

11. juni 2008

NOTAT om procedurer ved høring af lokaludvalg

Indledning:

Dette notat belyser spørgsmålet om forvaltningernes høringsforpligtelse over for lokaludvalgene, som den fremgår af Kommissorium for Lokaludvalg og af den praksis, der har udviklet sig om høring af udvalgene. Det er vigtigt at understrege, at den traditionelle, skriftlige høring af lokaludvalgene sjældent kan stå alene. Forvaltningerne og lokaludvalgene bør i så god tid som muligt inden den egentlige høring have indledt et samarbejde, der skal gøre det muligt for lokaludvalgene at gå i dialog med borgerne inden lokaludvalget afgiver hørings svar. I notatets anden del præsenteres forskellige forslag til inddragelse af lokaludvalgene, der kan ske forud for høringen og i visse situationer helt erstatte en formel høring.

Høring af eksterne parter:

Lokaludvalgenes høringsret ændrer ikke ved forvaltningernes nuværende praksis for høring af eksterne parter og de kompetencer, som er tillagt brugerråd og brugerbestyrelser m.m., for eksempel lokalrådene og ældrerådene. Over for eksterne parter skal der således ske høring i samme omfang som hidtil.

Del 1: Høringsforpligtelsen

Kommissorium for Lokaludvalg

Det fremgår af Kommissorium for Lokaludvalg, at Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget og de stående udvalg skal foretage en høring af lokaludvalget, forinden der træffes *endelig* beslutning i sager, der er af *særlig betydning* for bydelen i forhold til områderne: fysisk planlægning, miljø, sundhed, trafik, idræt, skole, børn, unge, ældre og kultur.

Høringsforpligtelsen indtræder, når en sag er af *særlig betydning* for bydelen. Høringspligten indtræder dog ikke, såfremt sagen er af *generel interesse* for en *bredere* kreds af borgere, f.eks. for alle borgere i kommunen.

Lokaludvalget *skal* sikre dialog med bydelens borgere inden hørings-svar m.v. afgives til Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget og de stående udvalg.

Fristen for høringssvar bør fastsættes, således at der er tid for lokaludvalget til at gå i dialog med borgerne, inden lokaludvalget behandler høringen i et møde.

For Borgerrepræsentationen er det et *højt* prioriteret mål, at lokaludvalgene kan bidrage til en dialog, der i højere grad når ud til den enkelte borger. Derfor er det af *afgørende betydning* for Borgerrepræsentationens, Økonomiudvalgets og de stående udvalgs behandling af lokaludvalgenes høringssvar m.v., at der redegøres for den forudgående proces, som lokalt har fundet sted, således at det *dokumenteres*, at høringssvaret afspejler holdninger og synspunkter i lokalområdet.

Hvornår skal der ske høring af lokaludvalg

Som det fremgår af Kommissorium for lokaludvalg skal forvaltningerne foretage høring af lokaludvalgene inden der træffes *endelig* beslutning i sager, der er af *særlig betydning* for bydelen i forhold til områderne: fysisk planlægning, miljø, sundhed, trafik, idræt, skole, børn, unge, ældre og kultur.

Forvaltningerne er således forpligtede til at foretage høring af lokaludvalgene inden sagen forelægges til endelig politisk godkendelse.

Der foreligger ikke en forpligtelse til at sende udkast til indstillinger i høring.

Lokaludvalgene er endvidere alene tillagt en høringsret, ikke en forhandlingsret. Lokaludvalgene har således ikke initiativret over for Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget og de stående udvalg.

Lokaludvalgene har i henhold til kommissoriet en ret til selvstændigt at indsende forslag, som udvalgene ønsker behandlet i enten Økonomiudvalget eller i et af de stående udvalg til overborgmesteren eller til de relevante fagborgmestre. Lokaludvalgene kan eventuelt benytte sig af forvaltningernes kontaktpersonordning (jf. nedenfor) til at sikre forslagernes videre behandling. Kommissoriet lader det være op til den ansvarlige borgmester at beslutte, om sagen skal på udkastet til dagsorden for et møde i det relevante fagudvalg. Borgerrepræsentationen anbefaler en procedure, hvorefter alle forslag fra lokaludvalgene sættes på dagsordenen for et møde i Økonomiudvalget eller i et af de stående udvalg.

Der skelnes i mellem sager af lokal henholdsvis generel betydning for bydelen. Denne opdeling kendes også fra planloven, hvor der opereres med kommuneplanlægning og lokalplanlægning.

Følgende forhold bør indgå i bedømmelsen:

- Der bør lægges vægt på om sagen fremkalder væsentlige ændringer i bydelen.
- Det må vurderes om sagen bør ses i sammenhæng med bydelsplanlægningen (10 i én).

- Der må tages hensyn til selve omfanget af foranstaltningen. Kriteriet rummer en vis elasticitet, og i bedømmelsen må der tages hensyn til den enkelte bydels størrelse og karakter.
- Det bør endvidere tages i betragtning om den pågældende sag tidligere har været sendt i høring som en del af et større sagskompleks, således at hensynet til borgernes inddragelse er tilgodeset.

Et væsentligt element i vurderingen er endvidere, at borgerne skal have lejlighed til at øve indflydelse på planlægningen i lokalområdet.

I bilag 1 er opstillet en eksempelliste med forskellige sagstyper med angivelse af om der foreligger en høringsforpligtelse eller ej.

Som det fremgår af eksempelsamlingen, kan det være delelementer i sagskomplekset, hvor der foreligger høringsforpligtelse. I sådanne tilfælde skal det i høringsbrevet til lokaludvalget fremgå, hvilke elementer forvaltningen særligt ønsker belyst ved høringen.

Det er op til den enkelte forvaltning at vurdere, om der skal foretages høring af lokaludvalgene ud fra de skitserede principper. Beslutningskompetencen adskiller sig således ikke fra vurderingen af hvorvidt der skal foretages høring efter kommunestyrelseslovens § 21, stk. 2.

Høringsfrist

Der fastsættes en generel høringsfrist på seks uger. Rent undtagelsesvist kan høringsfristen være mindre end 6 uger på grund af sagens hastende karakter. Høringsprocessen fastlægges med inddragelse af lokaludvalgets sekretariat.

Høringsfristen skal fastsættes således, at forvaltningen gives lejlighed til at vurdere, hvorvidt indstillingen skal revideres på baggrund af det indkomne høringssvar. Høringssvaret samt forvaltningens kommentarer skal vedlægges som bilag til indstillingen.

Høringsforslaget inklusive bilag fremsendes til lokaludvalgets sekretær. Høringsfristen skal tydeligt fremgå af høringmaterialet. Desuden skal det fremgå, hvem lokaludvalgets sekretær kan henvende sig til for at få høringforslaget uddybet.

Der er i hver forvaltning en kontaktpersonordning, der skaber en fælles indgang til de enkelte forvaltninger. Formålet med kontaktpersonordningen er at sikre mere smidige arbejdsgange og arbejdsprocesser i forbindelse med høringer af og forslag fra lokaludvalgene til forvaltningerne. Kontaktoplysningerne findes på intranettet.

Kontakten fra forvaltningerne til lokaludvalget skal for at sikre entydighed altid ske gennem lokaludvalgets sekretær. Kontaktoplysninger til sekretæren findes på de enkelte lokaludvalgs hjemmesider via www.kk.dk/lokaludvalg.

Der er oprettet links fra lokaludvalgenes hjemmeside til de enkelte forvaltningers hjemmesider for at skabe mulighed for bedre overblik over verserende høringer, og det fremgår her, hvilke sager, der er i høring.

Hvis høring af lokaludvalg på grund af sagens hastende karakter sker sideløbende med behandlingen i de stående udvalg, Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen, vil endelig beslutning ske under forudsætning af, at høringssvaret ikke frembringer væsentligt nyt i sagen. Det endelige høringssvar skal foreligge, så det kan fremlægges for Borgerrepræsentationen i forbindelse med sagens behandling der.

I særligt hastende tilfælde kan lokaludvalgets formand afgive et høringssvar. Denne regel, der findes i regulativ for lokaludvalg, § 18, stk. 3, er dog en undtagelsesbestemmelse, som kun bør anvendes i reelle hastesager, da det giver sig selv, at formanden ikke vil kunne foretage nogen form for borgerinddragelse inden høringssvaret.

Formkrav til høringssvaret

I høringssvaret skal lokaludvalget redegøre for den forudgående proces, som lokalt har fundet sted. Det vil sige, at det skal klart fremgå af høringssvaret, hvordan og i hvilket omfang borgerinddragelsen har fundet sted.

Del 2: Tidlig inddragelse af lokaludvalgene

Lokaludvalgene består af borgere fra foreningslivet og de politiske partier, der virker i udvalgene på frivillig og ulønnet basis. Lokaludvalgene mødes som udgangspunkt én gang om måneden, det samme gælder for de arbejdsgrupper, der er nedsat under lokaludvalgene, og hvor andre end lokaludvalgets medlemmer kan deltage. Det kan løseligt anslås, at hvert enkelt medlem bruger 10-15 timer om måneden på aktiviteter, der knytter sig til lokaludvalget. Det er ikke realistisk at forvente en væsentlig større tidsmæssig indsats. På grund af lokaludvalgenes begrænsede ressourcer, eksisterer der et skisma imellem politikernes ønske om dialog med borgerne med lokaludvalgene som bindeled og politikernes ønske til forvaltningerne om en hurtig sagsbehandling. Den foreslåede høringsfrist på 6 uger er dels en opfyldelse af et behov for at få fastsat en entydig høringsfrist, og dels et kompromis imellem de to synspunkter (dialog med borgerne vs. hurtig sagsbehandling).

Udvalgene vil meget gerne være det bindeled imellem forvaltningerne/politikerne og borgerne, som de er sat i verden for at være, men de kan som hovedregel ikke opnå den ønskede borgerinddragelse på 6 uger.

For at imødekomme ønsket om dialog med borgerne, kan forvaltningerne og lokaludvalgene i fællesskab som supplement og/eller alternativ til den egentlige høring benytte sig af mulighederne for tidlig inddragelse af lokaludvalgene. Forvaltningerne bør sikre en kontakt til lokaludvalgene på så tidligt et tidspunkt i sagsforløbet som muligt. Inddragelsen kan tage udgangspunkt i det notat om god skik for samarbejdet imellem lokaludvalgene og forvaltningerne, som blev godkendt af direktørkredsen i november 2007.

Nedenfor følger nogle eksempler på vellykket borgerinddragelse opnået gennem tidlig og velovervejet kontakt til lokaludvalgene. Som det vil fremgå, kan tidlig inddragelse af lokaludvalgene i mange tilfælde vise sig at være en tidsbesparende foranstaltning i det lange løb:

Borgermøder er den klassiske form for borgerinddragelse, men for at et borgermøde kan blive en succes, kræver det tid til planlægning og annoncering. I de situationer, hvor forvaltningerne ønsker denne form for borgerinddragelse, bør lokaludvalgene kontaktes så snart planlægningen af høringsprocessen begynder. Det anbefales, at lokaludvalgets sekretær kontaktes af sagsbehandleren med henblik på at planlægge lokaludvalgets deltagelse i forløbet. Kontaktoplysninger kan findes på www.kk.dk/lokaludvalg og på de enkelte lokaludvalgs hjemmesider.

Ex 1: Servicebusser.

Da Center for Byudvikling stod for at påbegynde høringsforløbet for servicebusruter på henholdsvis Østerbro og Amager Øst og Vest, indkaldte projektlederen i CBU lokaludvalgssekretærene til et møde. På mødet blev servicebus-konceptet forelagt for

sekretærerne, og der blev aftalt en tidsplan for det videre forløb. Lokaludvalgene blev på deres næste møde bedt om at bidrage med medlemmer til Følgegrupper. Følgegrupperne brugte et par møder på at drøfte behovet for stoppesteder og fastlægge forskellige ruteforslag. Grupperne holdt løbende lokaludvalgene orienteret om deres arbejde. Da ruteforslagene lå klar, indkaldte og afholdte lokaludvalgene efter forudgående annoncering borgermøder i bydelene (ét for Østerbro og ét fælles for Amager), hvor ruteforslagene blev drøftet og vedtaget. På baggrund af de input, projektlederen fik fra borgermødet, udarbejdede han sin indstilling til forvaltningen. Dette forløb tog sammenlagt 3 måneder, men meget af tiden blev brugt, mens projektet stadig var i sin indledende fase, og resultatet blev for begge ruters vedkommende forslag til servicebusruter, hvor samarbejdet med lokaludvalget havde sikret dialogen med borgerne og dermed et vist form for ejerskab til projektet i befolkningen og i lokaludvalgene. Desuden var en del af projektlederens arbejde med borgerinddragelsen reelt blevet overtaget af lokaludvalgene og deres styregruppe. Selv om det umiddelbart kan virke uoverskueligt at inddrage lokaludvalgene tidligt, vil der ofte være fordele at hente i samarbejdet.

Ex.2: Ungdomshuset.

I vinteren 2008 kom der fra politisk side forslag om at oprette et ungdomshus enten i nogle bygninger i Kgs. Enghave/Vesterbro eller på den nedlagte Frederikssundsvejens skole i Bispebjerg. Lokaludvalgene i de to bydele blev bedt om at arrangere borgermøder og om at afgive udtalelse til Borgerrepræsentationen. Der blev sat en tidsfrist på under 6 uger til hele forløbet. Lokaludvalgene nåede at afholde borgermøder og møde i lokaludvalgene inden for fristen, men øvelsen lykkedes dels på baggrund af en ekstraordinært stor arbejdsindsat fra lokaludvalgene kombineret med stor omtale i pressen og tilsvarende stor interesse i befolkningen.'

Eksemplerne viser, at tidlig inddragelse ikke nødvendigvis kun giver fagligt input, men at forvaltningerne også kan drage nytte af en deling af opgaverne med lokaludvalgene.

Lokaludvalgsteamet i Center for Borgerservice i Økonomiforvaltningen arbejder løbende på at forbedre de eksisterende metoder til borgerinddragelse og på at skabe nye, alternative former for borgerinddragelse, f.eks. ved brug af borgerpaneler eller lignende på Internettet. Et overblik over værktøjer til borgerinddragelse kan findes på siden www.borgerinddragelse.dk

Som alternativ/genvej til det egentlige borgermøde, kan sagsbehandleren aftale med lokaludvalgssekretæren at høringssagen præsenteres på et lokaludvalgsmøde, hvor de fremmødte borgere på lige fod med lokaludvalgets medlemmer får mulighed for at stille spørgsmål til projektet. Lokaludvalget vil ofte være i stand til at tilkendegive sin holdning til sagen, enten på selve mødet eller kort tid efter. Denne løsning kræver, at lokaludvalget bliver involveret så tidligt, at lokaludvalget kan nå at offentliggøre forvaltningens fremlæggelse af sagen på lokaludvalgets møde og at invitere borgerne hertil. Følges denne procedure, kan den helt eller delvist erstatte den skriftlige høringsprocess. Til gengæld for at fremlægge sagen på et sådant udvidet lokaludvalgsmøde, får sagsbehandleren et svar enten på selve mødet eller få dage efter, og der opnås dermed den tidsmæssige besparelse, som den skriftlige høring ville tage.

En tidlig inddragelse af lokaludvalget kan også medvirke til at give lokaludvalget ejerskab til projektet, og lokaludvalget kan i mange tilfælde qua deres kendskab til borgerne i bydelen på et tidligt tidspunkt formidle borgernes holdning til bestemte projekter videre til forvaltningen samt komme med forslag til, hvordan eventuelle problematiske projekter kan håndteres blandt borgerne.

Lokaludvalgene kan tillige kobles ind i processen ved at de tilknyttes arbejdsgrupper i forvaltningerne, gennem deltagelse i referencegrupper, eller ved deltagelse i udvælgelsen af vindere i arkitektkonkurrencer m.v.

Et andet bud på alternativ inddragelse af lokaludvalgene er ”byvandring” med f.eks. borgmesteren, hvor lokaludvalget og borgmesteren sammen cykler eller går igennem bydelen og ser nogle af bydelens ”brændpunkter” af særlig relevans for borgmesterens ressortområde. Byvandringen kan følges op af et kaffemøde mellem borgmesteren og

lokaludvalget, hvor der uforpligtende kan diskuteres planer for bydelen. Byvandringen kan ligeledes være indgangen til afholdelse af halv- eller helårlige møde imellem borgmesteren og lokaludvalget.

Endelig giver etableringen af kontaktpersonordningen (én indgang) mulighed for, at forvaltningerne melder deres arbejdsplaner ud til lokaludvalgene, enten på forvaltningernes hjemmesider eller ved afholdelse af møder mellem forvaltningerne og lokaludvalgenes formænd og/eller sekretærer hvert halve eller hele år.