

Beslutningsforslag nr. B 45. Fremsat den 14. januar 1992 af Svend Auken (S), Ole Espersen (S), Klaus Hækkerup (S), Frank Jensen (S), Torben Lund (S), Lykkeitof (S), Lone Møller og Grete Schødt (S)

Forslag til folketingsbeslutning om borgernes rettigheder

Folketinget opfordrer regeringen til, i samarbejde med kommuner og amtskommuner, at tage de nødvendige initiativer til sikring af borgernes rettigheder.

Initiativerne skal præcisere alle myndigheders ansvar for at give alle borgere en god service og vise vejen væk fra kødannelse og ventelister i den offentlige sektor.

Følgende forhold skal sikres:

A. Kundevenlig offentlig service

1. Der udformes en beskrivelse for enhver offentlig serviceydelse, som klart og forståeligt angiver det nærmere indhold af serviceydelserne.
2. I forbindelse med sociale begivenheder, f.eks. overgang til efterløn og pension, skal alle borgere modtage forståelig, fyldestgørende og overskuelig information om rettigheder, muligheder og pligter.
3. Offentlige brugerorienterede serviceforvaltninger skal have åbningstider, der giver borgere let adgang til at få kontakt med forvaltningerne/institutionerne.

B. Afvikling af kødannelse og lange ventetider

Inden den 1. juli 1992 fremlægges en række handlingsplaner, der viser veje til ved f.eks. bedre planlægning og ressourceudnyttelse og utraditionelle løsningsmetoder at nå bl.a. følgende målsætninger for borgernes rettigheder:

1. Ret til sygehusbehandling inden for en mak-

simal ventetid på f.eks. 3 måneder fra beslutning om behandling.

2. Ret til for færdigbehandlede patienter på sygehusene inden for en maksimal ventetid på 4 uger at få det nødvendige bo- og plejetilbud, idet bopælskommunen inden for denne frist skal være forpligtet til at stille disse tilbud til rådighed.
3. Ret til et offentligt børnepasningstilbud efter udløb af barselorlov og en aldersbetinget overgang fra én dagpasningsordning til en anden.
4. Ret til at modtage døgnhjemmepleje, når borgeren har behov herfor og samtidig ønsker det.
5. Ret til en plejebolig, dvs. en bolig, hvortil der er knyttet en omsorgs- og plejedel, når borgeren har behov herfor og ønsker herom.
6. Ret til en praktikplads eller tilsvarende kompenserende tilbud efter basisår på en erhvervsfaglig grunduddannelse.
7. Ret til en kompetencegivende uddannelse for personer, der har bestået en adgangsgivende eksamen.

C. En finansieringsreform, der forbedrer service og beskæftigelse

Der skal gennemføres en reform af finansieringssystemerne, så kommuner og amtskommuner sikres den nødvendige økonomi til at sikre borgernes rettigheder. Et afgørende bidrag hertil er en aktiveringslinje, hvor en del af

de enorme midler, der i dag udbetales i form af understøttelse eller bistandshjælp, i stedet bruges som betaling for en arbejdsindsats, der kan fjerne mangler i den offentlige service.

D. Styrkelse af det kommunale selvstyre

Bedre sikring af borgernes rettigheder skal ske ved fastlæggelse af overordnede mål eller minimumsstandarder. Det kommunale selvstyre skal styrkes i kraft af realistiske økonomiske rammer. En udvikling med decentralisering af økonomi og ansvar ud til de enkelte institutioner og offentlige arbejdspladser skal fortsat opmuntres.

Bemærkninger til forslaget

Almindelige bemærkninger

Der er bred politisk enighed om fastholdelse af en stram offentlig udgiftspolitik, og der stilles derfor store krav til effektivisering, omstilling og fornyelse i den offentlige sektor.

Debatten har meget ensidigt været koncentreret om generelt at bringe udgifterne under kontrol og få skattetrykket nedad. Det har på nogle punkter ført til urimelige nedskæringer og standardforringelser, hvor hensynet til borgernes krav om rimelig service har fået for ringe vægt. Når der skal spares eller gennemføres omlægninger, er der en fare for, at det går ud over åbningstider, ventetider og personlig service.

Det er vigtigt, at denne tendens imødegås.

Hensynet til borgerne må altid være det centrale i planlægningen.

I en situation med stadige offentlige besparelser og ændringer i den offentlige sektor er der derfor et stigende behov for, at der sker en præcisering af borgernes rettigheder.

Initiativer til sikring af borgernes rettigheder vil ligge smukt i forlængelse af loven om Folketingets Ombudsmand og loven om offentlighed i forvaltningen.

Der er desuden tale om initiativer, der ligger i klar forlængelse af tankerne om fornyelse af den offentlige sektor gennem ændringer i den offentlige sektors funktion og indretning med henblik på bedre og billigere løsninger.

Et af hovedsynspunkterne i denne forbindelse er, at der skal gøres op med den omfattende detaljerede regelstyring og sættes fokus på målstyring, hvor de overordnede mål for den offentlige sektor fastsættes og prioriteres centralt, mens valget af midlerne og metoderne til opfyldelse af de overordnede mål skal decentraliseres mest muligt.

Rammestyring og decentralisering er nøgleord.

De politisk ansvarlige på det statslige og kommunale plan skal være sig deres ansvar bevidst for præcist at afstikke de overordnede mål. Men decentralisering er ikke blot at flytte opgaver ud fra stat og til

kommuner. Mest muligt af opgaveløsningen skal, også i praksis, føres ud til ledelsen på den enkelte offentlige virksomhed eller institution. Her skal der være større ansvar, og de ansatte og brugerne skal tages med i beslutningerne.

Der sigtes mod en styrkelse af det kommunale selvstyre, hvor der bliver bedre sammenhæng mellem de overordnede fastlagte målsætninger og kommunernes/amtskommunernes økonomiske muligheder for at opfylde dem.

En understregning og præcisering af borgernes rettigheder er ikke ensbetydende med, at der gives frit løb for offentlige merudgifter. Det er nødvendigt at fastholde stramme budgetrammer og et stadigt pres for at udvikle servicetilbud, der både er bedre afpasset med borgernes ønsker og kan udføres billigere. Men det skal rumme en forpligtelse for alle dele af den offentlige sektor til at tænke planlægningen igennem på ny, så det sikres, at det fortsat og altid er borgernes behov, der bliver sat øverst.

Bemærkninger til forslagens enkelte punkter

Ad A. Kundevenlig offentlig service

Der er tale om et princip om, at borgerne skal kende deres rettigheder og pligter.

Der må laves en beskrivelse af enhver offentlig serviceydelse, så det på en klar og forståelig måde angives, hvad det er for en ydelse, det offentlige leverer eller er forpligtet til at levere.

Enhver politisk beslutning eller administrativ afgørelse må ledsages af en vurdering af, hvorledes de konkrete serviceydelser påvirkes heraf. Der er således grænser for, hvor meget man kan kvalitetsforringe en ydelse og stadig fastholde, at det er den samme ydelse!

Det skal klart fremgå, hvorledes og i hvilket omfang brugerne og de ansatte har været inddraget ved fastlæggelsen af de pågældende serviceydelers indhold og udformningen af de tilhørende praktiske regler, og hvorledes der er taget hensyn til deres synspunkter.

Som et afgørende led i udbygningen af de offentlige myndigheders service må det sikres, at borgerne oplyses om deres rettigheder, muligheder og pligter i forbindelse med forskellige sociale begivenheder.

Det er en naturlig forudsætning, at offentlige brugerorienterede serviceforanstaltninger, kontorer m.v. skal have åbningstider, der giver borgerne let adgang til at få kontakt med forvaltningerne/institutionerne. Dette kan fornuftigt kombineres med borgerinformationskontorer, hvor der kan ske vejledning i, hvorledes man finder vej gennem de offentlige systemer, hvor oplysninger kan findes, og hvor henvendelse i konkrete sager kan ske.

Såfremt en henvendelse fra en borger til en offentlig myndighed forudsætter et svar og det ikke kan forventes, at en afgørelse foreligger inden for 2 uger, påhviler det den pågældende myndighed at bekræfte modtagelsen af henvendelsen og oplyse om længden af den forventede sagsbehandlingstid.

Svar til borgerne skal ske i en let forståelig form, og en afgørelse skal altid ledsages af en begrundelse.

Ingen kan normalt vente mere end en bestemt tid, før en sag afgøres. Det gælder f.eks. i forbindelse med domstolsbehandling, behandling af ankesager, adoptionsansøgninger, afgørelse af arbejdsskadesager m.v.

Gennem forhandlinger med de involverede parter må der fastsættes regler for, hvad der skal ske, hvis denne tidsfrist overskrides.

Ad B. Afvikling af kødannelse og lange ventetider

På en række vitale områder eksisterer der kødannelse og ventelister af en sådan størrelse, at det medfører afbræk og usikkerhed i forhold til borgernes varetagelse af deres dagliv.

Dette gælder særligt på områderne: Dagforanstaltninger for børn, uddannelses- og praktikpladser for unge, ventetider på sygehusbehandling og/eller hjemsendelse samt foranstaltninger for ældre.

Fælles for disse områder er, at borgerne hindres i at »komme videre« i deres liv, hvad enten det gælder genoptagelse af arbejde, færdiggørelse af uddannelse eller flytning til plejehjem eller ældrebolig.

I dag vil det i mange tilfælde være således, at borgerne ikke på forhånd kan få oplyst, hvor lang en ventetid der er på en given ydelse. Dette hindrer ikke alene planlægning, men skaber også usikkerhed i forhold til den nærmeste fremtid.

Der skal derfor udarbejdes konkrete handlingsplaner med det formål at få etableret faste tidsfrister, inden for hvilke bestemte ydelser over for borgerne skal være på plads.

Der må også være klarhed om, hvilke rettigheder borgeren har til selv at handle, hvis fristerne overskrides. F.eks. kan man med hensyn til sygehusbehandling forestille sig, at borgeren har ret til at søge andre steder hen uden for egen amtskommune, men således at udgiften dækkes af egen amtskommune.

De konkrete handlingsplaner må omfatte indsatsen på bl.a. følgende områder:

- Det danske sygehusvæsen er heldigvis stadig af høj standard og ydermere overordentlig billigt i drift.

Som led i de igangværende omlægninger inden for sygehusvæsenet må der indføres en tidsfrist på f.eks. maksimalt 3 måneder for operationer og behandling af alvorlige sygdomme fra det tidspunkt, der er truffet konkret beslutning om behandling.

En fundamental rettighed for borgerne er retten til hurtig og kompetent behandling ved sygdom. Ydermere vil samfundet spare udgifter til sygedagpenge hos dem, der efter behandlingen er i stand til at genoptage et eventuelt arbejde.

Der kan naturligvis fastsættes forskellige frister bestemt af selve behandlingssituationen eller behandlingens art, f.eks. som tvungen ventetid i forbindelse med sterilisation. Det skal blot klart fremgå af beskrivelsen af den pågældende ydelse, og det skal begrundes, hvorfor der er tale om en afvigelse fra den generelle norm.

- Efter endt behandling skal færdigbehandlede patienter maksimalt kunne vente 4 uger på sygehusene.

På landsplan ligger der i dag ca. 1.000 færdigbehandlede patienter, der ikke kan udskrives på grund af manglende kommunal foranstaltning som f.eks. plejehjemsplads, beskyttet bolig, døgnpleje eller hjemmehjælp.

En del amtskommuner og kommuner har allerede indgået aftaler om f.eks. karenperioder eller betalingsordninger for sygehusophold ud over den fastsatte periode. Ud fra de indhentede erfaringer bør der på landsplan fastsættes maksimale ventetider.

- Ældre medborgere sikres ret til plejebolig og døgnhjemmepleje, når behovet for og samtidig ønsket om den pågældende foranstaltning foreligger. Når visiteringen til en given ydelse er foretaget, skal tilbud om ydelsen foreligge hurtigst muligt.

Mange ældre føler i dag, og desværre ofte med rette, at de er kommet i klemme i systemet og kun har ringe indflydelse på, hvilken ydelse de tilbydes og omfanget af denne. Også de ældre borgere skal sikres ret til i videst muligt omfang at blive inddraget i beslutningen om foranstaltningsart.

– I dag står 30.000–40.000 børn på venteliste til et dagpasningstilbud.

Der skal fastsættes en ret til et pasningstilbud efter et vist antal måneder svarende til længden af barselorlov, ligesom overgangen fra ét aldersbestemt tilbud til et andet skal sikres.

Som et minimum bør det i en overgangsperiode altid kunne oplyses, hvornår en plads kan stilles til rådighed for den pågældende, således at der eventuelt kan tilrettelægges alternative foranstaltninger i venteperioden.

Af den konkrete handlingsplan skal fremgå, hvorledes det gradvis kan sikres, at dette mål kan opfyldes.

– På uddannelsesområdet er et stykke af vejen nået. Der skal være plads til alle børn i folkeskolen, og der skal være plads til alle unge på gymnasier og erhvervsskoler. Men der gælder ikke tilsvarende regler for praktikpladser eller pladser i de videregående uddannelser.

Målsætningen må klart være, at de unge, der ønsker at gå videre med en uddannelse, ikke hindres i dette på grund af manglende pladser. Især i en situation med høj arbejdsløshed, ikke mindst blandt de unge, forekommer det meningsløst ikke at sikre alle unge, der ønsker uddannelse eller praktikplads, retten til dette.

Helt uforudsete udefra kommende forhold som f.eks. leverancestop, arbejdskraftmangel eller arbejdskonflikt kan naturligvis vanskeliggøre en planlagt gennemførelse af initiativer til afskaffelse af kødannelser og ventelister, og der må naturligvis tages forbehold herfor.

Ad C. En finansieringsreform, der forbedrer service og beskæftigelse

Bedre sikring af borgernes rettigheder behøver ikke at betyde højere skatter.

Men det vil kræve en anden prioritering og en mere hensigtsmæssig fordeling mellem stat, amtskommuner og kommuner og mellem passiv forsørgelse og aktiv indsats.

Når kommunernes økonomiske rammer beskæres samtidig med, at de skal betale en række lovbundne opgaver, bliver resultatet let, at de tvinges til at skære på de områder, der burde prioriteres højest.

Derfor oplever borgerne en række eksempler på forringet pleje for de gamle og længere ventelister til sygehuse og børnepasning samtidig med, at de ser staten udbetale understøttelse og bistand til flere hundrede tusinde mennesker, der ikke kan få lov at udføre et stykke arbejde.

Fra borgernes synspunkt er det interessante, hvad de skal betale i skat, og hvad de får for pengene. Om pengene betales til statskassen eller kommunkassen, er derimod i en given kommune fuldstændig ligegyldigt for den enkelte skatteyder.

Der skal gøres op med »kassesystemet«, hvor stat, amtskommune og kommuner skubber byrder over på hinanden.

Det er en helt afgørende forudsætning for, at den offentlige service kan udbygges og kødannelse og ventelister afvikles, at der gennemføres omstillinger og fornyelser i den offentlige sektor præget af større frihed, flere eksperimenter og større tilfredshed hos borgerne. Det betyder, at der naturligvis som led i denne proces må gennemføres omflytning af personale og tilpasning af de enkelte institutioners bemanding. Men det er urimeligt, at »kassesystemerne« er indrettet således, at kommuner og amtskommuner i denne forbindelse kan blive tvunget til at nedlægge stillinger eller endda til at fyre medarbejdere, der gør et dygtigt og nødvendigt arbejde – med det resultat, at statens udgifter til dagpenge og kontanthjælp øges med næsten det samme beløb, som kommunerne sparer.

Problemerkens omfang nødvendiggør, at der gennemføres ændringer i finansieringssystemet, i hvert fald i forhold til indsatsen på højt prioriterede områder.

På mange områder er det således i den nuværende beskæftigelsessituation uhyre billigt for de offentlige »kasser« at finansiere driften i forbindelse med en til aflønning af flere ansatte og sparede udgifter forbedret service i forhold til borgerne. På børnepasningsområdet opvejes forskellen mellem merudgifterne til aflønning af flere ansatte og sparede udgifter til dagpenge og kontanthjælp således næsten af forældrebetalingen.

Som systemet er i dag, skal »kommunekasserne« imidlertid dække alle merudgifterne, mens »statskassen« hæster hovedparten af de modgående besparelser.

For at løse op for disse blokeringer for kommunernes/amtskommunernes muligheder og tilskyndelse til at fastholde/forbedre servicen i forhold til borgerne må det konkret overvejes at indføre flere aktivitetsafhængige elementer i de kommunale tilskudsordninger.

Kommuner og amtskommuner skal sikres økonomiske muligheder for at leve op til de overordnede målsætninger for den offentlige service. Folketing og regering skal være sig deres økonomiske ansvar bevidst.

Hovedprincippet for disse overvejelser kan f.eks. svare til den nye tilskudsmodel, der er indført for den kommunale beskæftigelses- og aktiveringsindsats i forhold til ungdomsarbejdsløsheden.

Her er den hidtidige pligtbeløbsordning erstattet af statstilskud i forhold til den faktiske aktiveringsindsats i den enkelte kommune.

Der må findes en model for de økonomiske tilskud til den enkelte (amts)kommune, som sikrer, at tilskud i højere grad udmåles i forhold til antallet af personer, der konkret er omfattet af de pågældende offentlige ydelser i den enkelte (amts)kommune. Tilskuddene fastsættes ud fra de gennemsnitlige driftsudgifter på landsplan for de forskellige aldersgrupper.

Kommuner, der ønsker en højere standard, må således selv finansiere den fulde merudgift hertil. Tilsvarende indhøster kommuner, der gennem utraditionelle og fleksible løsninger nedbringer udgifterne pr. ydelse, den fulde gevinst herved.

Indførelse af aktivitetsafhængige bloktilskud vil ikke betyde en tilbagevenden til det tidligere refusionssystem. Der vil være tale om en ny model, hvori der indgår træk ved refusionsmodellen og det eksisterende bloktilskudssystem på udvalgte højt prioriterede områder.

En model i denne retning er en logisk konsekvens af gennemførelsen af en bevidst aktiveringslinje. Problemet ved det nuværende finansieringssystem er, at kommuner/amtskommuner ikke kan modregne dagpengebesparelser m.v. ved en øget beskæftigelse. Hvis de skal kunne det, må man nødvendigvis indrette finansieringssystemet derefter, og det forudsætter videre, at der skal være sammenhæng mellem aktivitet og tilskud.

Men derudover er de betydelige anlægsinvesteringer, der er knyttet til en udbygning af kapaciteten, en yderligere hindring for kommunernes muligheder for at løse problemet.

Kommunerne må med de gældende regler ikke lånefinansiere udgifter til bygning af nye institutioner eller ombygning af eksisterende lokaler. De totale udgifter skal i det enkelte år finansieres fuldt ud over kommuneskatterne.

Selv hvis kommunerne lejer sig ind i egnede lokaler, skal der deponeres beløb svarende til, hvad det ville koste at bygge tilsvarende lokaler.

For at udligne anlægsinvesteringerne må kommunerne derfor have adgang til at lånefinansiere anlægsudgifter i forbindelse med fastholdelse/udbygning af den offentlige service i forhold til borgerne, f.eks. nedbringelse af ventelisterne. Den maksimale afdragsperiode kan eventuelt begrænses til f.eks. 10 år.

Tilsvarende bør der ske en lempelse af deponeringskravet i forbindelse med lejede lokaler.

Ad D. Styrkelse af det kommunale selvstyre

Initiativerne udformes således, at det står klart, at der er tale om en styrkelse af det kommunale selvstyre gennem en klar målfastlæggelse, og så det understreges, at den enkelte statsinstitution, amtskommune og kommune i så stor udstrækning som muligt selv kan tilrettelægge måden at realisere målene på.

Princippet om borgernes rettigheder er ikke et forsøg på ensretning.

Der skal bestå fuld frihed for kommunerne/amtskommunerne og andre offentlige myndigheder med hensyn til at vælge midler til at leve op til tidskravene. Der vil være frihed med hensyn til formen for plejehjem og beskyttet bolig og derfor også frihed til at vælge de mindst omkostningstunge løsninger.

I dette perspektiv er det afgørende, at der er klarhed om målene og ikke mindst, at målfastsættelsen sker med udgangspunkt i borgernes vilkår og behov. Forslaget om, at enhver offentlig ydelse forsynes med en klar beskrivelse, vil netop kunne bidrage til at få klarhed over formålet med de politiske beslutninger.

Princippet om central målfastsættelse og decentralt metodevalg betyder ikke, at Folketinget skal fastsætte alle målene i mindste detalje og kommunerne kun beskæftige sig med at vælge mellem konkrete løsningsmodeller.

På nogle områder er det ud fra bl.a. ligheds- og retssikkerhedshensyn afgørende, at den politiske målfastsættelse sker i Folketinget og gælder overalt i landet. På andre områder vil det være kommunerne og amtskommunerne, der suverænt fastsætter de politiske mål.

Det typiske billede vil være, at Folketinget fastsætter minimumskrav og standarder og kommunerne beslutter, i hvilken udstrækning de ønsker en højere standard, og samtidig fastsætter betingelser og økonomiske rammer for den konkrete opgaveløsning.

Ideen er at hjælpe kommunerne, så der bliver sammenhæng mellem de højt prioriterede overordnede målsætninger og kommunernes/amtskommunernes økonomiske muligheder for at opfylde dem. Folketingets ansvar må tydeliggøres, så byrderne ikke blot skydes over på kommuner og amtskommuner.

Endelig er det helt afgørende i tankegangen ikke forholdet mellem staten og kommunerne, men først og fremmest spørgsmålet om at få beslutningerne omkring valg af løsningsmodeller og metoder lagt længst muligt ud – helst helt ud til den enkelte borger eller institution.

Derved vil der også skabes større klarhed og reelt indhold i begrebet »det kommunale selvstyre«.