

## 16 Lovforslag til høring

udsendt fra 5 ministerier d. 1. december 2004 til bl.a. Landsforeningen af Landsbysamfund og Landdistrikternes Fællesråd. Der udsendes i alt 48 (justitsministeriet angiver 49), hvoraf 2 allerede er udsendt, og resten udsendes i januar (justitsministeriet skriver januar og februar). Senest 26 januar er alle forslag hørt!

Bemærkninger vedr. disse 15 indsendes **senest d. 7. januar 2005 kl. 12** - gerne før og pr. e-mail. Samtlige lovforslag kan ses på [www.im.dk](http://www.im.dk)

1. **Finansministeriet:** Høring over lovforslag til udmøntning af kommunalreformen på Finansministeriets område. Der fremsættes eet lovforslag, og dette lovforslag drejer sig om \* ændring af forskellige love på Finansministeriets område (Tekniske ændringer af myndighedsbetegnelser i forbindelse med kommunalreformen). Se det på <http://www.fm.dk/1024visArtikel.asp?artikelID-6006>. 49 høringspartnere.
2. **Socialministeriet:** På socialministeriets område fremsættes 3 love til udmøntning af kommunalreformen. \* Forslag til lov om social service (en ny lov, idet den gældende servicelov samtidig ophæves) "Lovforslaget medfører ikke ændringer i forhold til tilbuddenes indhold, borgernes ret til ydelser og deres ret til at klage over afgørelser", men den "ændrer reglerne om myndighedsstrukturen på det sociale område. Det vil sige reglerne om myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvaret for ydelser og tilbud efter loven." "Forslaget... ledsages af nogle forslag, som ikke direkte berører myndighedsstrukturen, men som har til formål at sikre dialogen om udviklingen på området og kvaliteten i ydelserne i forhold til brugerne, fx forslaget om at udviklingen konsekvens og overvåges i de første 4 år med regionale udviklingsråd som fora for drøftelser og indførelsen af handicapråd i alle kommuner." (se bemærkningerne s.1). På s. 2 i bemærkningerne opremses hovedelementerne på det sociale område af strukturreformen. Under "lovforslagets konsekvenser i hovedtræk" angives: ingen! \* Forslag til Lov om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og andre love (konsekvensændringer som følge af kommunalreformen), og \* Høring over lovforslag til udmøntning af kommunalreformen på socialministeriets område – boligområdet (mest konsekvensrettelser, men det bliver fremover først og fremmest kommunerne der fremover har ansvar for boliger til "personer med betydeligt og varigt nedsat fysisk og psykisk funktionsevne..."). Lovforslagene kan ses på [www.social.dk](http://www.social.dk) og svar sendes elektronisk til [kommunalreform@sm.dk](mailto:kommunalreform@sm.dk). Til de 2 første lovforslag er der 50 høringspartnere + 75 særlige, og til det tredje er der 50 høringspartnere + 21 særlige.
3. **Justitsministeriet:** (jeg har modtaget 2 lovforslag): Høring over lovforslag til udmøntning af kommunalreformen på Justitsministeriets område – Kommunernes varetagelse af visse opgaver på kørekort- og pasområdet som led i kommunalreformen. \* Forslag til Lov om ændring af færdselsloven og pasloven (bedre borgerbetjening, én indgang, ministeren bemyndiges til at udlægge bemyndigelse til kommunerne). \* Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (jeg kan se, at Kommunernes Landsforening (KL) sammen med Dansk Folkeoplysnings Samråd (DFS) bliver styrket i forhold til at indstille til justitsministeren "beskikkelse af offentlighedsrepræsentanter i Dommerudnævnelsesrådet og KL også i sager, hvor kredsbestyrelserne skal bistå Advokatnævnet og med hensyn til "læge medlemmer af politiklagenævne"). Til det første lovforslag er der 67 høringspartnere, og til det andet er der 66.
4. **Indenrigs- og Sundhedsministeriet:** På ministeriets område fremsættes i alt 12 lovforslag, hvoraf kun det ene er fremsendt til høring nu, nemlig \* Forslag til lov om et evalueringsinstitut for kommuner m.v. ("Evalueringsinstituttet er en statslig institution, der har til formål ved analyser at evaluere den kommunale og regionale opgavevaretagelse og understøtte indsatsen i kommuner og regioner for at fremme effektivitet og bedre ressourceanvendelse, kvalitetsudvikling og økonomistyring"). Et af de resterende lovforslag er modtaget til høring (151204): \* Udkast til forslag til lov om kommunale borgercenterservice. 58 høringspartnere.

5. **Miljøministeriet:** På Miljøministeriets område fremsættes i alt 8 lovforslag, der hermed alle er fremsendt til høring (og dem er jeg ikke gået ind i, men der er sikkert noget for LAL), samt "Myndighedsudvalgets rapport":

- Forslag til lov om ændring af lov om planlægning
- Forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse
- Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse
- Forslag til lov om ændring af lov om miljømål og lov om vandforsyning
- Forslag til lov om ændring af lov om råstoffer
- Forslag til lov om ændring af lov om miljø og genteknologi
- Forslag til lov om ændring af lov om forurennet jord
- Forslag til lov om ændring af en række love på natur- og miljøområdet (samleloven).

Bemærkninger modtages gerne på [mim@mim.dk](mailto:mim@mim.dk), og der er 218 høringspartnere

Jytte 021204.

## Facts om Landsforeningen af Landsbysamfund

### *Landsforeningen af Landsbysamfund:*

- er en ikke-partipolitisk demokratisk paraplyorganisation for landdistriktsudvikling - dannet i 1976 efter sidste kommunalreform
- har den årlige generalforsamling som øverste myndighed (først i november)
- har en bestyrelse på 7 personer, der kommer fra landdistrikter i alle egne af landet - også udkantsområder - og hvoraf flere personligt er politisk aktive i forskellige partier
- har spillet en aktiv og selvstændig rolle i Indenrigs- og Sundhedsministerens Landdistriktsgruppe siden 1994
- har beklædt næstformandsposten i Landdistrikternes Fællesråd, siden vi i 1997 var med til at danne Fællesrådet
- har FOLKEOPLYSNING i lokalsamfund som en af sine kerneopgaver og er §5 medlem af Dansk Folkeoplysnings Samråd
- arbejder i øvrigt frivilligt uden sekretariat med hovedområderne INFORMATION (Landsbynyt udgives med 8 numre årligt, hjemmesiderne [www.lal.dk](http://www.lal.dk) og [www.landsbynett.dk](http://www.landsbynett.dk), gratis e-mail tjeneste - tilmelding [barbar@lal.dk](mailto:barbar@lal.dk) ), LANDDISTRIKTERNES UGE (aktiviteter over hele landet i efterårsferien i samarbejde med andre landsdækkende organisationer), BØRNE- OG UNGDOMSDEMOKRATI i kommunerne (13-22 årige) og koordinering af samarbejdet HELE NORDEN SKAL LEVE (dels voksen-demokrati, dels børn-og ungedemokrati),
- indsendte et omfattende høringssvar til Strukturkommissionen d. 1. juni 2003, og
- er sidst beskrevet i "The Rural Movements of Europe", Vanessa Halhead, Maj 2004, som Danish Village Association, sammen med Association of Finnish Village Action, Swedish Popular Movements, Norwegian Association of Neighbourhoods, Icelandic Village Action Movement, Danish Council of Rural Districts, Action with Communities in Rural England (ACRE), Slovenian Rural Development Network, Wales Rural Forum, Estonian Village Movement, Polish Rural Forum, Rural Parliament of Slovakia and Hungarian Rural Parliament
- er inviteret til at være medlem af indenrigs- og sundhedsministerens nye rådgivende udvalg vedr. landdistriktsanliggene (første møde 070205).

Venlig hilsen

Jette Hansen, formand



Klintrupvej 13, 8641 Sorring, tel: 86957327, E-mail: [Jette.Hansen@sorring.dk](mailto:Jette.Hansen@sorring.dk)

d. 30. november 2004

**Åbent brev til Indenrigs- og Sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen fra  
generalforsamlingen i Landsforeningen af Landsbysamfund, d. 7. november 2004**

Landdistriktspolitik og lokalråd var omdrejningspunkt, da *Landsforeningen af Landsbysamfund* holdt sin årlige generalforsamling i weekenden i Stendislejren, Vinderup kommune.

Generalforsamlingen opfordrer til, at Folketinget i forbindelse med kommunalreformen forpligter de nye kommuner på at udforme en landdistriktspolitik og på at oprette lokalråd i landdistrikterne.

Vi ønsker ikke en detaljeret lovgivning. Landsforeningen af Landsbysamfund, som har arbejdet siden 1976, er et sikkert bevis på, at der i landdistrikternes frivillige foreningsliv findes et væld af ressourcer. Hvis Folketinget vil sikre sig, at disse ressourcer kommer til anvendelse i den nye kommunestruktur, så de gavner hele kommunen, er det Nu, der skal handles. Det er afgørende nødvendigt at sikre landdistriktsbefolkningen deres demokratiske rettigheder gennem lokalråd.

En kommunes lokalråd defineres som en sammenslutning af aktive foreninger i kommunens landsbyer og landdistrikter med det formål at skabe og vedligeholde dels dialogen landsbyforeningerne imellem og dels dialogen mellem lokalrådet og kommunen. Konklusionen på den lokalrådsundersøgelse, som Landsforeningen i 2002-03 udførte for Indenrigs- og Sundhedsministeriet viste, at "fælles forarbejde sparer bøvl bagefter" (se [www.lal.dk](http://www.lal.dk)).

Der er mange måder at danne lokalråd på. Mangfoldigheden kommer til udtryk på flere måder, også i at nogle kalder dem landdistriktsråd, og andre kalder dem landsbyråd. I *Landsforeningen af Landsbysamfund* foretrækker vi benævnelsen lokalråd, fordi det er lokalsamfundenes mange landsbyforeninger, borgerforeninger og andre foreninger i en kommune, der går sammen i lokalråd. Igenennem lokalrådet skal landdistrikternes lokalbefolkning sikres medbestemmelse på det, som de ved noget om, fordi de bor der og lever der, nemlig det der skal til for at få lokalsamfundene til at fungere bedst muligt.

Denne sikring af lokalsamfundenes medbestemmelse er en vigtig del af kommunens landdistriktspolitik, som lokalrådene selvsagt skal have indflydelse på. Landsforeningen af Landsbysamfund kan henvise til forskellige modeller, fx Ringsted, Ørbæk, Nørhald, Give, Horsens og Hirtshals.

Folketingets rammer for kommunernes landdistriktspolitik skal være præcise, men ikke for stramme. Der skal være rum for fleksibilitet.

- Hvert enkelt lokalsamfund skal kunne deltage i lokalrådet i det omfang, foreningslivet og borgerne selv ønsker det.
- Dog må ingen kommune hverken kunne afvise at oprette landdistriktsudvalg eller lokalråd, bare fordi nogle af kommunens lokalsamfund vælger at stå uden for lokalrådet.
- Kommunerne kan heller ikke afvise at oprette lokalråd af økonomiske grunde. Mange kommuner vælger at opstille et budget for lokalrådsarbejdet, men de bør ikke pålægges det fra centralt hold.

Generalforsamlingen konstaterer, at samfundet med hensyn til kommune-struktur befinder sig i et interessant og udfordrende vacuum, hvorfra fornyelse kan finde sted. Landsforeningen af Landsbysamfund foreslår også, at lokalrådene støttes i at finde muligheder for at sikre de unges medindflydelse, som minimum fra skolernes elevråd og fra foreningslivets 13-18 årige.

*Jeppe Hansen*  
formand

## Fra Landsforeningen Af Landsbysamfund til Miljøministeriets lovforslag om vandforsyning

Overordnede tanker:

I forbindelse med lovændringer bør følgende overvejelser vedrørende vandet på landet komme med:

### A. Generelt, nationalt:

1. Virksomheder, som forbruger geografisk baserede råstoffer, skal i videst muligt omfang placeres hvor råstofferne er.
2. Af hensyn til borgernes adgang til drikkevand og til de regionale udviklingsmuligheder må det slås fast i loven, at stærkt drikkevandsforbrugende virksomheder kun i særtilfælde kan placeres hvor grundvandsmængden er ringe.
3. Der bør være en hensigtserklæring m.h.t., i hvilket omfang man ønsker at borgerne får adgang til grundvand eller overfladevand som drikkevand.
4. Det må sikres, at den decentrale vandforsyning er kernen i vandforsyning.

### B. Regionalt:

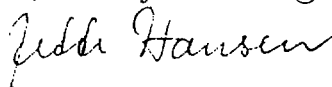
1. Det bør være synligt, at der er stor forskel på mængden af grundvand i de forskellige egne af landet. Det bør have konsekvenser både for vandafgift og vandforbrug.
2. Private brønde og mindre vandforsyninger skal ikke jagtes med henblik på nedlæggelse for at den kommunale vandforsyning kan få en kunde mere. Det har sundhedsmæssige konsekvenser at være de yderste kunder på vandledningerne. (På grund af stillestående vand i ledningerne må nogle kommuner jævnligt spule ledningerne ud med flere tusind liter vand for at skaffe rent vand i yderste led.)
3. Før enhver lukning af en lille vandforsyning bør det eksisterende grundvandsmagasin, som vandet kommer fra, undersøges, så det står klart, om vandet kommer fra et lille magasin som ellers ikke udnyttes, eller om vandet kommer fra samme magasin, som kommunen trækker på.

### C. Specifikt om materialer:

1. Det bør præciseres i loven, at materiale til brug som vandledninger, f.eks. plastikrør skal godkendes m. henblik på
  - gennemtrængelighed af kemiske stoffer, gylle og
  - afgivelse af uønskede stoffer som f.eks. hormonlignende stoffer før de kan bruges til vandledninger.

Sorring d. 6/1-2005

Jette Hansen, formand, Klintrupvej 13, 8641 Sorring,  
tel: 86957327, e-mail: jette.hansen@sorring.dk



## Fra Landsforeningen Af Landsbysamfund til Miljøministeriets lovforslag om ændring af Lov om Råstoffer

Heri forslag til samarbejde om relevant brug af Råstofafgiften. Forslag bør udarbejdes sammen med Finansministeriet.

### **A. Generelt, nationalt:**

1. Virksomheder, som forbruger geografisk baserede råstoffer, skal i videst muligt omfang placeres hvor råstofferne er.
2. Det tilstræbes i alle tilfælde, at så få beboelser som muligt påvirkes/nedrives på grund af råstofudvinding.
2. I tilfælde af nedrivning af beboelser, skal det kunne lade sig gøre at udstykke grund og bygge nyt indenfor en vis afstand (fx 50-200 m.) af den forrige placering, uanset at det ellers kan være forbundet med forbud mod at opføre bolig i det pågældende område af det åbne land. (Her er kun tale om "almindeligt" åbent land.)

### **B. Regionalt/Kommunalt**

Hver gang en tilladelse til udvinding af råstoffer gives, skal der samtidig - efter høring hos de lokalt involverede - laves en rute til transport. Ruterne bør lægges borte fra landsbyer og lokalsamfund i det omfang, det overhovedet kan lade sig gøre.

### **C. Kommunalt økonomisk**

I samarbejde med Finansministeriet bør udarbejdes lovforslag til, hvordan de kommuner, der rammes af råstoftransport, kan få del i råstofafgiften til reparation af veje i forbindelse med den berammede rute.

Sorring d. 6/1-2005

Jette Hansen, Formand, Klintrupvej 13, 8641, Sorring  
Tel: 86957327, e-mail: [jette.hansen@sorring.dk](mailto:jette.hansen@sorring.dk)



"Det skæve Danmark"  
Arne Toft, formand  
Arden Kommune, Rådhuset  
9510 Arden

Landsforeningen Af Landsbysamfund  
Jytte Aa. Møller, formand  
Næsbyvej 47, Næsby  
4171 Glumsø

Til Skatteminister  
Frode Sørensen

30-3-2001

Denne henvendelse fra "Det skæve Danmark" og Landsforeningen Af Landsbysamfund kommer i anledning af de store udgifter, som kommunerne afholder på grund af råstoftransporter, og de ulemper råstoftransporterne påfører beboerne. En væsentlig del af ulemperne ville kunne afhjælpes med midler, der kommer ind via råstofafgiften.

Som baggrund vil vi gerne oplyse, at skatteindtægten for råstofindvinderens firma ikke automatisk går til de kommuner, som bærer den største byrde for slid og ulemper i forbindelse med råstofindvindingen. Angående råstofafgiften har det ikke været muligt at finde eller få forklaret formålet med den hverken i ministeriets råstofkontor eller i loven selv. I den sammenhæng vil vi hermed stille det forslag, at afgiften får et formål, som kan komme de ramte kommuner til gode. At der med de midler, afgiften henter ind, skabes en mulighed for at pengene kan komme de områder til gode, som er ramt af råstofindvinding.

Landsforeningen Af Landsbysamfund og "Det skæve Danmark" henviser til sammenhængen mellem de følgende afgifter og deres formål:

- De Grønne Afgifter har til formål at nedbringe udslip af miljøskadelige stoffer. Visse beløb bruges under samme navn til grønne formål, Grønne guider og grønne jobpuljer f.eks.
- Afgifter for Tips og Lotto har til formål at styrke det landsdækkende frivillige arbejde og andet udviklingsarbejde på flere fronter.
- Vandafgifterne har til formål både at begrænse forbruget af vand og at forsyne Vandfonden med penge til projekter til bevarelse af den decentrale vandforsyning i Danmark.

Set fra de kommuners side, som bekoster reparation af vejene for råstoftransporterne, samt fra de involverede landsbyers og landdistrikters side, er det her, at et formål med afgiften i lighed med ovenstående eksempler være på sin plads.

I de områder, hvor en intens råstofudvinding finder sted, er der forskellige problemer trafikmæssigt. Når råstoftransporten finder sted på børnenes skolevej, er det vigtigt, at der laves cykelsti. Lastbilerne har et vældigt sug, når de kører med godt og vel 80 km. i timen, som det beklageligvis ofte sker. Hvis politiet dømmer vejene trafikfarlige, er der kun eet at gøre for kommunerne, at give skolebørnene fribefordring med skolebus. Det øger imidlertid ikke børnenes mulighed for selvstændigt at tage til fritidsaktiviteter udenfor bussernes køretid.

Råstoftransporterne begrænser på den måde børnenes selvstændighed og påfører kommunerne en direkte relateret udgift.

Råstoftransporterne køres ad de veje, som amtet anbefaler, hvis amtet anbefaler nogen, eller som lastvognschaufførerne synes bedst om. Transporterne med råstof er så tunge i forhold til de opgaver, vejene blev lavet til at klare, at sliddet er ekstremt stort på råstoftransporternes ruter i forhold til andre veje i kommunerne.

De årlige udgifter til vejbelægning er umiddelbart det, der forhindrer, at kommunerne har råd til at lave cykelstier. I alle kommuner, men specielt i dem med ringe økonomi, er det svært at finde penge til så store investeringer som flere kilometer selvstændig cykelsti koster. De penge, der kunne være til cykelstier, bruges på asfaltlag til kommunens veje for at lastbilerne kan have en acceptabel belægning at køre på.

Kommunerne har med andre ord tre store udgifter, som er indbyrdes afhængige, og som er direkte relateret til råstoftransporter: busbefordring, asfaltreparationer og cykelstier.

Landsforeningen Af Landsbysamfund og "Det skæve Danmark" vil derfor foreslå, at der af de midler, som råstofafgiften indbringer, laves en direkte relateret fond, en Råstoffond, til støtte for kommuner, som uden indtjening fra råstofafgifter skal vedligeholde veje og sikre trafikken på de samme veje, så der ingen ulykker sker, hverken for børn eller voksne, og specielt ikke de svage trafikanter.

For "Det skæve Danmark"  
Arne Toft, formand

For Landsforeningen Af Landsbysamfund  
Jytte Aa. Møller, formand



Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur  
Borgergade 111, Postboks 9065  
1022 København K

Til Miljøministeriet  
Departementet  
Højbro Plads 4  
1200 København K

7. januar 2005

Hermed følger Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskulturs kommentarer til de i forbindelse med udmøntningen af kommunalreformen udarbejdede oplæg til lovændringer.

Landsforeningen skal indledningsvis bemærke, at der efter foreningens opfattelse kan sås tvivl om, hvorvidt det bærende element i strukturreformen - nærhedsprincippet frem for armslængdeprincippet - kommer beskyttelsen af vores kulturarv i form af bygninger, kulturmiljøer og landskaber til gode. Vores erfaring er, at netop indsatsen overfor for fredede eller bevaringsværdige bygninger og bevaringsværdige kulturmiljøer for sjældent beskyttes kvalificeret og betryggende af kommunerne.

I stedet prioriteres byvækst og byudvikling i for mange tilfælde ukritisk og uden seriøse forsøg på at afveje vækstinteresser mod beskyttelsesinteresser. Foreningen har derfor sine stærke tvivl om, hvorvidt overførslen af brede planlægningsmæssige kompetencer til kommunerne vil gavne en afbalanceret udvikling, hvor beskyttelsen af eksisterende værdier indgår med tilstrækkelig tyngde.

#### **Ad forslag til ændring om lov om planlægning.**

Landsforeningen hilser det velkomment at landsplanlægningen vil blive styrket. Her tænkes især på hovedstadsområdet. Det er af største værdi, at fingerbystrukturen videreføres, således at der fortsat bevares grønne kiler og grønne områder imellem de enkelte bysamfund og imellem byfingrenes bysamfund.

Ligeledes må varetagelsen af planlægningen i den kystnære zone anses for at være af national interesse, idet tiden har vist, at her er markedets pres for inddragelse af nye arealer til byudvikling overordentligt stort.

Planlovsreformen kunne have givet anledning til en bedre beskyttelse af de bevaringsværdige bygninger. Dette ses desværre ikke at være tilfældet. De bevaringsværdige bygninger nyder i dag ikke nogen *sikker*, effektiv beskyttelse med en snævre statslige fredningspolitik.(ud)

Samtidig er det et tilbageskridt for beskyttelsen af vores kulturarv, at oprettelsen af nye kulturmiljøråd bliver en ret og ikke en pligt. Landsforeningen kunne have ønsket, at der i forbin-

delse med reformen skete en understregningen af vigtigheden af dannelsen af sådanne organer på tværs af interesse og fagområder.

#### **ad forslag om ændring af naturbeskyttelseslov.**

Det er betænkeligt, at varetagelsen af beskyttede naturområder og beskyttelseslinierne med strandbeskyttelsen som undtagelsen, overgår til kommunerne. Den hidtidige erfaring med den kommunale administration af beskyttelseslinier i byzone, vidner foreløbig om en rundhåndet dispensationspraksis. Netop i byzone, hvor linierne ofte er reduceret, burde der være ekstra grund til tilbageholdenhed.

Det er betænkeligt at kommunerne fremover kommer til at bære en større del af erstatningerne i forbindelse med gennemførelse af fredningssager. Mange kommuner er ikke særlig villige til at rejse fredningssager inden for kommunegrænsen. En større kommuneandel af erstatningsudgiften kan næppe forventes at tilskynde kommunerne til en mere intensiv indsats på fredningsområdet, som er den ultimative beskyttelse af et område med natur og kulturhistorisk indhold.

Landsforeningen oplever i dag med den nugældende lovgivning at bevaringsindsatsen i kommunerne alt for ofte er præget af ikke blot politisk modvilje, men også af manglende indsigt og forståelse for de resurser, der ligger i at bevare og bygge videre på værdifulde miljøer, det være sig byggeri, anlæg eller landskabsområder.

I princippet burde større kommuner være i stand til at sikre sig bred viden om de nye arbejdsområder, der nu kommer til at tilgå kommunerne, men der kan vel nok stilles spørgsmål til, hvorledes den specialistviden, som amterne i dag besidder, kan fordeles fornuftigt. Det gælder ikke blot plan-, natur- og miljøområdet, men også andre arbejdsområder der overføres fra amter til kommuner.

Landsforeningen har bemærket, at Miljøministeriets sidste øvelse med udlæg af nye sommerhusområder – på trods af årtiers konsekvente politik på området - ikke lover godt for, hvorledes kommunerne vil udvise ansvarlighed overfor de nye planlægningsopgaver. På trods af klare retningslinier fra ministeriets side vedrørende kriterier for udlæg, er andelen af åbenlyst grundløse anmodninger om udlæg af nye sommerhusområder overvældende. Ligeledes vidner en lang række naturklagenævnsafgørelse vedrørende kommunernes nye landzoneadministration, om en rundhåndenhed, som ikke lover godt. Umiddelbar behovstilfredsstillelse synes således mere på den kommunalpolitiske dagsorden end langsigtede hensyn til beskyttelsen af vores kulturarv.

Afslutningsvis vil landsforeningen give udtryk for sin skuffelse over den korte høringsfrist der er angivet i relation til de fremlagte forslag til så omfattende lovændringer. En frist, der er yderligere vanskeliggjort på grund af juledagene. På trods af et fint gennemarbejdet materiale fra ministeriernes side, må det anses for optimistisk at interesseorganisationerne kan overkomme inden for den givne tidsfrist at gå i dybden med konsekvensen af de enkelte emneområder i lovforslagsændringerne.

Med venlig hilsen

Inge Lise Enevoldsen  
Næstformand





Landsorganisationen i Danmark  
Danish Confederation of Trade Unions

Islands Brygge 32D  
Postboks 340  
2300 København S

Telefon 3524 6000  
Fax 3524 6300  
E-mail lo@lo.dk

Miljøministeriet,  
Højbro Plads 4  
1200 København K

Sagsnr. 17.10-04-1397  
Vores ref. HJE/TAH/nvd  
Deres ref.

Den 5. januar 2005

## **LO's høringssvar vedr. lov om lovforslag til udmøntning af kommunalreformen på miljøministeriets område**

### **Natur og miljø**

I hovedtræk er der i lovforslagene lagt op til, at amternes opgaver på miljø- og planlægningsområdet i det store hele overflyttes til kommunerne, ganske få opgaver lægges i regionerne og lidt flere i staten. For eksempel overgår tilsyn med og håndhævelse af natur- og miljøbeskyttelsesloven til kommunerne.

LO havde gerne set snitfladerne lagt anderledes på en række områder. Vi er naturligvis enige i, at kommunerne godt kan varetage en større andel af opgaverne på miljø- og planlægningsområdet. Der er gode og veluddannede medarbejdere i kommunerne. Men lovforslagene rejser efter LO's mening en række alvorlige problemstillinger:

### **Natur og miljø er et fælles anliggende**

I lovforslagene tages der efter LO's mening ikke hensyn til, at natur og miljø er et fælles anliggende, der går på tvær af kommunegrænser. Når det drejer sig om overordnede planlægnings- og overvågningsopgaver er det LO's opfattelse, at snitfladerne er lagt forkert. Opgaverne bør i LO's øjne placeres i regionerne eller i staten frem for i kommunerne. Begrundelsen er, at en række opgaver af miljømæssige hensyn ikke bør splittes op mellem flere kommuner, fordi det medfører en uensartet planlægning og målsætning på delområderne. Her tænkes specifikt på: overvågning af grundvandsressourcer, grundvandsbeskyttelse indsatsplaner, indvindingstilladelser af en vis størrelse, habitatområder, recipientkvalitetsplanlægning og regionplanlægning.

LO mener for eksempel, at det vil være u hensigtsmæssigt for miljøet, at flere kommuner fremover skal blive enige om målsætninger for Gudenåen. Hver enkelt kommune kan have særegne interesser i forhold til Gudenåen – i forhold til placering af landbrug og virksomheder, eller udledningstilladelser til spildevand til å-systemet.

I dag er det amterne, der fastlægger målsætningen for åen og dermed også, hvor hårdt åen må belastes. LO frygter, at de store danske vandløb kommer til at betale dyrt for, at amterne bliver nedlagt. Det samme kan siges for grundvandsressourcerne, der ligeledes går på tværs af kommunegrænserne.

### **Armslængdeprincippet er i fare**

Der er cirka 6600 godkendelsespligtige virksomheder i Danmark. Heraf har 2400 tidligere haft amterne som godkendelsesmyndighed, mens cirka 2400 har haft kommunerne som godkendelsesmyndighed. I forslaget til ændring af miljøbeskyttelse lægges der op til, at de godkendelsespligtige virksomheder fordeles mellem stat og kommuner. Kun 235 virksomheder anbefales placeret hos staten, hvilket svarer til 4 % - der er dog tale om de fagligt og teknisk mest komplicerede virksomheder med et stort forureningspotentiale. Resten af de godkendelsespligtige virksomheder placeres i kommunerne.

LO havde gerne set, at flere af de godkendelsespligtige virksomheder havde fået staten som godkendelsesmyndighed. Dette er blot et eksempel på at kommunernes uvildighed bliver sat på en alvorlig prøve. Der bliver tale om modstridende interesser, når kommunerne også er ansvarlige for udvikling af erhvervsliv og landbrug. Det er ikke svært at forestille sig, at kommunernes største arbejdspladser og skatteydere, som tidligere blev tilset af amterne, vil få særbehandling af hensyn til arbejdspladser og skattekrone. De økonomiske faktorer vil komme til at spille en langt større rolle i den fremtidige behandling af miljøsager. En ny undersøgelse fra Naturklagenævnet peger også i retning af, at kommunerne finder det vanskeligt at holde den nødvendige afstand. I 2002 flyttede regeringen forsøgsvist ansvaret for miljø og planlægningsager fra amterne til kommunerne. Siden da er antallet af klagesager til Naturklagenævnet over ulovlige byggerier steget markant. I 2001 fik 7 % af klagerne medhold, mens tallet sidste år var steget til 12 %. Der er altså en alvorlig fare for at miljøet bliver taberen.

### **Bevarelse af de faglige miljøer?**

Når små kommuner skal slås sammen, er et vigtigt argument, at de faglige miljøer skal styrkes. Dette argument ser imidlertid ikke ud til at gøre sig gældende på miljøområdet. Amterne har hidtil haft faglige miljøer af høj kvalitet. LO finder det meget uheldigt, at de gode faglige miljøer fremover bliver splittet op og fordelt på en række kommuner. Resultatet bliver, at de faglige miljøer samlet set svækkes, og at kommunerne stort set ikke vil kunne hente hjælp i de nye regioner. Her forventes der ikke at være faglige miljøer tilbage.

Der er forslag om en kvalitetsstyringsordning, der skal kunne bidrage til at sikre kvalitet og faglig kompetence i kommunerne. Det er endnu for tidligt at sige, hvorvidt denne ordning vil være tilstrækkelig til at sikre en tilfredsstillende varetagelse af opgaverne på natur- og miljøområdet også i et langsigtet perspektiv. LO anbefaler, at udviklingen på dette område følges meget nøje fremover.

**Generelt**

- ./ Der henvises til vedlagte notat om personaleforhold ved den forestående kommunalreform.

P.D.V

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P.D.V.' with a stylized flourish extending to the right.



## Personaleforhold ved den forestående kommunalreform

LO har modtaget udkast til en række af regeringens lovforslag i forbindelse med den forestående kommunalreform med henblik på vores bemærkninger. LO vil kommentere flere af de enkelte lovforslag hver for sig. Imidlertid vil LO i dette notat samle op på nogle generelle synspunkter om regeringens håndtering af personalet og organisationernes forhold.

Overordnet er det LOs opfattelse at regeringens model for overflytning af medarbejdere og inddragelse af personale og organisationer er særdeles mangelfuld.

Kommunalreformen er netop kendetegnet ved, at store grupper af ansatte skal skifte arbejdsgiver, og for nogles vedkommende også fysisk vil opleve ændrede vilkår.

Ifølge en opgørelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil i alt 145.800 personer kunne indtræde i ny overenskomster som følge af strukturreformen. Hertil skal lægges ansatte i Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS). Desuden vil skønsmæssigt 100.000 ansatte, der berøres af primærkommunale sammenlægninger skulle skifte arbejdsgiver, (jf. tabel 1).

**Tabel 1. Personale, der skal skifte arbejdsgiver efter strukturreformen**

	1.000 personer
Fra amter til regioner	108,2
Fra amter til stat	16,9
Fra amter til kommuner	14,5
Fra kommuner til stat	6,2
Fra HS til regioner	18,1
Kommunesammenlægninger	100,0
<b>I alt</b>	<b>263,9</b>

De ansatte er hovedressourcen i den offentlige sektor. Derfor er det naturligt, at reformens indflydelse på de nuværende ansattes fremtidige beskæftigelses- og ansættelsesvilkår bliver af afgørende betydning for vurderingen af reformen, herunder processen ved reformens gennemførelse.

I de fleste lovforslag har regeringen lagt op til den samme model for overflytning af de ansatte, som er kendt fra det allerede fremsatte forslag til en samlet statslig told- og skatteforvaltning. Og som personaleorganisationerne dengang gjorde opmærksom på er modellen på en række områder ikke god nok. Det er blevet tydeligere ved en gennemgang af hele regeringens reformpakke. Der burde have været lagt mere vægt på en grundig forberedelse, en garanti for personalets vilkår og bedre inddragelse af det berørte personale og deres organisationer. Nu skaber reformpakken i stedet



usikkerhed om personaleforholdene fremover. Man må frygte at reformen vil følges af afskedigelser og afvandring af de bedst kvalificerede, forringelser af de overflyttedes løn- og ansættelsesvilkår, urimeligt store geografiske forflytninger og manglende forankring hos de ansatte og organisationerne.

LO har tidligere sammen med FTF og AC i brev til Statsministeren givet udtryk for bekymring over den vægt, der tilsyneladende lægges på nedskæringer i antallet af offentligt ansatte som følge af strukturreformen. Bekymringen er blevet bekræftet med bl.a. det underbudgetterede forslag til en statslig told- og skattemyndighed og ved at der ikke i nogle af lovforslagene er afsat penge til selve omstillingsprocessen.

En anden væsentlig usikkerhed for de berørte ansatte, skyldes en mulig udvidelse af deres ansættelsesområde, nye arbejdssteder og nye arbejdsopgaver. Det stiller krav om, at man går tålmodigt til værks og beslutningerne er gennemsigtige.

Politiske udsagn om jobgarantier, der ikke har hold i personalejuraen, kan ikke kompensere for usikkerheden. Det bør derfor som minimum i bemærkningerne til alle lovforslag anføres, at evt. personalereduktion skal ske ved naturlig afgang. Kravet er at betragte netop som et minimum, da naturlig afgang ikke kun indebærer fratreden til pension, men også omfatter personer der - evt. som konsekvens af strukturreformen - finder et nyt arbejde. En række nylige undersøgelser peger på, at ca. 10 pct. af de offentligt ansatte skifter arbejdsgiver hvert år.

En henvisning til, at de ansatte følger med opgaven og at lov om virksomhedsoverdragelse er gældende i forbindelse med gennemførelsen af reformen, må ikke forveksles med en beskæftigelsesgaranti. Loven fastlægger som bekendt alene vilkårene for ansættelsen efter overdragelsen, men forpligter ikke til at beskæftige de berørte lønmodtagere. LO anerkender, at selve omlægningen for overenskomstsansatte sker efter virksomhedsoverdragelsesloven. Det bør dog efter LO's opfattelse fremhæves, at alle medarbejdere i den forbindelse er sikret mod lønnedgang og forringelser i fx pensionsvilkår som følge af overgangen. Det bør også afklares hvilken sikkerhed der skal gælde for de ansatte som flyttes mellem f.eks. statslige myndigheder. Endelig bør det afklares hvordan man vil håndtere den situation, at medarbejdere med forskellige løn og ansættelsesvilkår kan komme til at skulle udføre samme arbejdsopgaver hos samme ansættelsesmyndighed.

Loven om en statslig skatteforvaltning er fremsat som en lakmusprøve på regeringens reformmodel, og viser klart, at der ikke er nogen garanti for løn- og ansættelsesvilkår. I dette lovforslag fremgår det udtrykkeligt, at de tidligere kommunalt ansatte vil få fastfrosset deres løn indtil den statslige overenskomst har indhentet dem, ligesom deres pensionsmæssige forhold forringes. For de statsansatte vil det også være uacceptabelt, at der bliver ulige ansættelsesvilkår for de samme arbejdsopgaver, ligesom det er uacceptabelt at stille de statslige organisationer i en situation, hvor de ved overenskomstforhandlingerne skal betale for kommunalreformens følger.

Det er for øvrigt uafklaret i hvilket omfang reformen giver anledning til nye kollektive overenskomster. Særligt på det nuværende amtslige område, hvor størsteparten af de berørte grupper er ansat, jf. tabellen ovenfor, er det usikkert om de nuværende amtslige overenskomster umiddelbart skal fortsætte, idet der er tale om en sådan identitet mellem regioner og amter, at regionerne fortsat vil være forpligtet som

overenskomstpart. LO antager, at henvisningen til virksomhedsoverdragelsesloven ikke omfatter de kollektive overenskomsters overgang. Men dette behandles ingen steder i lovforslagene. Regeringen bør allerede nu melde ud, om nogle myndigheder ensidigt agter at frasige sig de overenskomster, som de overflyttede medarbejdere tidligere har været omfattet af.

Efter LOs opfattelse bør man også præcisere, hvilke ansættelsesvilkår man så vil tilbyde de virksomhedsoverdragne medarbejdere, når deres tidligere overenskomstfastsatte rettigheder udløber i henhold til den kollektive overenskomst.

Særligt for tjenestemænd fastslås det i forslaget på den ene side, at tjenestemænd som flyttes mellem myndigheder bevarer deres ansættelsesvilkår, herunder deres tjenestemandspension. På den anden side fremgår det udtrykkeligt af bemærkningerne, at i hvert fald de kommunale tjenestemænds ansættelsesområde udvides, og at tjenestemænd fremover vil kunne være forpligtet til at overtage en anden passende stilling inden for det nye, men uden for deres gamle, ansættelsesområde. For en stor del af tjenestemændene vil det umiddelbart indebære en voldsom stor geografisk udvidelse af deres ansættelsesområder. Eneste begrænsning er ifølge lovbemærkningerne, at flytninger ikke må være særligt indgribende overfor den enkelte, svarende til den almindelige beskyttelse i tjenestemandreglerne om at en stillingsændring skal være passende for den enkelte. For de overenskomstansatte, er der ikke nævnt noget om hvor store geografiske flytninger, de risikerer at skulle tåle.

Regeringen har selv fremhævet, at den lægger afgørende vægt på tryghed for de ansatte, der berøres af kommunalreformen, og at reformen skal gennemføres på en god og ordentlig måde. Set i det lys bør ministeriet genoverveje, hvilke geografiske udvidelser de ansatte skal pålægges. For overenskomstansatte indeholder ansættelsesforholdet i sig selv en geografisk grænse. Tilsvarende skal LO fremhæve, at tjenestemandreglerne ikke forhindrer, at ansættelsesområdet for de overflyttede tjenestemænd afgrænses til mindre geografiske enheder end f.eks. samlede statslige myndighed.

For så vidt angår tjenestemandspensionen, fremgår det af lovforslagene, at tjenestemændenes pensionsret ikke vil blive forringet med sammenlægningen. LO går ud fra, at pensionsretten dækker både pensionsalder og pensionsbeløb. Således forstår LO bemærkningerne sådan, at den enkelte tjenestemand ikke vil opleve nogen ændring i sine pensionsmæssige vilkår. Andet ville da også have karakter af ekspropriation.

For den enkelte medarbejder vil der som nævnt kunne blive tale om væsentlige ændringer i arbejdsopgaver og arbejdssted. Det gør det særligt nødvendigt at den enkelte inddrages i processen. Det giver derfor anledning til store betænkeligheder, når det i udkast til lovforslag om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen nævnes, at de ansatte senest i august 2006 blot vil få en meddelelse om, hvilken myndighed de skal overføres til, men at forvaltningsloven ikke vil blive anvendt, hvilket bl.a. betyder, at de ansatte ikke bliver hørt. Disse bemærkninger viser for det første, at når man "flytter med opgaven" betyder det blot, at man får at vide hvilken myndighed, man skal flytte til. Heri ligger intet om den ansattes placering og opgaver hos den nye ansættelsesmyndighed. For det andet vil nogle ansatte blive pålagt væsentlige ændringer i deres ansættelsesvilkår, som må sidestilles med en afskedigelse. Det er uacceptabelt, hvis de sædvanlige

forvaltningsretlige og tjenestemandretlige sagsbehandlingsregler ikke skal anvendes i sådanne tilfælde. Tværtimod bør den enkelte medarbejder meget mere aktivt inddrages i planlægningen af sine fremtidige arbejdsopgaver og placering end forvaltningslovens minimumsregler tilsiger det.

Generelt er det afgørende, at de ansatte så tidligt som muligt får endelig klarhed over deres præcise fremtidige placering og arbejdsopgaver. For de medarbejdere som får ændret deres ansættelsesvilkår væsentligt vil august 2006 ikke være tidligt nok, da nogle har individuelle opsigelsesvarsler på op til 6 måneder. Sidste frist for varsling af de præcise ansættelsesvilkår vil altså være i juni 2006. LO skal også opfordre til at man orienterer alle medarbejdere på samme tid i de enkelte myndigheder/institutioner, så der på én gang er skabt klarhed over alles vilkår efter 1. januar 2007.

I udkastet til *lov om erhvervsfremme og ophævelse af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter* vedrører opgaveflytningen fortrinsvis ansatte i de selvejende erhvervsservicecentre, som i dag finansieres med 50 pct. af staten og 50 pct. fra amter og kommuner. De ansatte får ifølge udkastet ikke garanti for at flytte med opgaverne eller blive omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven. LO er meget betænkelig ved at personale i selvejende institutioner, som udfører offentlige opgaver, tilsyneladende ikke får samme rettigheder ved reformen, som de øvrige ansatte. Herunder en garanti for at ingen bliver afskediget som følge af reformen.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at en dårlig håndtering af personalets vilkår og inddragelse ved omstillingsprocesserne kan give risiko for voksende søgning væk fra den offentlige sektor. Derved forøges det i forvejen udbredte rekrutteringsproblem, som kendetegner store dele af amter og kommuner allerede i dag. Det vil oven i købet ikke kunne udelukkes, at de mest kompetente medarbejdere, der må formodes at have bedst mulighed for at opnå anden beskæftigelse, vil forlade sektoren i forholdsvis stor grad.

Tidligere erfaringer med sammenlægninger og fx skattesamarbejder på tværs af kommuner har vist, at en succesfuld omlægning i vidt omfang afhænger af, om personalet og organisationerne inddrages i processen. Derfor efterlyser LO, at regeringen i sine udkast forholder sig til vigtigheden af, at personalet og organisationerne på et tidligt tidspunkt inddrages og får indflydelse på processen. Herunder er det også vigtigt, at der skabes rammer for fælles drøftelser mellem MED/SU-udvalgene på tværs af det statslige og kommunale område. I den forbindelse bør det også præciseres, at tillidsrepræsentanterne får bedst mulige vilkår for at udføre deres hverv i forbindelse med strukturreformen.

Det er ikke nok med ren og skær underretningsfunktion, som der lægges op til i lovforslaget om *proceduremæssige spørgsmål*. Tværtimod er det nødvendigt at inddrage personalet og deres repræsentanter aktivt i processen, herunder som deltagere i delingsråd og forhandlingerne om overførsel af personale, aktiver og passiver.

Ifølge *lovforslagene om den kommunale inddeling og lov om regioner* får Sammenlægningsudvalgene og de regionale Forberedelsesudvalg mulighed for at ansætte og afskedige medarbejdere til administrativ bistand f.eks. i "overgangsperioden 2006". Der tages ikke stilling til, om disse medarbejdere skal

komme fra de allerede eksisterende forvaltninger, eller om der er tale om nye ansættelser. Hvis man vælger, at ansætte nye folk til sammenlægnings- og forberedelsesudvalgene, er der en risiko for, at de bliver bedre stillet end medarbejdere, som allerede er ansat i de gamle kommuners og amters sekretariater. LO mener, at der er tale om endnu et uacceptabelt usikkerhedsmoment for de nuværende ansatte at de sådan kan overhales inden om i forhold til sammenlægnings- og forberedelsesudvalgenes administrationer. Dertil kommer, at der skal tages stilling til, om nyansatte i sammenlægnings- og forberedelsesudvalgene er omfattet af regeringens såkaldte jobgaranti.

Efter kommunalreformen kan det forventes, at der i de offentlige myndigheder vil blive arbejdet med nye styreformer i f.eks. kommuner og regioner. Det fremgår bl.a. klart af Kommunernes Landsforenings høringssvar. Hvis der i den forbindelse eksperimenteres med nye ledelsesformer, skal myndighederne være særligt opmærksomme at sikre en fortsat reel mulighed medindflydelse og dialog mellem ledelse og de ansatte.

I øvrigt kan LO generelt bakke op om KTO's og CFU's høringssvar.



Landsorganisationen i Danmark  
Danish Confederation of Trade Unions

Modtaget i departementet

- 7. JAN. 2005

Islands Brygge 32D  
Postboks 340  
2300 København S  
Telefon 3524 6000  
Fax 3524 6300  
E-mail lo@lo.dk

Sagsnr. 03.04-03-445  
Ref. TAH/lph  
Den 6. januar 2005

Til:

Statsminister Anders Fogh Rasmussen  
Økonomi- og Erhvervsminister Bendt Bendtsen  
Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen  
Finansminister Thor Pedersen  
Indenrigs- og Sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen  
Undervisningsminister Ulla Tørnæs  
Miljøminister Connie Hedegaard  
Socialminister Eva Kjær Hansen

### **LO's generelle bemærkninger til den forestående kommunalreform**

Regeringen har fremlagt 46 udkast til lovforslag om ny offentlig struktur. LO har afgivet høringssvar på en række områder, men har desuden generelle bemærkninger til hele lovkomplekset samt de personalemæssige forhold.

Jeg har derfor fornøjelsen at fremsende følgende generelle notater, som giver et overblik over LO's vurdering af de fremsendte udkast til lovforslag.

- Bemærkninger til kommunalreformens lovudkast
- Personaleforhold ved den forestående kommunalreform

Med venlig hilsen

Tine Aurvig-Huggenberger



## Bemærkninger til kommunalreformens lovudkast

Regeringen har fremlagt udkast til 46 lovforslag om ny offentlig struktur foruden de to lovforslag, som allerede er fremsat i Folketinget på Skatteministeriets område. Altså fremsættes i alt 48 lovforslag.

LO har foruden høringssvar på de enkelte områder lavet et generelt notat om personaleforhold samt udarbejdet dette notat, hvis formål er at foretage en overordnet vurdering af kommunalreformen. Det er hertil valgt at se nærmere på 5 hovedtemaer:

1. Hvilken økonomi stilles der til rådighed, og er der klarhed over de økonomiske konsekvenser?
2. Er der taget tilfredsstillende højde for omstillingsprocessen for personalet?
3. Forbedres borgerservice og kvalitet i opgaveløsningen?
4. Er der lagt op til øget bureaukratisering (mindre demokrati) og flere ministerbeføjelser?
5. Er der for mange gråzoner og risiko for lovsjusk?

Det er LO's opfattelse, at den samlede politiske bedømmelse af kommunalreformen og gennemførelsesprocessen afgøres af, hvordan der kan svares på ovennævnte spørgsmål.

Under en høringsrunde er det naturligt at gøre opmærksom på de mangler, der findes i lovgivers udkast/forslag. Derfor vil en væsentlig del af gennemgangen nedenfor være kritisk.

Udgangspunktet for LO er imidlertid fortsat de tilkendegivelser, som blev udtrykt med Fællesudvalgets (LO, FTF og AC) rapport fra december 2003. Heri tilslutter LO sig oprettelsen af færre regioner med en justeret opgaveportefølje som erstatning for amterne, og at der arbejdes henimod større kommunale enheder. Det kan øge såvel den faglige som den økonomiske bæredygtighed i opgaveløsningen. Og dermed give grundlag for en endnu bedre offentlig sektor.

Dette hovedsigte er indfriet med reformudspillet, som det ser ud nu, men der er elementer i den ny opgaveplacering – særlig om kommunernes øgede ansvar over for beskæftigelsesindsatsen, natur og miljø – LO ikke kan tilslutte sig. Derudover er der efter LO's vurdering sket en for vidtgående opgaveglidning fra regioner/amter til kommuner vedr. børn med særlige behov, og så vil LO udtrykke bekymring for, om kommunerne kan håndtere ansvaret for erhvervsservice.

Endelig er der, som det fremgår nedenfor, betydelig bekymring for, om gennemførelsen af reformen kommer til at foregå tilfredsstillende, og om personalets vilkår og inddragelse har tilstrækkelig opmærksomhed.

### 1. De økonomiske forhold

Den nuværende regering har indført et skattestop, som reelt indebærer faldende skattetryk og det betyder, at de offentlige udgifter holdes i et meget stramt greb. LO har tidligere vist,

at der er blevet færre offentligt ansatte under den nuværende regering, når der ses på det samlede timetal, der præsteres. Det er hovedsagelig i staten, at der er set nedskæringer.

De seneste nationalregnskabsstal viser endda et fald i det offentlige forbrug, som er en indikator for den offentlige service. I de tre første kvartaler af 2004 faldt det offentlige forbrug med 0,1 pct. sammenlignet med den tilsvarende periode i 2003.

De økonomiske konsekvenser af den meget omfattende reform til ny offentlig struktur bør naturligvis være velbelyste. Både på de enkelte områder, der berøres, og samlet. Udgangspunktet er imidlertid, at det ikke er tilfældet. Der ligger ikke økonomiske konsekvensberegninger til de enkelte lovforslag, og set i lyset af den stramme udgiftsstyring er det stærkt bekymrende.

Det betyder f.eks., at omstillingsudgifterne ikke er finansierede. Eftersom opgave- og personaleflytninger nødvendigvis må indebære investeringer til uddannelse, omskoling, personaleudvikling og evt. nye bygninger og udstyr, vil den manglende finansiering indebære risiko for afskedigelser og nednorminger samt udhuling af råderummet til løndannelse som følge af strukturreformen, fordi udgifterne så skal findes inden for den i forvejen snævre ramme for offentlig service.

Det betyder på sin side risiko for, at der vil ske forringelser i den offentlige service.

Som et eksempel på omstillingsudgifternes størrelse kan nævnes, at der på skatteområdet - der overgår fra kommunerne til staten pr. 1. juli 2005 - regnes med et beløb på 270 mill.kr. På langt de fleste områder sker myndighedsskiftet først i 2007, og her er der altså ikke skønnet over udgifternes størrelse, men da områderne til sammen er langt større end skatteområdet, må der forventes omstillingsudgifter på flere milliarder kr. i løbet af de kommende år.

Lovudkastene løser ikke problemet med manglende afklaring af de fremtidige forhold for kommunernes økonomi.

Der er ikke taget stilling til, i hvilken udstrækning kommunernes udgifter til ledige, syge og sociale brugere skal refunderes af staten, ligesom der ikke foreligger en beskrivelse af den fremtidige mellemkommunale udligning.

I dag er der 35-100 pct. statslig refusion af kommunernes udgifter på de forskellige områder. Helt overordnet er problemstillingen, om kommunerne kan påvirke udgifterne eller ej. De offentlige udgifter skal overordnet garanteres af staten gennem finanslov og økonomiaftaler, men i den udstrækning, den enkelte kommune kan gøre en indsats for at nedbringe udgifterne, bør refusionen til den enkelte kommune være mindre end 100 pct. (selv om de er fuldt dækket som gennemsnit over bloktilskud mv.).

Det er imidlertid vanskeligt at finde de rigtige niveauer for refusion, f.eks. i forhold til det kommunale systems indsats over for personer uden arbejde, fordi kommunerne kun delvist kan påvirke udgifterne. På sundhedsområdet kan en forebyggende kommunal indsats og genoptræning/efterbehandling i et vist omfang medvirke til at nedbringe udgifter i andre dele af sundhedssektoren og den specialiserede sociale sektor, som typisk vil være et anliggende for regionerne og omvendt vil en manglende indsats kunne foranledige øgede udgifter i regionerne.

Både i det ene og det andet tilfælde er der risiko for kassetænkning, men det er altså uvist, hvordan regeringen vil imødegå risikoen.

En anden og nok så væsentlig risiko er, at kommuner afstår fra at gøre den nødvendige indsats over for borgerne, hvis det f.eks. bliver for dyrt at aktivere dem, behandle dem eller indlægge dem på sygehus.

Den manglende finansierings- og udligningsreform gør det helt uoverskueligt at foretage en vurdering af omfanget af disse risici. Men foreløbige modeller for en ny udligningsordning har indeholdt en overgang fra udligning baseret på skattegrundlag til udligning baseret på indbyggertal. Beregninger viser, at det især vil skade kommunerne på den københavnske vestegn, mens provinskommuner vil have størst gavn af en sådan omlægning. I forhold til integration og anden social indsats vil det være nødvendigt med supplerende udligningskriterier, hvis man skal undgå nye problemer.

Det forstørrelseklarhederne, at udkastet til lovforslag om kommunal inddeling åbner op for, at kommunerne - som følge af en ministerbemyndigelse - internt kører med forskellige skatte- og serviceniveauer i en overgangsperiode med en opdeling, der svarer til de gamle kommuner.

Regionernes økonomi er uklar, men den bliver fastlagt af staten. Regionerne udstyres ikke med en fuldmagt til selv at prioritere inden for egne budgetter. I princippet skal budgettet være opdelt i tre vandtætte dele: 1) Sundhedsområdet, 2) Det specialiserede sociale område og 3) Øvrige (udviklingsområder), hvor der ikke kan overføres midler fra en del af budgettet til en anden. Og inden for de enkelte områder vil der være flere øremærkede og aktivitetsbestemte statstilskud, f.eks. den såkaldte "Løkkepose" på sundhedsområdet.

Desuden sker der en beskæring af regionernes muligheder for at optage lån, og staten får mulighed for at reducere bloktilskuddene. Det mest problematiske kan vise sig at være bestemmelsen om, at der ikke automatisk bliver efterreguleret for fejlagtige løn- og prisskøn. Med den nuværende praksis har der været en klar tendens til for lave skøn.

På sundhedsområdet vil 80 pct. af udgifterne blive dækket af staten, og yderligere 10 pct. i form af kommunale grundbidrag, der besluttet af staten. Fordelingsprincipperne i forslaget til regioner kan medføre en omfordeling fra Hovedstadsområdet til provinsen.

Der vil med stor sandsynlighed ske en stigning i budgetusikkerheden og dermed svækkes planlægnings- og udviklingsmulighederne på sundhedsområdet.

På socialområdet vil udgifterne blive finansieret af kommunernes anvendelse af regionernes tilbud. Derved vil regionerne med sikkerhed have meget stor budgetusikkerhed på dette område.

Det skal også nævnes, at der - selvom der er opstillet et regelsæt i udkast til forslag om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen - er stor usikkerhed om fordelingen af de nuværende amters aktiver og passiver samt likvide beholdning på de kommende regioner, og hvorledes disse i den enkelte region fordeles på de 3 økonomisk og administrativt, selvstændige områder - sundhed, drift af sociale institutioner og øvrige "udviklingsopgaver" - som regionernes virksomhed opdeles i.

Det forventes, at regeringen indleder DUT-forhandlinger med amter og kommuner om økonomien i den ny opgavefordeling. På skatteområdet har der vist sig at være meget stor



afstand mellem regeringens opfattelse af, hvor stor en administrativ belastning, man fratager kommunerne, og KL's opgørelse over de nedsatte administrative udgifter. Forskellen beløber sig ifølge de første tilkendegivelser til 1 mia.kr.

Økonomidrøftelserne i det nye år vil give nye muligheder for at skære i udgifterne til den kommunale service.

## 2. Personalepolitikken

Kommunalreformen er netop kendetegnet ved, at store grupper af ansatte skal skifte arbejdsgiver, og for nogle vedkommende også fysisk vil opleve ændrede vilkår.

Ifølge en opgørelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil i alt 145.800 personer kunne indtræde i ny overenskomster som følge af strukturreformen. Hertil skal lægges ansatte i Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS). Desuden vil skønsmæssigt 100.000 ansatte, der berøres af primærkommunale sammenlægninger skulle skifte arbejdsgiver, (jf. tabel 1).

**Tabel 1. Personale, der skal skifte arbejdsgiver efter strukturreformen**

	1.000 personer
Fra amter til regioner	108,2
Fra amter til stat	16,9
Fra amter til kommuner	14,5
Fra kommuner til stat	6,2
Fra HS til regioner	18,1
Kommunesammenlægninger	100,0
<b>I alt</b>	<b>263,9</b>

Derfor er det naturligt, at reformens indflydelse på de nuværende ansattes fremtidige beskæftigelses- og ansættelsesvilkår bliver af afgørende betydning for vurderingen af reformen, herunder processen ved reformens gennemførelse.

Usikkerheden for de berørte ansatte skyldes en mulig udvidelse af deres ansættelsesområde, nye arbejdssteder og nye arbejdsopgaver. Det stiller krav om, at man går tålmodigt til værks og beslutningerne er gennemsigtige.

Politiske udsagn om jobgarantier, der ikke har hold i personalejuraen, kan ikke kompensere for usikkerheden. Det bør derfor som minimum i lovbemærkningerne anføres, at evt. personalereduktion skal ske ved naturlig afgang. Kravet er at betragte netop som et minimum, da naturlig afgang ikke kun indebærer fratræden til pension, men også omfatter personer der - evt. som konsekvens af strukturreformen - finder et nyt arbejde. En række nylige undersøgelser peger på, at ca. 10 pct. af de offentligt ansatte skifter arbejdsgiver hvert år.

En henvisning til, at Lov om virksomhedsoverdragelse er gældende i forbindelse med gennemførelsen af reformen, må ikke forveksles med en beskæftigelsesgaranti. Loven fastlægger som bekendt alene vilkårene for ansættelsen efter overdragelsen, men forpligter ikke til at beskæftige de berørte lønmodtagere.

Der er ikke garanteret tilpasningsforhandlinger for de ansatte, som overgår til nye vilkår. Det har f.eks. konsekvenser, når man overgår fra kommunale til statslige overenskomster. På skatteområdet er der taget stilling til pensionsbidragene, som loves fastholdt på det (højere) kommunale niveau, men der er ikke taget stilling til f.eks. omsorgsdage.

Samlet set er der ingen effektiv løngaranti. Der vil være adgang til modregning i overgangstillæg mv. i forbindelse med lokale reguleringer fremover, og denne risiko forstærkes, når man forsømmer at sikre tilpasningsforhandlinger med de ansattes organisationer.

Det er for øvrigt uafklaret i hvilket omfang reformen giver anledning til nye kollektive overenskomster. Særligt på det nuværende amtslige område, hvor størsteparten af de berørte grupper er ansat, jf. tabellen ovenfor, er det usikkert om virksomhedsoverdragelsesloven betyder, at de nuværende amtslige overenskomster i medfør af § 4a skal fortsætte, idet der er tale om en sådan identitet mellem regioner og amter, at regionerne fortsat vil være forpligtet som overenskomstpart.

Efter LO's opfattelse bør man også præcisere, hvilke ansættelsesvilkår man vil tilbyde de virksomhedsoverdragne medarbejdere, når deres tidligere overenskomstfastsatte rettigheder udløber i henhold til den kollektive overenskomst.

Der er ikke i *udkast til lovforslag om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen* givet løfter om tryghed fremover og altså heller ikke, om der vil ske tilpasningsforhandlinger mellem de kollektive parter om overenskomstsspørgsmål.

I lovudkastet nævnes, at de ansatte senest i august 2006 skal have meddelelse om, hvilken myndighed de skal overføres til, men forvaltningsloven vil ikke blive anvendt, hvilket bl.a. betyder, at de ansatte ikke bliver partshørt, og at de almindelige regler om aktindsigt med videre ikke er gældende.

De umiddelbare personalerelaterede spørgsmål knytter sig til lovudkastene på skatteområdet særligt forslag til *lov om skatte- og ejendomsvurderingsforvaltning og lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer*, idet disse forslag gennemføres allerede 1. juli 2005, og derfor kan betragtes som en lakmusprøve på, hvordan personaleforholdene reguleres.

LO's vurdering er, at det ikke er tilfredsstillende.

I forbindelse med etableringen af det *enstrengede inddrivelsessystem* er budgetteret med en besparelse på 125 mill. kr. i 2005 og yderligere besparelser de efterfølgende år. På sigt regnes med en reduktion af mandskabet på 1.200 årsværk, hvilket er godt en halvering i forhold til den nuværende bemanning på ca. 2.300 årsværk. Alligevel forventes en mere effektiv indsats, men embedsmændene indrømmer dog i bemærkningerne, at inddrivelsesindsatsen kan blive reduceret i en overgangsperiode, hvor systemerne skal lægges sammen.

Disse besparelser vil ifølge regeringen kunne opnås ved ændret organisering af arbejdet og "naturlig afgang", men der er ikke udtrykt nogen formel ansættelsesgaranti. Hverken for de kommunalt ansatte, som skal overføres, eller over for de allerede ansatte i staten. Dertil kommer, at der ikke er afsat midler til tilpasning af aftaler, om f.eks. pensionsrettigheder, som led i overflytningen.

Samtidig indebærer omlægningen, at de berørte ansatte vil få udvidet deres ansættelsesområde, arbejdsopgaver og arbejdssted.

Der er heller ikke angivet, hvorledes man vil tilrettelægge processen, herunder hvornår det berørte personale kan forvente en afklaring af den fremtidige placering, samt over hvor stor geografisk afstand medarbejderne kan forvente at blive flyttet.

Der er ikke givet bindende tilsagn om at inddrage personaleorganisationerne.

Særligt for tjenestemænd fastslås det i lovforslaget, at tjenestemænd bevarer deres ansættelsesvilkår, herunder deres tjenestemandspension, idet forslaget samtidig indeholder en udvidelse af de kommunale tjenestemænds ansættelsesområde, og at tjenestemændene fremover vil kunne være forpligtede til at overtage en anden passende stilling inden for den nye organisation, men uden for deres gamle ansættelsesområde.

I udkastet til *lov om erhvervsfremme og ophævelse af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter* vedrører opgaveflytningen fortrinsvis ansatte i de selvejende erhvervsservicecentre, som i dag finansieres med 50 pct. af staten og 50 pct. fra amter og kommuner. De ansatte får ifølge udkastet ikke garanti for at flytte med opgaverne eller blive omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at en ringe håndtering af personalets vilkår og inddragelse ved omstillingsprocesserne kan give risiko for voksende søgning væk fra den offentlige sektor. Derved forøges det i forvejen udbredte rekrutteringsproblem, som kendetegner store dele af amter og kommuner allerede i dag. Det vil oven i købet ikke kunne udelukkes, at de mest kompetente medarbejdere, der må formodes at have bedst mulighed for at opnå anden beskæftigelse, vil forlade sektoren i forholdsvis stor grad.

### **3. Borgernes service og kvaliteten i opgaveløsningen**

De større kommuner og den glidende centralisering er med til at fjerne borgernes kontakt til den politiske ledelse af det kommunale/offentlige system. Dette indebærer ikke, at den offentlige service behøver at blive forringet, men risikoen er til stede.

Årsagen er, at kvaliteten i opgaveløsningen hænger sammen med den service, som det offentlige kan yde den enkelte borger, og her er nærhed et af kriterierne. Kriteriet er ikke snævert knyttet til nærhed af politikere, men i højere grad til nærhed af ansatte, der kan yde den nødvendige service. Det er snarere i forbindelse med klager o. lign., at geografisk nærhed til politikere kan blive vigtig.

LO's udgangspunkt er dog, som nævnt indledningsvist, at det er positivt med større regionale og kommunale enheder i den offentlige sektor.

Det er imidlertid tre andre årsager til, at LO kan have tvivl om, hvorvidt reformen tilgodeser det overordnede formål med bedre service. De to første er allerede påpeget.

For det første er der grund til at frygte manglende økonomiske ressourcer til reformens gennemførelse.

For det andet er der risiko for afvandring af personale inden for områder, hvor omstillingsprocessen håndteres utilfredsstillende.

For det tredje viser flere af de løsningsforslag, der er foreslået i kommunalreformen, at man ikke altid har valgt opgaveplacering ud fra den optimale løsning i forhold til borgerservice og kvalitet. Hensynet til de kommunale interesser og den politisk taktiske manøvreduktighed i Folketinget har spillet en større rolle på nogle områder.

Det er mest oplagt på *beskæftigelsesområdet*, hvor man lægger mere fokus på den kommunale del af indsatsen, selv om alle analyser, netop viser, at det er her, resultaterne er ringest. Det skyldes bl.a. ringere evne til jobformidling over større geografiske arbejdsmarkeder og en væsentlig billigere aktivering end i AF-systemet.

Et andet område vedrører *miljø- og planlægning*. Her har man lagt for mange opgaver over til kommunerne. Fremover skal en række kommuner forhandle sig frem til indsatsen for et bedre vandmiljø i de store å-systemer, f.eks. Gudenåen. Hver enkelt kommune kan have særlige interesser vedr. placering af landbrug og udledningstilladelser til spildevand. En kommune "oppe i å-systemet" kan have tilskyndelse til at være særlig lempelig med tilladelser for at tiltrække erhverv og skatteindtægter, men miljøomkostningen vil i høj grad blive båret af kommunerne længere "nede i å-systemet".

Derudover er det et problem, at netop godkendelser af virksomheder mv. ofte kræver særlig faglig og teknisk ekspertise, som ikke man kan forventes at have i selv ganske store kommuner.

De foreslåede servicecentre, jf. *udkast til lovforslag om kommunale servicecentre*, rejser flere problemer, der alle berører borgernes retstilstand.

I henhold til lovforslaget giver servicecentrene bl.a. vejledning og information inden for hele skatteområdet, herunder også told, moms og afgifter.

Det fremgår, at denne service alene er af administrativ karakter, men hvorledes skelner borgeren mellem administrativ sagsbehandling, egentlig sagsbehandling og reel myndighedsudøvelse.

Som eksempel kan nævnes en borger, der henvender sig til kommunens servicecenter for at få en forhåndstilkendegivelse om, en udgift til særlig pensionsindbetaling eller køb af anparter kan give anledning til et skattefradrag af en bestemt størrelse.

Hvorledes er borgeren stillet, hvis den "afgørelse", som er truffet af servicecentret senere bliver "omstødt" af fagforvaltningen under den statslige myndighed.

Det fremgår ikke af lovforslaget eller bemærkninger hertil, hvordan man vil forebygge, at disse situationer opstår, herunder hvilke tiltag med hensyn til opkvalificering af personalet, man har overvejet.

LO er ligeledes skeptisk over for, at kommunerne står til at overtage eneansvaret for *erhvervsservice*. Det forekommer usandsynligt, at der vil kunne eksistere en tilstrækkelig faglig bæredygtig organisation i hver kommune, og det giver samtidig problemer i forhold til at koordinere med og implementere den indsats, som efter lovudkastet skal tilrettelægges i de regionale vækstfora.

#### 4. Udvidet bemyndigelse og kompetence til ministre

I forbindelse med høringer er det alene muligt at tage stilling til selve lovteksten. Såfremt lovforslaget indeholder bemyndigelser til ministeren, opstår der uklarhed med hensyn til, hvorledes reformen/loven i sidste ende vil blive udmøntet.

Antallet af bemyndigelser til ministrene er i de udsendte udkast til lovforslag meget vidtgående. Ifølge professor Jacob Torfing fra Roskilde UniversitetsCenter er der kommet over 200 nye ministerbemyndigelser i den samlede lovpakke. Dette bidrager til indtrykket af, at mange forhold er uafklarede og begrænser bl.a. fagbevægelsens adgang til at gennemskue konsekvenserne af reformen.

*Udkast til lovforslag om regionernes finansiering* indeholder på væsentlige områder for regionerne bemyndigelser og kompetence til henholdsvis finansministeren og indenrigs- og sundhedsministeren.

Således fastsættes det generelle statstilskud til regionerne af finansministeren, ligesom indenrigs- og sundhedsministeren bestemmer reglerne for beregning af regionernes udgiftsbehov og tidspunktet for afregning.

Endvidere bemyndiges ministeren til i ganske særlige tilfælde at ændre tilskud eller bidrag, hvis der efterfølgende konstateres fejl i beregningsgrundlaget.

Også på det sociale område er eksempler på udvidede bemyndigelser, *jf. udkast til forslag til lov om social service og Ændring af lov om retssikkerhed og administration og andre love.*

En række besværlige problemer i forbindelse med kommunalreformen på det sociale område er midlertidigt udskudt ved at foreslå en bemyndigelse til socialministeren.

Det gælder for eksempel 1) Den årlige rammeaftale mellem kommunerne om indhold og omfang af de regionale tilbud, hvor socialministeren kan fastsætte nærmere retningslinjer, 2) udformningen af den fremtidige rådgivningsorganisation VISO, 3) kommunernes overtagelse af regionale institutioner, 4) det centrale informations- og analysesystem samt 5) rammerne for drøftelserne af opgavefordelingen i 2006.

*Udkastet til lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer*, der består af 13 paragraffer, indeholder 8 bemyndigelser til henholdsvis skatte- og finansministeren.

Også vedrørende *beskæftigelsesindsatsen* og i *lovudkast om ungdomsuddannelser mv.* er der tilføjet en række nye bemyndigelsesbestemmelser.

*Sundhedsområdet*, som er et omdrejningspunkt for hele strukturreformen, får med *lovudkast om ny sundhedslov* og *lovudkast om regionernes finansiering* en voldsom centralisering af både den indholdsmæssige og økonomiske styring. Ministeren skal gennem Sundhedsstyrelsen godkende sundhedsaftaler mellem region og kommuner, ministeren fastsætter på samme måde regler for de aktivitetsbestemte tilskud og griber detaljeret ind i regionernes planlægning af sygehusenes specialopgaver.

Det forekommer umiddelbart paradoksalt, eftersom hovedformålet med de større regioner netop var at gøre dem bedre i stand til at udvikle sundhedsvæsenet inden for overordnede rammer.

Bemyndigelserne giver foruden uklarhed om reformens konsekvenser også risiko for mindre demokrati i styringen af den offentlige sektor. I praksis sker mange ministerbemyndigelser på foranledning af embedsmændene, hvilket ikke behøver skade kvaliteten, men der er stor risiko for, at det fører til mindre gennemsækelighed og dermed ringere demokratisk opsyn med selve lovprocessen.

## 5. Lovsjusk og gråzoner

Den hastighed, reformen gennemføres med, betyder, at det demokratiske - og fejlkorrigende - element som høring af relevante organisationer m.fl., ikke virker. Høringsfristerne er urimeligt korte, og processerne bliver mere staffage end reelle.

Dette indebærer en åbenbar risiko for, at lovgivningsapparatet overanstreges med lovsjusk til følge. Der har allerede, også fra juridisk ekspertise, være advaret herom.

På *beskæftigelsesområdet* og *erhvervsfremmeområdet* har LO taget konsekvensen og sigter mod at aflevere høringssvar inden jul. Altså et godt stykke tid inden udløbet af høringsfristen.

Et markant eksempel på risikoen for lovsjusk vedrører forslaget til *lov om skatte- og ejendomsvurderingsforvaltning*. Her fremlægges forslag, før man ifølge bemærkningerne gennemfører en analyse af forslagens konsekvenser.

Udkastet til *forslag om kommunernes fremtidige varetagelse af visse opgaver på kørekort- og pasområdet som led i kommunalreformen* kan blive et eksempel på, at der opstår grænseproblemer med hensyn til opgavevaretagelsen mellem forskellige offentlige myndigheder.

Borgerne skal i henhold til forslaget ansøge om pas og kørekort ved henvendelse til kommunen. Det vil imidlertid fortsat være politiet som prøver, tilkender og evt. frakender et kørekort, hvorfor administrationen vil være delt mellem kommunen og politiet.

Da de kommunale myndigheder ikke har adgang til kriminalregistret vil alle sager med anmærkninger i pas- og kørekortregistret skulle sagbehandles hos politiet, hvorfor kommunerne i hvert enkelt tilfælde skal sikre disse oplysninger indhentet hos politiet.

Problemerne karakter har en stor grad af lighed med den manglende afklaring af *servicecentrenes* kompetencer.

I begge tilfælde risikerer man forringet kvalitet i den offentlige opgaveløsning.

I forhold til *beskæftigelsesindsatsen* har LO peget på en lang række af uklarheder i forhold til arbejds- og kompetencefordelingen mellem forskellige myndigheder. Her skal fremhæves, at der ikke er placeret et entydigt ansvar for metode- og redskabsudviklingen, der i dag udføres af AF. Den risikerer derfor at "falde ned mellem to stole". Man har heller ikke defineret vilkårene for beskæftigelsesindsatsen, hvis to kommuner indgår samarbejdsaftale.

På det *særlige sociale område* sker der en opsplitning, når det gælder børn og unge med særlige behov. Institutioner til handicappede børn skal som udgangspunkt drives af regionerne, mens institutioner og tilbud til børn/unge, som på grund af sociale eller adfærdsmæssige problemer har behov for at blive anbragt uden for hjemmet, skal varetages af beliggenhedskommunen. Udkastet til lovforslag anfører blot, at man er i gang med en

"kortlægning", så man senere kan tage stilling til, hvilke institutioner der hører til det ene og det andet sted.

I udkast til forslag til *lov om forpligtende kommunale samarbejder* bemyndiges Indenrigs- og sundhedsministeren til at udpege (under hensyn til kommunernes ønsker), hvilken kommunalbestyrelse, der skal varetage ansvaret for de enkelte opgavers udførelse, idet der lægges op til, at kun én af kommunerne kan varetage opgaverne. De øvrige kommuner delegerer dette ansvar. Lovudkastet indeholder ikke mulighed for, at samarbejdet kan opløses, men en sådan mulighed vil måske blive indarbejdet i den efterfølgende ny inddelingslov, som ministeren ifølge dette forslag vil bekendtgøre inden 1. juli 2005.

Delegationen indebærer også risiko for, at personalets loyalitet og tilhørsforhold havner i en gråzone. En ansat, der i dag arbejder i en kommune, der uddelegerer en opgave til en nabokommune og derfor virksomhedsoverdrages, vil kunne få problemer, fordi den politiske beslutning om serviceniveaut, fortsat er et anliggende for den enkelte kommune, mens selve udførelsen af opgaven lægger hos delegationskommunen.

Man kunne nedbringe risikoen for lovsjusk ved at give bedre tid til høringsprocessen. Derudover kunne man i højere grad have benyttet sig af forsøgsprojekter. LO har tidligere foreslået, at beskæftigelsesindsatsen ikke ændredes, før man havde overblik over de igangværende forsøg med større samspil mellem kommuner og AF. Derudover forekommer det oplagt, at de mange uklarheder omkring servicecentrenes kompetencer burde søges løst gennem forsøg, før man hengav sig til lovgivning.



## Personaleforhold ved den forestående kommunalreform

LO har modtaget udkast til en række af regeringens lovforslag i forbindelse med den forestående kommunalreform med henblik på vores bemærkninger. LO vil kommentere flere af de enkelte lovforslag hver for sig. Imidlertid vil LO i dette notat samle op på nogle generelle synspunkter om regeringens håndtering af personalet og organisationernes forhold.

Overordnet er det LOs opfattelse at regeringens model for overflytning af medarbejdere og inddragelse af personale og organisationer er særdeles mangelfuld.

Kommunalreformen er netop kendetegnet ved, at store grupper af ansatte skal skifte arbejdsgiver, og for nogles vedkommende også fysisk vil opleve ændrede vilkår.

Ifølge en opgørelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil i alt 145.800 personer kunne indtræde i ny overenskomster som følge af strukturreformen. Hertil skal lægges ansatte i Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS). Desuden vil skønsmæssigt 100.000 ansatte, der berøres af primærkommunale sammenlægninger skulle skifte arbejdsgiver, (jf. tabel 1).

Tabel 1. Personale, der skal skifte arbejdsgiver efter strukturreformen

	1.000 personer
Fra amter til regioner	108,2
Fra amter til stat	16,9
Fra amter til kommuner	14,5
Fra kommuner til stat	6,2
Fra HS til regioner	18,1
Kommunesammenlægninger	100,0
<b>I alt</b>	<b>263,9</b>

De ansatte er hovedressourcen i den offentlige sektor. Derfor er det naturligt, at reformens indflydelse på de nuværende ansattes fremtidige beskæftigelses- og ansættelsesvilkår bliver af afgørende betydning for vurderingen af reformen, herunder processen ved reformens gennemførelse.

I de fleste lovforslag har regeringen lagt op til den samme model for overflytning af de ansatte, som er kendt fra det allerede fremsatte forslag til en samlet statslig told- og skatteforvaltning. Og som personaleorganisationerne dengang gjorde opmærksom på er modellen på en række områder ikke god nok. Det er blevet tydeligere ved en gennemgang af hele regeringens reformpakke. Der burde have været lagt mere vægt på en grundig forberedelse, en garanti for personalets vilkår og bedre inddragelse af det berørte personale og deres organisationer. Nu skaber reformpakken i stedet



usikkerhed om personaleforholdene fremover. Man må frygte at reformen vil følges af afskedigelser og afvandring af de bedst kvalificerede, forringelser af de overflyttedes løn- og ansættelsesvilkår, urimeligt store geografiske forflytninger og manglende forankring hos de ansatte og organisationerne.

LO har tidligere sammen med FTF og AC i brev til Statsministeren givet udtryk for bekymring over den vægt, der tilsyneladende lægges på nedskæringer i antallet af offentligt ansatte som følge af strukturreformen. Bekymringen er blevet bekræftet med bl.a. det underbudgetterede forslag til en statslig told- og skattemyndighed og ved at der ikke i nogle af lovforslagene er afsat penge til selve omstillingsprocessen.

En anden væsentlig usikkerhed for de berørte ansatte, skyldes en mulig udvidelse af deres ansættelsesområde, nye arbejdssteder og nye arbejdsopgaver. Det stiller krav om, at man går tålmodigt til værks og beslutningerne er gennemsigtige.

Politiske udsagn om jobgarantier, der ikke har hold i personalejuraen, kan ikke kompensere for usikkerheden. Det bør derfor som minimum i bemærkningerne til alle lovforslag anføres, at evt. personalereduktion skal ske ved naturlig afgang. Kravet er at betragte netop som et minimum, da naturlig afgang ikke kun indebærer fratræden til pension, men også omfatter personer der - evt. som konsekvens af strukturreformen - finder et nyt arbejde. En række nylige undersøgelser peger på, at ca. 10 pct. af de offentligt ansatte skifter arbejdsgiver hvert år.

En henvisning til, at de ansatte følger med opgaven og at lov om virksomhedsoverdragelse er gældende i forbindelse med gennemførelsen af reformen, må ikke forveksles med en beskæftigelsesgaranti. Loven fastlægger som bekendt alene vilkårene for ansættelsen efter overdragelsen, men forpligter ikke til at beskæftige de berørte lønmodtagere. LO anerkender, at selve omlægningen for overenskomstsansatte sker efter virksomhedsoverdragelsesloven. Det bør dog efter LO's opfattelse fremhæves, at alle medarbejdere i den forbindelse er sikret mod lønnedgang og forringelser i fx pensionsvilkår som følge af overgangen. Det bør også afklares hvilken sikkerhed der skal gælde for de ansatte som flyttes mellem f.eks. statslige myndigheder. Endelig bør det afklares hvordan man vil håndtere den situation, at medarbejdere med forskellige løn og ansættelsesvilkår kan komme til at skulle udføre samme arbejdsopgaver hos samme ansættelsesmyndighed.

Loven om en statslig skatteforvaltning er fremsat som en lakmusprøve på regeringens reformmodel, og viser klart, at der ikke er nogen garanti for løn- og ansættelsesvilkår. I dette lovforslag fremgår det udtrykkeligt, at de tidligere kommunalt ansatte vil få fastfrosset deres løn indtil den statslige overenskomst har indhentet dem, ligesom deres pensionsmæssige forhold forringes. For de statsansatte vil det også være uacceptabelt, at der bliver ulige ansættelsesvilkår for de samme arbejdsopgaver, ligesom det er uacceptabelt at stille de statslige organisationer i en situation, hvor de ved overenskomstforhandlingerne skal betale for kommunalreformens følger.

Det er for øvrigt uafklaret i hvilket omfang reformen giver anledning til nye kollektive overenskomster. Særligt på det nuværende amtslige område, hvor størsteparten af de berørte grupper er ansat, jf. tabellen ovenfor, er det usikkert om de nuværende amtslige overenskomster umiddelbart skal fortsætte, idet der er tale om en sådan identitet mellem regioner og amter, at regionerne fortsat vil være forpligtet som

overenskomstpart. LO antager, at henvisningen til virksomhedsoverdragelsesloven ikke omfatter de kollektive overenskomsters overgang. Men dette behandles ingen steder i lovforslagene. Regeringen bør allerede nu melde ud, om nogle myndigheder ensidigt agter at frasige sig de overenskomster, som de overflyttede medarbejdere tidligere har været omfattet af.

Efter LOs opfattelse bør man også præcisere, hvilke ansættelsesvilkår man så vil tilbyde de virksomhedsoverdragne medarbejdere, når deres tidligere overenskomstfastsatte rettigheder udløber i henhold til den kollektive overenskomst.

Særligt for tjenestemænd fastslås det i forslaget på den ene side, at tjenestemænd som flyttes mellem myndigheder bevarer deres ansættelsesvilkår, herunder deres tjenestemandspension. På den anden side fremgår det udtrykkeligt af bemærkningerne, at i hvert fald de kommunale tjenestemænds ansættelsesområde udvides, og at tjenestemænd fremover vil kunne være forpligtet til at overtage en anden passende stilling inden for det nye, men uden for deres gamle, ansættelsesområde. For en stor del af tjenestemændene vil det umiddelbart indebære en voldsom stor geografisk udvidelse af deres ansættelsesområder. Eneste begrænsning er ifølge lovbemærkningerne, at flytninger ikke må være særligt indgribende overfor den enkelte, svarende til den almindelige beskyttelse i tjenestemandreglerne om at en stillingsændring skal være passende for den enkelte. For de overenskomstansatte, er der ikke nævnt noget om hvor store geografiske flytninger, de risikerer at skulle tåle.

Regeringen har selv fremhævet, at den lægger afgørende vægt på tryghed for de ansatte, der berøres af kommunalreformen, og at reformen skal gennemføres på en god og ordentlig måde. Set i det lys bør ministeriet genoverveje, hvilke geografiske udvidelser de ansatte skal pålægges. For overenskomstansatte indholder ansættelsesforholdet i sig selv en geografisk grænse. Tilsvarende skal LO fremhæve, at tjenestemandreglerne ikke forhindrer, at ansættelsesområdet for de overflyttede tjenestemænd afgrænses til mindre geografiske enheder end f.eks. samlede statslige myndighed.

For så vidt angår tjenestemandspensionen, fremgår det af lovforslagene, at tjenestemændenes pensionsret ikke vil blive forringet med sammenlægningen. LO går ud fra, at pensionsretten dækker både pensionsalder og pensionsbeløb. Således forstår LO bemærkningerne sådan, at den enkelte tjenestemand ikke vil opleve nogen ændring i sine pensionsmæssige vilkår. Andet ville da også have karakter af ekspropriation.

For den enkelte medarbejder vil der som nævnt kunne blive tale om væsentlige ændringer i arbejdsopgaver og arbejdssted. Det gør det særligt nødvendigt at den enkelte inddrages i processen. Det giver derfor anledning til store betænkeligheder, når det i udkast til lovforslag om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen nævnes, at de ansatte senest i august 2006 blot vil få en meddelelse om, hvilken myndighed de skal overføres til, men at forvaltningsloven ikke vil blive anvendt, hvilket bl.a. betyder, at de ansatte ikke bliver partshørt. Disse bemærkninger viser for det første, at når man "flytter med opgaven" betyder det blot, at man får at vide hvilken myndighed, man skal flytte til. Heri ligger intet om den ansattes placering og opgaver hos den nye ansættelsesmyndighed. For det andet vil nogle ansatte blive pålagt væsentlige ændringer i deres ansættelsesvilkår, som må sidestilles med en afskedigelse. Det er uacceptabelt, hvis de sædvanlige

forvaltningsretlige og tjenestemandretlige sagsbehandlingsregler ikke skal anvendes i sådanne tilfælde. Tværtimod bør den enkelte medarbejder meget mere aktivt inddrages i planlægningen af sine fremtidige arbejdsopgaver og placering end forvaltningslovens minimumsregler tilsiger det.

Generelt er det afgørende, at de ansatte så tidligt som muligt får endelig klarhed over deres præcise fremtidige placering og arbejdsopgaver. For de medarbejdere som får ændret deres ansættelsesvilkår væsentligt vil august 2006 ikke være tidligt nok, da nogle har individuelle opsigelsesvarsler på op til 6 måneder. Sidste frist for varsling af de præcise ansættelsesvilkår vil altså være i juni 2006. LO skal også opfordre til at man orienterer alle medarbejdere på samme tid i de enkelte myndigheder/institutioner, så der på én gang er skabt klarhed over alles vilkår efter 1. januar 2007.

I udkastet til *lov om erhvervsfremme og ophævelse af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter* vedrører opgaveflytningen fortrinsvis ansatte i de selvejende erhvervsservicecentre, som i dag finansieres med 50 pct. af staten og 50 pct. fra amter og kommuner. De ansatte får ifølge udkastet ikke garanti for at flytte med opgaverne eller blive omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven. LO er meget betænkelig ved at personale i selvejende institutioner, som udfører offentlige opgaver, tilsyneladende ikke får samme rettigheder ved reformen, som de øvrige ansatte. Herunder en garanti for at ingen bliver afskediget som følge af reformen.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at en dårlig håndtering af personalets vilkår og inddragelse ved omstillingsprocesserne kan give risiko for voksende søgning væk fra den offentlige sektor. Derved forøges det i forvejen udbredte rekrutteringsproblem, som kendetegner store dele af amter og kommuner allerede i dag. Det vil oven i købet ikke kunne udelukkes, at de mest kompetente medarbejdere, der må formodes at have bedst mulighed for at opnå anden beskæftigelse, vil forlade sektoren i forholdsvis stor grad.

Tidligere erfaringer med sammenlægninger og fx skattesamarbejder på tværs af kommuner har vist, at en succesfuld omlægning i vidt omfang afhænger af, om personalet og organisationerne inddrages i processen. Derfor efterlyser LO, at regeringen i sine udkast forholder sig til vigtigheden af, at personalet og organisationerne på et tidligt tidspunkt inddrages og får indflydelse på processen. Herunder er det også vigtigt, at der skabes rammer for fælles drøftelser mellem MED/SU-udvalgene på tværs af det statslige og kommunale område. I den forbindelse bør det også præciseres, at tillidsrepræsentanterne får bedst mulige vilkår for at udføre deres hverv i forbindelse med strukturreformen.

Det er ikke nok med ren og skær underretningsfunktion, som der lægges op til i lovforslaget om *proceduremæssige spørgsmål*. Tværtimod er det nødvendigt at inddrage personalet og deres repræsentanter aktivt i processen, herunder som deltagere i delingsråd og forhandlingerne om overførsel af personale, aktiver og passiver.

Ifølge *lovforslagene om den kommunale inddeling og lov om regioner* får Sammenlægningsudvalgene og de regionale Forberedelsesudvalg mulighed for at ansætte og afskedige medarbejdere til administrativ bistand f.eks. i "overgangsperioden 2006". Der tages ikke stilling til, om disse medarbejdere skal

komme fra de allerede eksisterende forvaltninger, eller om der er tale om nye ansættelser. Hvis man vælger, at ansætte nye folk til sammenlægnings- og forberedelsesudvalgene, er der en risiko for, at de bliver bedre stillet end medarbejdere, som allerede er ansat i de gamle kommuners og amters sekretariater. LO mener, at der er tale om endnu et uacceptabelt usikkerhedsmoment for de nuværende ansatte at de sådan kan overhales inden om i forhold til sammenlægnings- og forberedelsesudvalgenes administrationer. Dertil kommer, at der skal tages stilling til, om nyansatte i sammenlægnings- og forberedelsesudvalgene er omfattet af regeringens såkaldte jobgaranti.

Efter kommunalreformen kan det forventes, at der i de offentlige myndigheder vil blive arbejdet med nye styreformer i f.eks. kommuner og regioner. Det fremgår bl.a. klart af Kommunernes Landsforenings høringssvar. Hvis der i den forbindelse eksperimenteres med nye ledelsesformer, skal myndighederne være særligt opmærksomme at sikre en fortsat reel mulighed medindflydelse og dialog mellem ledelse og de ansatte.

I øvrigt kan LO generelt bakke op om KTO's og CFU's høringssvar.



Miljøministeriet  
Departementet  
Højbro Plads 4  
1200 København K

Den 7. januar 2005  
Sagsnr.: 4230  
Ref.: 4. kontor/RESI  
Tlf.: 33922096  
E-mail: resi@fvm.dk

**Fødevareministeriets bemærkninger til lovforslag til udmøntning af kommunalreformen på Miljøministeriets område**

Ved brev af 1. december 2004 har Miljøministeriet anmodet Fødevareministeriet om eventuelle bemærkninger til følgende lovforslag:

- Forslag til lov om ændring af lov om planlægning
- Forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse
- Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse
- Forslag til lov om ændring af lov om miljømål og lov om vandforsyning
- Forslag til lov om ændring af lov om råstoffer
- Forslag til lov om ændring af lov om miljø og genteknologi
- Forslag til lov om ændring af lov om forurennet jord
- Forslag til lov om ændring af en række love på natur- og miljøområdet (samleloven)

Endvidere vedlagde Miljøministeriet Myndighedsudvalgets rapport.

Fødevareministeriet her *ingen bemærkninger* til følgende lovforslag:

- Forslag til lov om ændring af lov om råstoffer
- Forslag til lov om ændring af lov om miljø og genteknologi
- Forslag til lov om ændring af lov om forurennet jord
- Forslag til lov om ændring af en række love på natur- og miljøområdet (samleloven)

Fødevareministeriet har følgende bemærkninger til:

Forslag til lov om ændring af lov om planlægning

*Lovforslagets pkt. 13:*

§ 10 a, stk. 3 beskriver hvilke emner, den regionale udviklingsplan skal forholde sig til, jf. for Fødevareministeriets ressortområde særligt den fremtidige udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder og for natur og miljø, erhverv og beskæftigelse.

Det forudsættes, at lovforslagets beskrivelse af udviklingsplanens indhold er i overensstemmelse med indholdet af § 5, stk. 1, nr. 2 i udkastet til Lov om regioner mm.

*Lovforslagets pkt. 14:*

1. I henhold til § 11 a, nr. 10 skal kommuneplanen indeholde retningslinier for varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegningen og sikringen af særligt værdifulde landbrugsområder. I bemærkningerne til nr. 10 (på side 50 nederst) er omtalt, at opgaven mht. jordbrugsanalyserne i henhold til forslag til lov om ændring af jordfordelingsloven, landdistriktsstøtteleven, lov om drift af landbrugsjorde og forskellige andre love på Fødevarerministeriets område foreslås henlagt til kommunalbestyrelserne.

Dette er ikke korrekt. Opgaven foreslås henlagt til statsforvaltningen, hvilket fremgår af § 32 i Indenrigs- og Sundhedsministeriets forslag til lov om regional statsforvaltning.

Det kan dog oplyses, at det på Skov- og Naturstyrelsens foranledning har det været overvejet, om det ville være mere hensigtsmæssigt, at lade kommunalbestyrelserne i samarbejde med regionsrådene - som et led i deres overtagelse af hovedparten af de øvrige amtslige planlægningsopgaver - varetage opgaverne i landbrugslovens § 3, stk. 1, vedr. jordbrugsanalyser i stedet for som foreslået af statsforvaltningen i tilknytning til Jordbrugskommissionernes sekretariat.

Det skal bemærkes, at jordbrugsanalyserne er et planlægningsværktøj, der stort set udelukkende består af datasamling. Formålet er i henhold til landbrugslovens § 3 at "sikre, at de jordbrugsmæssige interesser indgår i region-, kommune- og lokalplanlægningen". I den indgåede "Aftale om strukturreform" er der ikke taget stilling til placeringen af denne opgave.

Efter nærmere overvejelser er det imidlertid besluttet, at lade opgaven forblive i statsforvaltningen, da det af lovteksten fremgår, at jordbrugsanalyserne skal udarbejdes i samarbejde med kommunalbestyrelserne, hvorfor kommunalbestyrelserne på den måde sikres inddraget i udarbejdelsen af analyserne.

På den baggrund skal Fødevarerministeriet foreslå, at 4. afsnit i "Nr. 10" (sidste afsnit på side 50) formuleres som følger:

"Kravet i landbrugslovens § 3, stk. 1, om udarbejdelse og offentliggørelse af analyser for jordbrugserhvervet fastholdes. I forslag til lov om regional statsforvaltning, som fremsættes samtidig med dette lovforslag, foreslås opgaven varetaget af statsforvaltningen. Analyserne foretages mindst én gang i hver valgperiode. Formålet med analyserne er at sikre, at de jordbrugsmæssige interesser indgår i kommune- og lokalplanlægningen. Retningslinier for varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser indgår efter lovforslaget i kommuneplanen."

2. Fødevarerministeriet finder, at der bør indsættes et nyt nr. vedrørende "Fiskeri og akvakultur" i emnekataloget i § 11 a.

3. I bemærkningerne til lovforslagets § 11 a, nr. 11 anføres det, at skovplanlægningen er retningsgivende for bl.a. "landbrugslovgivningen". Der bør nu henvises til Lov om drift af landbrugsjorder, L 434/2004, og særligt §§ 8 og 9 i B 892/2004.

4. Det fremgår af § 11 b, stk. 2, at en kommuneplan kan indeholde (rammebestemmelser og) retningslinier for andre forhold, der kan være af betydning for arealanvendelsen og bebyggelsen, herunder beliggenheden af arealer til lokalisering af landbrugets driftsbygninger og -anlæg inden for de udpegede særligt værdifulde landbrugsområder, jf. § 11 a, stk. 1 nr. 10.

Det understregede i ovenstående afsnit er ikke en direkte følge af strukturreformen, men derimod en tilpasning af planloven til gyllehandlingsplanen, hvilket bør fremgå klart af bemærkningerne til loven.

5. I § 11 i, stk. 2, nr. 2 og 3 (samt i de tilhørende bemærkninger) er grænsedragningen mellem Miljøministerens bindende udtalelse og klagemuligheden for Naturklagenævnet uklar i de 2 år, som denne særordning skal fungere. Man må gå ud fra, at Miljøministeren også i sin bindende udtalelse vurderer retlige forhold. Særordningen i de 2 år bør tilrettelægges således at unødige administrative byrder undgås.

*Lovforslagets pkt. 33:*

I lovforslagets bemærkninger til § 29 anføres bl.a., at "Indsigelsesbeføjelsen udøves på vegne af samtlige statslige myndigheder, hvis interesser berøres", og at "Med overordnede interesser menes bl.a. statslige interesser."

Fødevarerministeriet foreslår derfor følgende udformning af bestemmelsen:

"§ 29. Miljøministeren skal på vegne af samtlige statslige myndigheder fremsætte indsigelse efter § 28 over for et forslag til regional udviklingsplan, et forslag til kommuneplan og ændringer til en kommuneplan, der ikke er i overensstemmelse med overordnede interesser. Pligten gælder dog ikke, hvis forholdet er af underordnet betydning".

*Lovforslagets pkt. 35:*

Det forudsættes, at der er overensstemmelse mellem indholdet af lovforslagets § 33 a, stk. 1 og 2 om regionale bæredygtighedsstrategier og § 5, stk. 1, nr. 2, pkt. 6 i udkastet til Lov om regioner mm, der foreskriver opgavens udførelse.

*Lovforslagets pkt. 46:*

Gennem lovudkastets § 57a, stk. 2 formuleres en pligt til efter anmodning fra miljøministeren, regionsråd og kommunalbestyrelser at levere oplysninger til brug for landsplanlægningen, den regionale udviklingsplan og kommuneplanlægningen.

Fødevarerministeriet stiller gerne data til rådighed, men forudsætter, at levering af data fra Fødevarerministeriets registre (som det er tilfældet i dag) alene sker mod betaling af de dermed forbundne direkte omkostninger, særligt når og hvis data skal leveres i andre formater af hensyn til slutbrugeren.

## Forslag til lov om ændring af lov miljøbeskyttelse

### *Lovforslagets pkt. 8:*

I den gældende lovs § 26 a, stk. 1, synes "amtsrådet" ikke erstattet af "kommunalbestyrelsen" i lovforslaget.

### *Lovforslagets pkt. 11:*

Udformningen af § 27 vil med ændringerne som følge af lovforslaget se således ud:  
"§ 27. Stoffer, der kan forurene vandet, må ikke tilføres vandløb, søer eller havet, ligesom sådanne stoffer ikke må oplægges således, at der er fare for, at vandet forurennes. Der kan dog efter § 28 gives tilladelse til, at spildevand tilføres vandløb, søer eller havet.

*Stk. 2.* Stoffer, jf. stk. 1, der er aflejrede i vandløb, søer eller havet, må ikke uden amtsrådets kommunalbestyrelsens tilladelse påvirkes, så de kan forurene vandet.

*Stk. 3.* Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om eller bestemme, at de stoffer, der er nævnt i stk. 1, i særlige tilfælde kan tilføres vandløb, søer eller havet, samt om at kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse herom, og om afgræsningen i havet af den enkelte kommunes kompetence."

Af lovforslagets bemærkninger til pkt. 11 fremgår, at der med sidstnævnte bemyndigelse (om afgræsning i havet af kommunens kompetence) menes, at ministeren kan fastsætte regler herom.

Fødevarerministeriet mener ikke, at det entydigt af lovforslaget fremgår, at sidstnævnte bemyndigelse gælder ministeren.

Endvidere er det ikke uddybet i bemærkningerne til pkt. 11 hvorledes ministerens sidstnævnte bemyndigelse tænkes anvendt.

Fødevarerministeriet vil endvidere foreslå, at den kommunale afgræsning til havs bliver afklaret efterfølgende ved bekendtgørelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet med mulighed for en samlet vurdering og kommentering af dette spørgsmål. Denne bemærkning skal ses i sammenhæng med den afgræsningsproblematik, der tidligere er rejst overfor Miljøstyrelsen i forbindelse med vanddistrikternes afgræsning i havet.

## Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse

I bemærkningerne til de enkelte bestemmelser mangler "Til nr. 29", på s. 15-16.

Fødevarerministeriet gør opmærksom på, at bemærkninger til Forslag til lov om ændring af lov om miljømål og lov om vandforsyning, indsendes separat. Fødevarerministeriet har ellers ikke yderligere bemærkninger til de ovenfor nævnte lovforslag.

Med venlig hilsen

Reena Singh



## Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Sagsnr.: 4070/akp  
Den 10. januar 2005

### Bemærkninger til lov om ændring af miljømålsloven og vandforsyningsloven (udmøntning af kommunalreformen), som udsendt i offentlig høring 1. december 2004

---

#### Overordnede bemærkninger:

Fødevareministeriet har følgende generelle bemærkninger:

- Det forventes, at lovforslaget i Fødevareministeriet vil medføre et øget årsværksforbrug på 2 årsværk, idet det forudsættes, at ministeriet fremover skal sagsbehandle minimum 210 handleplaner. Dette vil øge ressourcebehov på 2 årsværk (svarende til 1.1 mio. kr.). Afhængigt af, hvorledes arbejdet med vandplaner og Natura-2000 planer samt disses samvirke med regionale udviklingsplaner, kommuneplaner mv. tilrettelægges, kan dette ressourcetræk være større. Disse meromkostninger kan ikke klares inden for Fødevareministeriets økonomiske ramme.
- Der gøres opmærksom på, at de frister for at komme med indsigelser, som fx. er nævnt i lovudkastets §§27a, 28, 31b og 31c kan vise sig vanskelige at overholde, da de forskellige planer, som Fødevareministeriet skal kommentere, tidsmæssigt vil være sammenfaldende.
- Det forudsættes, at der sikres en fast procedure for at inddrage de nabokommuner, som en kommune deler vandområder eller Natura 2000-område med.
- Der mangler i lovforslaget en stillingtagen til prioritering af vand til forskellige formål, herunder til markvanding, dambrugsformål og andre landbaserede akvakulturformål mm.
- Det foreslås, at der direkte i loven gives mulighed for sammenskrivning af de kommunale handleplaner (Natura 2000 og Vandplaner og evt. andre) i tilfælde af, at de rettes mod samme arealer.

#### Bemærkninger til de enkelte bestemmelser:

**Ad ændring af miljømålsloven (forslagets § 1)**

*Fødevareministeriet har følgende bemærkninger og forslag, idet der samtidig foreslås tilsvarende ændringer i "Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser":*

**Ad miljømålslovens § 9, stk. 1 (ikke nævnt i forslaget):**

*Bemærkning: "Fødevareministeriet" skal ændres til "Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender", da ressortansvaret for fødevareloven er overgået til det nye ministerium. Desuden Konsekvensrettelse i bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser - "Til nr. 6."*

**Ad forslagets nr. 13 - 23:**

*Fødevareministeriet foreslår, at miljømålslovens § 29, stk. 4 og stk. 5, formuleres således:*

*"Stk. 4. Ministeren sender forslaget til vandplan til statslige, regionale og kommunale myndigheder, hvis interesser berøres. Disse kan fremsætte indsigelse mod forslaget. Ministeren kan fastsætte regler om, at forslaget til vandplan endvidere skal sendes til andre, som bliver berørt af forslaget.*

*Stk. 5. Efter udløbet af fristen, jf. stk. 3, og efter drøftelse med de parter, der har fremsat indsigelse, vedtager ministeren den endelige vandplan."*

**Ad forslagets nr. 22 om § 31 e**

Kommunalbestyrelsen skal vedtage handleplaner (§ 31a -c) på baggrund af statslige indsigelser efter § 31b stk. 2. Det bør præciseres, hvordan og af hvem eventuelle statslige tvistigheder afgøres?

**Ad forslagets nr. 32 om lovens § 42:**

Hvad menes hermed, jf. overvejelserne om "grundlæggende foranstaltninger" og "supplerende" foranstaltninger ad nr. 11 og 12. Der savnes en uddybende beskrivelser heraf.

**Ad forslagets nr. 36 - 41:**

*Fødevareministeriet foreslår, at miljømålslovens § 43, stk. 3 og § 45, stk. 3, formuleres således:*

**"§ 43.**

...

*Stk. 3. Samtidig med offentliggørelsen efter stk. 1 sendes forslag til Natura 2000-plan til statslige, regionale og kommunale myndigheder, hvis interesser berøres. Disse kan fremsætte indsigelse mod forslaget."*

**"§ 45.**

...

Stk. 3. Efter udløbet af fristen i § 43, stk. 4 og efter drøftelse med de parter, der har fremsat indsigelse, vedtager ministeren den endelige Natura 2000-plan og sørger for offentlig annoncering af planen. Ved annonceringen ..."

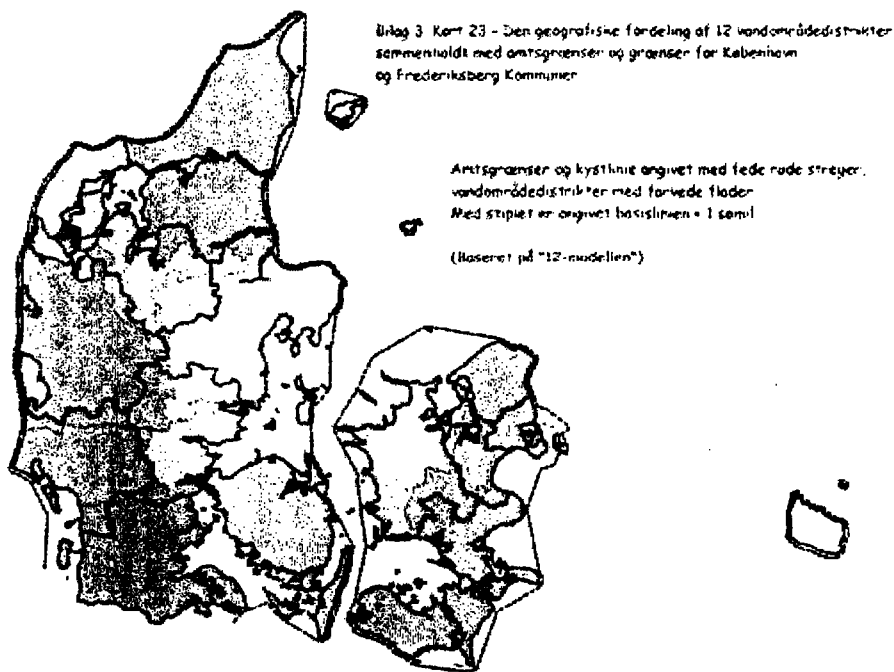
**Ad forslaget nr. 50:**

Her foreslås det, at miljøministeren kan fastsætte regler om ændring af bilag 1 og 2 til loven. I den gældende lov og i bemærkningerne til nr. 50 tales der om, at miljøministeren kan ændre bilag.

Fødevarerministeriet foreslår, at §52a affattes således: "Miljøministeren kan ændre bilag 1 og 2 til loven."

**Ad forslaget bilag 1, Geografisk afgrænsning af vanddistrikter:**

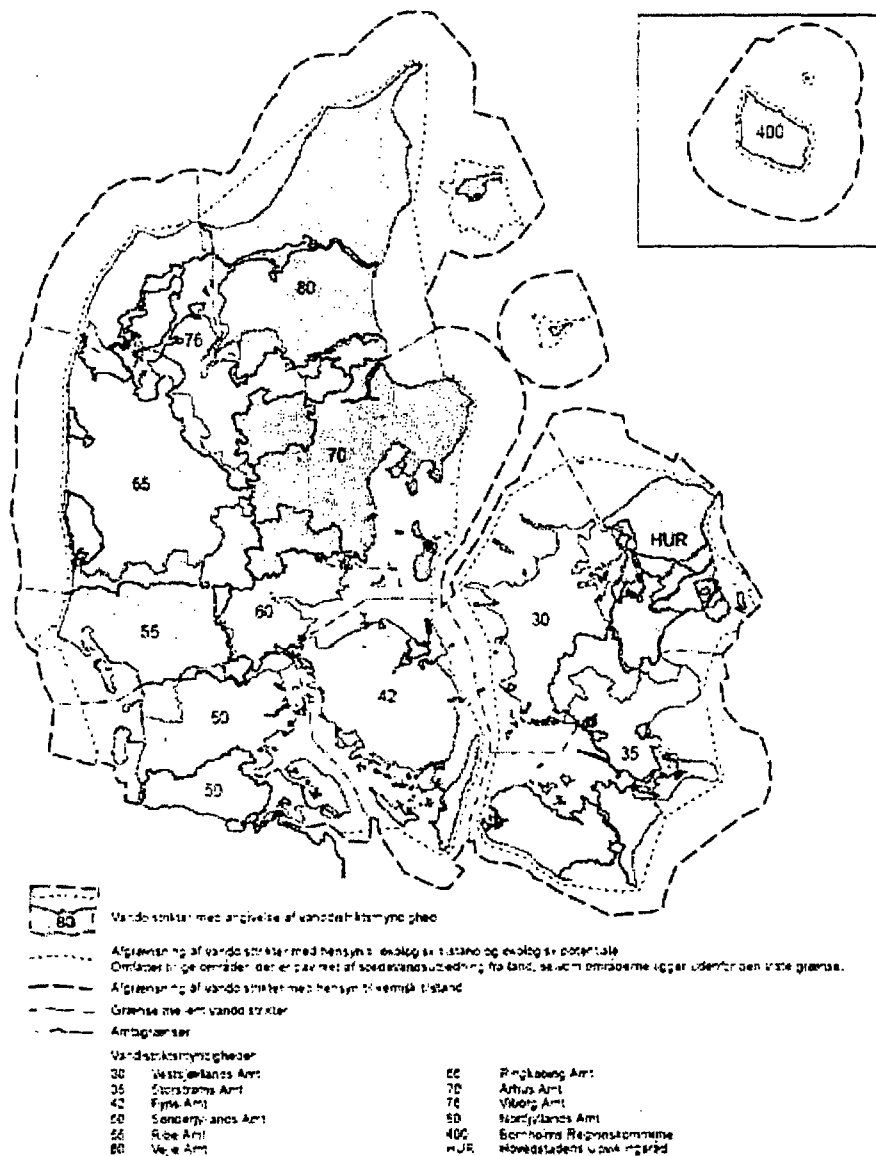
Såvel i Almindelige bemærkninger som i Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser til lovforslaget står følgende: "Marine områder uden for en linie afgrænset af den såkaldte basislinie plus en sømil er ikke omfattet af vandrammedirektivets almindelige bestemmelser". En sådan afgrænsning fremgår her:



Bilaget til såvel den gældende Miljømålslov som det aktuelle ændringsforslag er anderledes (den stiplede linie tættest ved land-stiplet med små prik-

Bilag 1

Geografisk afgrænsning af vanddistrikter med angivelse af vanddistriktsmyndighed



ker):

Bilaget kan hentes på Miljøstyrelsens hjemmeside ([www.mst.dk](http://www.mst.dk))

Som det fremgår, er vanddistrikterne i forhold til Vandrammedirektivets afgrænsning udvidet bl.a. i Jammerbugten, Ålborg Bugt, ved Læsø og Anholt samt syd for Als og Ærø, og forholdet blev omtalt i bemærkningerne til den gældende miljølov.

Der er således medtaget de områder, der hidtil har været afgrænset som ansvarsområder for amternes planlægning for kvaliteten af vandområderne, jf. bilag 1 i Vejledning i recipientkvalitetsplanlægning, Del II Kystvande, Miljøstyrelsen 1983, i det omfang disse dækker større områder end vandrammedirektivets afgrænsning.

I praksis vil det sige nogle få områder, hvor 6 meter kurven og særskilt afgrænsede fjorde og bugter strækker sig væsentligt uden for afgrænsningen på én sømil uden for

basislinjen. Endvidere vil konkrete områder, hvor vandet er påvirket af en spildevandsudledning fra land, også være omfattet, selv om områderne ligger uden for kystvande og således uden for den generelle afgrænsning med hensyn til økologisk tilstand.

I bemærkningerne til den gældende miljømålslov vurderedes det, at der ikke var erhvervsøkonomiske konsekvenser af at udvide afgrænsningen.

Det er imidlertid Fødevareministeriets vurdering – set i lyset af det efterfølgende arbejde med at implementere vandrammedirektivet i Danmark, at udvidelsen af vanddistrikternes områder til havs vil kunne medføre konsekvenser for en række fiskerier af væsentlig lokal betydning.

For Jammerbugt og Ålborg-bugt foregår der et væsentligt fiskeri - typisk efter højværdifisk som torsk, rødspætte og tunge med kystnære fartøjer med begrænset mobilitet fra de mindre lokale havne og landingspladser.

Fiskeriet i den vestlige Østersø - bl.a. syd for Als og Ærø drives ligeledes fra mindre lokale havne, hvor der typisk drives et blandet fiskeri, hvor fangstmulighederne efter de enkelte arter og i de enkelte områder har betydning for den enkelte fiskers samlede indkomst.

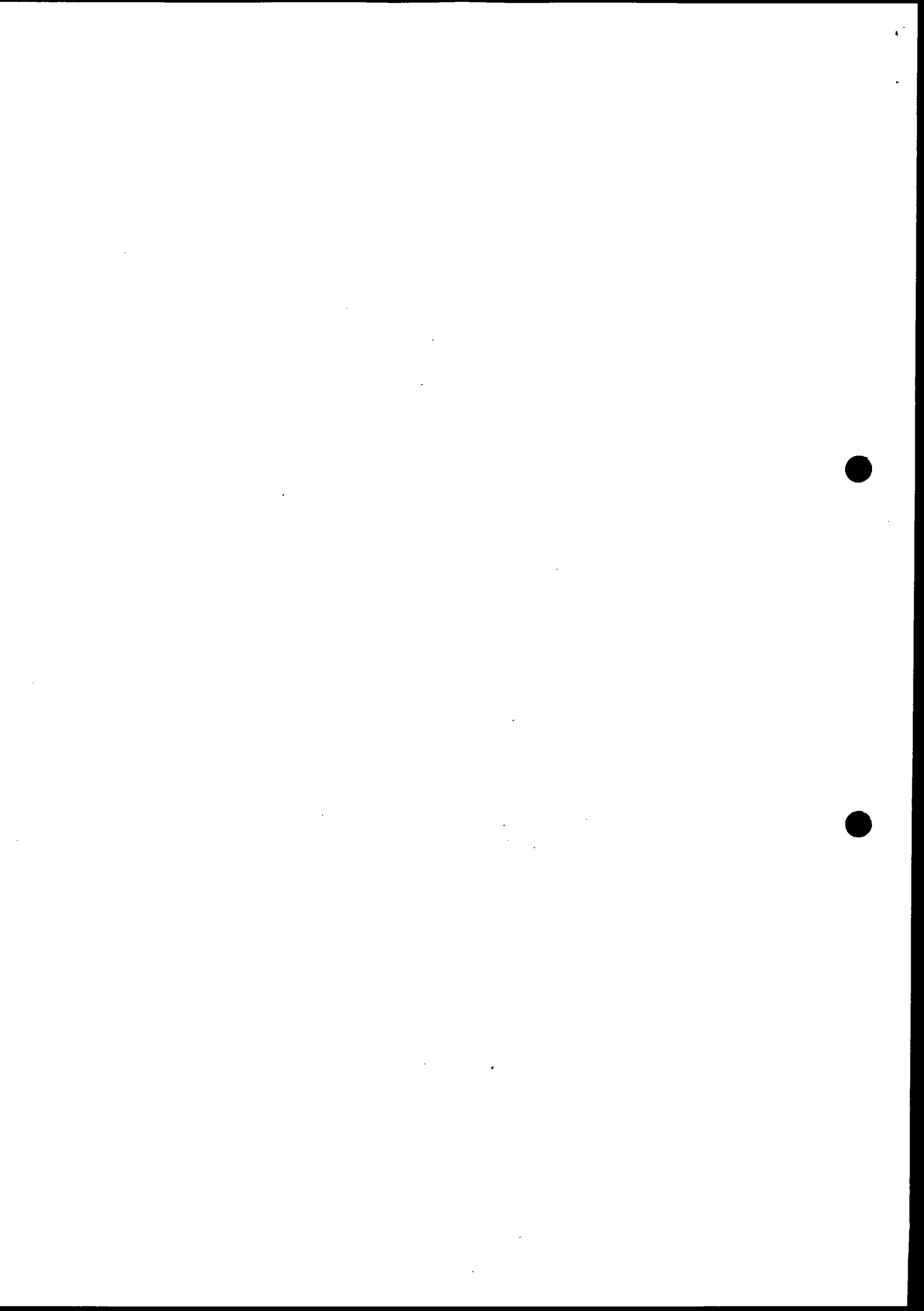
Fødevareministeriet foreslår i lyset heraf, at vanddistrikternes ydergrænse i bilag I justeres tilbage til den afgrænsning i havet, som var tiltænkt i Vandrammedirektivet, og at der konsekvensrettes i "Almindelige bemærkninger" og "Bemærkninger til de enkelte bestemmelser."

#### **Ad ændring af vandforsyningsloven (forslagets § 2)**

##### **Ad forslagets nr. 61:**

Nr. 61 lyder: "I § 84, stk. 4, nr. 1, ændres "§ 14 a, stk. 4" til: "§ 14 a, stk. 2"."

*Bemærkning: Skal ændres til "I § 84, stk. 1, nr. 1, ændres "§ 14 a, stk. 4" til: "§ 14 a, stk. 2"."*



Fra: mian@tdcadsl.dk

Sendt: 28. december 2004 14:53

Til: mim@mim.dk

Emne: Bemærkning til udkast til forslag til lov om ændring af lov om ...  
(miljømålsloven)

Det foreslås som led i strukturreformen at ændre miljømålslovens § 2, så den får følgende ordlyd:

"§ 2. Danmark er opdel i vanddistrikter. Vanddistrikternes afgrænsning fremgår af bilag 1 til loven.

Stk. 2. (Udeladt)

Stk. 3. Miljøministeren er vanddistriktmyndighed. Vanddistrikterne fremgår af bilag 1 til loven."

Er henvisningen til bilag 1 i stk. 3 ikke blot en gentagelse af henvisningen i stk. 1?

Mange hilsner

Michael Andersen

Ternevej 25

4130 Viby

PS. Kommentarer modtages gerne pr. mail.





Fra Morten Wiese, Magdelonevej 23, 2400 København NV, e-mail: mowi@privat.dk

**Til Miljøministeriet**

**6.1.2005**

Indsigelse med opgavefordeling i den foreslåede Strukturreformen.

Jeg har læst en del af det omfattende materiale i tilknytning til de lovforslag, som behandles i den kommende tid om ændring af den kommunale struktur i Danmark.

I den anledning vil jeg hermed gøre indsigelse mod følgende:

**Tilladelser til grundvandsindvinding.**

Grundvandet breder sig i undergrunden uden skelnen til administrative grænser.

Derfor er det efter min mening ikke hensigtsmæssigt, at kommunerne skal overtage kompetencen til at give tilladelser - også til de kommunale indvindinger.

Kommunerne leverer vandet, og det er udmærket, men kompetencen til at give indvindingstilladelser, som i dag ligger hos amterne, bør flyttes til regionerne eller staten.

Kommunerne bør ikke have kompetence til at give sig selv tilladelser og indvindingerne bør afvejes i forhold til hinanden og i forhold til recipientplanlægningen på et overordnet niveau.

**Tilladelser til udledning af spildevand**

Kommunerne driver de offentlige anlæg til rensning af vores spildevand og hidtil har det været amterne, som har givet tilladelser til udledning af det rensede spildevand til recipienterne. Det hænger jo godt sammen med, at det også er amterne, som har haft ansvaret for planlægning af recipienternes vandkvalitet.

På denne baggrund er det efter min mening ikke hensigtsmæssigt, at kommunerne skal overtage kompetencen til at give tilladelsen til udledninger fra renselanlæggene.

For det første er der tale om en interesseløst, når kommunerne skal give sig selv tilladelser til udledningerne.

For det andet er kommunernes grundlag for at vurdere udledningerne i relation til recipienterne ikke godt, fordi det er andre myndigheder, som skal stå for kvalitetsplanlægningen.

**Miljøgodkendelser af de større virksomheder**

Det er foreslået, at langt størstedelen af de virksomheder, som amterne før hen miljøregulerede (de a-mærkede) flyttes til beliggenhedskommunerne. Jeg læser ingen argumenter herfor, bortset fra det grundlæggende, at alt skal ske tæt på borgerne.

I denne sammenhæng må jeg forstå det således, at miljøreguleringen af disse virksomheder nu skal ske under større hensyntagen til lokale beskæftigelsesmæssige og økonomiske hensyn. Sagt med andre ord - at disse virksomheders miljømæssige råderum bliver større, således at de ikke motiveres til at flytte fra kommunen - og det må jeg naturligvis gøre indsigelse mod. Det er hverken i miljøets eller virksomhedernes interesse.

I denne sammenhæng vil jeg også betvivle kommunernes mulighed for at etablere de nødvendige faglige miljøer til varetagelse af miljøreguleringen. Mange kommuner får kun ganske få af disse virksomheder, f.eks. Gentofte Kommune, som får 1 virksomhed (Novo).

### **Miljøregulering af lossepladser**

Det ser ud til, at alle lossepladserne er blandt de virksomheder, som skal miljøreguleres af beliggenhedskommunen. Det må jeg ligeledes gøre indsigelse imod.

Lossepladserne er som udgangspunkt ikke populære virksomheder i kommunerne - alle er enige om, at vi må have sådan nogen, men ingen kommuner ønsker at have dem. Lossepladserne er offentligt ejede og betjener oftest et opland med mange kommuner.

Det er ikke hensigtsmæssigt, at en kommune får håndsret over en losseplads, som skal betjene mange andre kommuner.

Efter min opfattelse skal vi værne om de anlæg vi har, modernisere dem og sørge for, at de ikke belaster miljøet. Men samtidig er det vigtigt, at sparer på deponeringskapaciteten, så den ikke bruges unødigt. Ligeledes er det vigtigt, at vi anvender disse anlæg fornuftigt - også til andet end deponering - som faciliteter i affaldssektoren til sortering, neddeling, midlertidig oplagring mv.

Og nogen beliggenhedskommuner kan føle sig tiltrukket af andre dagsordener vedr. lossepladserne.

### **Manglende overordnet planlægning, specielt i hovedstadsområdet.**

Hovedstadsområdet, der efter reformen stadig vil bestå af et stort antal kommuner, kommer til at stå uden en regionalt forankret overordnet fysisk planlægning, idet den regionale udviklingsplan ikke ser ud til at omfatte den fysiske planlægning. Det vil jeg gøre indsigelse imod.

Ser man på hovedstadsområdet i dag må man konstatere, at den overordnede planlægning på mange områder har været en succes. Danmarkshistoriens største folkevandring, som over en måske 40 års periode efter 2. verdenskrig indebar, at 400.000 mennesker flyttede til hovedstadsområdet, er forløbet på en sådan måde, at området i dag har en god fordeling af bolig- og erhvervsområder, med rekreative områder i de grønne fingre og med godt greb om kvaliteten af såvel grundvand som overfladevand. Området er langt fra problemfrit, heller ikke i henseende til miljøet, men dog et område, som danner et grundlag for en udvikling af områdets erhverv i en fornuftig balance med hensynet til boligområder og grønne områder.

Det er bl.a. fordi den overordnede planlægning har holdt fast i nogle grundlæggende principper vedr. udviklingen, som kommunerne ofte har været utilfreds med. Det må derfor forventes, at kommunerne på mange måder vil bryde med de hidtidige overordnede planlægningsprincipper i indbyrdes strid om bycentre, erhvervsområder mv.

Derfor anbefales, at regionerne tillægges en kompetence til at afveje de kommunale planer i forhold til hinanden og fastlægge de overordnede retningslinier for de kommunale planer. Det er hverken tilstrækkeligt eller hensigtsmæssigt, at embedsmænd i miljøministeriet skal varetage hovedstadsområdets overordnede planlægning.

Med venlig hilsen

Miljøministeriet  
Højbro Plads 4  
1200 København K

## NCC Råstoffer A/S

Ejby Industrivej 8  
2600 Glostrup  
Danmark  
Telefon 43 26 15 30  
Telefax 43 26 15 31  
www.raastoffer.dk  
Dato 7. januar 2005  
SE-nr. 12 05 06 23  
CVR 26 70 84 35

**Høring over lovforslag til  
udmøntning af**  
Direkte til 43 26 15 38  
E-mail u@ncc.dk  
Telefax 43 26 15 31

### **kommunalreformen på råstofområdet (Forslag til Lov om ændring af lov om råstoffer)**

Nedenstående kommentarer og forslag er fremsat af Franzefoss A/S, Nymølle Stenindustrier A/S og NCC Råstoffer A/S, som samlet set udgør 35 % af omsætningen i sand-, grus- og stenbranchen.

Miljøministeriet har den 1. december 2004 sendt lovforslag til udmøntning af kommunalreformen på Miljøministeriets område herunder råstofloven i høring.

Vi havde gerne set, at hele kompetencen på råstofområdet bliver placeret i regionerne. Den offentlige medarbejderstab, som forestår kortlægning, planlægning, behandling af ansøgninger og tilsyn i dag er cirka 50 personer ansat i amterne og Skov- og Naturstyrelsen. For at sikre en høj faglig kompetence bør disse ressourcer i fremtiden placeres på så få geografiske enheder som muligt.

Råstofforsyningen til bygge- og anlægsaktiviteter er af væsentlig national interesse. En forudsætning for, at dette kan varetages er, at både kortlægning, planlægning og behandling af ansøgninger er placeret hos en myndighed med et overordnet råstofforsyningsansvar.

De kommunale enheder vil have vanskeligt ved at prioritere råstofforsyning i forhold til andre interesser, hvilket kan betyde, at der vil være risiko for, at der vil blive givet råstoffilladelser med vilkår som gør det praktisk og økonomisk umuligt at indvinde råstoffer. Samtidig er råstofindvinding en økonomisk belastning for kommunerne i forbindelse med vejanlæg og vejvedligeholdelse. Kommunerne har således kun udgifter forbundet med råstofindvinding, og ingen indtægter som f.eks. i form af råstofafgift.

*Med ovennævnte argumentation foreslås det, at regionerne ud over kortlægning og planlægning, får til opgave at behandle ansøgninger om tilladelse til råstofindvinding, mens tilsynet varetages af kommunerne.*

### **Kommentarer og forslag til det konkrete forslags enkelte paragraffer**

- Det første vedrører erhvervets muligheder for at fremkomme med input til regionernes råstofplan. I § 6 a bør efter kommunalbestyrelserne indføjes "...og råstofbranchens virksomheder". Vi er her i en idefase, og vores erfaringer fra nogle amter har vist, at erhvervets aktive medspil har givet en god og kontinuert planlægningsproces i de enkelte amter. Som nævnt i indledningen bør regionerne styre råstofplanlægningen mere detaljeret for at sikre råstoffressourcer over hele landet.
- Det andet vedrører muligheden for at afvige fra råstofplanen. Vi ser eksempler på, at amterne i dag ikke tillader, at en råstoffressource udnyttes fuldt ud, hvis den strækker sig ud over de matrikler, som er medtaget i råstofplanens graveområder. I lovforslagets § 5 stk. 5 gives kommu-

nen mulighed for at udvide graveområdet efter høring af regionsrådet. *Denne mulighed bør udvides, så råstofindvinderen får mulighed for at få udvidet graveområdet efter direkte ansøgning i regionsrådet. Kommunens mulighed for at modsætte sig tilladelsen skal kun kunne ske med de samme muligheder, som kommunen har ved den normale regionplanlægning.*

- *I bemærkningerne til loven bør det fremhæves, at der via den nye planlægningsproces tilstræbes en forøget kontinuitet i råstofkortlægning, og at der skal foretages en detaljeret interesseafvejning inden udarbejdelsen af råstofplanerne.* Erfaringen fra det nuværende politiske arbejde omkring råstofplanlægningen har vist, at nogle amter har undladt at kortlægge og udlægge arealer til råstofindvinding uden samtidig at have sikret sig råstofressourcer fra naboamterne. Andre har udlagt arealer symbolsk ved at vælge arealer, som ikke er lønsomme efterfølgende at indvinde, men det pågældende amt har med udlægningen opfyldt lovens krav.
- I udkastet til råstoflov § 6 a stk. 4 får kommunerne mulighed for at nedlægge veto, hvis man er uenig i, at et forslag til graveområde eller interesseområde skal udlægges til råstofindvinding. Derved fastholdes den lokale mulighed for at undgå råstofindvinding. Det er ikke rigtigt - som det hævdes i bemærkningerne - at bestemmelsen svarer til planlovens § 28. I det gældende regionplansystem er der ingen tilsvarende vetoret for kommuner, kun for staten (i forhold til amternes og kommunernes planlægning) samt for amter i forhold til den kommunale planlægning. Den "nyopfundne" vetoret i dette lovudkast vil give kommunerne en meget afgørende indflydelse - på bekostning af erhvervet. Hidtil har kommunerne kun haft en almindelig ret til at gøre indsigelse. *Det foreslås derfor, at kommunerne fastholder den nuværende indsigelsesret og ikke opnår vetoret.*
- Kommunerne vil som regel ikke have nogen incitamentter til at fremme råstof erhvervet lokalt. *Derfor bør det af bemærkningerne til loven udtrykkeligt skrives, at udtrykket "kommunalbestyrelserne er bundet" betyder, at de er forpligtet til at meddele tilladelse på normale vilkår, når der søges om indvinding i et område, som er omfattet af indvindingsplanen. Ved "normale vilkår" forstås de vilkår, som hidtil har været praktiseret af amterne i overensstemmelse med Skov- og Naturstyrelsens Vejledning 182/1999.*
- For at fremhæve regionsrådets kompetence til at udlægge graveområder og råstofinteresseområder foreslås et nyt § 10 stk. 3 indsat, med fx følgende ordlyd: *"Der kan ikke fastsættes sådanne vilkår, at der varigt eller i en periode sker båndlæggelse af råstoffer, som er forudsat indvundet i henhold til regionsrådets indvindingsplan."* Bestemmelsen skal stoppe eventuelle misbrug af den meget frie adgang til at stille vilkår, herunder navnlig vilkår, hvor kommuner lader byudviklingsinteresser gå forud for den råstofinteresse, som ifølge regionsrådets plan skal nyde fortrin. Formuleringen af forslaget skal også stoppe kommuner, som mener sig berettiget til at pålægge erhvervet en tidsfølgeplanlægning. Der ligger allerede i den eksisterende planlægning - sondringen mellem graveområder og råstofinteresseområder - en tidsplanlægning, og der bør af hensyn til mulighederne for konkurrence i erhvervet ikke indføres yderligere restriktioner.
- Råstofindustrien indretter sine investeringer og langsigtede planlægning i tillid til den offentlige råstofplanlægning, arealer erhverves for store beløb, råstofkortlægning udføres, graveaftaler indgås, markedsanalyser udføres - alt dette sker, ofte meget længe før en egentlig indvinding kommer på tale. I de tilfælde, hvor der forekommer regionplanrevision, i tiden mellem en rå-

stofvirksomheds erhvervelse af et areal med råstoffer og tidspunktet for påbegyndelse af udnyttelsen af råstofferne, kan virksomheden risikere at arealet tages ud af regionplanen.

For at sikre lodsejer og råstofvirksomhed mod store økonomiske tab foreslås indført en ny § 6a, stk. 9, i den reviderede råstoflov med følgende ordlyd: "*Hvis et areal, der i hidtidig planlægning har været udlagt til råstofindvinding, udlægges til andet formål, skal der ydes erstatning for foretagne investeringer med henblik på råstofindvinding eller meddeles en frist på mindst 10 år til at nyttiggøre sådanne investeringer. Erstatningssager efter denne bestemmelse behandles efter de regler, der er nævnt i lov om planlægning § 50.*"

På vegne af Franzefoss A/S, Nymølle Stenindustrier A/S og NCC Råstoffer A/S

Kennet Arvedsen

Regionchef for NCC Råstoffer A/S

Cc. Franzefoss A/S og Nymølle Stenindustrier A/S



København 7. januar 2005

Til:

Miljøministeriet  
Departementet

Emne:

Nepenthes' bemærkninger til lovforslag til udmøntning af kommunalreformen på Miljøministeriets område.

Kontaktperson:

Tove Maria Ryding  
Hammelstrupvej 31, 1. mf.  
2450 Kbh. SV  
Telefon: 32 58 59 30 / 28 78 08 83  
E-mail: TR@Nepenthes.dk

## Generelle bemærkninger

Danmark har brug for en øget koordinering og samtænkning af natur- og miljøbeskyttelsesinitiativerne, som kan sikre, at nationale interesser varetages i den daglige forvaltning.

Nepenthes mener, at den fremlagte model for en dansk strukturreform står i direkte kontrast til dette behov for overordnet koordinering, da placeringen af størstedelen af ansvaret for natur- og miljøforvaltningen i de nye kommuner vil betyde, at regering i praksis fjerner muligheden for denne yderst tiltrængte helhedstænkning. Det er i den forbindelse vigtigt at bemærke, at lokale natur og miljøforhold som oftest er stærkt afhængige af en lang række omgivende faktorer, der på ingen måde afgrænses af kommunegrænser.

Nepenthes ser derfor strukturreformen som et stort tilbageskridt Danmarks naturforvaltning og generelle miljøbeskyttelse.

Sammen med de øvrige EU-medlemslande har Danmark vedtaget, at tabet af biologisk mangfoldighed skal standses inden 2010. Realiseringen af dette mål vil kræve en stærk og målbevidst dansk indsats.

Som følge af den store fragmentering, vi ser i den danske natur, vil mange små naturområder have stor betydning for bevarelsen af Danmarks biologiske mangfoldighed, og økologiske netværk og korridorer er nøgleelementer i en effektiv indsats for bevarelsen af truede danske arter.

Beskyttelsen af Danmarks biologiske mangfoldighed kræver, at myndigheder med ansvar for planlægning samt generel natur- og miljøforvaltning har et overblik og er i stand til at sætte sig ud over økonomiske interesser i eksempelvis placeringen af en virksomhed, samt generelt kan vurdere den enkelte afgørelses betydning i en national kontekst.

Strukturreformen skaber en fragmentering af ansvaret for Danmarks natur- og miljøbeskyttelse, der er så gennemgribende, at det står tilbage i det uvisse, hvem der i fremtiden skal bære ansvaret for realiseringen af 2010-målet og beskyttelsen af Danmarks biologiske mangfoldighed.

Ligeledes vil den foreslåede model for en strukturreform skabe en fragmentering af den viden, erfaring og de faglige kompetencer, der gennem mange år er blevet opbygget i landets amter. Derved mister Danmark en myndighed, der har tilstrækkelig med lokalkendskab og samtidig overblik til at tage et nationalt ansvar i den daglige natur- og miljøforvaltning.

Opdelingen af Danmarks natur- og miljøforvaltning i kommuner skaber desuden grænser i forvaltningen, som ikke genfindes i virkeligheden. Danskerens bekymring for truede dyr og planter er ikke begrænset til de arter, som lever indenfor vedkommendes egen kommunegrænse. Ligeledes krydses mange kommunegrænser, når danskerne besøger deres foretrukne udflugtsmål: naturen.

Opsplitningen af ressourcer, viden og det ansvar, der i dag ligger i Danmarks amter, vil få fatale konsekvenser for biologiske mangfoldighed. En stor del af ansvaret for beskyttelsen af arter, der er truet på nationalt plan, forsvinder ud i alle landets nye kommuner.

Der er behov for regionalt overblik og ansvar i den danske natur- og miljøindsats. Set i lyset af ovenstående mener Nepenthes, at det er meget vigtigt, at hovedparten af ansvaret for Danmarks naturforvaltning og generelle miljøbeskyttelse placeres i de fremtidige regioner.

### **Bemærkninger til Forslag til lov om ændring af lov om planlægning**

Nepenthes mener, at regionerne bør bevilliges tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at realisere centrale elementer af den regionale udviklingsplan (jævnfør ny § 10 a), og skabe f.eks. regionale økologiske netværk. Herved sikres det, at den regionale udviklingsplan rent faktisk kan få en effekt på Danmarks udvikling, hvilket ellers er yderst tvivlsomt.

I forbindelse med den redegørelse for planens forudsætninger, der skal ledsage de kommende kommuneplaner (jævnfør ny § 11 e), mener Nepenthes, det er vigtigt, at der i redegørelsen indgår en beskrivelse af planens forudsætninger i forhold til bevarelsen af Danmarks biologiske mangfoldighed.

### **Bemærkninger til Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse**

I forbindelse med den fremtidige forvaltning af Danmarks Natura 2000-områder foreslår Nepenthes, at opgaverne med overvågning, udarbejdelse samt realisering af indsatsplaner i forhold til samtlige Natura 2000-områder samles i én faglig enhed og dermed også i praksis i én myndighed. Herved sikres helhedstænkning og kontinuitet i udførelsen af de forskellige faser af forvaltningsarbejdet. Desuden sikres en ensartet høj standard i forvaltningen over hele landet.

Nepenthes finder det meget problematisk, at de danske kommuner nu bliver tilsynsmyndighed for kommunalt ejet jord. Især i forbindelse med administrationen af naturbeskyttelseslovens § 3 anses dette for meget uhensigtsmæssigt.

Nepenthes foreslår, at staten bliver tilsynsmyndighed i forhold til kommunalt ejet jord, samt at der skabes en mulighed for offentlig indsigt i kommunikationen mellem myndighed og lodsejer.



Derudover mener Nepenthes, at der i loven bør skabes mulighed for oprettelse af tværkommunale selskaber, som varetager flere kommuners opgaver på naturområdet, i lighed med de nuværende kommunale miljøcentre.

I forbindelse med omskrivningen af Lov om naturbeskyttelse mener Nepenthes, at det vil være fordelagtigt at få omskrevet § 36, stk. 2, så meningen i paragraffen fremgår tydeligt. I dag kan paragraffen misforstås på flere måder. F.eks. kan der opstå forvirring om, hvorvidt "disse områder" hentyder til internationale naturbeskyttelsesområder, eller til de områder der er omfattet af et fredningsforslag. Ligeledes fremgår det ikke klart, at fredningsforslag også kan omfatte områder, hvor Danmark overhovedet ikke har nogle internationale forpligtelser, og at det pågældende fredningsforslag derfor ikke skal medvirke til opfyldelse af nogle internationale forpligtelser.



Agenda 21.txt

Fra: povl [markussen@agendacenter.dk]  
Sendt: 20. december 2004 11:29  
Til: mim@mim.dk  
Emne: Høringssvar vedr kommunalreformen

Høringssvar vedr. lovforslag til udmøntning af kommunalreformen på Miljøministeriets område

Forslag til etablering af lokale Agenda 21 Centre i kommunerne

For at:

- Give ny dynamik til den samfundsmæssige omstilling til bæredygtighed,
- Udnytte de bedre muligheder de nye og større kommuner får efter sammenlægningerne for at løfte deres ansvar i Agenda 21 processen, og for at
- Udvikle Agenda 21 arbejdet, forankre det og skabe større lokal ansvarlighed,

skal vi fra Netværket for Agenda 21 Centre foreslå, at det i forbindelse med kommunalreformen pålægges kommunerne at etablere lokale Agenda 21 Centre.

Centrene skal være med til at sikre en bred, sammenhængende og systematisk Agenda 21 indsats.

Centrenes indsatsområder defineres ud fra lokale forhold, men med udgangspunkt i de nationale og internationale målsætninger og forpligtigelser.

Centrenes målgrupper defineres ligeledes ud fra lokale forhold; det kan f.eks. være borgere, erhverv eller kommunalt ansatte eller en kombination heraf.

Centrene skal etableres inden for den førstkomende kommunale valgperiode efter kommunesammenlægningen.

Centrene etableres som selvstændige organisationer med egen bestyrelse, der overvejende består af borgere og i mindre omfang af kommunalpolitikere/-ansatte.

Der findes i dag en række forskellige lokale Agenda 21 Centre rundt om i landet, som samarbejder i Netværket for Agenda 21 Centre (se [www.la21centre.dk](http://www.la21centre.dk)). Centrenes opgaver og målgrupper tager udgangspunkt i de lokale vilkår, muligheder og behov. De lokale Agenda 21 Centre har vist sig at kunne engagere målgrupperne, drive Agenda 21 processen fremad, udvikle nye metoder og i det hele taget gøre en forskel. Lokale Centre er et godt redskab i den samfundsmæssige omstillingsproces. Det vil være synd og skam og gode spildte muligheder i forbindelse med en stor kommunalreform ikke også at indtænke udviklingen af og ejerskabet til det lokale Agenda 21 arbejde - ikke bare fordi myndighederne er forpligtiget til at arbejde med lokal Agenda 21, men fordi vejen til bæredygtighed ikke kan gå udenom en bred folkelig forståelse og engagement.

Vi står naturligvis gerne til rådighed med uddybende oplysninger og yderligere erfaringer - herunder forslag til finansiering af centrene.

På vegne af

Netværket for Agenda 21 Centre

Povl Markussen

Agenda Center Albertslund

Kanalens kvarter 32

2620 Albertslund

Agenda 21.txt

T1f. 43 62 20 15

side

Miljøministeriet  
Højbro Plads 4  
1200 København K

7. januar 2005

## Vedr. lovforslag på miljøområdet i forbindelse med kommunalreformen

NOAH-trafik anerkender, at der længe har været behov for at ændre på den måde hvorpå staten, amterne og kommunerne har fordelt opgaverne. De udfordringer, der gør en strukturreform påkrævet er flg.:

- omstruktureringer af samfundet som følge af den udbredte pendling;
- den teknologiske udvikling siden 1970;
- borgernes ønsker om medindflydelse på beslutningsprocesserne;
- nødvendigheden af at finde varige og økologisk set holdbare løsninger på de store byers og især hovedstadsområdets planlægningsmæssige og trafikale problemer;
- en debat om hvorvidt borgernes forventninger til flere og bedre offentlige serviceydelser er ønskelige og opfyldelige;
- en vigende accept i store dele af befolkningen mod det der opfattes som et højt skattetryk.

### **Skattestoppets virkninger**

Hertil kommer så de stramme økonomiske betingelser under hvilke mange kommuner må agere. Her har især regeringens skattestop vist sig at have en lammende effekt. På få år har det lagt en kraftig dæmper på kommunernes aktiviteter, og har bl.a. ført til at nogle af landets rigeste amter og kommuner er ved at få likviditetsproblemer. Nogle af dem har endda været tæt på at blive sat under administration af Indenrigsministeriet.

Forude truer flere skattelettelser. Mange lokalpolitikere har nemlig stillet borgerne lavere skatter i udsigt, som én af "gevinsterne" ved kommunesammenlægningerne.

Lavere offentlige indtægter vil ramme aktiviteter, der førhen blev anset for at være en naturlig del af den offentlige service. Enten vil de pågældende aktiviteter blive sat på vågeblus, eller de vil forsvinde helt. Meget tyder på at miljøområdet vil blive nedprioriteret, mens der til gengæld vil ske en oprustning af ældreområdet.

Kommunalreformen i 1970 gav et mærkbart løft i amternes og kommunernes udgifter som følge af en betydelig forbedring af det offentliges serviceniveau. Når der nu stilles laves skat i udsigt, samtidig med at kravene til det offentlige forøges, må man spørge: hvordan vil det være muligt, at yde borgerne mere service for en lavere skat?

Effektivisering! svarer beslutningstagerne. Sammen med endnu mere udlicitering, reduktion i væksten i det offentlige forbrug, og et stærkere fokus på ledelse og budgetstyring skal de offentlige budgetter trimmes. Ofte glemmes dog, at der vil være tale om engangsbetinger.

Fastholder regeringen "2010-planen", der bl.a. vil betyde en begrænsning af væksten i den offentlige sektor i de kommende år, kan kommuner og regioner se frem til at skulle agere under særdeles stramme økonomiske betingelser.

Hvordan dét hænger sammen med udsagnet om at borgerne vil få en bedre offentlig sektor, må stå hen i det uvisse. Logisk set hænger det i hvert fald ikke sammen.

### **Når hastværk er lastværk**

Lige så problematisk er det, at forarbejdet til kommunalreformen er gået alt for hurtigt, og at der har været for kort tid for befolkningen til at debattere de ændringer, der skulle foretages.

Forud for kommunalreform i 1970 gik et forberedende arbejde og en bred folkelig diskussion i en halv snes år. Dengang var samtlige politiske partier med fra starten af. Det har regeringen undladt denne gang, hvilket er yderst uheldigt for reformens accept i befolkningen. Store reformer kræver bred opbakning, ikke det smallest tænkelige flertal i Folketinget.

Det hele skal nu overstås på mindre end to år, og iflg. regeringens køreplan skal de vedtagne lovforslag ligge klar inden grundlovsdag d. 5. juni 2005.

Hastværket har skadet processen og har fremkaldt en betydelig mistillid i dele af befolkningen til de kommende ændringer. Bedre bliver det så ikke af at kommunalreformen reducerer antallet af lokalpolitikere betydeligt.

Allerede inden reformen er trådt i kraft, har medlemmer af Strukturkommissionen kritiseret dels den måde kommissionen har arbejdet på, og dels den måde hvorpå regeringen har brugt Strukturkommissionens anbefalinger.

Således kritiserer Poul Erik Mouritzen i *Administrativ Debat* forløbet for at være lukket, elitært og irrationelt. Og til Berlingske d. 8.11. udtalte Erik Bonnerup: "*Tiden var knap, tingene blev ikke undersøgt til bunds, og forarbejdet blev stort set ikke anvendt... Resultatet blev en rodebutik uden klare anbefalinger, hvor regeringen kunne nøjes med at vælge dele af betænkningen, men ofte valgte helt at se bort fra, hvad udvalget havde arbejdet med... Vi havde godt et år, og det var alt for lidt*".

Hastværket gælder ikke kun det forberedende arbejde i Strukturkommissionen. Heller ikke vi, der deltager i denne høring, har haft lang tid til at indsende høringssvar. Når div. højtidsdage trækkes fra, så er der ikke megen tid til at sætte sig ind i det ganske omfattende materiale og til at skrive høringssvar. Ikke alle de høringsberettigede organisationer råder over et sekretariat, der kan klare opgaven. I de mindre organisationer vil der formodentlig højst være 1-2 personer, der kan medvirke til besvarelsen.

Nu er det jo ikke ualmindeligt, at høringsfristen for betydende lovinitiativer falder sammen med jul eller sommerferien. Ja, faktisk sker det så tit, at det ligner en tanke.

### **Debatten om strukturreformen**

Indenrigsminister Lars Løkke's invitation til borgere og organisationer om at deltage i en konstruktiv og kritisk dialog om kommunalreformen, levede ikke tid nok til at gå i dybden. Kun få landspolitikere har blandet sig, mens amts- og kommunalpolitikere har været mere nærværende. Her har enkelte kommuner gjort en prisværdig indsats, men i de fleste kommuner har det absolut været "på det jævne".

Ikke overraskende har resultatet da også været, at der i befolkningen heller ikke har været nogen større interesse for kommunalreformen og konsekvenserne deraf, hvilket bl.a. skyldtes opfattelsen af "det hele nok er afgjort på forhånd".

Og heri har de pågældende desværre ret! Forløbet i Folketinget viste tydeligt, at regeringen ikke havde til hensigt at indgå i reelle forhandlinger med Folketingets øvrige partier. DF havde jo erklæret sig villig til at støtte hvad som helst regeringen måtte lægge på bordet - inden forhandlingerne overhovedet gik i gang!

Bedre blev det så ikke når ledende VK-politikere som fx Jens Rohde erklærer: "*Jeg kan ikke afvise, at der kan være en enkelt flig på et område, hvor vi siger, at man måske kunne rykke noget fra den ene til den anden. Men det vil altid være afgrænset*".

### **Den forkerte debat**

Reformarbejdet begyndte det forkerte sted idet udgangspunktet var givet på forhånd: amterne skal væk, og der skal ske en overførsel af amternes opgaver til kommunerne og til staten. Debatten burde rettelig handle om hvorvidt det nu er rimeligt, at det offentlige imødekommer ethvert ønske/krav fra borgerne, og dét uanset de miljømæssige og andre omkostninger, der er forbundne med sådanne krav. Men også hvordan opgaverne løses bedst muligt under hensyntagen til koordination, ekspertise og bæredygtighed i såvel planlægning som i praksis. Under sådanne betingelser ville kravet til fagligt indhold i den offentlige forvaltning, feje det kortsynede og ideologisk betingede krav om amternes nedlæggelse, af bordet.

### **Hovedstadens problemer**

I hovedstadsområdet, hvis problemer er en medvirkende årsag til at Kommissionen blev nedsat, har en reform længe været påkrævet. Men igen fortabes muligheden for at skabe det store hovedstadsamt til erstatning af de fem regionale enheder, der for længst burde have været nedlagt. Nu får borgerne i stedet for et underligt misk-mask af et råd, der er indirekte valg og uden mulighed for at udskrive skatter. En hybrid, der ingen penge har, og som stort set kun må beskæftige sig med sygehusene, og lidt pjatterier med "regionale udviklingsplaner", som ingen behøver at tage alvorligt i og med, at disse ikke beskæftiger sig med arealanvendelsen, og ikke erstatter de hidtidige regionsplaner. Borte er al erfaring om at med et politisk ansvar, følger også økonomisk ansvar.

Af det udsendte lovforsalg fremgår det imidlertid, at heller ikke denne gang, vil det blive taget fat på at løse hovedstadens trafikale problemer. Problemer, der hovedsagelig bunder i mangel på koordination, administrativt rod med 55 kommuner, fem amter, alt for mange aktører, der vil hver sit - og et mægtigt Vejdirektoratet, der har sin helt egen dagsorden.

Beslutningen om at nedlægge Hovedstadsrådet i 80'erne var tåbelig. Nok havde rådet sine mangler, bl.a. at det ikke havde adgang til at dække sine udgifter gennem skatteudskrivning og ikke byggede på direkte valg. Men rådet var dog langt bredere funderet i lokalområdet end dets afløser, HUR.

Fraværet af en kompetent regional myndighed for hele hovedstadsregionen - og ikke den amputerede enhed, der er resultatet når Roskilde amt lægges ind under region Sjælland - er omtrent så uigennemtænkt, som noget kan være. Roskilde amt er en integreret del af hovedstadsområdet og udgør et vigtigt pendleropland til arbejdsmarkedet i Storkøbenhavn.

Endnu en gang sejrer provinsens seen skævt til hovedstaden. Men for regeringen er ønsket om at skabe "balance" mellem Øst- og Vestdanmark, vigtigere end helhed og koordination.

Den manglende slagkraftige planlæggende og koordinerende styring af hovedstadsregionen vil garantere en fortsat fremkomst af besynderlige konstruktioner a la HUR, HS, Ørestads-selskabet mv. Planlægningsmæssige misfoster hvor ingen er ansvarlige for de talrige fadæser, og hvor borgernes indsigt og kontrolmuligheder er lig nul. Planløsheden vil fortsætte og manglen på koordination og helhed vil blive en stedse større belastning for regionens borgere.

Set i relation til Strukturkommissionens rapport, er én af fadæserne at regeringen mener, at der skal gælde ensartede regler for hele landet, hvor det havde været naturligt, at skrive det modsatte. Nemlig, at forholdene i hovedstadsregionen er af en sådan art, at her skal gælde særlige bestemmelser. Effekterne af hvad der sker i hovedstaden vil - på godt og ondt - spredes til resten af landet. Det burde være elementær lærdom for landspolitikere.

Derfor bør man droppe alle former for regionalt ligemageri, og acceptere at et sammenhængende byområde, der rummer en trediedel af landets indbyggere, skal indrettes på anden vis end tyndtbefolkede områder i Jylland.

Det burde være overflødig at gøre opmærksom på, at hovedstaden er det eneste bysamfund i landet, der er opdelt i flere amter og kommuner, og at der her findes kommunale enheder, der er betydeligt større end mange kommuner i provinsen.

Sådanne forhold gør det nødvendigt, at have andre ordninger end resten af landet. Der skal derfor ske to ting:

1. Hovedstadsområdet skal ikke styres af borgmestre, men af et folkevalgt organ der har styrke og kompetence til at varetage områdets interesser på forsvarlig vis.
2. Rådet skal have ret til at udskrive skatter - med politisk ansvar følger økonomisk ansvar.
3. Integrationen med Skåne fremmes ved et tæt samarbejde om miljø, energi, transport, ressourceanvendelse, og samarbejdet formaliseres med koordinerende organer der evt. kan søge sin inspiration i de grænseoverskridende relationer, der er ved at opstå rundt om i Europa. Et sådant samarbejde er allerede ved at spire i Sønderjyllands amt hvor der sker en vis koordination med trafikselskaber i Schleswig-Holstein.

### **Miljøindsatsen svækkes af kommunalreformen**

En nedlæggelse af amterne indebærer, at de tømmes for den ekspertise, der er opbygget gennem tre årtier. Det lader sig ikke nægte, at reformen vil smadrer et fagligt stærkt miljø. En række discipliner, der i dag arbejder under samme tag, vil spredes for alle vinde ud til de nye kommuner. Danmarks Naturfredningsforening skønner at der i gennemsnit vil blive til 1-3 miljømedarbejder pr. kommune.

De fleste kommuner vil ikke få gavn af ændringen fordi den ene miljømedarbejder, de arver fra amtet, skal kunne dække så mange sagsområder, at den indsats, der ydes, ofte vil være ineffektiv. Og selv om en del af amternes miljøsagkyndige overføres til staten, vil der *samlet set* ikke ske en forøgelse af de personaleressourcer, der kan bruges i miljøets tjeneste.

Der er ikke belæg for at hævde, at kommunerne – bortset fra de største – vil være i stand til at løfte de opgaver, som amterne i dag løser. På miljøområdet vil tilsynet med miljøtunge virksomheder og opgaver fx vejtrafikken blive alvorlig svækket når amternes fagspecialister, fordeles til de større kommuner og til staten. Resultatet vil være manglende koordination og helhed i planlægningen, og dét er der givetvis en del forurenere, der vil lukre på.

Den 3. januar bad Ritzau landets 271 borgmestre om at svare på spørgsmål om kommunalreformen. 244 svarede, og af dem mente 40%, at reformen ikke vil beskytte de nationale miljø- og naturværdier, som regeringen siger. Ikke overraskende er socialdemokraterne mest skeptiske, men næsten hver femte Venstre-borgmester er i tvivl:

Jesper Bach, Værløse: *"Vand og kloakker løber på tværs af kommunegrænser. Her kan jeg frygte, at kommunerne bliver for små enheder...Der er nogle overordnede miljøhensyn som ikke kan varetages i de enkelte kommuner, det gælder især vores vandressourcer...Fx har Farum i flere år pumpet kloakvand ud i Furesøen. Vi frygter, at der bliver endnu mere frit slag for kommunerne, og at man ikke vil tage store hensyn til naboen...De nye regioner skal have langt mere overordnet ansvar for miljøbeskyttelsen"*.

Ib Kristensen, Grindsted: *"Kommuner med 30.000-50.000 indb. kan have svært ved at få ekspertise inden for alle områder...Jeg var glad, da der blev lagt op til, at regionerne fik nogle af de sværeste miljøopgaver. Men jeg er stadig bange for, at vi kan få svært ved at løse de øvrige opgaver. Det vil blive vanskeligt at sikre en ensartet VVM inden for landbruget. Og selv om de største virksomheder er overgået til staten, ligger der stadig tilsyn med nogle af de virksomheder, som er "tunge" og kan kræve meget ekspertbistand. Og her frygter jeg for, om vi har ekspertise nok ude i kommunerne. På nogle af de svære miljøområder sidder der i dag måske fire-fem specialmedarbejdere i Ribe Amt. Hvis de skal deles ud til de nye kommuner, bliver der knapt en hel medarbejder til os - og så bliver der problemer med at holde fagligheden. Måske kan man samarbejde med andre kommuner om de sværeste miljøopgaver, eller måske kan man udlicitere opgaven"*



Hans L. Hansen, Tønder: *"Jeg er ikke utryg ved miljøets fremtid...men det kommer helt an på personalet. Med det personale, vi har i dag, kan vi ikke klare opgaven"*.

Udtalelserne fra de tre borgmestre er bemærkelsesværdige når det betænkes, hvor stærkt kommunerne i starten pressede på for at få ændret opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner. Indtil for få måneder siden hævdede de fleste borgmestre, at kommunerne var klædt på til opgaven, at amterne var inderligt overflødige osv.

Nu hvor lovforslagene på miljøområdet er lagt frem, begynder de barske realiteter at gå op for borgmestrene. NOAH-trafik kan kun glæde sig over at omtanke og fornuft ser ud til at sejre over kortsigtede sogneinteresser. Man må så blot håbe, at løbet ikke er kørt forlængst, og at denne høringsproces ikke kun er til pynt. Igen Jens Rohde: *"Jeg kan ikke afvise, at der kan være en enkelt flig på et område, hvor vi siger, at man måske kunne rykke noget fra den ene til den anden. Men det vil altid være afgrænset"*.

De midler, der afsættes til varetagelse af miljøtilsynet, er blevet beskåret med omkring en fjerdedel siden regeringen tiltrådte. Det betyder i praksis, at tilsynet med flere tusinde virksomheder ophører. Når hertil lægges den generøse brug af dispensationer, så tegnes der et ikke særligt flatterende billede af regeringens miljøpolitik. En politik, der låner kraftigt af Lomborgs filosofi: det er for dyrt - og desuden er det unødvendigt - at forebygge resp. fastholde et forsigtighedsprincip i planlægningen på miljøområdet; lad os derfor vente med at gøre noget når/hvis skaden sker.

Mange kommuner nærer en blind tro på at der ikke alene kan spares penge på at udlicitere opgaverne indenfor de forskellige sektorer. De tror såmænd også, at opgaverne vil blive løst bedre, og heri næres de af regeringens Udliciteringsråd, der anbefaler, *"at de nye kommuner og regioner benytter strukturreformen til at øge privatiseringen også af bløde velfærdsopgaver. Det kan give det offentlige besparelser på mere end 2 mia. kr. om året"*.

#### ***Når kommunerne kommer for tæt på de lokale interesser***

Det er ikke svært at forudse, at kommunerne lynhurtigt vil komme ud i en række dobbelt-konflikter når de kommer for tæt på borgerne. Ét af de områder, der ligefrem inviterer til problemer er den lokale erhvervs politik, der typisk handler om at sikre sig arbejdspladser og økonomiske udfoldelsesmuligheder. Dette vil ofte i konflikt med hensynet til bynære arealer, naturværdier samt den nationale forpligtigelse til at reducere udledningen af drivhusgasser.

Sådanne dobbelthensyn gør det problematisk at lade kommunerne spille en alt for aktiv rolle i miljø- og naturforvaltningen. Sådan er det, så hvorfor skjule at der her eksisterer et åbenlyst modsætningsforhold.

Den kendsgerning at vi lever i et tætbeholdt land, stiller store krav til hvordan vi forvalter den natur, der er tilbage. Alt for ofte har det vist sig, at kommunerne ikke i tilstrækkeligt omfang har dette for øje, når de udsteder tilladelser til aktiviteter, der i givet fald kan belaste natur og miljø.

De gældende naturbeskyttelsesbestemmelser er ikke nok til at værne natur og miljø. Dels fordi bestemmelserne hyppigt ikke respekteres, men også fordi personlige relationer har vist sig at være langt stærkere.

Det er ikke svært at forstå, at kommunernes gerne vil være herre i eget hus, men som det er i dag, er kommunalbestyrelserne vel mest utilfredse, når amterne træffer en beslutning der går dem i mod. I de fleste tilfælde vil beslutningerne være stort set enslydende, hvad enten en beslutning bliver truffet i regionalt eller kommunalt regi.

Det er derfor i de færreste sagsudfald, at der opstår divergens mellem amtet/regionen og kommunen, men det er lige netop i disse sager, amterne må antages at være bedst rustet til at tage stilling i fællesskabets interesse, og i højere grad end kommunerne, kunne se bort fra snævre lokal- eller personinteresser.

### **Et "historisk" tilbageblik**

Et lille tilbageblik kan tjene til at belyse, at ovennævnte baserer sig på ikke just positive erfaringer med kommunerne. Sidst i 80'erne deltog en del kommuner i frikommuneforsøget, der bl.a. gik ud på at regelforenkle sagsbehandlingen, og give mere smidige arbejdsgange. Det gjorde det måske også for virksomhederne, men hyppigt på bekostning af natur- og miljøhensyn.

Mange kommuner udstedte tilladelser med ødsel hånd, og gebærdede sig som om planlovgivningen ikke eksisterede. Senere blev hver tredje tilladelse underkendt af Naturklagenævnet, mens amterne "kun" fik underkendt hver tiende afgørelse.

Heller ikke kommunernes tilsyn med de særligt forurenende virksomheder (listevirksomheder dvs. jern- og stålværker, lægemiddelindustri, kemisk virksomheder mv.) som amterne havde godkendt, faldt heldigt ud. Efter flere kommunale fadæser var det eneste fornuftige at ændre på ordningen, og atter lægge godkendelsesproceduren sammen med tilsynet i amtet. Og nu lægger lovforslaget – tro det eller ej! - op til at kommunerne skal tilbagegives tilsynet med en del listevirksomheder!

Det var så dengang, men er det blevet bedre? Herom er der delte meninger. I *Rapport om miljøtilsyn med kommunerne 1999* skriver Miljøstyrelsen bl.a. "at der, år for år, bruges flere årsværk i de kommunale forvaltninger, at tilsynet med særligt forurenende virksomheder ligger over det aftalte minimumskrav på 50%, at antallet af renseanlæg med overskridelser af udledningstilladelser faldt fra 16% i 1998 til 11% året efter".

Men rapporten fortæller også, at der er store forskelle på kommunernes tilsyn. Således anses tilstanden i vandløb og søer stadig for utilfredsstillende, kun 44% af de undersøgte vandløb og 31% af de undersøgte søer, opfyldte de fastsatte målsætninger i 1999, og at tilsynet med vandløb i perioden 1989-1999, faldt med 57%.

Dette skal ses i lyset af at kommunerne i dag bruger færre ressourcer på miljøtilsyn og vejledning af virksomheder og landbrug, end i de foregående år - til trods for at SR-regeringen og KL i 1996 indgik en aftale om at styrke miljøtilsynet, ved at fastsætte nye minimumskrav.

Heller ikke den markante reduktion af statens miljøbudgetter gør situationen bedre. Siden VK-regeringens tiltrædelse, er disse blevet beskåret med op mod en tredjedel, hvilket gør det vanskeligt at varetage opgaverne på miljøområdet.

Gennemføres de lovforslag, der er til høring, vil det reducere mulighederne for via planlægningen at opfylde ministeriets egne målsætninger, således som de udtrykkes i "Miljøstrategi og samfund":

- Sikre en høj biologisk mangfoldighed og beskytte økosystemerne
- Ressourcerne skal udnyttes bedre
- Yde en aktiv international indsats
- Miljøhensyn skal indgå i alle sektorer

## Landzonerne

I august 2002 fik kommunerne tildelt beslutningskompetencen over landzoneloven. Nu skulle, hed det sig, nærdemokratiet styrkes, reglerne forenkles og kommunerne have lov til at bestemme uden at spørge amtet.

Halvandet år efter vælter klagerne over kommunernes administration af planloven ind i Naturklagenævnet. Sagerne vidner om, at kommunerne har gjort generøs brug af den nye bestemmelse, og nævnet har da også omgjort langt de fleste tilladelser, der typisk handler om boligbyggeri i eller ved landsbyer.

Formålet med landzonebestemmelserne er at hindre byspredning i det åbne land. At sørge for at byudvikling sker, hvor der i planlægningen er åbnet mulighed herfor. Herved sikres en tydelig adskillelse mellem by og land, så naturmæssige og kulturhistoriske værdier i det åbne land - eller det, der er tilbage - beskyttes.

Nærdemokratiet har altså sine grænser! Afgørelser, der vedrører planloven er bedst tjent med at blive truffet af myndigheder, der ikke er for tæt på borgerne. På mange andre sagsområder, er forholdet naturligvis anderledes, og her er kommunerne klart de bedste til at varetage opgaverne. Men når det gælder om at afbalancere natur- og miljøinteresserne med erhvervs- og andre økonomiske interesser, må amternes kompetence ikke sættes over styr i et ideologisk raid mod den offentlige sektor.

Amterne er dog ikke fredhellige, også de har været/kan være forsømmelige i planlægning og forvaltning af natur- og miljøområdet. Derom vidner mange vejprojekter, hvor der planlægges så stribevis af naturbeskyttelsesbestemmelser overtrædes. I foråret blev Sønderjyllands amt underkendt af den tidligere miljøminister fordi motorvejsprojekt Sønderborg-Klipleve krænker såvel EU's habitats- som fuglebeskyttelsesbestemmelserne. Besynderligt nok undlod selv samme miljøminister at forholde sig til at vejprojektet desuden er i strid med en snes øvrige naturbeskyttelsesbestemmelser!

Og så er der "klassikeren" Prom's, hvor Storstrøms amt i årevis så gennem fingrene med et omfattende miljøsvineri på en stor lokal arbejdsplads.

Man kan godt være bekymret over, at ikke alle amter har taget deres opgave lige alvorligt, og at nogle amter varetager naturbeskyttelse og miljøtilsyn med så stor hensyntagen til særinteresser, at det krænker lovens hensigt - ofte i strid med alle de flotte ord om naturhensyn, miljømæssig bæredygtighed og Agenda 21.

### ***Er fælleskommunale selskaber vejen frem?***

Mange kommuner, der ikke har kapacitet til at løse en række opgaver på egen hånd, samarbejder med andre kommuner i fælleskommunale selskaber. I de fleste tilfælde fungerer det tilfredsstillende. Problemet er dog, at ledelsen som regel består af indirekte valgte politikere. Bortset fra den udemokratiske valgmetode, kan det være problematisk, når et ansvar skal placeres. Der har således været tilfælde, hvor økonomisk kritisable dispositioner, ikke har fået konsekvenser for de politikere, der deltog i processen.

Heller ikke alle de fælleskommunale selskaber har været klædt på til de opgaver de overtog fra kommunerne. Intentionerne var at de fælleskommunale selskaber skulle oparbejde en ekspertise i ofte komplicerede miljøsager, affaldshåndtering mv. Det er imidlertid gået stik modsat flere steder fx Helsingør biogasanlæg, Rovesta i Vestsjællands amt m.fl.

Men den fare er måske ikke mere overhængende, en del kommuner har fået kolde fødder, og kommunerne udliciterer mindre i dag, end i 90'erne. Det skyldes bl.a. at det er for dyrt fordi der både skal betales for ydelsen, for virksomhedens overskud, for at lave udbudsmateriale og for at kontrollere den private virksomhed. Besværligt, fordi udbud og kontrol kræver en masse papirarbejde. Og udemokratisk, fordi det bliver sværere for borgere og de ansatte at få indflydelse på, hvordan servicen udformes og udføres.

Det er befriende, at Amtsrådsforeningens repræsentant i Strukturkommissionen, i en mindretalsudtalelse direkte advarer mod at lade markedskræfterne tage sig af de opgaver, der i dag klares af de tre administrative niveauer.

Med disse eksempler in mente, må det konkluderes, at det vil være uansvarligt, at overlade miljøtilsynet til kommunerne. Der er ikke belæg for at antage, at en ændret opgavefordeling vil kunne føre til en mere effektiv løsning af opgaverne på området.

### **Kan kommunerne klare den fysiske planlægning?**

NOAH-trafik ser med bekymring på at ansvaret for regionplanlægningen skal deles mellem kommunerne og staten. Ikke fordi vi mener, at staten står uden de ressourcer, der skal til for at kunne løse opgaven, for det har staten, om end vi mener, at ressourcerne ofte bruges til de forkerte ting og på en miljømæssig set, uforsvarlig måde.

Dét, der er problemet, er, at kommunerne tildes for alt for stor indflydelse på sager, der kan have en kommunegrænseoverskridende betydning. Det er nemlig ikke nok hvis planlægningen kun betragtes ud fra hvad der vedrører den pågældende kommune samt nabokommunen. Der vil ikke alene være en reel risiko for at mange kommuner vil lave en planlægning, der ikke forholder sig til regionale forhold, men også at mange borgere holder op med at interessere sig for hvad der sker i andre områder af den region, hvor de bor.

Udsigten til en sådan perspektivforsnævring baseret på manglende informationer og interesse, er dræbende for den offentlige debat, for samfundsudviklingen og for nødvendigheden af at lave en sammenhængende planlægning i områder/regioner, der geografisk, erhvervsmæssigt, kulturelt mv. er naturligt forbundne.

### **Kommentar til enkelte hovedpunkter, der vedrører planlægningsområdet.**

*Kommuneplanen bliver det samlende dokument hvor borgere og virksomheder kan orientere sig om regler mv. for arealanvendelse i området:*

Dette vil føre til at der anlægges et alt for snævert perspektiv på mange plansager. Planforløbet stander jo ikke ved kommunegrænsen, men inddrager ofte såvel nabokommunen som flere andre kommuner. Det gælder fx ved etablering af visse typer arbejdspladser eller fritidsfaciliteter med et stort pendlingsopland. Men det gælder også store butiksenheder og indkøbscentre, og her burde erfaringerne med Bilka i Horsens, være grund nok til at man var mere varsom med at give kommunerne for stor indflydelse på processen.

*Kommuneplanerne skal fremover også omfatte planlægning for det åbne land:*  
Se ovenstående om kommunernes administration af landzonekompetencen.

*Kommuneplanerne skal indeholde mål for udvikling i byerne og i det åbne land:*

Naturligvis bør kommunerne have afgørende indflydelse på hvad der sker i eget hus, og ofte vil det være således, at de afgørelser, der træffes stort set vil være identiske med amternes. Der er dog en fare for at kommunernes ønske om at skabe lokale arbejdspladser er så stort, at det giver problemer med habiliteten, og at planlægningen ikke kan ske ud fra armslængdeprincippet, hvilket regionsplanlægningen i et vist omfang kan bidrage til at modvirke.

*De nye og større kommuner skal fremover varetage en større del af den fysiske planlægning:*

Jeg bor i en kommune med 20.000 indb., der skal slås sammen med en næsten identisk nabokommune (indbyggertal, udstrækning, beskatning, social og erhvervsmæssig fordeling mv.). Bliver "min" kommune nu dobbelt så god til alting, blot fordi vi vokser til 40.000 indb.? Naturligvis ikke. En bæredygtig og perspektivrig planlægning beror på de mennesker, der udstikker retningslinierne, på tankegangen og kreativiteten i den forvaltning, der udformer og iværksætter planlægningen. Udsagnet er udtryk for en fatal sammenblanding af kvantitet og kvalitet. Er det utænkeligt, at det kan gå den modsatte vej og planlægningen bliver dobbelt så dårlig?

*Regionsrådene udarbejder en ny plantype, den regionale udviklingsplan:*

Her skal der for det første spørges om hvad en sådan er værd, når den regionale udviklings plan ikke omfatter den arealanvendelse, der er et helt centralt element i al planlægning? Hvis ikke regionsrådet skal beskæftige sig med placeringen af lossepladser, nye trafik anlæg, forsyningsvirksomheder, og hvordan de enkelte kommuner disponerer over arealer, der er udlagt til boliger, erhverv mv. - hvem skal så?

Et eksempel på hvordan optakten til en uheldig lokalplanlægning kan forløbe, er fig. I 2003 udsendte HUR lokalplanforslag for 2.100 primært ældreboliger på 205 ha i regionen. NOAH-trafik fandt det betænkeligt, at forslaget blev fremlagt midt i planperioden som et "akut behov", ti derved sker der ikke en samlet vurdering af det pågældende initiativ.

Ved nærmere undersøgelse viste det sig imidlertid, at kun tre af de relevante kommuner var løbet tør for byggejord, mens de øvrige kommuner havde jord nok til 2014. Ligeså problematisk var det, at halvdelen af udlæggene berører områder, der er underlagt naturbeskyttelsesbestemmelser, og at det ikke i høringsmaterialet nævnes i hvilket omfang, boligerne opføres ved stærkt trafikerede veje. Endvidere viste det sig at flere af arealerne havde karakter af regulær huludfyldning.

*Flere af projekterne var i konflikt med Regionplanens grundtemaer om "at begrænse mulighederne for at inddrage nye arealer til byvækst i kommunerne dels for at spare på natur- og landbrugsressourcerne, dels for at koncentrere byudviklingen som grundlag for en rentabel kollektiv trafikbetjening. Byomdannelse og fortætning af eksisterende byområder skal prioriteres fremfor nyudlæg af byarealer og der skal ske en reel vurdering af rummeligheden i kommuneplanerne, så dårligt beliggende arealer udtages og at rammerne for byvækst alene svarer til behovet i planperioden"*

I betragtning af den store rummelighed på ubebyggede erhvervsarealer i de pågældende kommuner (iflg. Hovedstadsområdets Statistikkontor rækker den til 50 år), burde der ses på hvorvidt nogle af erhvervsarealerne eller periferien af disse kan bebygges med boliger.

Set i det store perspektiv er der her tale om en lokalplanlægning af beskeden størrelse. Men kommer der mange af den slags sager, kan det godt blive et anseeligt boligbyggeri, der listes igennem under dække af at være "akutte" lokalplaner, og hvor man kun skal forholde sig til et evt. veto fra nabokommunen. Spørgsmålet er derfor i hvilket omfang staten vil blande sig i sager, der, som denne, ikke er i overensstemmelse med de overordnede interesser, eller vil kommunerne være enerådende?

*Regionsrådene kan fremme realiseringen af udviklingsplanen ved at yde økonomisk støtte til konkrete projekter:*

Med hvad, må der spørges? Regionsrådene er jo ikke skatteudskrivende, men er aldeles afhængig af hvad kommunerne og staten stiller til rådighed. Og hvis nu de to instanser ikke vil yde hvad regionsrådet mener at have brug for...? Med politisk ansvar følger også et økonomisk ansvar og omvendt.

*Regionsrådene får adgang til at gøre indsigelse (veto) over for forslag til kommuneplaner, som er i modstrid med de regionale udviklingsplaner. Det er ikke meningen, regionsrådet skal kunne detailstyre den kommunale planlægning:*

Også her må man spørge hvad det egentlig er regionrådene skal gøre? Penge har de ingen af, de må godt blande sig, bare det ikke bliver for meget. De skal udarbejde regionale udviklingsplaner, men dem er der ingen, der behøver at tage alvorlig. Ganske vist kan de både gøre indsigelse og nedlægge veto, men kun hvis denne "er båret af overordnede hensyn til regionens samlede udvikling". Hvad er der så tilbage? Med så mange bindinger, der fra starten er lagt på regionsrådene, er det ikke svært at se at den reelle magt kommer til at ligge hos kommunerne og staten, mens regionrådene mest er til pynt.

*Hovedstadsområdets planlægning – fingerbystrukturen videreføres:*

Fingrene bliver stedse tykkere, og er tillige en del længere. Hvor de fem fingre førhen endte ved købstadsringen, så rækker de nu til regionens ydergrænser - som lange tynde asparges, besat med tykke vorter. Ikke noget kønt syn! Og heller ikke særlig effektivt al den stund det giver lange pendlerafstande, et stort energi- og arealforbrug takket være den byspredning, der er en følge af at kommunerne i alt for høj grad selv kan fastsætte boligudbygningen. Hertil kommer så at den sjette finger til (Amager og Øresundsbroen), der gør det meningsløst at blive ved med at tale om en fingerplan.

I erkendelse af at flere og flere bor og arbejder spredt, bør hele fingerplanen tages op til revision og drøftes på ny. Hvilken udformning skal storbyen have? Skal idealet fortsat være Los Angeles? Skal der sættes en stopper for bymæssig vækst og hvordan?

I stedet for uhæmmet byspredning i det åbne land, skal byerne vokse indad. I mange byer findes der centralt beliggende tomme industrigrunde, alt for store p-pladser, ubenyttede banearaler og lign. Bebygges disse kan det være med til at fortætte byen, og til at skabe de korte afstande, der bidrager til at re-vitalisere byerne, således som det kendes fra en række centraleuropæiske byer med store urbane kvaliteter

Deutsches Institut für Urbanistik har set på udviklingen i boligområder og trafikforhold i en række europæiske byer. Undersøgelsen viste at byer, der stræbte efter tæthed og miljøvenlig mobilitet, klarede sig bedre end de byer der, mere eller mindre, lod stå til. De første havde enten stabiliseret eller endog forøget befolkningstallet, og bolig- og trafikarealet var mindre i byer hvor gang, cykling og kollektiv trafik blev prioriteret højt. Samtidig var der færre biler, antallet af ture og det kørte antal km pr. indbygger lavere, miljøbelastningerne tilsvarende.

Det er i mange af regionens kommuner et betydeligt underskud af arbejdspladser og alt for mange mennesker må dagligt rejse over lange afstande for at få til det daglige brød - godt hjulpet af et klækkeligt kørselsfradrag. En del kommuner har med tiden udviklet en parasitær holdning til deres omgivelser idet de ønsker at forblive grønne og uden de påvirkninger, som følger med et mere varieret erhvervsliv (produktion, transport, service etc.).

I de grønne forstæder og kommuner er der efterhånden kun plads til "rene" erhverv med lav miljøbelastning. Det er derfor at IT, medico, konsulentfirmaer, design og lign., står i så høj kurs i fx Frederiksborg amt. Til gengæld taler man hverken om at de selvsamme forstæder har et CO<sup>2</sup>-udslip, der er over dobbelt så højt pr. indbygger, som i brokvartererne, eller at det især er bilturen fra forstæderne og ind til jobbet i den by, hvor man ikke ønsker at bo, der er stærkt medvirkende til det høje CO<sup>2</sup>-udslip.

Danmarks Statistik har udarbejdet en pendlerstatistik, baseret på postnummer. Den viser hvor underskuddet af arbejdspladser er størst: Vallensbæk: 92% - Melby: 90% - Vanløse: 90% - Snekkersten: 89% - Måløv: 89%. Tallene viser, at ubalancen mellem boliger og arbejdspladser er massiv. Dét burde animere til at der blev udarbejdet en offensiv lokaliseringspolitik der ændrer det åbenlyse misforhold. Skal pendlingen fra forstæderne til centralkommunerne reduceres markant, da er gennemførelsen af en miljømæssig forsvarlig lokaliseringspolitik en absolut forudsætning. Så nytter det ikke at fremmane besværgelser om at "fingerbystrukturen videreføres, og at de grønne kiler ikke må bebygges", for det bliver de!

*De grønne kiler friholdes for ny bebyggelse:*

Presset mod kilerne er så voldsomt, at det ikke vil være muligt, at friholde dem for byggeri og anlæg af veje og andre infrastrukturer. Således ligger Vejdirektoratet inde med et omfattende udbygningsprogram af det overordnede vejnet i hovedstadsområdet, hvoraf flere berører de grønne kiler. Det gælder bl.a. første etape af Frederikssundmotorvejen, udvidelsen af Motorring 3, Køge Bugtmotorvejens nordlige etape m.fl. Realiseres planerne om en ydre ringvej (B5), vil dette føre til øget byvækst – hvad ledende HUR-politikere heller ikke har lagt skjul på – og det vil blive stedse vanskeligere at fastholde målsætningen om at de grønne kiler skal friholdes for nybyggeri.

I forbindelse med høringen om Regionplan 2001 blev der fra en borgergruppe fremsat krav om "at de grønne kilers herlighedsværdi ikke måtte antastes, og at forbudet mod byggeri i landzoner skulle håndhæves - uden dispensationer!

Hertil svarede HUR: *"Den regionale planlægning...bygger på fingerbystrukturen med kiler af åbent land mellem byfingrene, på en fælles trafikal struktur, der understøtter fingerplanstrukturen og på en lokaliseringsstrategi for byvækst og byomdannelse, hvor stationsnærhedsprincippet (som HUR mindre fraviger når det er opportunt) er et væsentligt element. Der er således overensstemmelse mellem intentionerne i den regionale planlægning og foreningens synspunkter. Det vil ikke være i overensstemmelse med Planlovens landzone bestemmelser, dersom HUR afstod fra at udøve et individuelt skøn i de sager, hvor der i henhold til lovens bestemmelser er mulighed for dispensation".*

Kan nogen da undre sig over, at de grønne fingre i dag ser ud som de gør, og at det kan være særdeles vanskeligt at finde ud af hvor den oprindelige fingerbystruktur er blevet af?

**Konklusion:**

I lyset af ovenstående, finder NOAH-trafik at det ikke alene vil være uansvarligt, at overlade det store ansvar for så megen planlægning til kommunerne, som lovforslaget lægger op til. Ejheller mener vi, at der belæg for at hævde, at en ændret opgavefordeling vil kunne føre til at opgaverne vil kunne løses bedre, mere effektivt og billigere, end det sker i dag.

I stedet for at angribe den opgavefordeling, der dog grundlæggende fungerer tåleligt, burde stat, amter og kommuner i højere grad interessere sig for hvordan man skaber en økologisk afbalanceret udvikling af Danmark. Dels for at kunne overvinde de skævheder, der findes mellem såvel de enkelte regioner, som mellem kommunerne, og dels - og hvad der er nok så vigtigt - for at fremme en planlægning, der mindsker energi-, areal, og ressourceforbruget.

En nedlæggelse af amterne - hvor svage og mangelfulde disse end måtte være – svækker indsatsen for at samfundet kan udvikle sig hen mod en bæredygtig udvikling, der sikrer en fremtid for både mennesker og miljø. Bæredygtig her forstået som et samfund, der såvel i praksis som i den måde målsætninger gennemføres, indarbejder hensyn til miljøet, sociale og adfærdsmæssige forhold, samt fastholder økonomiske og globale perspektiver.

Både lokalt i kommunen, i regionen, nationalt og i internationale sammenhænge skal der etableres "billeder" og "fortællinger" om det samfund, vi ønsker for os selv og vores efterkommere. Vi skal diskutere hvilken etik og kvalitet vi vil bygge vores samfund på. Det vil sige, hvordan vores forhold til miljøet, forhold mellem mennesker, økonomi og samfundsmæssige institutioner skal være, for at vi kan kalde det bæredygtigt.

Med venlig hilsen

NOAH-trafik  
Arne Lund  
Langebjergvej 260A  
3050 Humlebæk  
tlf/fax; 49 16 22 50  
e-post: [arlu@ofir.dk](mailto:arlu@ofir.dk)





Miljøministeriet  
Departementet  
Højbro Plads 4  
1200 København K

København den 7. november 2005

## NOAH's hørings svar vedr. kommunalreformen 2005

Hermed følger NOAH's<sup>1</sup> kommentarer til kommunalreformens udmøntning på miljøområdet. Foruden disse kommentarer har NOAH-Trafik fremsendt supplerende kommentarer i en særskilt besvarelse. Denne kommentering afgrænses til at omfatte nogle overordnede bemærkninger idet tidsrammen ikke tillader en mere detaljeret gennemgang.

### Overordnede bemærkninger

Længe før regeringen og Dansk Folkeparti i juni 2004 indgik aftale om en kommunalreform havde regeringen besluttet at amterne som udgangspunkt skulle nedlægges og flest mulige opgaver overføres til kommunerne. Udgangspunktet for reformens udmøntning på miljøområdet har med andre ord ikke været at undersøge hvilken struktur, der sikrer det bedst mulige miljø. Dette falder i god tråd med VK-regeringens generelle nedprioritering af miljøområdet.

Års erfaringer fra lokalt miljøarbejde viser, at kommunerne i den praktiske forvaltning ikke formår at prioritere miljøet i forhold til de områder der mest optager de lokale politikere: Tiltrække aktiviteter i konkurrence med nabokommunerne, tilbyde billige arealer til bolig og erhverv og at bygge flere og bedre veje i troen på at veje fremmer en sådan udvikling. Udgangspunktet i kommunerne er stort set aldrig det lange perspektiv, natur- og miljømæssigt og historisk har "kommunal udvikling" været ensbetydende med et ønske om økonomisk udvikling. Resultatet har været en løbende naturafvikling i form af arealinddragelse og en ikke-bæredygtig arealanvendelse. Dette gælder også for kommuner af samme størrelse som mange af de 100 nye kommuner.

Amtspolitikere har som udgangspunkt samme fokus på "udvikling" som kommunalpolitikere, men som en væsentlig forskel fra kommunalpolitikere er perspektivet bredere og mere overordnet og amtspolitikere betjenes af et større og mere specialiseret embedsværk. Det sikrer større faglighed og konsekvens i arbejdet og dermed mindre spillerum for lokale erhvervsinteresser. Selv om vi ofte er uenige i amtspolitikernes måde at forvalte natur og miljø på, finder vi det uheldigt at nedlægge dette niveau.

Reformen vil føre til forringelse af natur- og miljøbeskyttelsen i Danmark. Dette skal også ses i lyset af de ændringer regeringen allerede har foretaget på virksomhedsområdet, hvor virksomhedsgodkendelser og -tilsyn for langt størstedelens vedkommende er gået til kommunerne samtidig med at der satses på standardgodkendelser. Det er vanskeligt at forestille sig hvorledes selv store kommuner skal få ressourcer til at magte miljø- og naturopgaverne. Alene overdragelsen af VVM rederegørelserne vil kræve en stor del af kommunernes ressourcer - det vil gå ud over miljøindsatsen på andre områder.

En anden alvorlig konsekvens af reformen er bortfaldet af Miljøministeren som 1. klageinstans i sager vedr. Naturbeskyttelsesloven og Miljøbeskyttelsesloven. I praksis vil det sige, at den natur- og miljøfaglige klagebehandling i Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen forsvinder. Det svarer til at man i det retlige system nedlagde byretten og landsretten for derefter at sende alle sager direkte

<sup>1</sup> Friends of the Earth (FoE) er verdens største sammenslutning af miljøorganisationer med 69 medlemslande. Kun én organisation fra hvert land kan være medlem. I Danmark er det miljøbevægelsen NOAH.

til højesteretten. Ændringen får størst betydning inden for naturbeskyttelseslovens område, hvor Skov- og Naturstyrelsens sagsbehandling med reference til ministeren forsvinder og erstattes af en klagebehandling foretaget af Naturklagenævnets embedsmænd, dommere og politisk udpegede folketingsmedlemmer. Klagebehandlingen bliver dermed fra første færd langt mere politisk end hidtil, idet Naturklagenævnet overvejende skal tage sig af principielle sager. Det må derfor også forventes, at langt flere klager vil blive afvist end i dag. Sammen med indførelsen af et klagegebyr på 500 kr. til Naturklagenævns sager vil konsekvensen af kommunalreformen blive en markant svækkelse af borgernes adgang til at føre klagesager. Det vil industrien imødesee med glæde mens naturen bliver den store taber.

For klagesager efter Miljøbeskyttelsesloven vil konsekvenserne formodentlig blive knapt så voldsomme idet Miljøklagenævnets behandling i højere grad end Naturklagenævnets er fagligt baseret via brug af indkaldte eksperter frem for udpegede folketingspolitikere. I begge tilfælde vil den manglende klageadgang til Miljøministeren dog svække borgernes mulighed for at se myndighedsafgørelserne efter i sømmene og folketingspolitikere vil ikke længere have anledning til at kalde Miljøministeren i samråd om konkrete miljøsager. Dette er en alvorlig svækkelse af den demokratiske proces og den miljøpolitiske debat.

Ud fra en samlet afvejning mener NOAH, at lovforslagene til kommunalreformen af hensyn til natur og miljø bør ændres, så de nye regioner tildeles de samme kompetenceområder inden for natur og miljø som de nuværende amter og at arbejdet forankres i direkte valgte Regionsråd med ret til skatteudskrivning. Kommunernes og statens opgaver med godkendelse og tilsyn af samtlige virksomheder bør overdrages til regionerne og en 1. klageinstans med faglig fokus under ministerens ansvar opretholdes.

#### **Planloven**

De 5 nye regionsråds primære opgave bliver udarbejdelsen af regionale udviklingsplaner. Betydningen af de regionale udviklingsplaner bliver symbolsk idet de ikke må stride mod kommuneplanerne. Regionsrådene gives dog en indsigelsesret overfor kommuneplanerne, men den angår så løs en beskrivelse som "Kommuneplanen må ikke stride mod beskrivelsen af den ønskelige fremtidige udvikling i den regionale udviklingsplan".

De økonomiske rammer tildeles af staten som maximale beløb der kun vil beløbe sig til få millioner kroner årligt. Det giver stort set ikke regionsrådene mulighed for selv at realisere dele af udviklingsplanerne.

Forslaget giver ingen høringsret til natur- og miljøorganisationer i forbindelse med offentlighedsprocessen, men derimod til såkaldte "vækstfora i regionen" dvs. erhvervslivet. Dette er yderst kritisk og i dårlig samklang med Århuskonventionens bestemmelser om borgerinddragelse.

På vegne af NOAH's Aktualitetsgruppe

Kim Ejlertsen



## Høringssvar fra Nordjyllands Amt vedr. lovforslag som følge af kommunalreformen

Nordjyllands Amt afgiver hermed høringssvar vedr. de fremlagte lovforslag som følge af kommunalreformen.

Høringssvaret er disponeret således, at der indledningsvis knyttes en række overordnede/generelle bemærkninger til det samlede lovkompleks. Herefter følger høringssvarene til lovforslagene på de enkelte sektorområder.

Det skal indledningsvis bemærkes, at høringssvarene vedr. lovforslagene på de enkelte sektorområder er udarbejdet med baggrund i de enkelte lovforslags egne præmisser og med afsæt i situationen for det nuværende Nordjyllands Amt og den fremtidige Region Nordjylland.

### 1.0 Overordnede betragtninger vedr. det samlede lovkompleks

Det samlede lovkompleks indeholder meget store ændringer af den kommunale struktur, der har eksisteret siden kommunalreformen i 1970.

Samtidig indebærer forslagene mere statslig styring, snærende økonomiske bindinger og kontrol og mindre lokal og regional selvbestemmelsesret.

I forhold til det regionale niveau vil det være vanskeligt indenfor lovforslagets rammer for regionerne at kunne fungere som regionale dynamoer. Vanskelighederne knytter sig navnlig til den fremtidige finansieringsmåde samt indskrænkningerne i regionernes indholdsmæssige råderum (kommunalfuldmagten).

For store dele af opgaveløsningen indebærer forslagene, at borgernes muligheder for frit valg og individuelt tilpassede tilbud reduceres væsentligt.

En anden konsekvens er, at "Offentlige-Private Partnerskaber" bl.a. på sundhedsområdet bliver vanskelige at etablere i fremtiden.

På det sociale område har regionerne på den ene side en forsynings- og udviklingsforpligtelse, men på den anden side er der ingen sikkerhed for, at regionen har de fornødne værktøjer til at opfylde denne forpligtelse, hvis institutioner på kort eller længere sigt overgår til kommunerne.

Dette vil kunne ramme en række svage sociale grupper i vores samfund, som fremtidigt risikerer et afsvækket serviceniveau og mindre specialiserede og målrettede tilbud.

I forhold til miljøet er der risiko for en udvanding af faglighed, specialisering og sammenhæng ved en opsplitning i en række nye kommuner og ikke mindst i en række mindre statslige kontorer.

Reformen vil medføre et betydeligt demokratisk underskud og brud på principperne om at løse opgaverne så tæt på borgerne som muligt.

Det anses også for uheldigt, at en så stor reform alene gennemføres med et spinkelt flertal, som ikke sikrer den fremtidige kommunale struktur den arbejdsro og enighed, som er nødvendig i fremtiden, samtidig med at lovforslagene i for høj grad bærer præg af, at de ikke er tilstrækkeligt gennearbejdede og gennemtænkte. Sidstnævnte giver sig blandt andet udslag i en række uhensigtsmæssigheder, indbyrdes modsigelser og vidtgående bemyndigelser til forskellige ministre.

De vidtgående bemyndigelser i lovforslagene er et særskilt problem, fordi det flytter reformprocessen fra det åbne og demokratiske rum, nemlig Folketinget til det lukkede og administrative niveau, ministerierne.

Afslutningsvis skal Amtsrådet give udtryk for den altoverskyggende usikkerhed reformen efterlader på det økonomiske område. De økonomiske virkninger nationalt, regionalt, kommunalt og for den enkelte borger kendes ikke – hverken på kort eller lang sigt.

## **2.0 Høringssvar vedr. de enkelte lovforslag/sectorområder**

I det følgende redegøres der først for høringssvarene vedr. de mere overordnede/generelle lovforslag. Herefter følger høringssvarene vedr. lovforslagene på de enkelte sectorområder.

### **2.1 Forslag til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen**

#### ***Konsekvenser i forhold til overførsel af aktiver og passiver***

Med udgangspunkt i lovforslaget skal samtlige aktiver og passiver i amterne værdisættes og fordeles efter et nettoprincip i forhold til, hvor stor en andel regioner, kommuner og stat overtager af amternes opgaveportefølje.

Problemer i den forbindelse vil bl.a. være at gennemføre en værdifastsættelse af aktiver som veje, bygninger mv. der ikke hidtil har været værdisat til sådanne formål.

Det er vigtigt, at de endnu ikke foreliggende retningslinier for denne værdifastsættelse bliver gennemskuelige og retfærdige i den forstand, at der for den afgivende myndighed, som skal "pakke" aktiver og passiver, bliver mulighed for at foretage en rimelig afvejning.

I praksis vil det blive sådan, at de fleste fysiske aktiver kan henføres til opgaver, mens passividen må fordeles forholdsmæssigt efterfølgende. Dette rejser spørgsmålet om, hvilken fordelingsnøgle der skal anvendes for at få en ligelig fordeling. Efter lovbemærkningerne er det forudsat, at fordelingen mellem myndigheder på forskellige niveauer sker efter udgiftstyngden. Det fremgår dog ikke, om der skal anvendes brutto- eller nettodriftsudgifter ved fastlæggelsen af udgiftstyngden. Det mest nærliggende er formodentlig, at der anvendes bruttodriftsudgifter, da der skal overføres aktiver til de driftsopgaver, som skal varetages på de forskellige områder. Hvis der anvendes nettodriftsudgifter, vil regionernes andel af socialområdet f.eks. ikke veje med, da området skal takstfinansieres.

Et særligt problem vil i øvrigt opstå i forbindelse med den del af de sociale institutioner, der i lovforslaget forudsættes drevet regionalt i en overgangsperiode, mens ressourcerne straks overføres til kommunerne. Finansieringen forudsættes herefter at ske ved takstbetalinger fra kommunerne til regionen. Hvordan skal fx bygningsværdien i denne situation håndteres i forhold til den forudsatte 100% fordeling af aktiver og passiver?

Som alternativ til fordeling efter "nettometoden" skal en enklere metode foreslås:

- Amternes låneportefølje i sin helhed bør overdrages til regionerne, som så får refunderet den statslige og kommunale andel af låneydelserne. Modellen har den betydelige fordel, at

regionerne bevarer amternes nuværende relationer til långiverne, og at regionerne vil blive udstyret med en vis startvolumen i låneporteføljen.

- Regionerne bør overtage amternes pensionsforpligtelser fuldt ud. Modellen forudsætter, at der skaffes finansiering til at dække forpligtelserne. Modellen vil umiddelbart lette en del af problemstillingen nævnt ovenfor med værdisætning og fordeling.
- Deponerede midler bør frigives og indgå i amternes likvide midler ved regnskabsafslutningen i 2006. Der bør være deponeringsfritagelse for de myndigheder, som overtager leje- og leasingkontrakter.

### **Ansættelsesretlige konsekvenser**

Det er Nordjyllands Amts mål at personaleoverdragelsen sker ud fra:

- At alle medarbejdere er ligeværdige og stilles ens uanset hvor man er ansat i dag
- At sikre medarbejderinddragelse i processen
- At medarbejderne så tidligt som muligt i processen får afklaret hvilket job de har 1. januar 2007.

Af hensyn til ligeværdigheden er det væsentligt, at lovgivningen udformes således, at alle medarbejdere der overgår til nye enheder er omfattet af regler, der sikrer alle samme information og indflydelse. Det vil fx sige at de medarbejdere der overdrages fra amtet til kommuner og som dermed er omfattet af lov om proceduremæssige spørgsmål i hele processen inddrages på samme måde og i samme omfang som de medarbejdere der i forvejen er ansat i kommunerne, og som dermed er omfattet af lov om kommunal inddeling (hvis kommunen indgår i en kommunesammenlægning).

Af hensyn til medarbejderinddragelsen og en tidlig afklaring er det væsentligt, at lovens bestemmelser om fortrolighed præciseres således at den enkelte medarbejder under hele forløbet kan inddrages i processen.

Af hensyn til en så tidlig afklaring som muligt bør det overvejes om processen kan fremrykkes således at alle personalemæssige spørgsmål er afklaret i maj 2006 også i de tilfælde, hvor delingsrådene kommer i funktion. En tidlig afklaring er væsentlig ud fra en personalepolitisk betragtning og af hensyn til fastholdelse af medarbejderne således at amtets opgaver kan løses frem til udgangen af 2006.

## **2.2 Forslag til lov om regionernes finansiering**

I lovforslaget er forudsat, at regionernes økonomi opdeles skarpt i tre kasser, hvoraf de to, nemlig sundhedsområdet og "øvrige udviklingsopgaver", finansieres af bloktilskud fra staten, aktivitetsbaseret tilskud fra stat og kommuner og endelig faste tilskud fra kommunerne. Socialområdet forudsættes hovedsageligt takstfinansieret.

Selvom det ikke er nærmere uddybet i lovforslaget, forudsættes det formodentlig, at både drift og anlæg finansieres indenfor disse samlede økonomiske rammer. I forbindelse med opretholdelse af en hensigtsmæssig anlægsaktivitet, vil det være nødvendigt med en adgang til lånoptagelse. For at sikre kalkulationerne i forbindelse med tilbagebetaling af lån, er det endvidere nødvendigt med forudsigelighed i finansieringen, og herunder efterregulering af finansieringskilderne i forbindelse med fx ændrede løn- og prisforudsætninger eller i forbindelse med ændringer i de kalkulatoriske udgifter.

Det forekommer ulogisk, at bidragene fra kommunerne – fastsat som beløb pr. indbygger – ikke kan forhøjes udover den fastsatte ramme for det enkelte år, uden økonomiske straffesanktioner. Der bør være mulighed for at regionerne kan øge det kommunale bidrag uden efterfølgende sanktioner.

I lovforslagets bemærkningsdel anføres det, at driften af institutioner på social- og undervisningsområdet skal finansieres fuldt ud af kommunerne, bortset fra nogle særlige administrative opgaver. Det fremstår uklart, hvordan disse særlige administrative opgaver skal

nistrative opgaver. Det fremstår uklart, hvordan disse særlige administrative opgaver skal finansieres.

I lovforslagets bemærkningsdel anføres det, at administrationen af regionernes likvide beholdninger evt. skal adskilles mellem regionens tre opgaveområder. Dette vil være særdeles vanskeligt at håndtere i praksis, ligesom det vil medføre unødige omkostninger, såfremt et likviditetsmæssigt underskud indenfor ét område ikke kan dækkes af et likviditetsmæssigt overskud på et andet område.

I de opstillede beregninger vedr. bloktilskuddet til regionernes udviklingsopgaver i lovforslagets bemærkningsdel, bør der ske en opsplitning af bloktilskuddet til kollektiv trafik og finansieringen af øvrige udviklingsopgaver, idet der er tale om vidt forskellige driftsområder.

Finansieringen på sundhedsområdet anses for unødigt kompliceret, uden af man opnår den ønskede incitamentsvirkning, på grund af det beskedne niveau for den kommunale aktivitetsmæssige medfinansiering.

### **2.3 Forslag til lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, HUR og HS**

Det er vigtigt, at den fremtidige politiske struktur for regioner tager hensyn til regionens nye rolle og opgaver. I den forbindelse anses de antalsmæssige bestemmelser vedr. forretningsudvalget for problematiske. Forretningsudvalgstanken findes hensigtsmæssig, men et forretningsudvalg på op til 19 medlemmer vil i praksis blive en form for mini-regionsråd og vil dermed ikke kunne fungere som et effektivt forretningsudvalg. Der er dermed tillige en risiko for, at den egentlige magt flytter fra regionsrådet til forretningsudvalget, og at en stor del af regionsrådet reelt efterlades uden større indflydelse.

Det foreslås, at man i stedet overvejer at begrænse forretningsudvalgets medlemsantal til 11 eller færre og at give de øvrige regionsrådsmedlemmer mulighed for at sikre deres politiske indflydelse via deres deltagelse i forskellige udvalg.

Det må anses for vigtigt, at det fortsat vil være politisk attraktivt at deltage i de kommende regionsråd, også for menige regionsrådsmedlemmer. Den begrænsede opgaveportefølje, det mere begrænsede politiske råderum, vægten flyttet fra regionsråd til forretningsudvalg og vederlagsreglerne gør, at det kan være tvivlsomt, hvorvidt det fortsat vil være interessant for alle grupper i samfundet at opstille til regionsrådet.

Det foreslås, at der åbnes mulighed for at yde vederlag til andre politiske aktiviteter, således at det dels vil være mere attraktivt at stille op til regionsrådene og også lettere at udpege regionsrådsmedlemmer til fx 4 udvalg. Den samlede honorering bør derfor hæves.

Tilsvarende gør sig gældende for medlemmer af forberedelsesudvalget, hvis arbejde – med det opgavesæt, som ligger i loven – må forventes at blive ganske omfattende. Dette afspejler sig desværre ikke i honoreringsreglerne. I denne sammenhæng forekommer det tillige problematisk, at vederlaget for medlemmer af forberedelsesudvalget, som også er medlemmer af amtsrådet reduceres med 75 pct.

Der synes ikke at være overensstemmelse mellem denne honorering og arbejdsbyrden i forberedelsesudvalget. Det foreslås derfor, at honoraret for medlemmerne i forberedelsesudvalget forhøjes, og at der ikke sker en så væsentlig reduktion i forhold til medlemmer, som både fungerer som amtsrådsmedlemmer og medlemmer af forberedelsesudvalget.

Det forudsættes, at såvel forretningsudvalget og kontaktudvalgsmøderne skal være lukkede. Det foreslås, at det overvejes, hvorvidt udvalgsmøderne helt eller delvist kan åbnes for offentligheden.

Reglerne omkring ansættelse af personale i overgangsperioden forekommer uklare og vanskelige at praktisere. Det er vigtigt, at der hurtigst muligt i processen åbnes mulighed for, at forberedelsesudvalget kan ansætte en ledelse, som i god tid kan iværksætte de nødvendige tiltag, som sikrer, at regionen kan fungere fra dag 1 den 1. januar 2007.

## **2.4 Forslag til lov om trafikskaber**

Lovforslaget åbner adgang til, at der kan indgås aftale med en kommune om, at trafikskabet varetager opgaver vedr. indkøb af trafik, som en kommune skal varetage efter anden lovgivning. Der bør være mulighed for at indgå tilsvarende aftale med regionen om varetagelse af patienttransport og kørsel til specialinstitutioner. NTs nuværende model for samordnet kørsel vil kun kunne fortsætte, såfremt denne mulighed sikres.

Det er vurderingen, at den nye lovgivning ikke hindrer, at de nuværende tværgående samarbejder (X-bus, Titsam og Bektra) kan fortsætte, men der bør ske en nærmere afklaring heraf.

Det virker urimeligt, at hver kommune kun får en repræsentant i repræsentantskabet, uanset indbyggertal. Størrelsesforholdet bør indgå i et eller andet omfang.

Trafikskaberne økonomiske handlemuligheder vil blive stærkt begrænset med bindinger på, hvor meget taksterne må stige, og snævre økonomiske rammer for regionerne. Trafikskaberne får hermed ikke store muligheder for at agere ved bristede forudsætninger i budgetlægningen (større passagerfrald end forventet, uforudsete stigninger i tilbudspriserne o. lign.). Det kan give et økonomisk styringsproblem og en forkert prioritering.

## **2.5 Forskellige lovforslag på erhvervs- og beskæftigelsesområdet**

### ***Forslag til lov om erhvervsfremme og ophævelse af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter***

Overordnet set er det positivt, at de fremtidige regioner får kompetencen på erhvervsfremmeområdet i forhold til den regionale udvikling, men reglerne for yderligere kommunal bør gøres mere klare og automatiske.

For at regionerne skal kunne varetage denne opgave er det derfor nødvendigt, at regionerne får stillet de nødvendige ressourcer til rådighed. Som følge heraf er det kritisabelt, at de beregninger, der foreligger i lovforslaget omkring regionernes administration af EU's Socialfonde ikke tager hensyn til de konkrete opgaver, regionerne fortsat skal udføre i forbindelse med vejledning og indstilling til nationalt niveau. Det er derfor uforståeligt at 2/3 af de ressourcer Amterne i dag anvender på denne opgave overgår til staten og kun 1/3 af de amtslige ressourcer på dette område overgår til de fremtidige regioner.

Regional vækst og erhvervsfremme er en meget bred opgave, hvorfor det på ingen måde er tilfredsstillende, at § 9 i lovforslaget er en udtømmende liste over de aktiviteter regionerne kan medfinansiere på erhvervsfremmeområdet. Desuden er det ikke tilfredsstillende, at regionerne kun kan medfinansiere aktiviteter på erhvervsfremmeområdet, og ikke har mulighed for at kunne egenfinansiere disse. Endelig er det uacceptabelt, at regionerne ikke må have ejerskab af selskaber, anpartar eller bestyrelsesposter.

### ***Forslag til lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats***

De fremtidige regionale Beskæftigelsesråd tager ikke hensyn til de meget store offentlige arbejdsgivere, som de fremtidige regioner vil være på arbejdsmarkedet. Regionerne vil oven i købet være en af de arbejdsgivere, der også fremadvendt vil opleve flaskehalse på arbejdsmarkedet. Specielt på sundhedsområdet. Derfor bør regionerne også have en større indflydelse i de regionale Beskæftigelsesråd end den ene plads lovforslaget stiller i udsigt.

### **Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats med flere love**

De fremtidige regioner overtager den 1. januar 2007 amternes rettigheder og pligter i forhold til arbejdsskadesager for perioden før den 1. januar 2007. Dette er en direkte uoverensstemmelse med det generelle princip om, at aktiver og passiver følger opgaven. De myndigheder, der overtager ansvaret for medarbejdere, bør principielt også overtage samtlige rettigheder og pligter i forhold til disse. Hvorfor ansvaret for arbejdsskader – også arbejdsskader for perioden før 1. januar 2007 – fuldt ud overføres til de nye myndigheder.

### **2.6 Forskellige lovforslag på teknik- og miljøområdet**

Indenfor miljø-, planlægnings- og vejområdet er hovedindtrykket, at reformen giver en øget opsplitning af en række opgaver, hvor det bliver betydeligt sværere at sikre den faglige kvalitet. Der vil derudover skulle bruges mange ressourcer på at sikre koordination og sammenhæng i opgaveløsningen i den nye struktur.

Staten overtager ansvaret for alle overordnede planer. Men det bliver kommunerne, der får ansvaret for den praktiske indsats, der skal til for at nå miljømålene. Det giver en stor risiko for manglende sammenhæng f.eks. i forvaltningen af afstrømningsoplandet til Limfjorden og i indsatsen overfor grundvandsressourcer på tværs af kommuneskel.

Amtsrådet finder at det vil være betydeligt bedre for opgaveløsningen at tillægge regionerne amternes nuværende opgavesæt, så overvågning, planlægning og indsats ligger hos samme myndighed. Herved placeres opgaven hos en myndighed, der både administrerer et langt større sammenhængende areal end kommunerne og har mulighed for at sikre fagligheden på områder, der kræver stor specialviden.

Kommunerne vil kunne løse en del af problemet med den faglige specialviden gennem kommunale fællesskaber – men det giver samtidig en betydelig risiko for demokratiske underskud som påpeget af Strukturkommissionen.

Amtsrådet hilser det velkomment, at regionerne fremover skal udarbejde udviklingsplaner. Men det må fremhæves at planerne i den skitserede form let bliver alt for uforpligtende - et forhold der også understreges af de alt for begrænsede ressourcer, der afsættes til arbejdet med planer og koordinerende opgaver.

### **2.7 Forskellige lovforslag på undervisnings- og kulturområdet**

#### **Kulturområdet**

Kultur bliver en del af den regionale udviklingsplan. Det er derfor væsentligt, at regionerne på kulturområdet rent faktisk får tilstrækkelig med kompetence og midler til også på det strategiske niveau at udvikle og iværksætte kulturbegivenheder og –tilbud, samt på det taktiske og operationelle niveau sikre handling bag ordene. Det er i det foreliggende ikke klart, hvem der har initiativretten, ligesom størrelsen af midler til udviklingsopgaverne er uklar.

Generelt er det altafgørende, at partnerskaber mellem kultur- og erhvervsliv samt initiativer og netværkssamarbejder inden for dels trianglen kultur-erhverv-turisme, dels trianglen kultur-erhverv-undervisning fortsat kan være strategiske indsatsområder.

Der er imidlertid ikke umiddelbar sammenhæng mellem strukturaftalens intentioner om regionernes rolle som udviklingsdynamoer og koordinatore inden for kulturområdet på den ene side og lovudkastene på kulturområdet på den anden side. Skal regionerne i praksis kunne agere som



dynamo og koordinator, skal de nødvendige værktøjer og midler være til stede, herunder hjemmel til at udarbejde strategier og planer, samt kompetence og økonomi til at initiere kulturdelen.

Det er endvidere meget uklart, om og i givet fald hvordan, de kulturtiltag og hertil afsatte midler, der har været gennemført i kraft af kommunalfuldmagten og således ikke er institutionsbundne, tænkes videreført i den nye struktur. Der er i høj grad tale om midler, der har understøttet den lokale kulturudvikling også i tyndt befolkede dele, samt større tværregionale udviklingsprojekter og tiltag, som kræver større kritisk masse end kommuneniveauet at gennemføre med tilstrækkelig kvalitet og rationalitet.

### **Ungdoms- og voksenuddannelser**

Nordjyllands Amt har i dag en meget decentral gymnasie- og VUC-struktur med mange lokale afdelinger og undervisningssteder, hvilket i en tyndtbeholdt egn med lavt uddannelsesniveau er altafgørende for at sikre et reelt uddannelsesstilbud til alle og dermed det nødvendige uddannelsesmæssige kompetenceløft for at sikre både beskæftigelse og omstilling til netværks- og videnssamfundet.

Det er derfor afgørende, at dels det kommende taxameter, dels ansvars- og kompetencefordeling mellem selvejende institutioner, region og stat (UVM), udtænkes på en sådan måde, så det ikke i praksis medfører nedlæggelse af en række institutioner/afdelinger og/eller et mindre varieret og kvalificeret udbud af studieretninger, valgfag etc.

De foreliggende lovudkast er meget uklare på disse punkter. En statslig selveje-model kombineret med en regional koordinering uden tydelige midler og beføjelser vil næppe kunne fungere optimalt – og efter hensigten. Dette, sammenholdt med det forhold, at der er en række ubeskrevne ministerbemyndigelser, gør det uklart, om systemet i sin helhed vil kunne fungere. Således fastsættes både taxameter, bestyrelsessammensætning samt retningslinier for de forpligtende samarbejder ved ministerbeføjelse.

En af intentionerne med en anden igangværende reform, nemlig gymnasium- og HF-reformen, har været at sidestille alle fire gymnasiale ungdomsuddannelser. Det er derfor væsentligt, at denne sidestilling bliver reel også i forhold til strukturreformens lovgivning, fx i forhold til regionernes koordinerende rolle, bestyrelsessammensætning, selvejets udstrækning, frihedsgrader og bindinger etc. Det er derfor næppe hensigtsmæssigt, at regionernes rolle ift. elevfordeling og forpligtende samarbejder ikke er ens for de stx, hf, htx og htx. Regionernes koordinerende rolle bør desuden udvides til ikke kun at omfatte de almene voksenuddannelser, men voksenuddannelsesområdet bredt - dette ikke mindst i relation til den regionale udviklingsplan og erhvervs- og arbejdsmarkedsudviklingen.

Det konstateres endvidere, at det kan være vanskeligt for institutionerne at finde nok bestyrelsesrepræsentanter, ikke mindst til de midlertidige bestyrelser, der både har den rette profil og ikke er inhabile.

### **Specialundervisningsområdet**

Der er lagt op til en ren takstfinansiering af kommunikationsinstitutionerne. En mere hensigtsmæssig finansiering, hvis tilbuddene ønskes bevaret på længere sigt, vil være den finansieringsmodel, der er lagt op til for de lands- og landsdelsdækkende institutioner, idet problematikken er nøjagtig den samme. En kombination af objektiv basisfinansiering og takstbetaling vil i højere grad sikre borgerne behov for ydelser og tilbuddenes bæredygtighed, ligesom der sikres mere ensartede tilbud landet over uanset økonomisk niveau hos de enkelte kommuner.

Der kan næppe opnås faglig og økonomisk bæredygtighed på voksenspecialundervisningsområdet i kommunerne. For at sikre bevarelsen af tilbuddene og et sammenhængende tilbud for den voksne målgruppe uden delt myndighedsansvar og dermed risikoen for "gråzoner" forslås en regional forankring. Voksenspecialskolernes virke hører i virkelighedens verden tæt sammen med

kommunikations-institutternes virke, hvor personer på skift har brug for bistand fra en skole og et institut.

Modellen fra det sociale område, hvor institutionerne i udgangspunktet overføres til regionerne, og at der senere i samarbejde med kommunerne drøftes om og hvorvidt de bør være kommunale, vil med fordel og samme argumentation kunne gælde også for specialundervisningen – både børne- og voksenområdet.

Der indgår en udvidelse af klageadgangen til også at gælde den nuværende kommunale specialundervisning for børn samt også at gælde for voksenspecialundervisningen. Men for specialundervisning for voksne videreføres den nuværende klageadgang – det vil sige, at der udelukkende kan klages over retslige forhold. For at sikre borgernes retssikkerhed bør der være klageadgang, som for børnespecialundervisningen, både over manglende henvisning og over selve foranstaltningen. Det skønnes at være uhensigtsmæssigt, at Undervisningsministeren kan fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsens afgørelse ikke kan påklages.

I forhold til børnespecialundervisningen er det vigtigt, at flest mulige børn og unge undervises i nærmiljøet og i bedste fald i regi af den almene folkeskole. Større kommuner end i dag kan og bør derfor også løfte en større del af den vidtgående specialundervisning, som i dag er et amtsligt ansvar, f.eks. de nuværende enkeltintegrerede elever, specialklasser mv. Der gøres dog opmærksom på, at der vil være 1-2% af børnene, som fortsat vil have brug for de højt specialiserede tilbud, der i dag varetages af primært de amtslige specialskoler, som i følge lovforslaget overgår til beliggenhedskommunen. Bortset fra de allerstørste kommuner vil de nye og større kommuner fortsat ikke selv have den nødvendige, kritiske masse, hvorfor der vil skulle laves aftaler over kommunegrænser for at sikre det nødvendige elevgrundlag til de højt specialiserede og omkostningstunge tilbud. Børn og unge vil således enten blive undervist på kryds og tværs af kommunegrænser, hvilket ikke giver den entydige ansvarsplacering og gennemsigtighed, der er ønsket, eller der vil blive forsøgt etableret tilbud lokalt, men uden den nødvendige specialisering og høje faglighed. Specialskolerne foreslåes derfor i udgangspunktet overført til regionerne.

## **2.8 Forskellige lovforslag på sundhedsområdet**

### ***Genoptræning (§140)***

*Definition af genoptræningsbegrebet* er i lovforslaget generelt uklar. Loven lægger op til et fremtidigt samarbejde på tværs af sektorer om genoptræningsopgaven. En klar og entydig definition er en afgørende forudsætning for at etablere et konstruktivt samarbejde om genoptræningsopgaven, herunder afklaring af finansieringsforhold.

Et eksempel er RehabiliteringsCenter Dallund, som er Kræftens Bekæmpelses tilbud til kræftpatienter, der er færdige med behandlingen. I dag er rehabilitering på Dallund finansieret af amtet, men hvis Dallund defineres som et genoptræningssted må det formodes at ophold på Dallund vil være omfattet af kommunal finansiering.

Dette er kun et enkelt eksempel, men for mange andre tilbud er der brug for en nærmere definition af genoptræningsbegrebet.

*Der er ligeledes behov for en klar definition af hvornår der er tale om genoptræning under indlæggelse og hvornår der er tale om behandling.* Også her er en klar og entydig definition af genoptræningsbegrebet en afgørende forudsætning for et konstruktivt samarbejde om patienterne, herunder afklaring af finansieringsforhold.

### **Specialeplanlægning (§§202-204)**

Det er afgørende for opretholdelsen af lands- og landsdelsfunktioner på Aalborg Sygehus, at Sundhedsstyrelsen aktivt sikrer det nødvendige optageområde/patientunderlag for disse funktioner.

Den kommende Region Nordjylland vil - med sine knap 600.000 indbyggere være for lille til at udgøre patientunderlag for en række af de højt specialiserede funktioner, der i dag varetages på Aalborg Sygehus, og hvor patientunderlaget i dag udgøres af Nordjyllands Amt og store dele af Viborg Amt.

### **Forebyggelse og sundhedsfremme (§119)**

Lovforslaget lægger klart op til at kommunerne skal varetage ansvaret på dette område. Dog står der i § 119 stk 3 at regionen tilbyder rådgivning mv. i forhold til kommunernes indsats. I bemærkningerne uddybes dette og der nævnes en række områder som begrundet eller giver hjemmel til en fortsættelse af en stor del af den igangværende og hidtil højt prioriterede amtslige indsats på sundhedsfremmeområdet (sygehusenes indsats, praksissektoren, samarbejdet med kommunerne, de mange koordinerings- og udviklingsprojekter om røg, motion mv.).

Det forekommer uklart, hvorledes regionernes fremtidige opgaver på sundhedsfremmeområdet vil skulle fastlægges og finansieres. Eksempelvis er det uklart, hvorvidt regionerne vil have en forsyningspligt på området.

### **Sundhedsberedskab (§ 156)**

Der savnes klarhed over hvilket ansvar vedr. den overordnede og konkrete koordinering af det samlede sundhedsberedskab, som regionerne vil have. Eksempelvis udtrykker Sundhedsstyrelsen i skrivelser til amter og kommuner meget store forventninger, eksempelvis at det amtslige Akutte Medicinske Koordineringscenter (AMK) skal have en direkte ledelsesmæssig kompetence i forhold til hele sundhedssektoren uanset de enkelte delelementers forankring i amt eller kommune. (Skr. af 17.8.04).

## **2.9 Forskellige lovforslag på social- og psykiatriområdet**

Der ses i lovforslagene nogle barrierer, som kan få betydning for brugerne af regionale Social- og psykiatritilbud. Det er barrierer, som ikke vurderes at være betinget af teksten i "Aftale om strukturreform". Psykiatriske patienter og øvrige brugeres adgang til specialiserede sociale tilbud kan derfor bedres betydeligt indenfor aftalen med justering af lovgivningen.

Først og fremmest kan man give brugerne bedre sikkerhed for højt specialiserede tilbud i en model, hvor samarbejdet mellem kommuner og region er baseret på behov, frem for som foreslået i lovforslagene på aftaler. Den foreslåede aftalemodel virker som snærende bånd i forhold til at sikre alle borgere lige adgang til tilbud, der på højt specialiseret niveau er tilpasset borgerne. De bånd kan løses med en samarbejdsmodel baseret på brugernes behov.

Der ses også barrierer for de tværsektorielle indsatser, der i dag præger samarbejdet mellem socialområdet, undervisningsområdet og sundhedsområdet. Det tværsektorielle samarbejde har især betydning til stærkt marginaliserede grupper, som f.eks. dobbeltdiagnostiserede psykiatriske patienter og for gruppen med kommunikationshandicap. Barrieren er især et spørgsmål om hjemmel, en begrænsning som også vil hæmme udviklingen af nye tilbud på tværs af sektorer.

Manglende hjemmel er ligeledes en væsentligt begrænsning for brugerne i relation til omsorg, nærhed og samarbejde med den regionale organisation, der - for mange - leverer og producerer deres tilbud 24 timer i døgnet gennem et helt liv. Det giver problemer i muligheden for hurtigt og fleksibelt at kunne handle i relation til blandt andet omsorgspligten og magtanvendelser, ligesom det manglende daglige samarbejde omkring f.eks. en socialpsykiatrisk boform må ses som et tilbageskridt for beboerne i regionale tilbud.

For kommunerne i den Nordjyske region giver det specielt grund til overvejelse, at en enkelt kommune størrelsesmæssigt bliver så dominerende. En så stor kommune i relation til regionens samlede størrelse kan fjerne bæredygtighed fra de specialiserede tilbud i de øvrige kommuner. Hvis den dominerende kommune får mulighed for og vælger at løse alle de nuværende amtslige opgaver selv, samtidig med at man trækker sine borgere hjem fra de Nordjyske nabokommuners tilbud, er der stor risiko for, at eksisterende specialiserede tilbud i de øvrige kommuner mister det underlag af brugere, der gør dem til bæredygtige og rentable tilbud. Det er nok en udvikling, der ikke vil komme i 2007, men glidende over år, men der er i lovgivningen skabt incitament til, at hver kommune klarer sine specialiserede sociale opgaver med risiko for en afspecialisering til skade for borgerne. Det kan løses inden for teksten i "Aftale om strukturreform" med justering af lovforslagene.

Nordjyllands Amt ser det som vigtigt for brugerne, at man sikrer en glidende overgang til kommunerne. En alt for hovedkulds overgang af institutioner fra amt til kommune 1. januar 2007 indebærer en risiko for, at fagligheden til at overtage opgaven ikke er bygget op. Der kan således være fornuft i en model, hvor regionen for en periode løser opgaver, som kommunerne efter en konsoliderings periode selv kan løse.

For almene boliger gør det sig gældende, at lovgivningen i sin udformning udgør en barriere for fortsat fornyelse af boligerne til handicappede på det meget specialiserede område. Det hænger sammen med, at regionen typisk løser opgaver for flere kommuner, mens kapital indskuddet skal betales af den kommune, hvor institutionen bliver beliggende. Beliggenhedskommunen vil således skulle afholde udgifter for andre kommuners borgere.

Specielt for de psykiatriske patienter og brugere er det yderst uheldigt, at fokus på sammenhæng i psykiatrien, som har været kendetegnende for de sidste 15 års udvikling af dansk psykiatri, er væk i lovforslaget. Det, kombineret med de meget uheldige incitament i finansieringen af psykiatrien, vil være til stor skade for de svageste patientgrupper i psykiatrien.

## J.nr. 1-10-0013-04

### **1 Kommentarer til lovforslag til gennemførelse af struktur- reformen.**

---

#### **Resumé:**

Lovforslagene til gennemførelse af regeringens aftale om en strukturreform med Dansk Folkeparti fra juni 2004 er sendt i ekstern høring. I den forbindelse bidrager Nordjyllands Amt til Amtsrådsforeningens høringssvar.

#### **Beskrivelse:**

Den 1. december 2004 sendte regeringen lovforslagene til gennemførelse af strukturreformen i høring hos blandt andet Amtsrådsforeningen. I alt er der tale om 46 forslag af et omfang på ca. 2.700 sider.

Høringsfristen er sat til den 7. januar 2005, hvorefter lovforslagene fremsættes for Folketinget den 26. januar 2005.

Nordjyllands Amt har lagt sig fast på en procedure, hvorefter lovforslag af relevans for amtet kommenteres af de berørte områder med den nødvendige koordinering mellem områder, hvor der måtte være overlap.

Kommentarerne er behandlet politisk i de respektive udvalg i løbet af december 2004. Udskrift af udvalgenes beslutninger med bilag vedlægges.

Amtsrådsforeningen afholder et endeligt koordinerende møde den 4. januar 2005.

Af hensyn til lovforslagenes omfang er de ikke i deres helhed udsendt som bilag. Lovforslagene er tilgængelige på amtets hjemmeside ([www.nja.dk](http://www.nja.dk)) under "strukturnyt", på Amtsrådsforeningens hjemmeside ([www.arf.dk](http://www.arf.dk)) under punktet "strukturreform" eller på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside ([www.im.dk](http://www.im.dk)).

#### **Indstilling:**

Det indstilles:

- At Økonomiudvalget drøfter de afgivne kommentarer og udkast til endeligt udkast til bidrag til høringssvar, og
- At Økonomiudvalget videresender sagen med eventuelle bemærkninger til drøftelse i Amtsrådet.

\* *Økonomiudvalget traf på mødet den 3. januar 2005 følgende beslutning:*  
Økonomiudvalget drøftede kommentarerne og udkastet til høringssvar.

Lea Schnoor deltog ikke i behandlingen af sagen.

#### **Bilag:**

- Social- og Psykiatriudvalgets beslutning den 16. december 2004 med bilag.
- Sundhedsudvalgets beslutning den 16. december 2004 med bilag.
- Økonomiudvalgets beslutning den 20. december 2004 med bilag.
- Teknik- og Miljøudvalgets beslutning den 21. december 2004 med bilag.
- Undervisnings- og Kulturudvalgets beslutning den 22. december 2004 med bilag.
- Endeligt udkast til samlet bidrag til høringssvar fra Nordjyllands Amt udarbejdet på baggrund af den hidtidige politiske drøftelse.

\* *Amtsrådet traf på sit ekstraordinære møde den 3. januar 2005 følgende beslutning:*

Der var fremsat tre ændringsforslag til forslaget til høringssvar:

Under punkt 1.0 indføres efter afsnit tre følgende: "For store dele af opgaveløsningen indebærer forslagene, at borgernes muligheder for frit valg og individuelt tilpassede tilbud reduceres væsentligt."

I samme punkt efter afsnittet "I forhold til miljøet..." tilføjes følgende: "Reformen vil medføre et betydeligt demokratisk underskud og brud på principperne om at løse opgaverne så tæt på borgerne som muligt."

Endelig indføres følgende afsnit som sidste afsnit under punkt 1.0: "Afslutningsvis skal Amtsrådet give udtryk for den altoverskyggende usikkerhed reformen efterlader på det økonomiske område. De økonomiske virkninger nationalt, regionalt, kommunalt og for den enkelte borger kendes ikke – hverken på kort eller lang sigt."

Et flertal i Amtsrådet på 17 medlemmer, liste A, B, F, T og Kurt Borregaard godkendte høringssvaret med disse ændringer.

Imod stemte 10 medlemmer, liste C og V.

Venstre og Konservatives amtsrådsgrupper ønsker at tilkendegive, at den nye struktur indebærer en lang række af fordele, og vi finder, at det nu er vigtigt, at det i forbindelse med vedtagelse af de nødvendige følgelove sikres, at strukturreformen får en så hensigtsmæssig udformning som overhovedet muligt, så en positiv overgang til den nye struktur i videst mulig omfang sikres.

Lea Schnoor (A) deltog ikke i sagens behandling.

Birgitte Josefsen (V), Jørgen Østergaard (V) og Inger Støtt (V) deltog i sagens behandling, men forlod mødet inden afstemning.

## J.nr. 1-10-0013-04

### **2 Kommentarer til generelle lovforslag til gennemførelse af strukturreformen.**

---

#### **Resumé:**

Lovforslagene til gennemførelse af regeringens aftale om en strukturreform med Dansk Folkeparti fra juni 2004 er sendt i ekstern høring. I den forbindelse bidrager Nordjyllands Amt til Amtsrådsforeningens høringssvar.

#### **Beskrivelse:**

Den 1. december 2004 sendte regeringen lovforslagene til gennemførelse af strukturreformen i høring hos blandt andet Amtsrådsforeningen. I alt er der tale om 46 forslag af et omfang på ca. 2.700 sider.

Høringsfristen er sat til den 7. januar 2005, hvorefter lovforslagene fremsættes for Folketinget den 26. januar 2005.

Nordjyllands Amt har lagt sig fast på en procedure, hvorefter lovforslag af relevans for amtet kommenteres af de berørte områder med den nødvendige koordinering mellem områder, hvor der måtte være overlap.

Kommentarerne behandles politisk i de respektive udvalg i løbet af december 2004. Kommentarerne, som har været behandlet i de stående udvalg går herefter til behandling i økonomiudvalget og endelig sammen med kommentarerne vedlagt nærværende dagsordenspunkt til behandling i amtsrådet. Begge disse møder er fastsat til at finde sted den 3. januar 2005.

I forhold til Amtsrådsforeningens arbejde med udarbejdelse af de endelige høringssvar, vil der løbende ske en oversendelse af amtets bidrag med forbehold for de ændringer, som måtte forekomme som følge af den politiske behandling.

Amtsrådsforeningen afholder et endeligt koordinerende møde den 4. januar 2005.

Af hensyn til lovforslagenes omfang er de ikke i deres helhed udsendt som bilag. Lovforslagene er tilgængelige på amtets hjemmeside ([www.nja.dk](http://www.nja.dk)) under "strukturnyt", på Amtsrådsforeningens hjemmeside ([www.arf.dk](http://www.arf.dk)) under punktet "strukturreform" eller på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside ([www.im.dk](http://www.im.dk)).

**Indstilling:**

Det indstilles:

- at Økonomiudvalget drøfter fællessekretariatets kommentarer til lovforslagene, og
- at udvalget videresender sagen med eventuelle bemærkninger til drøftelse i Amdsrådet.

**Bilag:**

- Samlet liste over lovforslag sendt i høring den 1. december 2004 som led i gennemførelsen af strukturreformen opdelt efter ministerområder.
- Liste over lovforslag som fællessekretariatet har forholdt sig til fordelt på stabskontorer.
- Brev fra amtsrådsforeningen til samtlige amtsrådsmedlemmer med gennemgang af centrale områder, hvor der sker ændringer.
- Kommentarer til lovforslag fra Beskæftigelsesministeriet.
- Kommentarer til lovforslag fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Kommentarer til lovforslag fra Justitsministeriet.
- Kommentarer til lovforslag fra Socialministeriet.
- Kommentarer til lovforslag fra Trafikministeriet.
- Kommentarer til lovforslag fra Økonomi- og Erhvervsministeriet.

\* *Økonomiudvalget traf på mødet den 20. december 2004 følgende beslutning:*  
Økonomiudvalget godkendte indstillingen.

Niels K. Kirketerp deltog ikke i sagens behandling.



## **Fællessekretariatets kommentarer til lovforslag på Beskæftigelsesministeriets område:**

### **Forslag til lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats**

Med lovforslaget sker der en øget centralisering af styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. Lovforslaget fastlægger, hvordan den primærkommunale forvaltning skal indrettes med henblik på en forvaltningsmæssig opdeling i henholdsvis ydelses- og udbetalingsafsnit. Det forekommer i den forbindelse principielt betænkeligt – og er forhåbentlig ikke udtryk for en generel praksis – at man fra centralt hold fastlægger den forvaltningsmæssige og udvalgsmæssige struktur i forhold til decentrale politiske enheder med direkte folkevalgt repræsentation. Denne opgave bør overlades til disse kompetente organer.

De fremtidige regioner vil være store arbejdsgivere, og det er specielt på sundhedsområdet, at arbejdsmarkedet oplever flaskehalse, hvorfor de fremtidige regioner bør være repræsenteret i Beskæftigelsesrådet og de regionale beskæftigelsesråd. Der foreslås derfor at der i lovforslagets § 39, stk. 2, tilføjes et nyt nr. 9, og at der foretages ændring i formuleringen af § 43, stk. 2, nr. 9:

39, stk. 2, nr. 9: "2 fra Regionsrådsforeningen."

§ 43, stk. 2, nr. 9: "3 fra regionsrådet, dog 3 fra hver af de to regionsråd i beskæftigelsesrådet for Hovedstaden og Sjælland."

Det forekommer principielt betænkeligt, at man via lovgivning laver indgreb i lokalaftaler, og dermed fastlægger, hvordan personalepolitikken i den offentlige sektor skal være omkring behandling af stillingsopslag. Lovforslagets § 63 bør derfor enten slettes eller alternativt gælde for hele arbejdsmarkedet og ikke kun stillinger i den offentlige sektor.

### **Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats med flere love**

Af § 23, stk. 4 i lovforslaget fremgår: "Regionerne overtager den 1. januar 2007 amternes rettigheder og pligter vedrørende arbejdsskadesager for perioden før 1. januar 2007."

Af bemærkningerne fremgår: "Det indebærer specielt en forpligtelse for regionerne til at fortsætte udbetaling af erstatning m.v. vedrørende sager fra selvforsikrede amter. Hertil kommer en pligt til at finansiere skader vedrørende sager fra selvforsikrede amter, når skaderne først anmeldes efter 1. januar 2007, men vedrører perioden før 1. januar 2007."

Det vurderes at bestemmelsen kolliderer væsentligt med principperne i forslag til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen, hvor udgangspunktet er, at aktiver og passiver følger opgaven.

Når ansvaret for medarbejdere og arbejdsskedeforsikring af medarbejdere – uanset om der er tale om forsikring eller selvforsikring, overføres til andre myndigheder, synes det ulogisk, at regionen i dette tilfælde overtager amternes rettigheder og pligter vedrørende arbejdsskadesager for perioden før 1. januar 2007 fuldt ud.

## **Fællessekretariatets kommentarer til lovforslag på Økonomi- og Erhvervsministeriets område:**

### **Forslag til lov om erhvervsfremme og ophævelse af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter**

Overordnet set er det glædeligt, at de kommende regioner får kompetencen på erhvervsfremmeområdet med henblik på regional udvikling. I Nordjylland har vi meget gode erfaringer med, at kompetencer og udførelse omkring den nære erhvervsservice ligger i kommunerne i regi af erhvervschefer og kommunale erhvervsråd. Derfor er det også naturligt, at denne ydelse fremover skal være kommunal. Samtidig er de nordjyske erfaringerne, at mere specialiseret erhvervsservice, som eksempelvis den rådgivning af virksomhederne, der i dag er i regi af de regionale erhvervsservicecentre kræver et højt kompetenceniveau. Det er derfor nødvendigt, at erhvervsservice på niveau med det, der i dag foregår i erhvervsservicecentrene fremtidigt bliver en regional opgave, idet de kompetencer, der er opbygget i disse centre skal forblive samlet, i stedet for at blive delt mellem de fremtidige kommuner.

I Nordjylland er der meget gode erfaringer med, at amtet finansierer erhvervsfremmeaktiviteter. Som lovforslaget p.t. er beskrevet har de fremtidige regioner ingen mulighed for at finansiere sådanne aktiviteter; men kan kun medfinansiere disse – jvf. § 9 stk. 1.

Endelig er de nordjyske erfaringer omkring amtet som entreprenør og udfører af erhvervsfremmeaktiviteter også meget gode. Som eksempel har Nordjyllands Amt på enestående vis været lokomotiv for udviklingsprogrammer for eksportfremme og for en regional kompetenceløftstrategi for både virksomheder og kortuddannede.

Nordjyllands Amt har med den nuværende regionale erhvervsservice en optimal udnyttelse af de ressourcer regionen har til rådighed på dette område. Den fremtidige udnyttelse af disse ressourcer vil ikke blive nær ideel, når kompetencer og ressourcer deles mellem de kommuner, som den nordjyske region vil bestå af i fremtiden. I den forbindelse vil Nordjyllands amt anføre, at det er frivilligt for de enkelte kommuner at yde erhvervsservice, hvorfor lovforslaget vil få direkte offentlige udgiftskonsekvenser, idet de kommuner der ikke vælger at lave erhvervsservice, kan overføre midlerne møntet på erhvervsservice til andre kommunale aktiviteter. Denne kommunale nedprioritering af erhvervsservice rejser et spørgsmål om, hvem der i kommunens sted skal udføre erhvervsservicen for de virksomheder, der er beliggende i de kommuner der foretager denne nedprioritering? Vil disse kommuner nedsættes tilsvarende i deres bloktilskud? Vil midlerne blive overført til regionen, der er forpligtiget til at give en ensartet erhvervsfremme til samtlige virksomheder i regionen?

En regional erhvervsfremme med tilhørende erhvervsservice er derfor nødvendig for at sikre, der sker en ensartet udvikling af regionen, og regionens udkantsområder ikke efterlades med risiko for at sygne hen.

Lovforslaget bringer ikke klarhed over, hvorvidt regionen – gennem regionsrådet – selvstændigt kan råde over regionens egne midler, eller hvorvidt regionen kun kan råde over egne midler gennem indstilling fra vækstforaet. I bemærkninger skal det fremgå entydigt, at regionsrådet selvstændigt råder over egne midler, jf. bemærkningerne s. 14, 2. afsnit og s. 25 i bemærkningerne til § 9, stk. 1.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger s. 15, 3. afsnit, at 2/3 af amternes midler på i alt 21 mio. kr. til administration af socialfonden skal overgå til staten, og 1/3 af amternes udgifter til administration af socialfonden skal overgå til regionerne. Dette er direkte i modstrid med de opgaver, som de kommende regioner vil få i f. m. EU's socialfonde. Af lovforslaget fremgår det, at det kun er legalitetskontrollen med EU's socialfonde, der skal overgå fra amterne til staten. P.t. har amterne legalitetskontrollen på Den Europæiske Socialfond Mål 2 og Mål 3, De fremtidige regioners arbejdsopgaver med strukturfundene – herunder socialfonde er stort set uændret i forhold til amternes nuværende opgaver.

Regionerne skal fortsat:

- Indstille til staten gennem de regionale vækstfora
- Vejlede potentielle ansøgere
- Have indgående kendskab til støtteberettigede aktiviteter
- Monitorere forbruget på de indikative regionale rammer
- Servicere regionale styringskomiteer (fremtidige regionale vækstfora) med dagsordener.

Som konsekvens af dette bør det genovervejes, hvordan de 21 mio. kr. fordeles mellem regionerne og staten. I denne forbindelse er det værd at bemærke, at Nordjyllands Amt bruger ca. 1 årsværk til legalitetskontrol af Den Europæiske Socialfond Mål 2 og Mål 3. Øvrige ressourcer på socialfondsarbejdet bruges på ovennævnte punkter.

Det foreslås, at der i lovforslagets § 7, stk. 2 indsættes et nyt nr. 4: "Et medlem efter indstilling fra "Regionrådsforeningen" (Regionrådsforeningen er en arbejdstitel). Nuværende nr. 4 bliver herefter nr. 5.

Lovforslagets § 9, stk. 1, foreslås ligeledes ændret. Det er vigtigt for de kommende regioner, at deres handlemulighed for væksthjælp ikke alene begrænses til at medfinansiere aktiviteter; men at regionerne også skal kunne egenfinansiere væksthjælpsaktiviteter. Derudover bør de 6 punkter ikke være en udtømmende liste, idet dette vil blive en begrænsning i det regionale råderum. Derfor bør listen – på lige fod med listen i § 13 - indeholde et "bl.a."

Bestemmelsen foreslås derfor formuleret således:

"Regionen kan efter indstilling fra vækstforumet finansiere og medfinansiere aktiviteter til fremme af regional erhvervsudvikling bl.a. inden for:

1. innovation, videndeling og videnopbygning,
2. anvendelse af ny teknologi,
3. etablering og overlevelse af nye virksomheder,
4. udvikling af menneskelige ressourcer, herunder udvikling af regionale kompetencer,
5. vækst og udvikling i turismeerhvervet,

6. udviklingsaktiviteter i udkantsområderne.
7. eksportfremme,
8. strategi og ledelse i virksomheder med vækstpotentiale,
9. aktiviteter, der har til formål at skabe overskuelighed for virksomhederne & samarbejde mellem de forskellige aktører,
10. internationale projekter og
11. kobling mellem erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik."

Lovforslagets § 9, stk. 6, bør ændres til to selvstændige stykker, da første sætning i nuværende stykke handler om organiseringen og udførelsen af opgaverne, og anden sætning handler om administration og dermed legalitetskontrol af midlerne. Derudover er det vigtigt, at regionen får mulighed for at iværksætte aktiviteter:

§ 9, stk. 6: "De i stk. 1 omhandlede erhvervsudviklingsaktiviteter skal iværksættes i regi af selvstændige juridiske enheder eller Regionen."

Nyt § 9, stk. 7: "Regionen administrerer anvendelsen af regionens egne midler til erhvervsudviklingsformål."

§ 9, stk. 7 og 8 bliver herefter stk. 8 og 9.

## **Fællessekretariatets kommentarer til lovforslag på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område:**

### **Forslag til lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab**

De følgende kommentarer er alene af "teknisk" karakter. Det betyder, at den grundlæggende beslutning om gennemførelse af strukturreformen, herunder karakteren af strukturreformen ikke er kommenteret. Der er alene taget stilling til, hvorvidt der helt konkret er uhensigtsmæssigheder i loven eller forhold i øvrigt, som bør drøftes, herunder om der er bestemmelser, som så at sige har en særlig nordjysk vinkel.

Beskrivelsen af de konkrete opgaver sker mere udtømmende i anden lovgivning, og så vidt angår de dele af loven, henvises der til kommentarerne vedrørende særlovgivningen.

Endelig skal det bemærkes, at den korte frist høringsfrist og det ganske omfattende og komplicerede lovmateriale (dette lovforslag udgør 190 sider af den samlede lovpakke på cirka 2700 sider) gør, at det ikke kan udelukkes, at der kan være overset problemstillinger eller uhensigtsmæssigheder og herunder særlige nordjyske forhold.

Der kan således være en række uoverensstemmelser i det indbyrdes samspil mellem de forskellige love, herunder i forholdet mellem den mere generelle del af lovgivningen og den mere specifikke sektorlovgivning. Et eksempel herpå er samspillet mellem nærværende lovforslag og forslag til lov om social service. Sammenholdes bemærkningerne i nærværende lovforslag omkring de kommende regioners opgavevaretagelse på det sociale område jf. de almindelige bemærkninger s. 36ø. og de specielle bemærkninger s. 59-60, og bemærkningerne til lov om social service, forekommer det i bedste fald uklart, hvordan afgrænsningen skal være, herunder i forhold til selvejende institutioner (med og uden driftsoverenskomst) og personligt ejede tilbud, hvor amtet efter de nugældende regler fører tilsyn.

#### **Særlige nordjyske forhold?**

Der er i det følgende kun i begrænset grad anført kommentarer, som alene vedrører nordjyske forhold. Dog skal det bemærkes, at der i lovforslaget ikke skelnes mellem regionerne størrelse, ej heller vedrørende vederlag.

#### **Hvad er regioner for en størrelse?**

Loven kan efterlade en vis tvivl om, hvad de nye regioner egentlig er for en størrelse. Amterne var klart kommunale myndigheder ligesom kommunerne, men den nye lov efterlader tvivl, fordi en række af de grundlæggende kendetegn ved lokale og regionale myndigheder ikke længere er til stede herunder skatteudskrivningsret og kommunalfuldmagt. Samtidig gælder langt hovedparten af styrelseslovens regler fortsat for de nye regioner.

Det har været et vigtigt politisk signal at sende, at kommunalfuldmagten ikke skal gælde for regionerne. Det ville formentlig også have været mere hensigtsmæssigt, hvis de nye regioner kun havde haft et smalt og mere entydigt opgavesæt.

De nye regioner får kompetencer på en række forskellige områder, og det betyder, at der stilles ganske store krav til lovgivningen både på kort og lang sigt i forhold til udtømmende at beskrive regionernes opgaver, idet der er en større risiko for, at opgaver, som har en tæt sammenhæng med de øvrige regionale opgaver, ikke vil kunne gennemføres.

Dernæst synes der at være en vis selvmodsigelse indbygget i forslaget i og med, at det på den ene side lægges op til at regionerne skal være udviklings- og vækstdynamoer, mens man på den anden side foretager en positiv afgrænsning af opgavesættet uden mulighed for regionerne til at agere inden for kommunalfuldmagten.

Hvis ønsket er innovation og nytænkning – hvilket forekommer at være væsentlige forudsætninger for udvikling og vækst – i regionalt regi ville en mulighed for at agere inden for kommunalfuldmagtens rammer styrke denne kompetence hos regionerne. Som forslaget ligger nu, vil der blive tale om, at regionerne skal agere inden for en – i sammenligning med den mere dynamiske kommunalfuldmagt – relativt statisk lovgivning, som enten vil lægge alvorlige begrænsninger på regionernes mulighed for at agere som ønsket og dermed reelt umuliggøre eller i bedste fald alvorligt vanskeliggøre regionens opfyldelse af denne opgave, eller vil nødvendiggøre en udvidende og udfyldende fortolkning af den foreliggende lovgivning, hvis opgaven skal forsøges løst som forudsat og ønsket af lovgiver.

#### **Uklarheder**

Nærværende lovforslaget er lige som lovforslagene generelt karakteriseret ved en række uklarheder. Som ovenfor nævnt skal regionerne kunne "... fungere som en regional udviklingsdynamo"... (side 34), men det er ikke beskrevet særlig udførligt, hvorledes det skal kunne ske i praksis med de begrænsede driftsopgaver, kompetencer, økonomi mv.

Herudover giver lovforslagets § 5, stk. 1 nr. 3 litra d og stk. 4 mulighed for, at regionerne efter aftale med kommunerne i en overgangsperiode på 4 år varetager kommunale opgaver, der ligger i naturlig tilknytning til regionens opgaver på det sociale område og på området for lands- og landsdelsdækkende specialundervisning. Dette giver anledning til at overveje, om de ansatte der i overgangsperioden i regionsregi løser opgaverne får den samme sikkerhed når opgaverne senere flytter over til kommunerne som de ansatte der overgår på 1. januar 2007. Forslaget til Lov om proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen ses ikke at tage højde for spørgsmålet.

#### **Styrelseslov og en selvstændig lovgivning for regionerne**

Det anføres: "Reglerne svarer i et vist omfang til eller henviser til bestemmelser om styrelsen af kommuner i lov om kommunernes styrelse, men forslaget indeholder samtidig en række styrelsesregler, som tager højde for, at regionernes opgaveområde er væsentligt anderledes end de tidligere amtskommuners."

Det kan være hensigtsmæssigt med en særlig lovgivning for de nye regioner og dermed en opgivelse af et fælles regelsæt for såvel kommuner som regioner. Problemet med den omfattende henvisning til den kommunale styrelseslov er, at der let i praksis kan blive tvivl om, i hvilket omfang styrelseslovens regler fortsat er gældende eller ikke er gældende. Ligeledes vil lovændringer eller forskellig praksis i henhold til de to forskellige regelsæt, fordi der er tale om to væsensforskellige myndigheder, i praksis kunne give anledning til fortolkningstvivel eller uhensigtsmæssigheder.

Det foreslås derfor, at det overvejes, hvorvidt man i stedet ikke bør enten fastholde et fælles regelsæt med de særlige regler, som er nødvendige for at tilpasse det til de nye regioner, eller sikre at alle relevante bestemmelser kommer over i den nye lov for regioner, således at der ikke er tvivl om, hvilke regler, der gælder for regionerne.

#### **Forretningsudvalg i stedet for Økonomiudvalg og stående udvalg**

Lovforslaget forudsætter, at der alene vil være et forretningsudvalg til afløsning af økonomiudvalg og stående udvalg. Dette kan være meget fornuftigt, men der er samtidig ikke noget antydning af, hvilken rolle regionsrådsmedlemmer, som ikke er medlem af forretningsudvalget skal have. Der vil

således i større grad end i dag være en fare for, at der opstår et A- og B-hold af regionsmedlemmer, hvor kun de i forretningsudvalget vil få indflydelse (og vederlag for deltagelse i udvalg, se nedenfor).

Forretningsudvalget skal bestå af minimum 11 og maksimum af 19 regionsrådsmedlemmer. Det er det nye regionsråd, som afgør forretningsudvalgets endelige størrelse, men der kan ligge et incitament til at gøre det så stort som muligt for at give så mange regionsmedlemmer som muligt indflydelse. Og til dels vederlag, om end det enkelte udvalgsmedlems vederlag indskrænkes i takt med at antallet af medlemmer udvides.

Forretningsudvalget skal på mange måder varetage de samme opgaver som økonomiudvalget, men et forretningsudvalg på 19 medlemmer vil i praksis ikke kunne fungere på samme måde. Der er en fare for, at forretningsudvalget reelt bliver en form for mini- regionsråd og dermed dels ikke vil kunne fungere som et effektivt forretningsudvalg.

Der er dermed en risiko for, at den egentlige magt flytter fra regionsrådet til forretningsudvalget, og at en stor del af regionsrådet reelt efterlades uden større indflydelse. Det bør overvejes, hvorvidt indflydelse ikke i stedet for at være i udvalgene bør flyttes til regionsrådet og regionsrådsmedlemmerne.

Det foreslås derfor, at man i stedet overvejer at begrænse antallet af medlemmer til 11 eller færre medlemmer og at give de øvrige regionsrådsmedlemmer mulighed for at sikre deres politiske indflydelse via deres deltagelse i forskellige ad hoc udvalg. Sidstnævnte forudsætter, at de også vil kunne vederlægges herfor.

#### **Lukkede udvalgsmøder**

Udvalgsmøderne er lukkede, og generelt er udvalgsmøderne undergivet de samme regler som hidtil. Det foreslås, at det overvejes, hvorvidt udvalgsmøderne i et vist omfang kan åbnes for offentligheden. Dette gælder ikke mindst hvis forretningsudvalget får en sådan størrelse, at de minder om et mini-regionsråd. Se også hertil vedrørende kontaktudvalget.

#### **Vederlagsreglerne**

Regionsmedlemmerne vil alene få et fast vederlag på 70.000 kr. og vil som udgangspunkt ikke kunne få yderligere vederlag, medmindre de er medlemmer af forretningsudvalget. Der vil således ikke kunne ydes vederlag for deres deltagelse i de såkaldte § 17 stk. 4 udvalg.

Medlemskab af forretningsudvalget giver mulighed for et udvalgsvederlag til medlemmerne. Dog kan den samlede sum højst udgøre 100 % af vederlaget til formanden for regionsrådet.

Det må anses for vigtigt, at det fortsat vil være politisk attraktivt at deltage i de kommende regionsråd, også for menige regionsrådsmedlemmer. Den begrænsede opgaveportefølje, det mere begrænsede politiske råderum, vægten flyttet fra regionsråd til forretningsudvalg og vederlagsreglerne gør, at det kan være tvivlsomt, hvorvidt der fortsat vil kunne tiltrækkes kvalificerede politikere til valg til regionsråd.

Det foreslås, at der åbnes mulighed for at yde vederlag til andre politiske aktiviteter, således at det dels vil være mere attraktivt at stille op til regionsrådene, og dels også lettere at udpege regionsrådsmedlemmer til fx § 17 stk. 4 udvalg. Den nye ordning forudsætter, at regionerne i højere grad skal indgå i en dialog med ikke mindst kommunerne, men det bliver svært, hvis ikke vederlagsreglerne åbner for, at regionsmedlemmer tidsforbrug hermed belønnes.

#### **Kontaktudvalg og offentlighed**



Der nedsættes et kontaktudvalg bestående af regionsrådets formand og borgmestrene for kommunerne i regionen. Det anføres i kommentaren, at "Med henblik på at styrke den frie og formelle meningsudveksling er møder i kontaktudvalget – i overensstemmelse med almindelige retsgrundsætninger – ikke åbne for offentligheden.", side 66.

Det foreslås, at det overvejes, hvorvidt man ikke tværtimod af hensyn til offentlighedens interesse i kontaktudvalgets arbejde bør åbne møderne, eventuelt med mulighed for at lukke enkelte punkter eller omvendt som minimum mulighed for at åbne møderne i forhold til enkelte punkter, som har offentlighedens særlige interesse.

(Det skal hertil bemærkes, at kontaktudvalget som udgangspunkt ikke har beslutningskompetence, medmindre det særskilt fremgår af § 7 stk. 1-5.)

### **Konsekvenser af lovforslaget**

På side 49 er der en oversigt over henholdsvis negative og positive konsekvenser af lovforslaget. Den findes fejlplaceret, idet der reelt ikke er foretaget nogen vurdering af konsekvenser. I de første to rubrikker, økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner, er intet anført.

I de tre følgende rubrikker, økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet og miljømæssige konsekvenser, er som konsekvenser anført "Ingen".

Det synes klart, at lovforslaget vil og vel også bør have konsekvenser på flere af de anførte områder, og det ville have været mere korrekt at anføre, at konsekvenserne ikke var blevet vurderet.

## **Forslag til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen**

Forslag til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen regulerer overførslen af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte ved de foreslåede opgaveflytninger.

### **Konsekvenser i forhold til overførsel af aktiver og passiver**

De overordnede retningslinier for fordelingen af aktiver og passiver mv. rejser forskellige praktiske spørgsmål, som enten kan afklares i de lokale forhandlinger eller i de retningslinier, som fastlægges.

Forudsætningen om, at fordelingen af aktiver og passiver skal ske efter et nettoprincip, hvor samtlige aktiver og passiver indgår, kan blive vanskelig at håndtere i praksis. Som udgangspunkt skal alle elementer der måtte indgå i en sådan fordeling værdiansættes. Det gælder såvel reale og finansielle aktiver, finansielle passiver og andre forpligtelser. Hvad er eksempelvis den korrekte værdiansættelse af en bygning? (Er det sidste ejendomsvurdering? Dette kan kompliceres af, at der ikke er anvendt ens principper for beregningen af ejendomsværdier hos de offentlige myndigheder. Eller er det i stedet en mere teknisk beregning med tilbagediskontering af den fremtidige nytteværdi – og hvordan skal dette begreb i givet fald beløbssættes). Værdisætningen af pensionsforpligtelsen skal også indgå, såvel for allerede pensionerede, som for aktive tjenestemænd. Også her vil det blive vanskeligt at skabe en værdisætning, der umiddelbart kan indgå i en nettobetragtning. Tilsvarende skal der indgå en vurdering af f.eks. finansielle instrumenter, ligesom det skal afvejes hvordan eventualrettigheder eller –forpligtelser skal indgå. Andre ikke så beløbsmæssigt tunge områder er værdiansættelsen af amternes tilgodehavender.

I øvrigt skal det erindres, at der i mange amter vil være nettogæld, når man ser på summen af likvide aktiver og kortfristede tilgodehavender og gæld. Denne værdi skal også finansieres på en eller anden måde og derfor indgå i nettoberegningen.

Generelt skal der formuleres en regel for, hvordan man gør nettobegrebet dækkende, idet der vil indgå mange forskellige typer af aktiver og passiver. Visse poster er likvide, andre poster skal betales ud i fremtiden. Herudover vil der være en opgave med ikke værdisatte aktiver, som skal med i den fremtidige opgavefordeling, f.eks. veje.

I praksis vil det nok blive sådan, at de fleste fysiske aktiver kan henføres til opgaver, mens passivsiden må fordeles forholdsmæssigt efterfølgende. Dette rejser spørgsmålet om, hvilken fordelingsnøgle der skal anvendes for at få en ligelig fordeling.

Efter lovbemærkningerne er det forudsat, at fordelingen mellem myndigheder på forskellige niveauer sker efter udgiftstyngden. Det fremgår dog ikke, om der skal anvendes brutto- eller nettodriftsudgifter ved fastlæggelsen af udgiftstyngden. Det mest nærliggende er form., at der anvendes bruttodriftsudgifter, da der skal overføres aktiver til de driftsopgaver, som skal varetages på de forskellige områder. Hvis der anvendes nettodriftsudgifter, vil regionernes andel af socialområdet f.eks. ikke veje med, da området skal takstfinansieres.

Hvorledes resultatet af denne fordelingsnøgle vil harmonere med forudsætningen om en ligelig fordeling set i forhold til indbyggertal er uklart.

Den vejledning og de fordelingsnøgler, som fastlægges centralt, vil få væsentlig betydning for de efterfølgende decentrale forhandlinger og de aftaler, som skal indgås.

Det tidsmæssige aspekt berøres ikke yderligere, men det må forudsættes at regelsættet foreligger således, at aftaleudkastene kan udarbejdes på forsvarlig vis til den 1. februar 2006. Det taler for, at arbejdet med regelsættet igangsættes samtidig med lovgivningsprocessens videre forløb.

Som et led i arbejdet i amtsdirektørernes projektgruppe om økonomi er der udarbejdet et notat, hvor der er taget stilling til en række principielle spørgsmål omkring overdragelse af aktiver og passiver, som vil kunne danne baggrund for deltagelsen i arbejdet med det kommende regelsæt. Notatet er tilgængeligt på Amtsrådsforeningens hjemmeside.

Der har bl.a. været enighed om, at

- Amternes låneportefølje i sin helhed bør overdrages til regionerne, som så får refunderet den statslige og kommunale andel af låneydelserne. Modellen har den betydelige fordel, at regionerne bevarer amternes nuværende relationer til långiverne, og at regionerne vil blive udstyret med en vis startvolumen i låneporteføljen.
- Regionerne bør overtage amternes pensionsforpligtelser fuldt ud. Modellen forudsætter, at der skaffes finansiering til at dække forpligtelserne. Modellen vil umiddelbart lette en del af problemstillingen nævnt ovenfor med værdisætning og fordeling.
- Deponerede midler bør frigives og indgå i amternes likvide midler ved regnskabsafslutningen i 2006. Der bør være deponeringsfritagelse for de myndigheder, som overtager leje- og leasingkontrakter.

Projektgruppen har også beskæftiget sig med regnskabsafslutningen i 2006 og peget på, at denne bør varetages af regionsrådene. Dette spørgsmål er behandlet i lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommuner mv., hvor der er lagt op til en tilsvarende løsning.

Selv om de nye regioner påtager sig opgaven med regnskabsafslutningen for 2006 og afviklingen af aktiver og passiver, vil der med stor sandsynlighed opstå forespørgsler omkring andre bagudrettede forhold. Hvem skal behandle disse spørgsmål og hvem skal sørge for at baggrundsmaterialet er til stede og den nødvendige dokumentation foreligger. Herunder indgår arkivproblematikken.

Umiddelbart synes det mest nærliggende, at regionen også her påtager sig opgaven, som koordinator og sættes i stand til at besvare de indkomne spørgsmål.

I de afgivende amter skal løsningen af opgaven forberedes, dels ved at det fysiske arkivmateriale samles hvor det er nødvendigt, dels ved at skabe oversigt over hvor evt. decentrale arkiver befinder sig og at man aftalemæssigt sikrer sig adgang til disse. Tilsvarende vil det blive nødvendigt (formålstjenligt), at sikre adgang til det benyttede økonomisystem (også bagudrettet), for at have adgang til forskellige søgemuligheder med informationer, som kan afklare de stillede spørgsmål.

#### **Ansættelsesretlige konsekvenser**

Lovforslaget indeholder som grundlæggende princip at den eller de myndigheder hvortil en opgave overføres i henhold til lovgivningen om kommunalreformen overtager de ansatte der udelukkende eller overvejende er beskæftiget med varetagelse af opgaven. Lovforslaget fastsætter at overtagelsen sker med virkning fra 1. januar 2007.

Som et andet grundlæggende princip indeholder lovforslaget en procedure for overførsel af ansatte der pålægger den myndighed hvorfra opgaver overføres at udarbejde et udkast til aftaler med de myndigheder hvortil opgaverne overføres om fordelingen af blandt andet ansatte.

De udarbejdede aftale udkast er fortrolige indtil der er indgået en aftale eller fordelingen på anden måde er fastsat.

Aftaleudkastene forelægges inden 1. februar 2006 for de myndigheder hvortil opgaverne overføres med henblik på forhandling og med henblik på at der senest 1. maj 2006 er indgået en endelig aftale.

Er det ikke muligt at indgå en aftale inden 1. maj 2006 optages forhandlingerne med de nedsatte delingsråd som mæglere. Er det ikke muligt senest 1. juli 2006 efter mægling at indgå en aftale træffer delingsrådet inden 1. august 2006 en afgørelse om fordelingen. Delingsrådets afgørelser er bindende.

Lovforslaget indeholder bestemmelser om at forvaltningslovens regler om aktindsigt, partshøring og begrundelse sættes ud af kraft i forbindelse med forhandlinger, aftaleindgåelse, vedtagelse af mæglingsforslag og beslutninger.

Lovforslaget fastslår at de pligter og rettigheder der følger af virksomhedsoverdragelsesloven finder tilsvarende anvendelse for personale der er ansat i henhold til overenskomst eller individuel aftale – og som ikke er omfattet af loven. Hermed får alle ikke-tjenestemandsansatte rettigheder og pligter i henhold til virksomhedsoverdragelsesloven.

Parallelt med disse regler gælder dog fortsat de almindelige ansættelsesretlige regler. Dette medfører at væsentlige ændringer i medarbejderens ansættelsesvilkår varsles svarende til den ansattes individuelle opsigelsesvarsel. Dette vil således gælde for væsentlige ændringer i forhold til den ansattes geografiske ansættelsessted, arbejdstid og stillingens indhold – herunder referenceforhold. Det længste varsel vil være seks måneder.

Lovforslagets procedureregler vil derfor kunne gøre det umuligt for den overførende myndighed at varsle væsentlige vilkårsændringer for ikke-tjenestemandsansatte på et så tidligt tidspunkt at det vil

kunne få virkning fra den 1. januar 2007. I de tilfælde hvor et delingsråd skal træffe afgørelse om fordelingen vil varslet tidligst kunne gives med udgangen af august 2006. Dermed vil ændringerne i forhold til den ansatte der har krav på et seks måneders varsel først kunne træde i kraft 1. marts 2007.

Lovforslaget fastsætter at forvaltningslovens regler om aktindsigt, partshøring og begrundelse sættes ud af kraft i forbindelse med forhandlinger, aftaleindgåelse, vedtagelse af mæglingsforslag og beslutninger efter lovens kapitel 3.

Det er i bemærkningerne til lovforslaget anført at det er forudsat at de overførende myndigheder løbende orienterer de ansatte og i den forbindelse giver de ansatte mulighed for at fremsætte ønsker til fordelingen. Det synes således forudsat at undtagelsen fra forvaltningsloven også gælder i forhold til den enkelte medarbejder.

Af lovteksten følger dog at undtagelsen fra forvaltningslovens regler om aktindsigt, partshøring og begrundelse alene gælder for de aftaler der indgås mellem myndighederne og for de afgørelser der træffes af delingsrådene med virkning for myndighederne.

For de afgørelser den overførende myndighed træffer om væsentlige vilkårsændringer for en række ansatte er det ikke ganske klart om forvaltningslovens regler om aktindsigt, partshøring og begrundelse skal iagttages. Afgørelsen træffes i forhold til den enkelte medarbejder. Umiddelbart synes disse afgørelser derfor fortsat at være underlagt af et krav om partshøring, aktindsigt og begrundelse. Dette vil forlænge sagsbehandlingen og dermed kunne udskyde tidspunktet for en ændring af ansættelsesvilkår yderligere.

#### **Uoverensstemmelser**

Endelig skal det bemærkes, at den korte frist høringsfrist og det ganske omfattende og komplicerede lovmateriale gør, at det ikke kan udelukkes, at der kan være oversete problemstillinger eller uhensigtsmæssigheder.

Der kan således være en række uoverensstemmelser i det indbyrdes samspil mellem de forskellige love, herunder i forholdet mellem den mere generelle del af lovgivningen og den mere specifikke sektorlovgivning

I den sammenhæng skal det nævnes, at principperne om at aktiver og passiver skal følge opgaven i procedureloven findes at kollidere konkret med forslåede bestemmelser i forslag til lov om ændring af lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

I forslag til lov om ændring af lov om aktiv beskæftigelsesindsats § 23, stk. 4 i lovforslaget fremgår: "Regionerne overtager den 1. januar 2007 amternes rettigheder og pligter vedrørende arbejdsskadesager for perioden før 1. januar 2007."

Af bemærkningerne fremgår: "Det indebærer specielt en forpligtelse for regionerne til at fortsætte udbetaling af erstatning m.v. vedrørende sager fra selvforsikrede amter. Hertil kommer en pligt til at finansiere skader vedrørende sager fra selvforsikrede amter, når skaderne først anmeldes efter 1. januar 2007, men vedrører perioden før 1. januar 2007."

Når ansvaret for medarbejdere og arbejdsskadeforsikring af medarbejdere – uanset om der er tale om forsikring eller selvforsikring, overføres til andre myndigheder, synes det på baggrund af forslag til procedureloven ulogisk, at regionen i dette tilfælde overtager amternes rettigheder og pligter vedrørende arbejdsskadesager for perioden før 1. januar 200