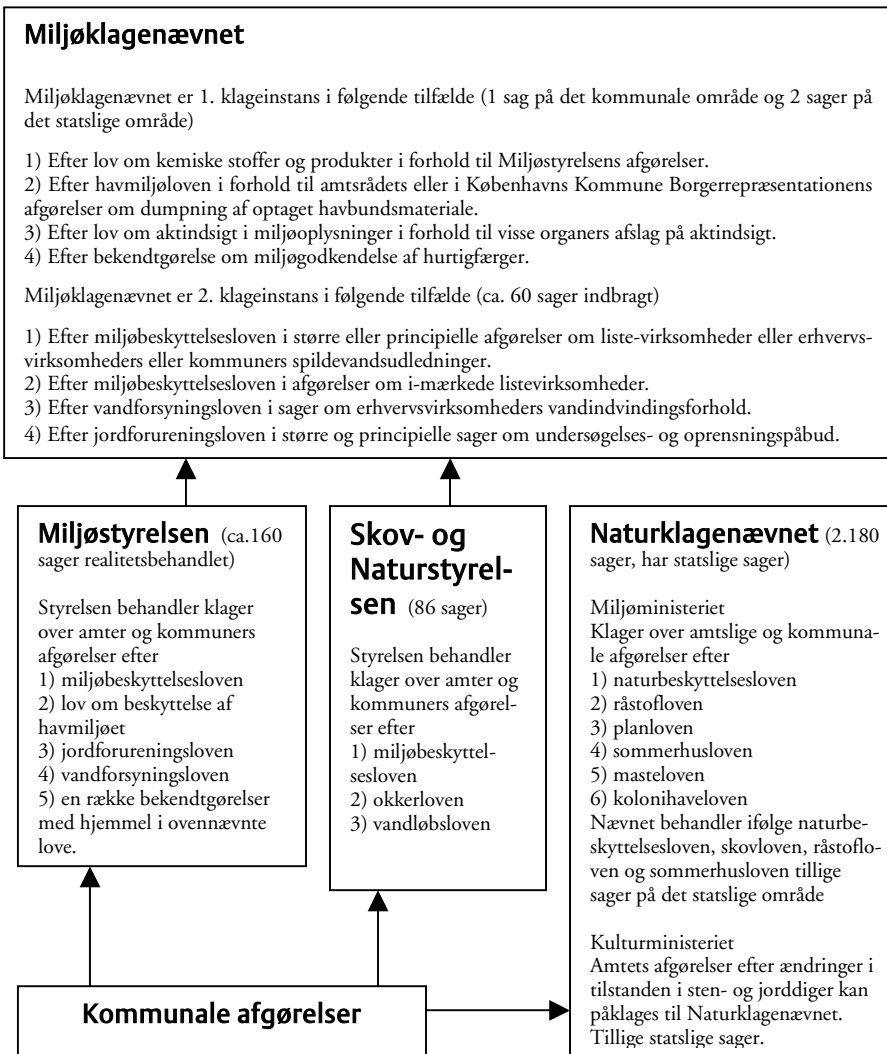
## Klageorganer

1. Ankenævn for værnepligtige (ISM)
2. Disciplinarnævn (ISM)
3. Fordelingsnævnet (ISM)
4. Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement (CPR-kontoret og 1. økonomiske kontor, juridisk enhed) (ISM)
5. Justitsministeriet (JM)
6. Datatilsynet (Tidl. Registertilsynet) (JM)
7. Radio- og tv-nævnet (KUM)
8. Skov- og Naturstyrelsen (MIM)
9. Miljøstyrelsen (MIM)
10. Naturklagenævnet (MIM)
11. Miljøklagenævnet (indtil 1992 kaldet Miljøankenævnet) (MIM)
12. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (INM)
13. Centerkommunalbestyrelsen (i 43 centerkommuner) (INM)
14. Direktoratet for FødevarerErhverv (Tidl. Strukturdirektoratet) (FVM)
15. Landsskatteretten (SKM)
16. Kommunale skatteankenævn (SKM)
17. De 8 regionale told- og skattemyndigheder (SKM)
18. Ligningsrådet (SKM)
19. De sociale nævn (SOM)
20. Den Sociale Ankestyrelse (SOM)
21. Klagerådet (SOM)
22. Ligestillingsnævnet (SOM)
23. Trafikministeriet (TRM)
24. Havneklagenævnet (TRM)
25. Kystdirektoratet (TRM)
26. Vejdirektoratet (TRM)
27. Taksationskommissioner (TRM)
28. Klageudvalg (UVM)
29. Klagenævnet for vidtgående specialundervisning (UVM)
30. Undervisningsministeriet (UVM)
31. Byfornyelsesnævn (ØEM)
32. Energiklagenævnet (ØEM)
33. Konkurrencerådet (ØEM)
34. Klagenævnet for udbud (ØEM)



## Klageveje på miljøområdet

Eksisterende klageveje på Miljøministeriets og Kulturministeriets ressortområder.



## Forslag til ny kommunal klagestruktur – Miljøområdet

Miljøministeriets og Kulturministeriets ressortområder.

### En samlet central klageinstans

Sager fra Miljøklagenævnet (ca. 60 sager indbragt. Har statslige sager)

1. klageinstans i følgende tilfælde:

- 1) Efter lov om kemiske stoffer og produkter i forhold til Miljøstyrelsens afgørelser.
- 2) Efter havmiljøloven i forhold til amtsrådets eller i Københavns Kommune Borgerrepræsentationens afgørelser om dumpning af optaget havbundsmateriale.
- 3) Efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger i forhold til visse organers afslag på aktindsigt.
- 4) Efter bekendtgørelse om miljøgodkendelse af hurtigfærger.

2. klageinstans i følgende tilfælde

- 1) Efter miljøbeskyttelsesloven i større eller principielle afgørelser om liste-virksomheder eller erhvervsvirksomheders eller kommuners spildevandsudledninger.
- 2) Efter miljøbeskyttelsesloven i afgørelser om i-mærkede listevirksomheder.
- 3) Efter vandforsyningsloven i sager om erhvervsvirksomheders vandindvindingsforhold.
- 4) Efter jordforureningsloven i større og principielle sager om undersøgelses- og oprensningspåbud.

Sager fra Miljøstyrelsen (ca. 300 sager indbragt/ca. 160 sager realitetsbehandlet)

- 1) miljøbeskyttelsesloven
- 2) lov om beskyttelse af havmiljøet
- 3) jordforureningsloven
- 4) vandforsyningsloven
- 5) En række bekendtgørelser med hjemmel i ovennævnte love

Sager fra Skov- og Naturstyrelsen (86 sager)

- 1) miljøbeskyttelsesloven
- 2) okkerloven
- 3) vandløbsloven

Sager fra Naturklagenævnet (2.180 sager, har statslige sager)

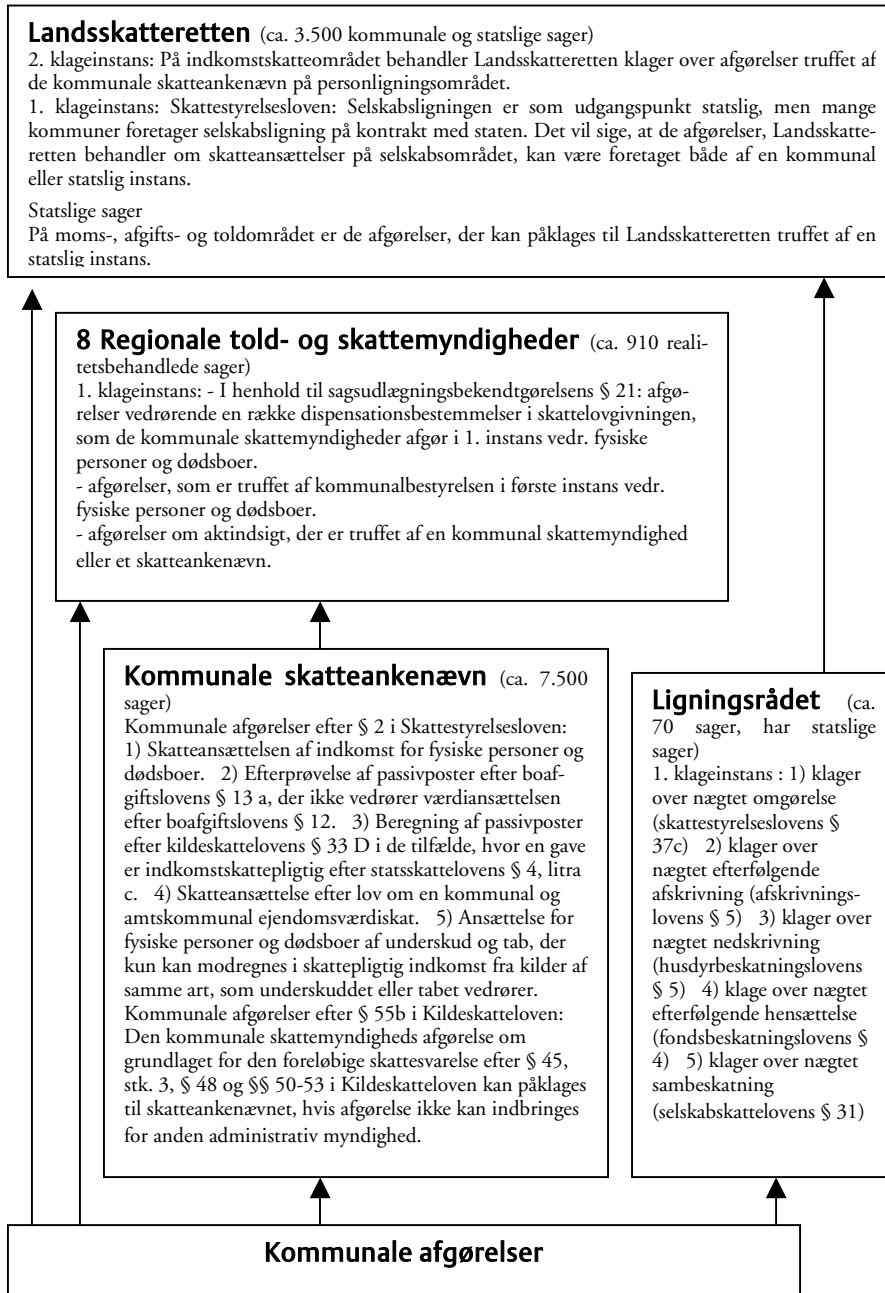
- 1) naturbeskyttelsesloven
- 2) råstofloven
- 3) planloven
- 4) sommerhusloven
- 5) masteloven
- 6) kolonihaveloven

Nævnet behandler ifølge skovloven, råstofloven og sommerhusloven tillige sager på det statslige område. På kulturministeriets område kan amtets afgørelser efter ændringer i tilstanden i sten- og jorddiger påklages til Naturklagenævnet. Tillige statslige sager.

Kommunale afgørelser

# Klageveje på skatteområdet

Eksisterende klageveje på Skatteministeriets ressortområde.



## Forslag til ny kommunal klagestruktur – Skatteområdet

### **Landsskatteretten** (ca. 3.500 kommunale og statslige sager)

2. klageinstans: På indkomstskatteområdet behandler Landsskatteretten klager over afgørelser truffet af de kommunale skatteankenævn på personligningsområdet.

1. klageinstans: Selskabsligningen er som udgangspunkt statslig, men mange kommuner foretager selskabsligning på kontrakt med staten. Det vil sige, at de afgørelser, Landsskatteretten behandler om skatteansættelser på selskabsområdet, kan være foretaget både af en kommunal eller statslig instans.

Retsgrundlaget for Landsskatterettens behandling af indkomstskattesager og vurderingssager både for det kommunale og det statslige område er skattestyrelsesloven.

Statslige sager

På moms-, afgifts- og toldområdet er de afgørelser, der kan påklages til Landsskatteretten truffet af en statslig instans. Retsgrundlaget for Landsskatterettens behandling af disse afgørelser fremgår af de enkelte love.



### **Kommunale skatteankenævn** (ca. 8.500 sager)

Kommunale afgørelser efter § 2 i Skattestyrelsesloven:

- 1) Skatteansættelsen af indkomst for fysiske personer og dødsboer.
- 2) Efterprøvelse af passivposter efter boafgiftslovens § 13 a, der ikke vedrører værdiansættelsen efter boafgiftslovens § 12.
- 3) Beregning af passivposter efter kildeskattelovens § 33 D i de tilfælde, hvor en gave er indkomstskattepligtig efter statskattelovens § 4, litra c.
- 4) Skatteansættelse efter lov om en kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat.
- 5) Ansættelse for fysiske personer og dødsboer af underskud og tab, der kun kan modregnes i skattepligtig indkomst fra kilder af samme art, som underskuddet eller tabet vedrører.

Kommunale afgørelser efter § 55b i Kildeskatteloven:

Den kommunale skattemyndigheds afgørelse om grundlaget for den foreløbige skattesvarelse efter § 45, stk. 3, § 48 og §§ 50-53 i Kildeskatteloven kan påklages til skatteankenævnet, hvis afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Sager i henhold til sagsudlægningsbekendtgørelsens § 21 er de regionale told- og skattemyndigheder bemyndiget til at afgøre klager over afgørelser vedrørende en række dispensationsbestemmelser i skattelovgivning, som de kommunale skattemyndigheder afgør i 1. instans vedr. fysiske personer og dødsboer. De regionale told- og skattemyndigheder er endvidere klageinstans vedr. afgørelser, som er truffet af kommunalbestyrelsen i første instans vedr. fysiske personer og dødsboer. [*Overtaget fra de reg. told- og skat.*]

Sager om aktindsigt truffet af de kommunale skattemyndigheder [*overflyttet fra de reg. told- og skat.*]

1. klageinstans [*kommunale sager overflyttet fra Ligningsrådet*]

- 1) klager over nægtet omgørelse (skattestyrelseslovens § 37c)
- 2) klager over nægtet efterfølgende afskrivning (afskrivningslovens § 52)
- 3) klager over nægtet nedskrivning (husdyrbeskatningslovens § 5)
- 4) klage over nægtet efterfølgende hensættelse (fondsbeskatningslovens § 4)
- 5) klager over nægtet sambeskatning (selskabskattelovens § 31)

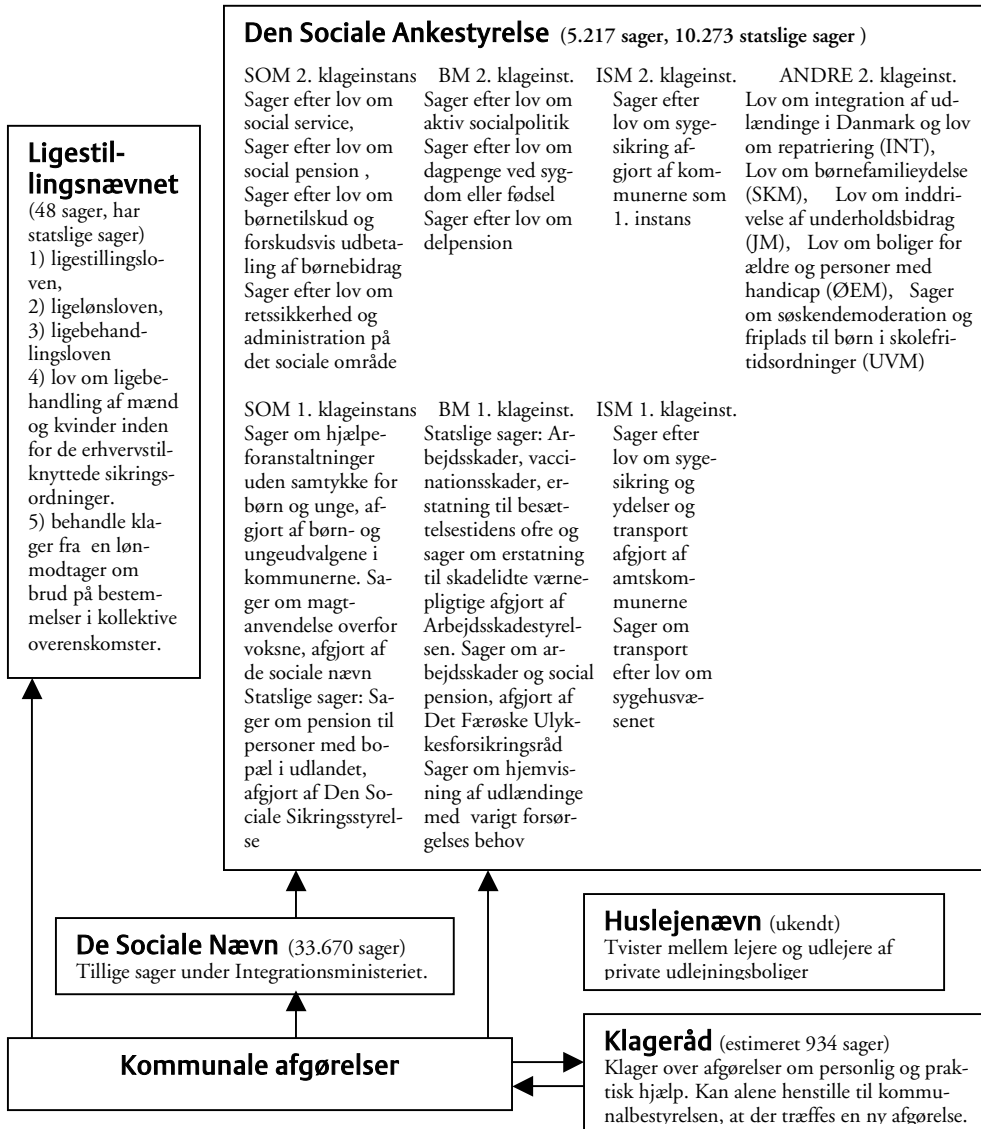
1. klageinstans vedrørende klager over skatteansættelsen af selskaber, hvis skatteministeren udnytter bemyndigelsen i skattestyrelseslovens § 5.



### **Kommunale afgørelser**

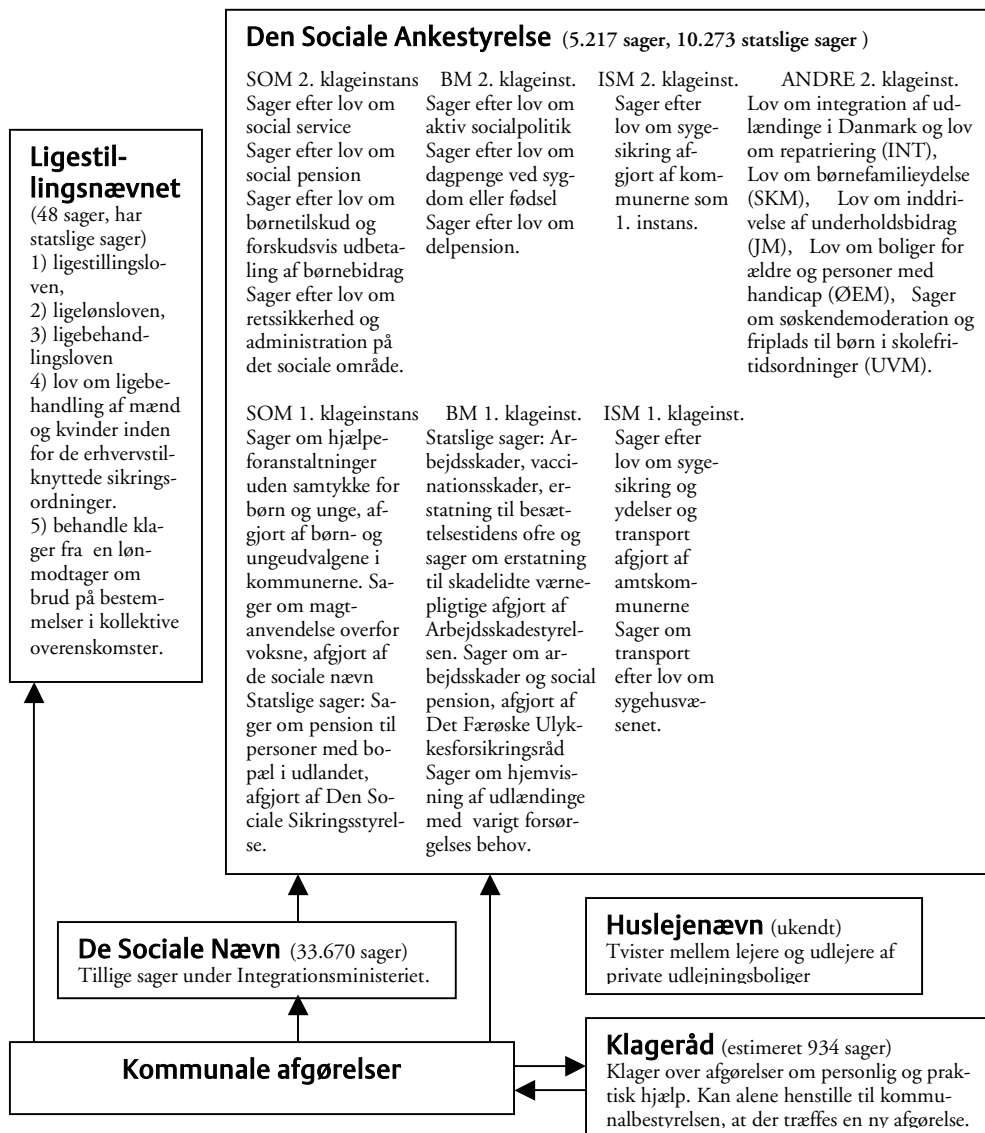
# Klageveje på social- og beskæftigelsesområdet

Beskæftigelsesministeriets, Indenrigs- og Sundhedsministeriets, Integrationsministeriets, Justitsministeriets, Skatteministeriets, Socialministeriets, Undervisningsministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets ressortområder.



## Forslag til ny kommunal klagestruktur – Social- og beskæftigelsesområdet

Beskæftigelsesministeriets, Indenrigs- og Sundhedsministeriets, Integrationsministeriets, Justitsministeriets, Skatteministeriets, Socialministeriets, Undervisningsministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets ressortområder.





## Spørgeskema til indhentning af oplysninger til brug for udvalgsarbejde om kommunale råd og nævn mv.

### Kommunale indberetninger og redegørelser

Der ønskes en besvarelse af nedenstående spørgsmål for hver af de indberetninger og/eller redegørelser amts- og primærkommunerne har pligt til at afgive på dets område. Der gøres opmærksom på, at besvarelsen udelukkende bør omfatte regelmæssige lovpligtige indberetninger.

- 1) Redegørelsen/indberetningens navn
- 2) Retsgrundlaget for afgivelsen af redegørelsen/indberetningen
- 3) Formålet med redegørelsen/indberetningen, herunder hvad redegørelsen/indberetningen anvendes til, og om den offentliggøres af ministeriet eller af andre myndigheder
- 4) Formkrav for afgivelsen af redegørelsen/indberetningen, herunder om det er muligt at indberette ved hjælp af digital kommunikation
- 5) Hvornår og hvor ofte skal indberetningen/redegørelser afgives?
- 6) Der ønskes et overslag over ressourceforbruget
  - a) Ministeriet bedes angive, hvor mange ressourcer (i årsværk) ministeriet skønner, at en amts- eller primærkommune bruger på at afgive indberetningen/redegørelsen

- b) Ministeriet bedes angive, hvor mange ressourcer (i årsværk) ministeriet bruger på at indsamle indberetningen/redegørelsen

7) Overvejer ministeriet at stille forslag om at begrænse indberetningspligten, herunder at hente oplysningerne fra andre allerede eksisterende kilder, eller at afskaffe indberetningen?

## Indberetninger

1. Ledighedsstatistikken for kontanthjælpsmodtagere – CRAM (BM)
2. Indberetning af virksomhed i hjemmesygeplejen (ISM)
3. Årlig opgørelse over tvangsforanstaltninger efter psykiatriloven (ISM)
4. Indberetning af sundhedstjenestens virksomhed i de forebyggende sundhedsordninger for børn og unge (ISM)
5. Indberetning af sygehuses aktivitet til Sundhedsstyrelsens Landspatientregister (ISM)
6. Kvartalsvise regnskabsoplysninger (ISM)
7. Regnskabsindberetning omfattende skema for Særlige regnskabsoplysninger (ISM)
8. CPR-indberetning, dvs. kommunalbestyrelsernes medvirken ved CPR's vedligeholdelse (ISM)
9. Budgetteringsforudsætninger og takstoplysninger (ISM)
10. Kommunale regnskaber (ISM)
11. Amtskommunal sundhedsplan (ISM)
12. Anmeldelse af databehandlinger, der foretages for den offentlige forvaltning (JM)
13. Opgørelse over antallet af pålagte parkeringsafgifter i det foregående år (JM)
14. Folkebiblioteksstatistik (KUM)
15. Orientering af Kulturarvsstyrelsen forinden nedrivning eller salg til private af visse ikke fredede bygninger mv. i offentligt eje (KUM)
16. Centralbibliotekernes virksomhedsregnskaber (KUM)
17. Indberetninger for små storbyteatre (KUM)
18. Egnsteatrenes indberetninger (KUM)
19. Indberetning om jordforurening (MM)

20. Havbrugsdata og klap-data (MM)
21. Oplysning om import og eksport af grønt affald (MM)
22. Oplysninger om den kommunale affaldsplanlægning (MM)
23. Tilsynsindberetninger (MM)
24. Indberetning om rottebekæmpelse (MM)
25. Redegørelse for det kommunale lignings- og revisionsarbejde vedrørende ligningen af personligt erhvervsdrivende (SKM)
26. Indberetning af kommunale skatteprocenter samt kirkeskatteprocenter (SKM)
27. Kommunal ligestillingsredegørelse (SOM)
28. Den Sociale Database (SOM)
29. Kommunal indberetning af kvalitets- og priskrav til leverandører af personlig og praktisk hjælp (SOM)
30. Socialministerens redegørelse til Folketinget om udviklingen i forbindelse med finansieringsreformen på det sociale område (Grundtakstreformen) (SOM)
31. Redegørelse om kommuner og amters samarbejde med og økonomiske støtte til frivillige sociale organisationer (SOM)
32. Ordinære statistikindberetning på folkeskoleområdet (UVM)
33. Indberetning vedr. aktivitet på erhvervsgrunduddannelsen (egu) (UVM)
34. Arbejdsmarkedspolitiske Foranstaltninger: AMFORA (ØEM)
35. Bistand til børn og unge, 3 blanketter: Klient-bestand, Klient-tilgang, Summarisk opgørelse (ØEM)
36. Den sociale ressourceopgørelse (ØEM)
37. Beskæftigelsen inden for bygge- og anlægs-virksomhed (ØEM)
38. Kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v. (ØEM)
39. Kommunal og amtskommunal finansiel status (ØEM)
40. Kommunale og amtskommunale regnskabsspecifikationer (ØEM)
41. Kommuner og amters kvartalsvise finansforskydninger mv. (ØEM)

42. Lønstatistik for amter og kommuner (ØEM)
43. Kommunale og amtskommunale budgetspecifikationer (ØEM)
44. BOSSINF-indberetning af kommunernes og amtsrådenes ønsker om støtte til boligbyggeri (ØEM)
45. Råstofindvindingen i Danmark (ØEM)
46. Bygnings- og Boligregistret - BBR (ØEM)
47. De kommunale og amtskommunale budgetsammendrag (ØEM)
48. Børnefamilieydelse og børnetilskud (ØEM)
49. Sygesikring (ØEM)
50. Sociale pensioner (ØEM)
51. Dagpenge ved sygdom, graviditet, fødsel og adoption (ØEM)
52. Hjælp efter lov om aktiv socialpolitik (kontanthjælp) (ØEM)
53. Boligstøtte (ØEM)
54. Rådighedsstatistik for kontanthjælpsmodtagere (BM)
55. Budgetindberetning omfattende skema for Hovedoversigt, Særlige skatteoplysninger og Særlige Budgetoplysninger (ISM)
56. Kommunalbestyrelsens beretning om redningsberedskabets virksomhed (ISM)
57. Kommunale budgetter (ISM) – for visse dele af indberetningen
58. Indberetning af viderefordeling af selskabs- og fondsskat (ISM)
59. Selvbudgettering af tilskud og udligning (ISM)
60. Redegørelse om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (ISM)
61. Trafikstøtte til kommuner og amtskommuner med mindre øer/støtte vedrørende drift (ISM)
62. Anmeldelse af beløb til momsrefusion (ISM)
63. Indberetning fra amtskommunerne/Hovedstadens Sygehusfællesskab om blodforsyningsvirksomheden (ISM)
64. Indberetning af beløb hvormed den kommunale grundskyld af produktionsjord nedsættes (ISM)

65. Kommunal sundhedsredegørelse (ISM)
66. Redegørelse om servicestrategi, herunder udbudspolitik (ISM)
67. Opfølgingsredegørelse vedr. servicestrategi og udfordringstilbud (ISM)
68. Indberetning om sprogcentrenes virksomhed (INT)
69. Kommunale revisionsberetninger (INT)
70. Indberetning af tilskud og statsrefusioner (INT)
71. Indberetning vedr. teaterabonnementsordningen (KUM)
72. Bestandsindberetninger til brug ved beregning af biblioteksafgift (KUM)
73. Registrering om beskyttede naturtyper samt om indsendelse af oplysninger til Skov- og Naturstyrelsen (Kulturarvsstyrelsen for så vidt angår fortidsminderne) (KUM)
74. Musikskolernes indberetninger (KUM)
75. Købsrefusion i.f.m. godkendte forestiller af børneteater og opsøgende teater (KUM)
76. Lokalplaner, kommuneplaner og regionplaner samt forslag til sådanne planer (MM)
77. Redegørelse for lokal Agenda 21-strategi (MM)
78. Indberetning af vandværkernes drikkevandskontrollata (MM)
79. Indberetning af vandværkernes boringskontrol (MM)
80. Indberetning af badevandsresultater (MM)
81. Indberetning af indvundne vandmængder (MM)
82. Indberetning af nye boringer (MM)
83. Indberetning af hydrogeologiske rapporter (MM)
84. Oplysninger om mængder af aske og affaldsprodukter der anvendes til jordbrugsformål (MM)
85. ”Lovovervågning” vedrørende helårsbeboelse i sommerhusområder (MM)
86. Amternes afrapportering om genopretning af vådområder i forbindelse med VMP II (MM)

87. Beretning vedr. selskabsligningen (redegørelse for forløbet af lignings- og revisionsarbejdet) (SKM)
88. Indberetning til skattesystemerne, samlet under terminalsystemet ToldSkat Tele (SKM)
89. Ejendomsdata til brug for ejendomsvurdering (SKM)
90. Beretning om revisionen af kommunens eller amtskommunens sociale regnskaber på det sociale område og på boligstøtteområdet med statsrefusion (SOM)
91. Indberetning vedr. folkeoplysningsaktiviteten i kommunerne (UVM)
92. Indberetning vedr. elever på frie grundskoler (UVM)
93. Indberetning vedr. kommunale bidrag for produktionsskoleelever (UVM)
94. Redegørelse vedr. kommunale bidrag til staten og elevstøtte til skolerne for elever på efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejds-skoler (UVM)
95. Materiale til evaluering af programmer og projekter samt materiale til programovervågningsudvalgsmøder og årsrapporter (ØEM)
96. Statistik over arbejdsstedernes beliggenhed mv. inden for kommuner og amtskommuner (ØEM)
97. Forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag til børn (ØEM)

