

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

23. februar 2005

Høringsnotat til Folketingets Kommunaludvalg om Forslag til lov om forpligtende kommunale samarbejder

Modtagne høringssvar

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har modtaget i alt 29 høringssvar.

Følgende hørte myndigheder og organisationer (i alt 13) har afgivet bemærkninger:

Akademikernes Centralorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Landbrug, Datatilsynet, Det kommunale Kartel, Foreningen af Statsamtænd, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Institut for Menneskerettigheder, KL, Kommunale tjenestemænd og overenskomstansatte, Landbrugsrådet, Landsorganisationen i Danmark og Sundhedskartellet.

Følgende myndigheder og organisationer, der ikke har modtaget lovforslaget i høring, (i alt 8) har afgivet bemærkninger:

Danmarks Naturfredningsforening, Danske Fysioterapeuter, Dansk Psykolog Forening, De Samvirkende Invalideorganisationer, Det Centrale Handicapråd, Forbundet af Offentligt Ansatte, Landsforeningen LEV og Svendborg Kommune.

Følgende hørte myndigheder og organisationer (i alt 8) har meddelt, at de ikke har bemærkninger til lovforslaget:

Amtsrådsforeningen, Dansk Industri, Domstolsstyrelsen, Handel, Transport og Serviceerhvervene, Københavns Kommune, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Hovedstadens Udviklingsråd og Statens Seruminstitut.

Følgende hørte myndigheder og organisationer (i alt 16) har ikke afgivet høringssvar:

Advokatrådet, Centralorganisationernes FællesUdvalg, Dansk Byggeri, Dansk ErhvervsFremme, Dansk Handel og Service, Dansk Transport og Logistik, Foreningen af Statsamtsjurister, Frederiksberg Kommune, Håndværksrådet, Konkurrencestyrelsen, Landdistrikternes fællesråd, Landsforeningen af landsbysamfund, Sammenslutning af Danske Småøer, Sammenslutning af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab og Statsansattes kartel.

Bemærkninger til lovforslaget

I det følgende foretages en tværgående gennemgang af de politisk centrale forslag til ændringer af lovforslaget, som er fremkommet i høringssvarene.

Det skal bemærkes, at ud over de punkter, der omtales i det følgende, er der - på baggrund af høringsrunden og ministeriets egen kvalitetssikring af lovforslaget - indarbejdet en række mere tekniske, herunder lovtekniske ændringer i lovforslaget.

1. Overordnede bemærkninger til lovforslagets ordning

1.1. Opfordring til, at der ikke etableres mulighed for at indgå forpligtende kommunale samarbejder som alternativ til en kommunesammenlægning

Det Centrale Handicapråd har anført, at det i stedet for at etablere forpligtende kommunale samarbejder bør sikres, at ingen kommuner efter kommunalreformen har mindre end 20.000 indbyggere.

De Samvirkende Invalideorganisationer har i høringssvar til dette lovforslag og til forslag til lov om revision af den kommunale inddeling ligeledes opfordret til, at muligheden for at etablere forpligtende kommunale samarbejder udgår af lovforslagene.

De to organisationer har herved bl.a. henvist til, at de forpligtende kommunale samarbejder vil kunne skabe stor usikkerhed og tvivl blandt borgerne om, hvilken kommune der varetager hvilke opgaver, og at forpligtende kommunale samarbejder vil svække retssikkerheden for personer med handicap. Endvidere er det anført, at den faglige og økonomiske bæredygtighed i forhold til løsning af opgaver vedrørende personer med handicap ikke vil være til stede.

De Samvirkende Invalideorganisationer har videre anført, at antallet af forpligtende kommunale samarbejder bør minimeres, såfremt muligheden for etablering af sådanne samarbejder ikke helt kan fjernes.

Bemærkninger:

Det er et grundlæggende princip i aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti om kommunalreformen, at et forpligtende kommunalt samarbejde kan være et alternativ til en kommunesammenlægning for kommuner med under ca. 20.000 indbyggere, hvor der ikke er opbakning til en kommunesammenlægning, der kan bringe indbyggertallet op på ca. 20.000 indbyggere.

På denne baggrund har høringssvarene ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

1.2. Forslag om, at kommuner i et forpligtende samarbejde skal samarbejde med samme kommune om løsning af alle opgaver

De Samvirkende Invalideorganisationer har i sit høringssvar til forslaget til lov om revision af den kommunale inddeling anført, at det bør sikres, at kommuner i et forpligtende samarbejde skal samarbejde med samme kommune om løsning af alle opgaver. Der er herved henvist til, at det ellers vil være uklart for borgerne, hvem der løser hvilke opgaver, og at det ikke vil sikre sammenhæng i opgaveløsningen, hvis mennesker med handicap skal have løst deres problemer i flere forskellige kommuner.

Bemærkninger:

Det følger af lovforslagets § 2, stk. 1, at kun én kommune i et forpligtende samarbejde kan udøve opgaverne inden for hvert af de opgaveområder, der er omfattet af lovforslaget. Dette indebærer eksempelvis, at alle opgaver inden for det sociale område,

som er omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder, løses samme sted. Denne bestemmelse forekommer at være tilstrækkelig til at sikre den fornødne sammenhæng i opgaveløsningen også i forhold til borgerne.

På denne baggrund har høringssvaret ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

1.3. Muligheder for opløsning af forpligtende kommunale samarbejder

Det Kommunale Kartel og LO har anbefalet, at mulighederne for at opløse forpligtende kommunale samarbejder belyses nærmere i lovforslaget.

Bemærkninger:

Spørgsmålet om opløsning af forpligtende kommunale samarbejder er allerede behandlet i bemærkningerne til lovforslaget. Det fremgår her, at der af hensyn til de lokale sammenlægningsprocedurer, herunder sammenlægningsudvalgenes nedsættelse, ikke vil være mulighed for i perioden fra fastlæggelsen af den nye kommunale inddeling senest den 1. juli 2005 – dvs. samtidig med udpegelsen af kommuner til de forpligtende samarbejder, jf. lovforslagets § 2, stk. 2 – at træffe beslutning om kommunesammenlægninger. Det fremgår videre, at det forudsættes, at der efterfølgende fremsættes forslag til en ny kommunal inddelingslov, der kan træde i kraft efter den 1. januar 2007, og det vil være naturligt, at et sådant lovforslag indeholder regler om opløsning af forpligtende kommunale samarbejder. Reglerne i et sådant lovforslag skal sikre, at kravene i aftalen om kommunalreformen vedrørende bæredygtighed for kommuner med under ca. 20.000 indbyggere efterleves.

På denne baggrund har høringssvarene ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

2. Forslag om, at flere opgaver og opgaveområder skal være omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder

2.1. Forslag om, at opgaven med beregning og udbetaling af sygedagpengerefusion delegeres parallelt med beskæftigelsesindsatsen

Dansk Arbejdsgiverforening har anbefalet, at lovforslagets § 1, stk. 2, nr. 1, der fastlægger de opgaver, som de forpligtende kommunale samarbejder skal omfatte på beskæftigelsesområdet, bliver suppleret med en bestemmelse, hvorefter beregning og udbetaling af sygedagpengerefusion også delegeres.

Bemærkninger:

Afgrænsningen af de opgaver på beskæftigelsesområdet, der skal indgå i de forpligtende samarbejder, svarer til afgrænsningen af de opgaver, der foreslås lagt i de fremtidige jobcentre, jf. det samtidigt fremsatte forslag til lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. Beregning og udbetaling af sygedagpengerefusion er ikke omfattet af hverken de forpligtende samarbejder eller de fremtidige jobcentre. Dette følger af princippet i forslaget til lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats om, at vurderingen af en borgers ret til en forsørgelsesydelse og udmålingen af ydelsen skal foregå adskilt fra beskæftigelsesindsatsen.

Ingen af lovforslagene er til hinder for, at en kommune – ligesom det allerede er muligt efter gældende lovgivning – kan etablere en virksomhedsservice med én indgang, hvor virksomheder, der er beliggende i kommunen, kan henvende sig, uanset om medarbejderen bor i kommunen eller i en anden kommune, og hvor der kan gives generel vejledning og rådgivning samt etableres kontakt til den sagsbehandler i hjemkommunen, der tager sig af beregning og udbetaling af sygedagpengerefusion. En sådan service kan etableres i alle kommuner og kan formidle kontakt til en bred kreds af kommuner, hvilket ofte vil være relevant, hvis alle en virksomheds medarbejdere skal være dækket.

På denne baggrund har høringssvaret ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

2.2. Forslag om, at kommunale sundhedsopgaver skal være omfattet af lov om forpligtende samarbejder

Danske Fysioterapeuter har stillet forslag om, at alle kommunale sundhedsopgaver efter forslaget til sundhedslov, herunder forebyggende sundhedsydelse til børn og unge, al kommunal tandpleje, hjemmesygepleje, behandling for alkoholmisbrug og lægelig behandling af stofmisbrugere, skal være omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder, idet foreningen finder, at opgaverne vanskeligt kan løftes af kommuner med under ca. 20.000 indbyggere.

Bemærkninger:

Kommunale sundhedsydelser er ikke et af de opgaveområder, der efter aftalen om kommunalreformen skal være omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder. De forpligtende kommunale samarbejder omfatter efter aftalen på sundhedsområdet alene genoptræning, der ikke foregår under sygehusindlæggelse. Efter aftalen skal - af hensyn til en enstrengt opgavevaretagelse - også nogle af de hidtidige kommunale opgaver indgå i samarbejdet. Hensynet til en enstrengt opgavevaretagelse findes imidlertid ikke at kunne begrunde, at yderligere kommunale sundhedsopgaver skal være omfattet af lovforslaget.

På denne baggrund har høringssvaret ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

2.3. Forslag om, at yderligere enkelte kommunale opgaver på det sociale område skal være omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder

2.3.1. Landsforeningen LEV har foreslået, at §§ 12 og 42 i forslaget til lov om social service, der vedrører henholdsvis tilbud om gratis rådgivning til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer og hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende og kronisk eller langvarig lidelse, skal være omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder.

De Samvirkende Invalideorganisationer har fremsat tilsvarende synspunkter for så vidt angår § 42 i forslaget til lov om social service.

Bemærkninger:

Opgaverne efter §§ 12 og 42 i forslaget til lov om social service har en sådan sammenhæng med de opgaver på handicapområdet, som i øvrigt foreslås omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder, at det vil styrke sammenhængen i de omfattede kommuners indsats på området, såfremt de omfattes af samarbejderne.

På denne baggrund er høringssvarene imødekommet.

2.3.2. Landsforeningen LEV har endvidere foreslået, at de opgaver omfattet af § 52 i forslaget til lov om social service, der vedrører børns og unges anbringelse uden for hjemmet og andre foranstaltninger med det formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte, bør være omfattet af de forpligtende samarbejder. Landsforeningen har herved henvist til, at der ved behandlingen af sådanne sager vedrørende børn og unge med udviklingshæmning stilles store krav til sagsbehandlingen.

De Samvirkende Invalideorganisationer har foreslået, at aflastningsordning for børn og unge efter § 52, stk. 3, nr. 5, i forslaget til lov om social service, bør være omfattet af de forpligtende samarbejder.

Bemærkninger:

De opgaver omfattet af § 52 i forslaget til lov om social service, der vedrører børns og unges anbringelse uden for hjemmet og andre foranstaltninger med det formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte, har en nær sammenhæng med de øvrige kommunale beføjelser på børne- og ungeområdet, der ikke foreslås omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder.

På denne baggrund har høringssvarene ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

2.3.3. De Samvirkende Invalideorganisationer har anført, at der i lovforslaget mangler sammenhæng og stringens i valget af de bestemmelser, der skal være omfattet af de forpligtende samarbejder på det sociale område.

De Samvirkende Invalideorganisationer har herved anført, at som følge af, at opgaven vedrørende dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige husholdning til personer med særlige behov, jf. forslaget til lov om social service § 100, foreslås omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder, bør også andre bestemmelser i det nævnte lovforslag, f.eks. § 83 om personlig og praktisk hjælp, være omfattet af samarbejderne.

Videre har De Samvirkende Invalideorganisationer anført, at som følge af, at opgaven vedrørende ydelse af ledsageordning til personer under 67 år, der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, jf. forslaget til lov om social service § 97, foreslås omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder, bør også opgaverne vedrørende bestemmelserne i det nævnte lovforslags § 95 om tilskud som alternativ til personlig og praktisk hjælp og § 96 om tilskud til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne være omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder.

Bemærkninger:

Ved lovforslagets afgræsning af de opgaver på det sociale område, der skal være omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder, findes der generelt at være taget de fornødne hensyn til opgavernes indbyrdes sammenhæng. Det er dog som anført ovenfor fundet hensigtsmæssigt at lade opgaverne efter §§ 12 og 42 i forslaget til lov om social service være omfattet af de forpligtende samarbejder.

Særligt vedrørende forslagene om at lade §§ 83, 95 og 96 i lov om social service være omfattet af de forpligtende samarbejder skal det anføres, at det er vurderet, at opgaver vedrørende personlig og praktisk hjælp og ydelser, der træder i stedet for sådan hjælp, bør varetages i borgerens hjemkommune.

På denne baggrund har høringssvarene ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, jf. dog ovenfor under pkt. 2.3.1.

2.4. Bestemmelsen om, at de forpligtende samarbejder ikke omfatter kommunale opgaver efter miljøbeskyttelsesloven, jordforureningsloven og vandforsyningsloven i det omfang, en kommunalbestyrelse i et forpligtende kommunalt samarbejde deltager i et kommunalt fællesskab herom

Dansk Landbrug og Landbrugsrådet har anført, at man finder det stærkt uhensigtsmæssigt, at kommuner, der indgår i et forpligtende kommunalt samarbejde, efter lovforslagets § 14 kan undgå at samarbejde om visse opgaver natur- og miljøområdet efter den samarbejdsform, som lovforslaget foreskriver, hvis disse opgaver i stedet løses i et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse. Det fremgår, at det generelt er organisationernes holdning, at kommunale samarbejder i form af kommunale fællesskaber på miljøområdet, herunder i form af miljøcentre, er uønskede. Herudover fremgår det, at organisationerne finder det uhensigtsmæssigt, at kommunale fællesskaber på de omhandlede opgaveområder er et alternativ til den samarbejdsform, som følger af lovforslaget.

Bemærkninger:

Miljøministeren vil på et senere tidspunkt lægge op til en nærmere stillingtagen til, hvilke beføjelser de fælleskommunale samarbejder på miljøområdet skal have – også i lyset af, hvordan kvalitetsstyringsordningen på natur- og miljøområdet udformes. Der henvises herved til miljøministerens svar i oktober 2004 på spørgsmål nr. 370 og 372 (alm. del.) fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

Miljøministeren vil således foretage en mere generel vurdering af, hvilke beføjelser de fælleskommunale samarbejder, herunder § 60-fællesskaber, skal have i fremtiden. De spørgsmål, der rejser sig i denne forbindelse, er ikke egnede til at blive behandlet i forbindelse med dette lovforslag.

Som det fremgår af lovforslaget er formen for de forpligtende samarbejder delegation, og samarbejde i kommunale fællesskaber er ikke generelt et alternativ til disse forpligtende kommunale samarbejder. Det er imidlertid på netop miljøbeskyttelseslovens,

jordforureningslovens og vandforsyningslovens område vurderet, at der er behov for, at kommuner i forpligtende kommunale samarbejder desuagtet skal kunne vælge at varetage opgaverne inden for rammerne af kommunale fællesskaber. Baggrunden herfor er, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der på disse opgaveområder i vidt omfang allerede eksisterer kommunale fællesskaber, navnlig i form af miljøcentre og forsyningsselskaber, og at den faglige bæredygtighed på disse opgaveområder normalt bedst tilgodeses i et kommunalt fællesskab, der i praksis i de fleste tilfælde dækker langt flere kommuner end de forpligtende kommunale samarbejder.

På denne baggrund har høringssvarene ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

3. Bemærkninger vedrørende de nærmere vilkår for samarbejdet, herunder hensynet til borgerne

3.1. Forskellige retningslinier for og klarheden i ansvarsfordelingen i opgavevaretagelsen for de forskellige kommuner i et forpligtende kommunalt samarbejde

De Samvirkende Invalideorganisationer har kritiseret det forhold, at retningslinierne for sagsbehandlingen inden for de enkelte opgaveområder ikke nødvendigvis er de samme for hver kommune i et samarbejde.

Dansk Psykolog Forening har anført, at kommunale samarbejder, som der i dag findes mange af inden for de Pædagogisk Psykologiske Rådgivninger (PPR), kan give unødigt bureaukrati og uklar ansvarsfordeling. Foreningen har anført, at der bør være en entydig ansvarsplacering for de beslutninger, der træffes af forvaltningen, og at dette bør være den direkte valgte kommunalbestyrelse.

Bemærkninger:

Det følger af, at samarbejdsformen efter lovforslaget er delegation, at den delegerende kommune bevarer ansvaret for opgavevaretagelsen. Det er derfor den delegerende kommune, der inden for lovgivningens rammer skal fastsætte retningslinier for opgavevaretagelsen, som den bemyndigede kommune er forpligtet til at følge. Lovforslaget placerer således entydigt ansvaret for opgavevaretagelsen hos den delegerende kommune.

En ordning, hvorefter alle kommuner i et forpligtende samarbejde var forpligtede til at have de samme retningslinier for opgavevaretagelsen, ville indebære, at ansvaret for opgavevaretagelse over for hver kommunes borger ikke var placeret hos den pågældende kommunalbestyrelse.

På denne baggrund har høringssvarene ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

3.2. Placering af tilsynsforpligtelsen med udøvelsen af de opgaver, der er omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder

Det Centrale Handicapråd og De Samvirkende Invalideorganisationer har anført kritik af, at tilsynet med udøvelsen af de opgaver, der er omfattet af de forpligtende kommu-

nale samarbejder, er placeret hos den delegerende kommune. Det Centrale Handicapråd har opfordret til, at tilsynet praktisk varetages af den kommune, der udøver opgaverne.

Bemærkninger:

Det følger af, at samarbejdsformen i de forpligtende kommunale samarbejder er delegation, at den delegerende kommune har pligt og ret til at føre tilsyn med udøvelsen af opgaverne. Det tilføjes, at den særlige tilsynspligt for kommunalbestyrelsen, som bl.a. for så vidt angår opgaver efter lov om social service følger af § 16 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, efter lovforslaget – for så vidt angår opgaver omfattet af loven – foreslås omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder og henlagt til den kommune, der udøver opgaverne.

På denne baggrund har høringssvarene ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

3.3. Særlig informationsforpligtelse for kommunerne i et forpligtende kommunalt samarbejde

Det Centrale Handicapråd har under henvisning til, at borgere med handicap har særlige behov, som gør dem til hyppige brugere af de ydelser, som lovforslaget omfatter, opfordret til, at kommuner omfattet af lovforslaget pålægges en forpligtelse til at sikre, at information om det forpligtende kommunale samarbejde når ud til alle borgere i kommunen. Rådet har anført, at det er altafgørende, at sådan information er tilgængelig for borgere med handicap. Rådet har anført, at der bør være en helt særlig informationsforpligtelse for de kommuner, der inden for et samarbejde delegerer udøvelsen af opgaver.

Bemærkninger:

Som bemærket af Det Centrale Handicapråd fremgår det allerede af lovforslaget, at det forudsættes, at de omfattede kommuner forud for det forpligtende samarbejdes ikrafttræden orienterer borgerne herom. Det anses ikke fornødent at præcisere dette yderligere i lovforslaget, og det anses ikke hensigtsmæssigt, at der i lovforslaget fastsættes centrale retningslinier for, hvorledes orienteringen skal ske. Det bør derimod afgøres af den enkelte kommunalbestyrelse, hvorledes orienteringen af kommunens borgere på baggrund af de lokale forhold bedst sker, herunder i hvilket omfang der er behov for særlige tiltag for at sikre en tilstrækkelig orientering af f.eks. borgere med handicap.

På denne baggrund har høringssvaret ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

3.4. Vedrørende udveksling af oplysninger imellem den eller de delegerende kommunalbestyrelser og den bemyndigede kommunalbestyrelse i et forpligtende kommunalt samarbejde

3.4.1. De Samvirkende Invalideorganisationer, Det Centrale Handicapråd, Det Kommunale Kartel og Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd har udtrykt bekymring for de retssikkerhedsmæssige aspekter ved bestemmelserne i lovforslagets § 7, stk. 1-3, vedrørende udveksling af oplysninger imellem den eller de delegerende

kommunalbestyrelser og den bemyndigede kommunalbestyrelse i et forpligtende kommunalt samarbejde.

Datatilsynet har i anledning af § 7, stk. 1 og 2, i lovforslaget anbefalet, at det meget nøje overvejes, om der er grundlag for at fravige de strenge betingelser for videregivelse af personfølsomme oplysninger på det sociale område, som følger af bestemmelsen i persondatalovens § 8, stk. 3, i helt generel form.

Bemærkninger:

Forvaltningslovens § 28 om videregivelse og persondatalovens § 8, stk. 3, tager udgangspunkt i en traditionel arbejdstilrettelæggelse, hvor opgaven løses af en enkelt myndighed, og tager således ikke højde for den helt særlige lovbestemte samarbejds-konstruktion mellem to eller flere kommuner, som de forpligtende kommunale samarbejder udgør. Det er nødvendigt for, at et sådant samarbejde kan fungere, at der fastsættes klare og administrerbare regler, der muliggør den fornødne udveksling af alle typer af oplysninger, herunder følsomme oplysninger, til brug for udøvelsen af opgaverne. Lovforslagets § 7, stk. 1-3, fastsætter sådanne regler.

Det tilføjes, at reglerne i lovforslaget ikke giver hjemmel til ubegrænset udveksling af oplysninger. Der gælder således – i overensstemmelse med, hvad der i almindelighed gælder som betingelse for, at en forvaltningsmyndighed kan indhente oplysninger – krav om, at udvekslingen af oplysninger er fornøden til udførelsen af opgaven. Heri ligger, som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at den kommunalbestyrelse, der modtager oplysningerne, har et sagligt begrundet behov herfor med henblik på udførelsen af opgaverne, og at udvekslingen af oplysninger er nødvendig. Endvidere forudsætter udveksling af oplysninger omfattet af persondataloven, at anvendelsen af oplysningerne sker inden for rammerne af finalité-princippet, jf. persondatalovens § 5, stk. 2, hvorefter indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål.

De nævnte bestemmelser giver således ikke fri adgang til at udveksle oplysninger, men giver adgang til, at den delegerende og den bemyndigede kommune kan udveksle oplysninger i det omfang, udvekslingen er saglig og nødvendig for henholdsvis den bemyndigede kommunes udøvelse af en opgave omfattet af bemyndigelsen og den delegerende kommunes varetagelse af opgaver, som efter lovgivningen påhviler den. Bestemmelserne om den delegerende kommunes indhentelse af oplysninger fra den bemyndigede kommune til brug for varetagelsen af opgaver, som efter lovgivningen påhviler den delegerende kommune, gælder endvidere alene i det omfang de nævnte oplysninger er indhentet af den bemyndigede kommune som led i udøvelsen af en opgave omfattet af bemyndigelsen.

Høringssvarene har givet anledning til enkelte præciseringer i lovforslagets § 7, stk. 1, og i bemærkningerne.

3.4.2. Institut for Menneskerettigheder har på baggrund af reglerne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) art. 8 om respekt for privatlivet gjort gældende, at lovforslagets § 7, stk. 1-3, er udtryk for en udvikling mod begrænset frem for øget beskyttelse af den enkelte borgers rettigheder og retssikkerhed. For at opnå en effektiv beskyttelse af borgerens personoplysninger og adgang til disse, er det efter instituttets

vurdering afgørende, at fornødenhedskravet i § 7, stk. 1 og 2, udfyldes og anvendes i overensstemmelse med lovforslagets bemærkninger og under iagttagelse af menneskerettens særlige nødvendigheds- og proportionalitetskrav.

Bemærkninger:

Ministeriet er af den opfattelse, at udveksling af oplysninger i de situationer, som er omfattet af lovforslagets § 7, stk. 1-3, vil kunne ske inden for rammerne af menneskerettighedskonventionerne, persondatadirektivet samt persondatalovens § 5, stk. 1.

Der er efter ministeriets opfattelse ikke noget behov for, at myndighederne konkret vurderer, om udveksling af oplysninger efter lovforslaget opfylder et samfundsmæssigt behov eller er proportional.

Dette skyldes karakteren af de situationer, hvor der kan ske udveksling efter lovforslagets regler. Reglerne finder kun anvendelse for udveksling af oplysninger mellem kommuner i tilfælde, hvor behovet for udveksling er en følge af en lovbestemt delegation af udøvelsen af opgaver. Endvidere er det som nævnt ovenfor et krav, at udvekslingen af oplysningerne er saglig og nødvendig for, at den kommune, der indhenter oplysningen, kan løse den pågældende opgave. Efter ministeriets opfattelse vil udveksling af oplysninger i sådanne situationer være i samfundets – og ikke mindst borgerens – interesse og være proportional.

På denne baggrund har høringssvaret ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget ud over de præciseringer, der er nævnt ovenfor.

3.5. Vedrørende aktindsigt i interne dokumenter

3.5.1. De Samvirkende Invalideorganisationer, Det Centrale Handicapråd og Det Kommunale Kartel har udtrykt bekymring for de retssikkerhedsmæssige aspekter ved bestemmelserne i lovforslagets § 7, stk. 5, hvorefter arbejdsdokumenter, der i henhold til offentlighedsloven og forvaltningsloven er interne, og som udveksles mellem en delegerende kommune og en bemyndiget kommune som led i et forpligtende kommunalt samarbejde, bevarer deres interne karakter. Bestemmelsen indebærer en fravigelse af offentlighedslovens og forvaltningslovens regler om aktindsigt.

Institut for Menneskerettigheder har på baggrund af reglerne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) art. 8 om respekt for privatlivet gjort gældende, at lovforslagets § 7, stk. 5, er udtryk for en udvikling mod begrænset frem for øget beskyttelse af den enkelte borgers rettigheder og retssikkerhed. Det er instituttets vurdering, at undtagelsen for interne dokumenter fra aktindsigt og en absolut anvendelse af det nugældende væsentlighedskrav i forhold til faktiske oplysninger, vil kunne være uforeneligt med EMRK art. 8 i konkrete sager. Der må efter instituttets opfattelse i tilknytning til sådanne aktindsigtsanmodninger foretages en vurdering af ansøgerens interesse i aktindsigt, der omfatter såvel karakteren af interessen, forvaltningens positive forpligtelse til at imødekomme denne samt en proportionalitetsgrundsætning.

Bemærkninger:

Reglen i lovforslagets § 7, stk. 5, vedrører en situation, hvor arbejdsdokumenter udveksles mellem kommuner i tilfælde, hvor behovet for udveksling af dokumenterne er en følge af en lovbestemt delegation af udøvelsen af opgaver. Havde kommunen – i overensstemmelse med den kompetencefordeling, der i øvrigt følger af lovgivningen, og den deraf følgende arbejdstilrettelæggelse – udøvet opgaven selv, ville offentlighedslovens og forvaltningslovens regler om aktindsigt i interne arbejdsdokumenter derfor under alle omstændigheder have fundet anvendelse. Borgeren stilles således ikke ringere, men stilles ligesom, hvis opgaverne havde været løst i overensstemmelse med den sædvanlige kompetencefordeling, hvor opgaven løses af en enkelt myndighed.

Ministeriet finder på den baggrund ikke, at bestemmelsen om interne arbejdsdokumenter giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Lovforslagets § 7, stk. 5, medfører, at offentlighedslovens og forvaltningslovens almindelige bestemmelser om undtagelse af aktindsigt i interne arbejdsdokumenter finder anvendelse på interne arbejdsdokumenter, der udveksles efter lovens regler. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er inkorporeret i dansk ret, jf. senest lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998, og danske myndigheder, herunder kommuner, er således forpligtede til at følge de regler og principper, som fremgår eller kan udledes af denne konvention.

Høringssvaret har givet anledning til fremhævelse i bemærkningerne til lovforslaget af, at § 7, stk. 5, alene gælder i tilfælde, hvor interne arbejdsdokumenter udveksles efter § 7, stk. 1-3.

3.5.2. Datatilsynet har givet udtryk for den opfattelse, at bestemmelsen i lovforslagets § 7, stk. 5, må antages at medføre en vis begrænsning i retten til indsigt i medfør af persondataloven. Tilsynet går ud fra, at det er en tilsigtet konsekvens af lovforslaget. Tilsynet foreslår, at forholdet omtales i bemærkningerne til loven.

Bemærkninger:

Bestemmelsen indebærer en fravigelse af offentlighedsloven og forvaltningsloven, og den vil medføre en tilsvarende begrænsning i forhold til persondatalovens indsichtsregler, idet disse regler henviser til offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at det vil være uhensigtsmæssigt, at selve delegationen efter lovforslagets § 2, stk. 1, bevirker, at der skal meddeles aktindsigt i oplysninger, som ellers ville være undtaget fra aktindsigt, og at der derfor i lovforslagets § 7, stk. 5, er indsat en bestemmelse, hvorefter arbejdsdokumenter, som videregives efter lovforslagets § 7, stk. 1-3, og som efter offentlighedsloven eller forvaltningsloven er interne, ikke som følge af videregivelsen mister deres interne karakter.

Bestemmelsen vil som følge af sit formål medføre en tilsvarende begrænsning i forhold til persondatalovens indsichtsregler.

På denne baggrund er Datatilsynets forslag imødekommet således, at en omtale af bestemmelsens betydning i forhold til persondatalovens indsichtsregler er indføjet i bemærkningerne.

4. Personalemæssige forhold

4.1. Lovforslagets personalebestemmelser (Personalestyrelsens bemærkninger)

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Akademikernes Centralorganisation, Forbundet af Offentligt Ansatte, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd og Det Kommunale Kartel og KL er fremkommet med bemærkninger til lovforslagets personalebestemmelser.

Organisationerne har fremsat bemærkninger om ansættelsesområde, varsling, forvaltningslov, kollektive rettigheder, medarbejdernes mulighed for fremsættelse af ønsker og medarbejderinddragelse.

For bemærkninger hertil henvises til høringsnotatet vedrørende forslaget til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen.

Alene bemærkninger vedrørende personaleforhold, som ikke også er fremsat i relation til forslaget til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen, kommenteres i de følgende afsnit udarbejdet af Personalestyrelsen.

4.1.1. Videreførelse af overenskomster

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte og Det Kommunale Kartel forudsætter, at de medarbejdere, der overføres fra den delegerende kommune til en bemyndiget kommune, efter overdragelsen er omfattet af den med Kommunernes Landsforening indgåede relevante overenskomst, og at eventuelle rettigheder i henhold til lokale aftaler, indgået med den delegerende kommune, videreføres, indtil disse opsiges efter de gældende arbejdsretlige regler herom eller andet aftales.

Bemærkninger:

Spørgsmålet om videreførelse af kollektive overenskomster reguleres af virksomhedsoverdragelsesloven og almindelige arbejdsretlige principper. Der er derfor ikke behov for yderligere præcisering.

På denne baggrund har høringssvarene ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

4.1.2. Ansættelsesområdet for tjenestemænd

Forbundet af Offentligt Ansatte mener, at tjenestemænd skal have mulighed for at vurdere ændringernes konsekvenser af det udvidede ansættelsesområde, da forudsætningen for indgåelsen af tjenestemandsansættelsen ændres væsentligt. I bemærkningerne til lovforslaget gøres der også opmærksom på, at ændringer ikke skulle tåles, hvis der ikke havde været tale om en generel kommunesammenlægning.

Bemærkninger:

Tjenestemændene overføres til ansættelse i en anden kommune og får samme ansættelsesområde som andre tjenestemænd i den kommune. Det er hensigtsmæssigt, at sammenlignelige tjenestemænd, der er ansat ved samme myndighed, har samme ansættelsesområde.

På denne baggrund har høringssvaret ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

4.2. Personalebestemmelser i forbindelse med opløsning af forpligtende samarbejder

Sundhedskartellet har anbefalet, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, at der i en ny inddelingslov med ikrafttræden efter den 1. januar 2007 vil blive taget stilling til, hvordan der skal forholdes med hensyn til ansatte efter opløsningen af et forpligtende kommunalt samarbejde.

Bemærkninger:

Vedrørende opløsning af forpligtende kommunale samarbejder henvises til afsnit 1.3. ovenfor.

Lovforslaget regulerer – som det fremgår af bemærkningerne – ikke opløsningen af forpligtende kommunale samarbejder, og bemærkninger om de nærmere vilkår herfor bør derfor ikke indgå i lovforslaget. Behovet for bestemmelser om personalemæssige forhold vil blive overvejet i forbindelse med udarbejdelsen af et forslag til en ny inddelingslov.

På denne baggrund har høringssvaret ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

4.3. Ændringer som konsekvens af høringssvar til forslaget til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen

Der er herudover i lovforslagets bestemmelser vedrørende personalemæssige forhold foretaget visse ændringer som konsekvens af de ændringer, som høringssvarene til forslaget til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen har givet anledning til i dette lovforslag. Det drejer sig navnlig om følgende ændringer:

- Kriteriet for fordelingen af ansatte er ændret fra "ansatte, der udelukkende eller overvejende beskæftiger sig med udøvelsen af opgaver på det pågældende opgaveområde." til "ansatte, der udelukkende eller helt overvejende beskæftiger sig med udøvelsen af opgaver på det pågældende opgaveområde", jf. lovforslagets § 8, stk. 1.
- Fristerne for aftale- og delingsrådsprocedure for fordelingen af ansatte er fremrykket, således at aftale mellem den delegerende og den bemyndigede kommune om, hvilke ansatte der skal overføres, skal være indgået inden den 15. juli 2006 – mod tidligere 1. september 2006, og delingsrådsbeslutning skal være truffet inden den 15. august 2006 – mod tidligere 1. oktober 2006, jf. lovforslagets § 8, stk. 2.

- I forbindelse med proceduren for fordeling af ansatte efter dette lovforslag vil gælde de nye bestemmelser i forslaget til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen om orientering af repræsentanter for de ansatte og de ansatte om fremgangsmåden for indgåelse af aftaler om fordeling af ansatte mv., jf. lovforslagets § 8, stk. 3.
- Bestemmelserne vedrørende udbetaling af pension til tjenestemænd er udvidet til at gælde andre ansatte, der har en pensionsordning, der i det væsentlige giver samme rettigheder som tjenestemandspensionsordninger, jf. lovforslagets § 10, stk. 2.

Der henvises herved til høringsnotat vedrørende forslaget til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen.

For at sikre, at der sker en fordeling mellem den delegerende og den bemyndigede kommune af pensionsforpligtelsen vedrørende tjenestemænd og andre ansatte, der har en pensionsordning, der i det væsentlige giver samme rettigheder som tjenestemandspensionsordninger, er der herudover i lovforslaget fastsat en bestemmelse, hvorefter aftaleudkast og aftale henholdsvis delingsrådsbeslutning om fordelingen af ansatte mellem den delegerende og den bemyndigede kommune tillige skal omfatte fordelingen af denne pensionsforpligtelse, jf. lovforslagets § 8, stk. 2.

5. Særligt vedrørende øer, der i dag udgør – eller er på vej til at danne – én selvstændig kommune, og hvor kommunalbestyrelsen ikke ønsker, at kommunen skal indgå i en kommunesammenlægning.

5.1. Frivillighed i aftaler om forpligtende kommunale samarbejder

Svendborg Kommune har anført, at kommunen finder det helt afgørende for et vellykket forpligtende samarbejde, at der er tale om en frivillig aftale mellem to parter, der begge konstruktivt ønsker samarbejde. I tilfælde, hvor et forpligtende samarbejde ikke længere fungerer til begge parter tilfredshed, må begge parter efter kommunens opfattelse sikres lige muligheder for at opsige samarbejdet.

Bemærkninger:

Det følger af aftalen om kommunalreformen, at der skal tages særligt hensyn til de øer, der i dag udgør – eller er på vej til at danne – én selvstændig kommune, og hvor kommunalbestyrelsen ikke ønsker, at kommunen skal indgå i en kommunesammenlægning. Disse kommuner skal derfor efter aftalen anmodes om at fremkomme med bidrag til, hvordan bæredygtighed kan sikres ved forpligtende samarbejder med kommuner på fastlandet. For at sikre, at der i overensstemmelse med aftalen kan tages særligt hensyn til ø-kommuner, der ønsker at forblive selvstændige kommuner, er der derfor ved lovforslaget givet mulighed for at fravige visse af de generelle retningslinier vedrørende forpligtende kommunale samarbejder, der ellers følger af aftalen. Efter lovforslagets § 2, stk. 5, skal der ved udpegelsen af de forpligtende kommunale samarbejder tages særligt hensyn til, at kommunalbestyrelsen i en kommune, der udgør en ø, ønsker at indgå i et forpligtende samarbejde efter loven. Der skal endvidere tages særligt hensyn til, at kommunalbestyrelserne i de kommuner, der udgør en ø, og som ønsker at indgå i

en kommunesammenlægning, der alene omfatter kommunerne på øen, ønsker at indgå i et forpligtende samarbejde efter loven. Efter bemærkningerne til denne bestemmelse vil indenrigs- og sundhedsministeren kunne beslutte, at en kommune på fastlandet skal indgå et forpligtende samarbejde med en sådan ø-kommune, uanset at kommunalbestyrelsen i den pågældende fastlandskommune ikke har ønsket et sådant samarbejde.

Vedrørende opløsning af forpligtende kommunale samarbejder henvises til afsnit 1.3. ovenfor.

På denne baggrund har høringssvaret ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

5.2. Bestemmelsen i lovforslagets § 11, stk. 1, om dispensation fra lovens regler

Dansk Naturfredningsforening har kritiseret, at indenrigs- og sundhedsministeren efter lovforslagets § 11, stk. 1, kan beslutte, at et forpligtende kommunalt samarbejde vedrørende en ø-kommune ikke skal omfatte natur- og miljøområdet. Foreningen har herved henvist til frygt for, at kortsigtede udviklingsinteresser helt vil dominere over langsigtede natur- og miljøinteresser, hvis mindre ø-samfund selv får kompetencen til at forvalte natur- og miljølovgivningen.

Bemærkninger:

§ 11, stk. 1, indeholder en generel mulighed for, at indenrigs- og sundhedsministeren kan fravige lovens ordning for grupper af kommuner, for hvilke særlige omstændigheder gør sig gældende. Bestemmelsen er påtænkt anvendt for så vidt angår forpligtende samarbejder omfattende øer, der udgør eller er på vej til at danne én selvstændig kommune. Bestemmelsen har således til formål at sikre, at der i overensstemmelse med aftalen om kommunalreformen kan tages særligt hensyn til ø-kommuner, der ønsker at forblive selvstændige. En fravigelse efter bestemmelsen vil eksempelvis kunne bestå i, at et opgaveområde, der efter lovforslaget er omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder, desuagtet varetages af kommunen selv. Der vil imidlertid ved stillingtagen til, om der skal meddeles sådan dispensation efter bestemmelsen blive foretaget en afvejning af de særlige hensyn til ø-kommunerne og andre modsatrettede hensyn, herunder hensynet til en fagligt forsvarlig opgavevaretagelse.

På denne baggrund har høringssvaret ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.