



## Socialministeriets og socialstyrelsens tilsyn m. v. efter bistandsloven

FOB nr. 80.677

*Udtalt, at jeg fandt det ønskeligt, at spørgsmålene om indholdet af socialstyrelsens/socialministeriets tilsynsvirksomhed inden for institutionsområdet blev set i en bredere sammenhæng (med socialstyrelsens og socialministeriets beføjelser i øvrigt på navnlig bistandslovens område) og blev undergivet en nærmere overvejelse - f. eks. i en arbejdsgruppe - med henblik på dels en nærmere kortlægning af de foreliggende problemer, dels en nærmere afklaring af de gældende regler, navnlig i bistandsloven og de administrative bestemmelser, der slutter sig dertil.*

(J. nr. 1980-916-06).

I skrivelse af 19. august 1980 rettede jeg henvendelse til socialministeriet på baggrund af den forudgående offentlige debat om forholdene på de amtskommunale døgninstitutioner for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap, herunder institutionen »Svaneparken«. Der var under denne debat rejst spørgsmål om, hvorvidt forholdene på institutionerne var forsvarlige, herunder om, hvorvidt amtskommunerne opfyldte deres forpligtelser med hensyn til forsorgens serviceniveau. Der var i forbindelse hermed rejst spørgsmål om en undersøgelse fra min side i en skrivelse af 12. august 1980 fra folketingsmedlem Birthe Nielsen, og umiddelbart efter min skrivelse af 19. august 1980 til socialministeriet modtog jeg en skrivelse af 18. august 1980 fra Åndssvageforsorgens Personaleforbund i Frederiksborg amt, som jeg med skrivelse af 21. august 1980 oversendte til socialministeriet i tilslutning til skrivelser af 19. august 1980.

Jeg fandt ikke på det foreliggende grundlag at burde gå nærmere ind på de konkrete problemer, der var rejst i de to ovennævnte henvendelser til mig.

Derimod fandt jeg på det foreliggende grundlag, at der var anledning til at søge tilvejebragt en nærmere afklaring af, i hvilket omfang der påhviler socialministeriet/socialstyrelsen pligt og ansvar med hensyn til at føre tilsyn m.v. med de omtalte institutioner, jfr. herved socialministerens besvarelse den 5. august 1980 (Folketingstidende 1979/80, sp. 11717-18) af et spørgsmål (nr. 1093) i folketinget fra Birthe Nielsen.

I min skrivelse af 19. august 1980 til socialministeriet anførte jeg nogle centrale bestemmelser vedrørende socialministeriets og socialstyrelsens tilsynspligt m.v. og anførte i øvrigt bl. a. følgende:

»...

Efter min mening illustrerer de foreliggende problemer et behov for, at der sker en nærmere stillingtagen til spørgsmålet om rækkevidden af so-

cialstyrelsens/socialministeriets ovenfor omtalte tilsynspligt; jeg sigter herved dels til spørgsmålet om fremgangsmåden for tilsynsudøvelse, dels til spørgsmålet om, på hvilket grundlag socialstyrelsen/socialministeriet kan foretage noget som tilsynsmyndighed over for amtskommunerne, dels til spørgsmålet om, hvilke indgrebsmuligheder styrelsen/ministeriet har (arter af pålæg, henstillinger m.v.).

Jeg anmoder socialministeriet om at ville fremkomme med en begrundet udtalelse med stillingtagen til det ovennævnte spørgsmål.

Jeg anmoder endvidere socialministeriet om at oplyse, hvad der fra socialstyrelsens/socialministeriets side måtte være foretaget efter den 1. januar 1980 med henblik på at påse, at de ovenfor omtalte døgninstitutioner har fungeret i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige forudsætninger for udlægningen og under iagttagelse af de i henhold til udlægningslovens § 7 fastsatte udbygningsplaner - og i forbindelse hermed, om der har foreligget spørgsmål om indgriben fra styrelsen/ministeriets side i anledning af tilsidesættelse af de pligter, der følger af det nævnte retsgrundlag. Jeg anmoder endvidere i denne forbindelse om oplysning om, hvorvidt socialministeriet har godkendt afvigelser fra »§ 7-planerne«.

Jeg anmoder desuden om en udtalelse fra socialministeriet om, hvorvidt der på § 7-planerne (og/eller andet retsgrundlag) kan støttes forpligtelser for amtskommunerne med hensyn til omfang, art og uddannelse af personale på døgninstitutionerne.

Jeg skal endelig anmode om at blive gjort bekendt med de oplysninger, der foreligger for socialstyrelsen og socialministeriet om udviklingen af serviceniveauet på de omtalte døgninstitutioner i tiden efter den 1. januar 1980, samt om at blive underrettet om, hvorvidt oplysningerne har givet/giver socialstyrelsen og socialministeriet anledning til overvejelser om at foretage noget som tilsynsmyndigheder.

...«

Jeg modtog derefter en udførlig redegørelse af 24. oktober 1980 fra socialministeriet, bilagt udtalelser af 16. september og 15. oktober 1980 fra henholdsvis socialstyrelsen og Amtsrådsforeningen i Danmark.

Socialstyrelsen udtalte i skrivelsen af 16. september 1980 bl. a. følgende:

»...

Det bemærkes herved, at den samlede tilsynsvirksomhed over for amtskommunerne efter socialstyrelsens formening bl. a. omfatter:

Tilsyn med hvorledes amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner varetager det lokale tilsyn med de amtskommunale institutioner.

Tilsyn - bl. a. i form af lejlighedsvis besøg i institutionerne - med at det socialpædagogiske arbejde foregår i overensstemmelse med de i love, bekendtgørelser, cirkulærer og cirkulærskrivelser fastsatte forskrifter.

Behandling af skemaer og indberetninger i henhold til socialministeriets bekendtgørelser om magtanvendelse.

Behandling af udbygningsplaner.

Rådgivning og vejledning på baggrund af centralt opsamlede erfaringer.

Behandling af klagesager og evt. foretagelse af undersøgelser vedrørende forsorgsudøvelsen.

For så vidt angår de enkelte af ombudsmanden rejste spørgsmål, skal man oplyse følgende:

### *1. Fremgangsmåden for tilsynsudøvelsen.*

Tilsynsforpligtelsen vedrører ikke alene de tidligere særforsorgsinstitutioner, men omfatter alle institutioner under bistandsloven, som drives under amtskommunalt ansvar. Tilsynet med de institutioner, som tidligere hørte under statens særforsorg, er fordelt på 2 kontorer i socialstyrelsen, således at institutioner for børn og unge hører til bistandskontor 2 og institutioner for voksne til bistandskontor 3.

Tilsynsvirksomheden og de hermed forbundne besøg vil blive udført i samme omfang fra hvert af de to kontorer, for så vidt angår de institutioner, der sorterer under vedkommende kontor.

Om fremgangsmåden kan det oplyses, at der efter socialstyrelsens opfattelse bør aflægges regelmæssige besøg i samtlige amtskommuners social- og sundhedsforvaltninger med henblik på at sikre, at der af amtskommunen er tilrettelagt et tilfredsstillende lokalt tilsyn med, at det socialpædagogiske arbejde på institutionerne opfylder de i love, bekendtgørelser, cirkulærer og cirkulærskrivelser fastsatte forskrifter, og om fornødent medvirke til at forbedre amtskommunernes tilsyn.

I henhold til socialministeriets bekendtgørelser nr. 568 af 21. december 1979 og nr. 569 af 22. december 1979 om magtanvendelse m. v. i henholdsvis institutioner for voksne med vidtgående fysiske eller psykiske handicap og i døgninstitutioner for børn og unge skal socialstyrelsen aflægge lejlighedsvis besøg på disse institutioner med henblik på at følge udviklingen inden for magtanvendelsesbekendtgørelsernes område og skal i særlig grad have opmærksomheden henledt på forholdene i de sikrede afdelinger og lukkede institutioner.

I forbindelse med de regelmæssige besøg i amtskommunerne eller i øvrigt som led i besøgsvirksomheden må der derfor aflægges besøg i samtlige lukkede institutioner og sikrede afdelinger med regelmæssige mellemrum. Inden for de ressourcer, der står til rådighed i socialstyrelsen, aflægges der endvidere besøg i forskellige andre institutioner i amtskommunen, således at det især tilstræbes, at alle boinstitutioner besøges over en kortere årrække.

Herudover vil socialstyrelsen kunne aflægge såvel anmeldte som uanmeldte besøg i institutionerne, når socialstyrelsen finder, at der måtte være anledning dertil, ligesom besøg vil kunne finde sted på en amtskommunes foranledning.

Ved tilsynsbesøgene vil centralt opsamlede erfaringer kunne viderebringes og f. eks. medvirke til, at den inden udlægningen igangværende udvikling forstærkes.

Et vigtigt led i tilsynsvirksomheden vil endvidere være behandlingen af de i henhold til de to magtanvendelsesbekendtgørelser indsendte skemaer og indberetninger samt behandling af klagesager over forsorgens udøvelse.

Endelig vil socialministeriet i medfør af bistandslovens § 14 (jfr. pkt. 24 i socialministeriets cirkulære af 15. august 1975 om bistandslovens alm. bestemmelser) kunne optage de lokale myndigheders behandling af en sag og andre spørgsmål vedrørende udøvelsen af bistandsfunktionerne til nærmere undersøgelse. En sådan undersøgelse foretages i almindelighed af socialstyrelsen.

## *2. Grundlaget for de indgrebsmuligheder, der foreligger for socialstyrelsen som tilsynsmyndighed.*

Der er ikke i henhold til lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender eller bistandsloven og det dertil knyttede regelsystem givet socialstyrelsen særlige beføjelser til indgreb i forhold til amtskommunerne bortset fra bestemmelsen i de to magtanvendelsesbekendtgørelser om, at socialstyrelsen kan pålægge amtsrådet at optage en klagesag til behandling. Socialstyrelsen vil derfor ikke herudover have mulighed for at udstede egentlige pålæg til de kommunale myndigheder. Såfremt der er tale om klare brud på gældende regler, kan styrelsen dog anmode amtsrådet om at foranledige forholdene ændret.

Derimod vil der efter styrelsens opfattelse kunne vejledes om fortolkningen af gældende regler, hvorved amtskommunen bl. a. vil kunne gøres opmærksom på evt. overtrædelser. Styrelsen kan endvidere meddele amtsrådet resultatet af styrelsens overvejelser eller af foretagne undersøgelser.

Såfremt amtskommunen ikke på dette grundlag bringer forholdene i orden, vil styrelsen kunne meddele den pågældende amtskommune henstilling om at overholde de gældende regler.

Såfremt heller ikke sådanne henstillinger følges, vil der i det omfang, der er tale om tilsidesættelse af bindende forskrifter eller åbenbart urimelige fortolkninger, kunne rettes henvendelse til de i henhold til kommunestyrelsesloven kompetente myndigheder.

Det bemærkes dog, at henstillinger og fortolkningsbidrag samt undersøgelseskonklusioner fra socialstyrelsen eller socialministeriet normalt må formodes at have en sådan effekt, at yderligere skridt kun meget sjældent vil være nødvendige.

Det anses endvidere for vigtigt, at der i forbindelse med tilsynsbesøgene søges udviklet et positivt samarbejde med de amtskommunale myndigheder, herunder med henblik på at der lokalt arbejdes videre med løsning af de problemer, som tilsynsbesøgene giver anledning til at rejse.

## *3. Tilsynsvirksomhed efter 1. januar 1980.*

For så vidt angår de tidligere særforsorgsinstitutioner, har socialstyrelsens bistandskontor 2 i tiden efter 1. januar 1980 ved konsulenter og sagsbehandlere aflagt besøg i Frederiksborg, Vestsjællands, Fyns, Ribe, Vejle, Århus, Ringkøbing, Viborg og Nordjyllands amtskommuner efter de foran under pkt. 1 indeholdte retningslinjer. Herudover er der aflagt besøg i nogle tidligere særforsorgsinstitutioner i Københavns og Bornholms amtskommuner med henblik på dels at indsamle erfaringer om de pågældende institutioners virksomhed, dels i en overgangsperiode at bistå med løsning af enkeltproblemer.

Socialstyrelsens bistandskontor 3 har i tiden efter 1. januar 1980 aflagt besøg i Vejle, Ribe, Sønderjylland og Århus amtskommuner samt i Københavns kommune efter de foran under pkt. 1 omhandlede retningslinjer og har herud-

over efter anmodning fra Københavns, Storstrøms og Vestsjællands amtskommuner aflagt besøg på enkelte institutioner i nævnte amtskommuner med henblik på at bistå ved løsning af enkeltproblemer.

Det er på dette grundlag socialstyrelsens indtryk, at institutionerne i det store og hele fungerer i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige forudsætninger for udlægningen.

Socialstyrelsen har modtaget og gennemgået skemaer og indberetninger i henhold til magtanvendelsesbekendtgørelserne for januar kvartal 1980. 3 amtskommuner har dog endnu ikke indsendt dette materiale. For de 2 amtskommuners vedkommende er det oplyst, at fremsendelsen til socialstyrelsen beror på amtsrådenes behandling af procedure og bemyndigelsesspørgsmål ved amtskommunernes fremtidige behandling af dette materiale.

For så vidt angår skemaer og indberetninger for april kvartal 1980, har godt halvdelen af amtskommunerne indsendt disse til styrelsen.

Der er nu tilrettelagt en fast praksis, således at de amtskommuner, der ikke inden 6 uger inde i kvartalet har indsendt skemaer og indberetninger for det foregående kvartal, bliver rykket skriftligt. Efter en fornyet rykker vil amtskommunen blive kontaktet telefonisk.

#### *4. Socialstyrelsens/socialministeriets indgriben.*

Der er, for så vidt angår den tidligere særforsorgs institutioner, konstateret enkelte overtrædelser af bestemmelserne mod fiksering på døgninstitutioner for børn og unge, ligesom der er konstateret enkelte overtrædelser af bestemmelserne om fiksering i magtanvendelsesbekendtgørelsen for voksne. Amtskommunerne har ved fremsendelsen redegjort for forholdet.

I de pågældende tilfælde har styrelsen i skrivelser til amtskommunerne konstateret, at der var tale om en overtrædelse af bekendtgørelsen, og man har anmodet om at blive holdt orienteret om, hvad amtskommunerne i den anledning agter at foretage sig.

Herudover har styrelsen tilbudt at yde konsulentbistand bl. a. ved besøg i de pågældende institutioner.

#### *5. Specielt vedrørende § 7-planerne.*

I henhold til udlægningsloven skal afvigelser fra den af socialministeren fastsatte § 7-plan, for så vidt angår den del af den tidligere særforsorg, der er henført til bilstandsloven, godkendes af socialministeriet.

I § 7-planerne er det forudsat, at planmaterialet fremtidig indarbejdes i de almindelige årlige udbygningsplaner i henhold til styrelseslovens § 11, og at den enkelte amtskommune i forbindelse med indsendelse af sidstnævnte plan skal indsende enten en erklæring om, at der ikke i den aktuelle plan indgår afvigelser fra § 7-planen eller en specificeret redegørelse for ønskede afvigelser fra § 7-planerne. Det forudsætter, at det rådgivende brugerråd i amtskommunen har haft lejlighed til at udtale sig om forslag til afvigelser fra amtskommunens § 7-plan, jfr. pkt. 9 i socialministeriets cirkulære af 26. juni 1979 om institutioner under amtskommunerne for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap.

Man forventer at modtage amtskommunernes udbygningsplaner for 1981-86, herunder evt. forslag til ændring af § 7-planerne, i begyndelsen af oktober måned d. å.

Det bemærkes, at socialministeriet efter ansøgning i 3 tilfælde (Vejle, Ribe og Viborg amtskommuner) allerede har godkendt afvigelser, som hovedregel på grund af forsinkelser af tekniske årsager, samt at den endelige fastsættelse af planen for Københavns amtskommune beror på visse tekniske korrektioner.

#### 6. Personalekrav.

I § 7-planen er kravene opgjort i personaleforbrug inden for de forskellige foranstaltningstyper, uden at der er sondret mellem uddannede og uuddannede, jfr. planernes tabel 8 a. og 8 b., og på dette grundlag vil der kunne stilles minimumskrav til personalets antal.

I punkterne 47 og 61 i socialministeriets cirkulære af 29. juni 1979 om institutioner under amtskommunerne for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap er det anført, at personalet ved institutionen må have en sammensætning og uddannelse, der sikrer, at institutionen kan opfylde sin opgave, og at personalebehovet afhænger af den enkelte institutions formål og klientel.

De nævnte bestemmelser vil kunne danne grundlag for drøftelser med amtskommunerne med hensyn til art og uddannelse af personalet på døgninstitutioner og i de særlige situationer evt. til henstillinger fra socialstyrelsen og socialministeriet.

Bestemmelsen i bistandslovens § 14, stk. 1, giver hjemmel til at fastsætte almindelige regler om uddannelse af personale. Bestemmelsen er bl. a. blevet anvendt til at fastsætte regler om uddannelse til børneforsorgs- og omsorgspædagoger samt om den videregående uddannelse af 1 års varighed på socialpædagogisk højskole, jfr. socialministeriets bekendtgørelse nr. 202 af 12. april 1976, nr. 207 af 26. april 1976 og nr. 578 af 21. november 1977.

Disse uddannelser er pr. 1. januar 1980 overført til undervisningsministeriet. En af socialministeriet nedsat arbejdsgruppe vedr. overførsel af de socialpædagogiske seminarier og socialpædagogisk højskole til undervisningsministeriet har henstillet, at der snarest træffes foranstaltninger med henblik på de omhandlede uddannelsers og videreuddannelsers koordination inden for det samlede uddannelsessystem. Det forudsættes, at de sociale myndigheder og organisationerne inddrages i de videre overvejelser i fornødent omfang.

Henstillingen skal bl. a. ses på baggrund af, at der er etableret fælles ansættelsesområde for børnehave-, fritidshjems-, børneforsorgs- og omsorgspædagoger på det sociale arbejdsområde, ligesom der ud fra de eksisterende prognoser over udbud og efterspørgsel fortsat er udsigt til en betydelig mangel på uddannede pædagoger. Såfremt forskellene i løn- og ansættelsesvilkår på de forskellige institutionstyper videreføres, må der også fremover forventes betydelige vanskeligheder med at rekruttere tilstrækkelig uddannet arbejdskraft til døgninstitutioner for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap. Spørgsmålet om uddannelsernes struktur, herunder om specialiseringsmuligheder o. lign., vil kunne indgå i de forudsatte overvejelser om uddannelsernes koordination, som endnu ikke er påbegyndt.

Socialstyrelsen forestod før udlægningen efteruddannelse af personalet på bl. a. åndssvageforsorgens institutioner, og herunder kurser afholdt på den enkelte institution, bl. a. 65 timers indføringskurser for omsorgsmedhjælpere, kurser for det grunduddannede socialpædagogiske personale samt tværfaglige kurser, dels i form af, at der var adgang til at deltage i kurser arrangeret af andre, bl. a. de socialpædagogiske seminarer. Efter udlægningen varetages efteruddannelsesopgaverne primært af amtskommunerne i samarbejde med

socialstyrelsen og kursuskoordineringsudvalget for den sociale sektor og den under dette nedsatte arbejdsgruppe.

Før udlægningen blev alle de med kursusvirksomheden afholdte udgifter afholdt af socialstyrelsen.

I forbindelse med udlægningen blev en del af socialstyrelsens efteruddannelsesbevilling overført til amtskommunerne gennem bloktilskudsordninger, mens en mindre del af bevillingen til direkte undervisningsudgifter i forbindelse med kurser afholdt af amtskommunerne forblev i socialstyrelsen med det formål at sikre indseende i, om det hidtidige aktivitetsniveau ville blive opretholdt. Videreførelsen af den ovenfor omtalte efteruddannelsesaktivitet bygger således overvejende på aftaler indgået i kursuskoordineringsudvalget mellem socialstyrelsen, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening.

...«

Amtsrådsforeningen anførte i skrivelsen af 15. oktober 1980 bl. a. følgende:

»...

Ifølge bistandsloven samt socialministeriets cirkulære af 29. juni 1979 om institutionerne under amtskommunerne for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap er det foreskrevet, at socialstyrelsen udøver det overordnede tilsyn med det socialpædagogiske arbejde på institutioner under amtskommunerne, medens amtskommunerne udøver det almindelige tilsyn med de institutioner, som drives af amtskommunerne. Det amtskommunale tilsyn omfatter både det socialpædagogiske arbejde og institutionernes ledelse og drift, herunder spørgsmål af driftsøkonomisk og regnskabsmæssig karakter.

Amtsrådsforeningen har ikke bemærkninger til socialstyrelsens beskrivelse af fremgangsmåden for udøvelsen af styrelsens overordnede tilsyn i henhold til de gældende lovbestemmelser, bekendtgørelser og cirkulærer.

Det skal tilføjes, at amtsrådsforeningen på grund af den korte tidsfrist ikke har haft lejlighed til at indhente mere detaljerede erfaringer fra amtskommunerne om tilsynets udøvelse, men det fremgår af drøftelser, som amtsrådsforeningens sekretariat har haft med repræsentanter for amtskommunernes social- og sundhedsforvaltninger, at der er behov for en skriftlig orientering til amtskommunerne om socialstyrelsens tilsynsvirksomhed og fremgangsmåde ved tilsynets udøvelse samt en beskrivelse af socialstyrelsens konsulentopgaver inden for institutionsområdet med henblik på, at der kan ske en koordination og opfølgning af udøvelsen af amtskommunernes almindelige tilsyn med institutionerne.

Det tilføjes, at amtsrådsforeningen gerne deltager i drøftelserne om udarbejdelsen af en sådan skriftlig orientering til amtskommunerne om socialstyrelsens tilsynsfunktioner m. v.

...«

Socialministeriet anførte i skrivelsen af 24. oktober 1980 bl. a. følgende:

»...

I henhold til den sociale styrelseslovs § 22, stk. 2, fører socialministeren tilsyn med amtskommunernes socialvæsen, og efter lovens § 24 er der adgang til at bemyndige socialstyrelsen til i nærmere angivet omfang at udøve beføjelser, som efter styrelsesloven er tillagt socialministeren.

Bestemmelserne må ses i sammenhæng med §§ 13 og 14 i bistandsloven om socialstyrelsens og socialministerens opgaver og den kommunale styrelseslovs bestemmelser om de kommunale tilsynsmyndigheders virksomhed.

Det følger af bistandslovens § 14, stk. 1, at socialministeren er øverste administrative myndighed vedrørende social bistand og fastsætter almindelige regler om behandling af sager efter denne lov og om uddannelse af personale. Bestemmelsen indebærer, at socialministeren - uanset klagereglerne for de afgørelser, de lokale myndigheder træffer - kan tage spørgsmål om, hvordan for sorgen udøves, op til undersøgelse, f. eks. på de amtskommunale døgninstitutioner for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap. En sådan undersøgelse vil i almindelighed blive foretaget af socialstyrelsen.

I socialministeriets cirkulære af 28. juni 1979 om bistand efter bistandslovens afsnit I til VI til personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap, pkt. 10, og cirkulære af 29. juni 1979 om institutioner under amtskommunerne for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap, pkt. 71, er fastsat klageregler for spørgsmål om forsorgsudøvelsen i overensstemmelse med bistandslovens § 14, stk. 1, og specielt vedrørende det specialpædagogiske tilsyn for døgninstitutionerne er i pkt. 65 i sidstnævnte cirkulære optaget en bestemmelse om socialstyrelsens overordnede tilsynsmyndighed.

I socialministeriets bekendtgørelse nr. 568 af 21. december 1979 om magtanvendelse m. v. i institutioner for voksne med vidtgående fysiske eller psykiske handicap § 16 og i bekendtgørelse nr. 569 af 22. december 1979 om magtanvendelsen m. v. i døgninstitutioner for børn og unge § 18 er fastsat bestemmelser om socialstyrelsens overtilsyn med institutionerne, herunder med anvendelsen af reglerne i de pågældende bekendtgørelser.

Socialministeriets og socialstyrelsens specielle fagligt betonedede tilsyn på det sociale område omfatter såvel et hensigtsmæssighedstilsyn, nemlig spørgsmålet om, hvordan for sorgen udøves, som et legalitetstilsyn, nemlig et tilsyn med, at amtsråd og kommunalbestyrelser overholder lovgivningen.

Med hensyn til de sociale tilsynsmyndigheders beføjelser bemærkes, at der hverken i den sociale styrelseslov eller bistandsloven m. v. er givet socialministeren og socialstyrelsen udtrykkelige beføjelser til indgreb over for amtsrådene, bortset fra bestemmelserne i henholdsvis § 13, stk. 2, og § 15, stk. 2, i de to magtanvendelsesbekendtgørelser om, at socialstyrelsen kan pålægge amtsrådet at optage en klagesag til behandling.

Socialministeriet/socialstyrelsen vil kunne vejlede om fortolkningen af gældende regler, hvorved amtsrådet bl. a. vil kunne gøres opmærksom på eventuelle overtrædelser, ligesom man vil kunne vejlede amtsrådet med hensyn til forsorgens udøvelse. Ministeriet/styrelsen kan endvidere meddele amtsrådet resultatet af ministeriets/styrelsens overvejelser eller af foretagne undersøgelser.

Såfremt amtsrådet ikke på dette grundlag bringer forholdene i orden, vil ministeriet/styrelsen kunne meddele det pågældende amtsråd, at gældende regler skal overholdes, ligesom man vil kunne afgive en udtalelse til amtsrådet om, hvorledes for sorgen bør udøves.

Ministeriet vil imidlertid ikke i kraft af sine tilsynsbeføjelser have adkomst til f. eks. at gribe ind i spørgsmålet om personaleansættelser eller i forhandlinger med amtsrådsforeningen og personaleorganisationerne om lønforhold og andre ansættelsesvilkår.

Såfremt amtsrådet har handlet i strid med den sociale lovgivning og f. eks. ikke har fulgt en anmodning om, at forholdene på de amtskommunale døgninstitutioner for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap brin-



ges i overensstemmelse med lovgivningen, vil de sociale tilsynsmyndigheder kunne anmode den kommunale tilsynsmyndighed (i dette tilfælde indenrigsministeriet) om at iværksætte foranstaltninger over for amtsrådet efter § 61 i lov om kommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 399 af 19. juli 1977.

§ 61 i lov om kommunernes styrelse kan dog ikke anvendes, såfremt der er tale om en sag, der falder inden for social- og sundhedsudvalgets selvstændige kompetenceområde.

Den almindelige tilsynsmyndighed vil normalt lægge socialministeriets retsopfattelse til grund.

Det må dog fremhæves, at det beror på tilsynsmyndighedens egen afgørelse, hvilke foranstaltninger der i givet fald skal anvendes, og hvornår disse foranstaltninger skal anvendes.

Det tilføjes, at socialministeriet under alle omstændigheder har mulighed for at gennemføre søgsmål mod et amtsråd eller en kommunalbestyrelse med påstand om, at amtsrådet/kommunalbestyrelsen tilpligtes at følge socialministeriets retsopfattelse.

Socialministeriet er i øvrigt enig med styrelsen i, at henstillinger og fortolkningsbidrag samt undersøgelleskonklusioner fra socialministeriet eller socialstyrelsen normalt må formodes at have en sådan effekt, at yderligere skridt kun meget sjældent vil være nødvendige.

Om fremgangsmåden for tilsynsudøvelsen og indseendet efter 1. januar 1980 med forsorgsudøvelsen på de udlagte institutioner samt i forbindelse hermed forholdet til § 7-planerne, og spørgsmålet, om der på disse eller andet grundlag kan støttes særlige forpligtelser for amtskommunerne med hensyn til personalets omfang, uddannelse m. v. henvises til det af styrelsen i ovennævnte redegørelse af 16. september under pkt. 1, 3, 5 og 6 anførte, hvortil socialministeriet for sit vedkommende kan henholde sig (citeret ovenfor, s. 679 ff.; min tilføjelse). I denne forbindelse bemærkes, at der bortset fra et enkeltstående særligt groft tilfælde vedrørende overtrædelse af reglerne om fiksering af voksne for ministeriet ikke har foreligget oplysninger, som indicerer at de lovgivningsmæssige forudsætninger for forsorgsudøvelsen på de amtskommunale institutioner ikke er opfyldt. Som meddelt i skrivelse herfra af 6. oktober 1980 har ministeriet på den konkrete foranledning bedt styrelsen om omgående at tage initiativ til, at forholdet gennem etablering af en egentlig behandlingsplan ved amtskommunens foranstaltning bringes i overensstemmelse med gældende regler samt løbende at orientere ministeriet om sagens videre forløb. Endvidere er styrelsen anmodet om at føre nøje tilsyn med reglens overholdelse og hertil at indberette overtrædelser af de to magtbekendtgørelser m.v. - foreløbig i 1 år.

...

For så vidt Amtsrådsforeningen i Danmark har rejst spørgsmål om behovet for en skriftlig orientering til amtskommunerne om socialstyrelsens tilsynsvirk-somhed og fremgangsmåde samt konsulentopgaver inden for institutionsområdet er socialministeriet enig i det ønskelige heri. Ministeriet har derfor anmodet styrelsen om at optage forhandling med amtsrådsforeningen herom.

Endelig kan man oplyse, at der i løbet af den relative korte tid siden udlægningen pr. 1. januar 1980 ikke for socialministeriet har foreligget oplysninger om forringelser af det forudsatte serviceniveau på grund af manglende indsats fra amtskommunernes side, der har givet ministeriet som overtilsynsmyndighed anledning til overvejelser om at foretage noget, men at man navnlig i kraft af indseendet med udbygningsplanlægningen efter udlægningslovens § 7 og bestemmelserne i pkt. 9 i socialministeriets cirkulære af 26. juni 1979 om insti-

tutioner under amtskommunerne for personer med vidtgående handicap anser tilsynet med området for sikret i fornødent omfang.«

Efter min gennemgang af udtalelserne fandt jeg fortsat ikke tilstrækkelig anledning til iværksættelse af undersøgelse af konkrete forhold eller til at gå nærmere ind på de enkeltspørgsmål af generel karakter, som behandles i udtalelserne.

I en skrivelse af 24. maj 1981 skrev jeg herefter således til socialministeriet:

Jeg har noteret mig, at Amtsrådsforeningen i Danmark har rejst spørgsmål om behovet for en skriftlig orientering til amtskommunerne om socialstyrelsens (og dermed formentlig også socialministeriets) tilsynsvirkosomhed og fremgangsmåde samt konsulentopgaver inden for instituti-onsområdet, og at socialministeriet er enig i det ønskelige heri.

Efter min mening foreligger der i de gældende regler en sådan usikkerhed og en sådan kompleksitet, jfr. nærmere nedenfor, at der er et klart behov for udarbejdelse af en orientering af denne art. Jeg udbeder mig underretning om, hvad der videre sker med hensyn til disse spørgsmål.

Efter gennemgangen af udtalelserne, sammenholdt med en gennemgang af det relevante regelgrundlag og erfaringer fra en række konkrete sager, finder jeg det imidlertid ønskeligt, at de rejste spørgsmål ses i en bredere sammenhæng og undergives en nærmere overvejelse - f. eks. i en arbejdsgruppe - med henblik på dels en nærmere kortlægning af de foreliggende problemer, dels en nærmere afklaring af de gældende regler, navnlig i bistandsloven og de administrative bestemmelser, der slutter sig hertil.

Jeg skal gøre nogle bemærkninger om de spørgsmål, jeg navnlig sigter til:

1) §§ 20 og 22 i den sociale styrelseslov indeholder bestemmelser, hvorefter henholdsvis »socialstyrelsen ... i det omfang, socialministeren bestemmer, varetager den centrale forvaltning af sociale anliggender« (§ 20) og socialministeren »fører overtilsyn med kommunernes socialvæsen ...« og »fører tilsyn med amtskommunernes socialvæsen« (§ 22).

Det fremgår ikke af lovteksten og heller ikke klart af lovforarbejderne, hvad udtrykkene »den centrale forvaltning«, »overtilsyn« og »tilsyn« nærmere dækker over.

Efter min mening er bestemmelser, der hjemler/pålægger en myndighed at føre tilsyn, utilfredsstillende, hvis de ikke uddybes ved bestemmelser om fremgangsmåder for tilsynsførelse, om beføjelser med hensyn til un-

dersøgelsesskridt og om beføjelser med hensyn til afgørelser på grundlag af foretagne undersøgelser.

2) Efter bistandslovens § 13 »varetager (socialstyrelsen) centrale opgaver vedrørende social bistand i det omfang, det bestemmes i denne lov eller ved bemyndigelse fra socialministeren«. Efter § 14, stk. 1, er socialministeren »øverste administrative myndighed vedrørende social bistand og fastsætter almindelige regler om behandling af sager efter denne lov og om uddannelse af personale« (hertil er så ved lov nr. 258 af 8. juni 1978 føjet bestemmelsen i § 14, stk. 2, vedrørende magtanvendelse). Om bestemmelsen udtales i lovforslagsbemærkningerne (Folketings-tidende, 1973/74, 2. samling, tillæg A, sp. 689), at det »herved gøres ... muligt for socialministeren at optage de lokale myndigheders behandling - men ikke afgørelse - af en sag til nærmere undersøgelse. Endvidere indeholder bestemmelsen hjemmel for, at socialministeren udsender administrative forskrifter i forbindelse med lovens gennemførelse.«

Det fremgår ikke af lovteksten og heller ikke mere præcist af lovforslagsbemærkningerne, hvad der nærmere ligger i udtrykket »øverste administrative myndighed« i § 14, stk. 1, og det er heller ikke helt klar, hvad der ligger i socialministerens beføjelse til at fastsætte »almindelige regler om behandling af sager«, omend det er mest nærliggende at antage, at der herved sigtes til forvaltningsprocessuelle regler; jeg gør imidlertid i forbindelse hermed opmærksom på, at bestemmelsen i § 14 (stk. 1), tidligere blev anvendt som retsgrundlag for fastsættelse af materielle regler vedrørende magtanvendelse (før gennemførelsen af § 14, stk. 2). Det er vel bl. a. et uafklaret spørgsmål, hvorvidt § 14, stk. 1, afgiver hjemmel for fastsættelse af bindende regler - foruden vedrørende sagsbehandling - også vedrørende »forsorgens udøvelse«. Hvad den i lovforslagsbemærkningerne omtalte undersøgelsesvirksomhed indebærer, er ikke nærmere angivet.

Ved siden af bestemmelsen i § 14 findes der som bekendt i bistandsloven et meget stort antal enkeltregler, der bemyndiger socialministeren til at fastsætte bestemmelser m. v. Disse mange specialbemyndigelser er af forskelligt indhold, varierende fra bemyndigelser til at fastsætte »regler«, over bemyndigelser til at fastsætte »retningslinjer«, til bemyndigelser til at fastsætte »vejledende regler«. Det kan være uklart, om udtrykket »vejledende regler« betyder rene vejledninger (i modsætning til bindende regler), eller betyder bindende hovedregler (som kun kan fraviges med konkret begrundelse). Og det forekommer mig jævnligt uklart, hvad udtrykket »retningslinjer« sigter til (om der sigtes til »vejledende regler«, eller om der sigtes til bindende regler af et mere generelt indhold).

Medens det forekommer ret klart, at socialministeren på grundlag af bestemmelsen i § 14, stk. 1 - og vel i øvrigt uden nogen udtrykkelig hjemmel - er beføjet til, f. eks. i cirkulærereform, at vejlede andre sociale myndigheder (på uforbindende måde) om lovforklaring (bl. a. af bistandslovens materielle regler) og vejlede og rådgive om, hvad der kan anses for hensigtsmæssig skønsudøvelse inden for de i loven fastsatte rammer, savnes der efter min mening klar stillingtagen til,

a) i hvilket omfang socialministeren har hjemmel til at fastsætte bindende regler om andet end forvaltningsprocessuelle spørgsmål,

b) hvorvidt socialministeren kan/skal iværksætte undersøgelser af konkrete sager eller generelle forhold (det være sig af forvaltningsprocessuel eller materiel karakter) og i forbindelse hermed forlange oplysninger tilvebragt/forelagt, og i hvilket omfang socialministeren på grundlag af sådanne undersøgelser kan/skal træffe afgørelser, der er bindende for vedkommende myndighed, sammenlign herved mine bemærkninger ovenfor i afsnittet om § 22 i den sociale styrelseslov. De drøftelser og den brevveksling, jeg har haft med socialministeriet vedrørende behandlingen af klager over sagsbehandlingen inden for sociallovgivningens område - et spørgsmål der endnu ikke er afklaret gennem cirkulærebestemmelser, jfr. senest socialministeriets skrivelse af 21. januar 1981 (j. nr. Se.k.010/14-2) - er efter min mening illustrerende for den foreliggende usikkerhed.

3) Jeg finder i forbindelse med det ovenfor anførte at burde gøre nogle bemærkninger om den regelfastsættelse m.v., som socialministeriet foretager i henhold til og/eller i tilslutning til bistandsloven.

De cirkulærer og cirkulærskrivelser, socialministeriet hidtil har udstedt i forbindelse med bistandsloven, synes jævnlige at have et sådant indhold, at det er vanskeligt for de myndigheder, cirkulærerne og cirkulærskrivelserne henvender sig til, og for de aktuelle eller eventuelle klienter, der måtte søge at sætte sig ind i cirkulærestoffet, at forstå, hvornår et udtalelse i cirkulærerne er en egentlig retsregel, henholdsvis en fortolkningsvejledning eller en rådgivning vedrørende skønsudøvelse. Efter min mening er det vigtigt, at de administrative »bestemmelser« fremtræder på en sådan måde, at der ikke hersker tvivl om, hvorvidt de har karakter af bindende regler. Jeg henviser herved til betænkning nr. 409/1967 om statens informationsvirksomhed (afgivet af justitsministeriets »Lovtiden-deudvalg«), s. 22 f.

Med hensyn til de bestemmelser, som udstedes af socialministeriet i tilslutning til bistandsloven, og som har karakter af egentlige retsregler, foreligger spørgsmålet om, hvornår sådanne regler bør gives i cirkulæreform, og hvornår de bør gives i form af en bekendtgørelse. Jeg har her-

ved navnlig de bestemmelser, der udstedes i henhold til specielle bemyndigelser i bistandsloven, for øje. Når disse bestemmelser i realiteten betyder en normering af borgernes retsposition i forhold til det offentlige, bør de efter min mening udfærdiges som bekendtgørelser, der kundgøres i Lovtidende. Jeg henviser herved til betragtningerne s. 8 ff. i min skrivelse af 8. februar 1980 til klageren i socialministeriets sag j. nr. 4.kt. 533-169 og - i fortsættelse heraf - socialministeriets bekendtgørelse nr. 471 af 22. oktober 1980 om støtte til erhvervelse af motorkøretøj efter bistandslovens § 58.

Jeg er opmærksom på, at mine synspunkter ovenfor kan anses for forholdsvist vidtrækkende. Det er imidlertid min opfattelse, at der knytter sig en ikke uvæsentlig principiel værdi til, at der på socialrettens område tilvejebringes en større retskildemæssig klarhed. Og til denne principielle værdi føjer sig efter min mening væsentlige praktiske fordele: Ændringer i den retning, jeg har skitseret ovenfor, indebærer grundlag for en forbedring af borgernes retssikkerhed. Administrativ effektivitet er i væsentlig grad afhængig af klarhed i retsgrundlaget. Det forekommer rigtigt, at der er klarhed i grundlaget for samarbejdet mellem statsmyndigheder og kommuner, og at der ikke hersker væsentlig tvivl om rækkevidden af de centrale myndigheders, herunder navnlig socialministeriets, beføjelser, pligter og ansvar.

Jeg udbeder mig underretning om, hvad der videre sker på grundlag af min ovenstående udtalelse.

Jeg har gjort folketingets retsudvalg bekendt med min udtalelse.

...«

### **Supplerende oplysninger om sagen**

I december 1982 blev der af socialministeriets arbejdsgruppe om regelsanering nedsat en arbejdsgruppe, der fik til opgave at undersøge spørgsmålet om bindende og vejledende forskrifter i henhold til bistandsloven.

I sit arbejde tog arbejdsgruppen udgangspunkt i ombudsmandens skrivelse af 19. august 1980 til socialministeriet.

Arbejdsgruppens redegørelse, der forelå i marts måned 1983, indeholder en gennemgang af samtlige bemyndigelsesbestemmelser i bistandsloven. Det er undersøgt, hvad den enkelte bestemmelse giver bemyndigelse til, i hvilken form det kan ske (cirkulære eller bekendtgørelse), og om bemyndigelsen er udnyttet og da i hvilken form.

Arbejdsgruppens samlede overvejelser er i redegørelsen beskrevet således:

». . . arbejdsgruppen (mener), at forskrifter i medfør af bistandsloven fremover bør udsendes efter følgende retningslinier:

*Bindende forskrifter* bør alene udsendes i form af bekendtgørelser eller cirkulærer og *vejledende meddelelser* i form af vejledninger. I tråd hermed fore-

slås, at man fremover afstår fra at anvende betegnelsen cirkulæreskrivelse for meddelelser af vejledende karakter.

1) *Bekendtgørelsesformen* bør anvendes, hvor der er tale om *bindende forskrifter*, der normerer borgernes retsstilling i forhold til det offentlige.

En bekendtgørelse bør som hovedregel alene indeholde de forskrifter for borgerne, som fastsættes med hjemmel i en bemyndigelsesbestemmelse. Bekendtgørelsen bør således ikke indeholde instrukser for underordnede myndigheder eller rent vejledende udtalelser i et sådant omfang, at det er rimeligt at udskille dette stof i et særskilt cirkulære eller i en særskilt vejledning.

2) *Cirkulæreformen* bør anvendes, hvor der er tale om *bindende forskrifter* i form af instruks for (amts)kommunerne.

Også for cirkulærer gælder, at disse alene bør indeholde de forskrifter for (amts)kommunerne, som fastsættes med hjemmel i en bemyndigelsesbestemmelse.

Cirkulærer bør som hovedregel ikke indeholde vejledende bestemmelser. Bestemmelser, der normerer borgernes retsstilling, må selvsagt ikke indgå i cirkulærer. Sådanne bestemmelser skal indarbejdes i eksisterende bekendtgørelser eller fastsættes i en ny bekendtgørelse.

Hvis det alligevel findes nødvendigt at medtage vejledende meddelelser i en bekendtgørelse eller i et cirkulære, bør det af den sproglige udformning af sådanne informationer klart fremgå, at meddelelsen ikke har karakter af bindende regler.

3) *Vejledningsformen* bør anvendes, hvor socialministeriet med eller uden særlig bemyndigelse udsender ikke bindende forskrifter med vejledning om forståelse af de enkelte bestemmelser i bistandsloven eller om f.eks. hensigtsmæssig skønsudøvelse.

For at redegøre nærmere for retstilstanden på et bestemt område vil det ofte være naturligt, at der i vejledningen gengives de bindende regler, der er fastsat i loven eller i bekendtgørelser og cirkulærer med hjemmel i loven.

Det bør her i sproglig form præciseres, at disse bestemmelser er bindende. I denne forbindelse kan overvejes, om citater af bindende regler også skal markeres typografisk udover med citationstegn.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil det være hensigtsmæssigt i vejledningen at anføre, hvad der af lovens forarbejder og ankestyrelsens principielle afgørelser kan udledes om f.eks. lovfortolkning eller om hensigtsmæssig skønsudøvelse inden for lovens rammer. Dette kan i sig selv virke motiverende på (amts)kommunerne.

Styrken af bindingen af disse forarbejder og afgørelser bør beskrives i en sproglig form. Det vil her næppe være muligt at foretage nogen særlig typografisk markering, da bindingsgraden må antages at være varierende, jfr. kapitel II, hvor det er anført, at spørgsmålet om lovmotivers bindingsgrad i sidste instans henhører under domstolene.

Gengivelse af lovmotiver kan f.eks. gøres på følgende måde:

Efter en ordret gengivelse af lovbestemmelsens indhold, som citeres med kursiv, anføres under lovtæksten med almindelig skrift følgende:

»Af lovens forarbejder fremgår . . .«. »Det er socialministeriets opfattelse, at lovbestemmelsen, sammenholdt med forarbejderne, skal forstås således . . .«. »Det følger efter socialministeriets opfattelse af lovens forarbejder, at . . .«.

Hermed tilkendegives klart, at der ikke er tale om en bindende forskrift.

. . .«

I marts 1982 nedsatte socialministeriet en arbejdsgruppe, der fik til opgave at udarbejde forskrifter for rækkevidden af socialministeriets tilsyn efter den sociale styrelseslov,

at fremkomme med en vurdering af tilsynet set på baggrund af det almindelige tilsyn, som indenrigsministeriet udøver efter den kommunale styrelseslov,

at beskrive det regelsæt, efter hvilket klager over sagsbehandling bliver afgjort, og eventuelt

at fremkomme med forslag til ændringer af bestående regler.

Arbejdsgruppens redegørelse, der forelå i maj 1984, indeholder en nærmere gennemgang af sociallovgivningens regler om tilsyn og om adgangen til at klage over andet end sagens realitet.

Arbejdsgruppen har stillet forslag om, at der udsendes en vejledning dels om det sociale tilsyn, dels om klageveje ved andet end klage over sagens realitet. Gruppen har dog fundet, at dette bør afvente arbejdet i socialministeriets udvalg om effektivisering af det sociale ankesystem (forventes afsluttet i sommeren 1984).

Ved beretningsårets udløb forelå endnu ikke resultatet af socialministeriets overvejelser på baggrund af de to redegørelser.

### **Supplerende oplysninger om sagen**

Den 11. januar 1988 udsendte Socialministeriet en vejledning om klageregler og tilsyn på det sociale område.