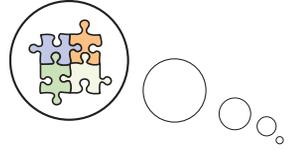




# Tænk tanken om Redegørelse til Indenrigs- og Sundhedsministeren Nærdemokrati



Tænketanken om Nærdemokrati

Tænketanken om Nærdemokrati  
- redegørelse til indenrigs- og sundhedsministeren

Udgiver: Tænketanken om Nærdemokrati

Sekretariat: Indenrigs- og Sundhedsministeriet  
Slotsholmsgade 10-12  
1216 København K

Tryk: Schultz Grafisk

Oplag: 2.500

ISBN trykt udgave: 87-7601-142-9

ISBN elektronisk udgave: 87-7601-143-7

Publikationen er tilgængelig på [www.im.dk](http://www.im.dk)

## Indhold

|  |    |
|--|----|
| 1. Indledning .....  | 3  |
| 1.1. Nedsættelsen af Tænketanken om Nærdemokrati.....  | 3  |
| 1.2. Tænketankens arbejde og mødeafholdelse .....  | 4  |
| 1.3. Redegørelsens opbygning.....  | 5  |
| 2. Det anbefaler tænketanken – en sammenfatning .....  | 6  |
| 2.1. Kommunalreformen og nærdemokratiet.....   | 6  |
| 2.2. To perspektiver i det lokale demokrati.....   | 7  |
| 2.3. Borgeren som bruger .....   | 8  |
| 2.4. Borgeren som medborger.....   | 10 |
| 2.5. Sammenfattende .....  | 12 |
| 3. Lokalsamfundets deltagelse i de kommunale beslutninger .....  | 14 |
| 3.1. To perspektiver i det lokale demokrati.....   | 14 |
| 3.2. Generelt om den politiske deltagelse .....  | 15 |
| 3.3. De konkrete former for deltagelse .....   | 17 |
| 4. Borgeren som bruger.....  | 20 |
| 4.1. Indledning.....   | 20 |
| 4.2. Om brugerbestyrelserne og deres kompetencer .....   | 21 |
| 4.2.1. Generelt om værdien af brugerbestyrelser .....  | 21 |
| 4.2.2. Lovgivningens rammer for skolebestyrelserne .....   | 22 |
| 4.2.3. Tænketankens overvejelser om kompetencefordelingen mellem kommunal- og skolebestyrelserne ..... | 24 |
| 4.2.4. Overvejelser om behovet for lovændringer .....  | 25 |
| 4.3. Om brugerråd/borgerråd .....  | 28 |
| 4.4. Foreninger og frivillige .....  | 30 |
| 4.5. Generelle tendenser og dilemmaer i brugerdeltagelsen.....   | 33 |
| 5. Om inddragelse af borgeren som medborger .....  | 35 |
| 5.1. Indledning .....  | 35 |
| 5.2. De lovbestemte høringer .....   | 36 |
| 5.3. Borgerdeltagelse i lokale udvalg.....   | 37 |
| 5.3.1. Deltagelse i de formaliserede lokaludvalg .....   | 38 |
| 5.3.2. Uformelle borgerfora .....  | 43 |
| 5.3.3. Særlige barrierer i forhold til borgerdeltagelsen .....   | 46 |
| 5.4. Medborgere i forening .....   | 48 |
| 5.5. Generelt om deltagelsen som medborger .....   | 49 |
| Bilag.....   | 50 |
| Har kommunalbestyrelsen fokus på nærdemokratiet? .....   | 50 |

## 1. Indledning

### 1.1. Nedsættelsen af Tænk tanken om Nærdemokrati

I strukturaftalen fra juni 2004 mellem regeringen og Dansk Folkeparti indgår et afsnit om nærdemokrati. Det fremhæves heri, at udgangspunktet er, at der med overdragelse af nye opgaver til kommunerne vil blive skabt grundlag for en styrkelse af det lokale demokrati. De større og mere bæredygtige kommuner giver frihed til, at opgavernes udførelse tilrettelægges lokalt, frem for gennem en detaljeret statslig styring.

Det fremgår endvidere af aftalen, at:

”Forligspartierne er enige om at undersøge mulighederne for en styrkelse af det lokale demokrati gennem en øget borgerdeltagelse. Der iværksættes derfor i samarbejde med repræsentanter for kommunerne, landsbyforeninger og andre repræsentanter for foreningslivet et arbejde om, hvordan der kan gives bedre mulighed for inddragelse af borgere og brugere i de lokale beslutninger.”

Indenrigs- og sundhedsministeren indledte iværksættelsen af dette samarbejde i december 2004. DGI-byen dannede ramme om et stormøde med deltagelse af repræsentanter for en lang række organisationer og foreninger, som på mødet gav udtryk for deres holdninger og forventninger omkring det lokale demokrati i den fremtidige kommunale sektor.

I forlængelse af mødet nedsatte indenrigs- og sundhedsministeren i begyndelsen af 2005 Tænk tanken om Nærdemokrati, som bestod af et udsnit af de organisationer og foreninger, som var repræsenteret på mødet i DGI-byen.

Tænk tankens hovedopgaver var frem til sommeren 2005 at tilvejebringe et inspirationsgrundlag for det videre arbejde med at styrke nærdemokratiet i kommunerne samt at pege på lovændringer, hvis der skulle vise sig et behov herfor.

Tænk tanken fik følgende sammensætning:

|                         |                               |
|-------------------------|-------------------------------|
| Jørn Sørensen (formand) | Borgmester i Holbæk Kommune   |
| Affra Khallash          | Rådet for Etniske Minoriteter |
| Bente Schindel          | Kulturelle Samråd i Danmark   |
| Christel Schaldemose    | Dansk Folkeoplysnings Samråd  |
| Dorthe Bébe             | Dansk Ungdoms Fællesråd       |
| Freddy Nielsen          | DSI                           |
| Helen Lykke-Møller      | Kræftens Bekæmpelse           |
| Kirsten Feld            | Sammenslutningen af ældreråd  |

|                         |                                      |
|-------------------------|--------------------------------------|
| Kurt Hockerup           | KL                                   |
| Lone Andersen           | Landdistrikternes Fællesråd          |
| Niels Hav Hermansen     | Danmarks Naturfredningsforening      |
| Preben Staun            | DIF                                  |
| Søren Møller            | DGI                                  |
| Terkel Andersen         | Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde |
| Thomas Damkjær Petersen | Skole og Samfund                     |

Thorkild Ljørring Pedersen, Landdistrikternes Fællesråd, deltog i tænketanken frem til april 2005, hvor han blev afløst af Lone Andersen.

Endvidere har Grete Tarpgaard, KL, deltaget i møderne i tænketanken.

Tænketanken er blevet sekretariatsbetjent af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

## 1.2. Tænketankens arbejde og mødeafholdelse

Tænketanken har i perioden fra januar til august 2005 afholdt 6 møder. Tænketankens medlemmer har på møderne haft drøftelser og erfaringsudvekslinger om en lang række spørgsmål omkring styrkelsen af nærdemokratiet.

På det 6. møde var deltagerkredsen i tænketanken udvidet med en række repræsentanter for de organisationer og foreninger, som deltog på mødet i DGI-byen i december 2004.

Der har i forbindelse med drøftelserne i tænketanken vist sig at være enighed om, at spørgsmålet om nærdemokrati ikke begrænser sig til lovgivningens regler om inddragelse af forskellige grupper af borgere og brugere, f.eks. reglerne om oprettelse af lokalråd og brugerbestyrelser. Men at emnet rækker langt videre og ikke kun handler om det formelle repræsentative demokrati, men nok så meget også drejer sig om at styrke engagementet på alle niveauer i lokalsamfundet – også på det uformelle plan.

På denne baggrund har tænketanken drøftet en række forskellige spørgsmål, som både har relateret sig til meget konkrete emner og til helt overordnede spørgsmål. F.eks. har konkrete spørgsmål om brugerbestyrelsernes kompetencer og barrierer i forhold til forskellige befolkningsgrupper været til debat, ligesom mange har givet udtryk for, at det er vigtigt at afdække nogle generelle tendenser i de forskellige inddragelsesformer. Eller som det er blevet udtrykt af et medlem af tænketanken, at "finde mønstrene i det demokratiske klu-detæppe".

Tænk tankens medlemmer har også haft lejlighed til at formidle de gode eksempler, hvoraf flere er omtalt i redegørelsen. På et af møderne i tænketanken har repræsentanter for Københavns Kommune formidlet kommunens erfaringer med kvarterløft og lokaludvalg.

Endelig har tænketanken gjort sig nogle overvejelser om, hvordan resultatet af tænketankens arbejde kan formidles til navnlig kommunalbestyrelserne. Tænketanken har i den anledning formuleret en række spørgsmål, der afspejler de tanker og drøftelser, som tænketanken har været igennem i sit arbejde og som vil kunne indgå i den videre proces i kommunerne. Spørgsmålene er optaget som et bilag til redegørelsen. Spørgsmålene er oplagt relevante for de nye kommunalbestyrelser, men er også tænkt som inspiration for kommunalbestyrelserne i de kommuner, som ikke indgår i en sammenlægning.

Det er alle disse drøftelser og erfaringsudvekslinger, som er søgt afspejlet i denne redegørelse til indenrigs- og sundhedsministeren.

### **1.3. Redegørelsens opbygning**

Kapitel 2 indeholder en sammenfatning af tænketankens resultater.

I kapitel 3 præsenteres nogle overordnede tanker og tendenser omkring politisk deltagelse i almindelighed.

Kapitel 4 omhandler inddragelsen af borgeren som bruger af kommunale ydelser og aktiviteter.

Kapitel 5 omhandler inddragelse af borgeren som medborger i lokalsamfundet.

## 2. Det anbefaler tænketanken – en sammenfatning

### 2.1. Kommunalreformen og nærdemokratiet

Danmark er det land i Europa, som har decentraliseret flest opgaver fra staten til det lokale styre i kommunerne. Denne position bliver yderligere forstærket, når kommunalreformen træder i kraft i 2007.

Reformen betyder færre kommuner med flere opgaver. Dermed får nogle borgere længere til rådhuset. Til gengæld får kommunalpolitikkerne et større, mere samlet ansvar for de nære opgaver.

Når kommunen vokser, betyder det også, at politikernes rolle ændres. For ikke at drukne i beslutninger, må kommunalbestyrelsen koncentrere sig om de store linjer og lægge mindre beslutninger ud til forvaltningen og de enkelte institutioner.

Det giver mere lokalt ansvar, og dermed lægger det op til større deltagelse i det nære demokrati. Men samtidig øger det behovet for klare spilleregler. For at kommunalbestyrelsen aktivt definerer sin egen rolle og samspillet med institutioner, borgere og civilsamfund.

Undersøgelser viser, at nærdemokratiet generelt har det godt, men kommunalreformen er en historisk chance for at gå det nære demokrati efter i sømmene. Det forudsætter respekt for grundelementet i det kommunale selvstyre – retten til forskellighed og muligheden for lokalt at tilrettelægge det nærdemokratiske arbejde i en dialog mellem lokalpolitikere og borgere. For den enkelte kommune er kommunalreformen en chance for at gennemtænke samspillet mellem kommunalbestyrelse, borgere og civilsamfund – en chance, der ikke må forpasses.

Konkret lægger reformen derfor op til to typer overvejelser.

For det første: Er rammerne de rigtige? Er lovgivningen indrettet på en måde, der giver rum for, at det lokale demokrati kan udfoldes? Dette spørgsmål har tænketanken overvejet ved at se på bl.a. skolebestyrelsernes kompetencer og mulighederne for nedsættelse af lokaludvalg, jfr. herom nedenfor.

For det andet: Hvordan skal samspillet og opgavefordelingen være mellem den enkelte kommunalbestyrelse, borgerne og det civile samfund? Det spørgsmål skal den enkelte kommunalbestyrelse besvare. Tænketanken har drøftet mulighederne og giver en række forslag og ideer. Men den helt centrale anbefaling er, at *kommunalbestyrelsen aktivt forholder sig til spørgsmålet*. At kommunalbestyrelsen formulerer en politik eller lignende, som gør, at spillereglerne er klare

– område for område – og tilrettelægger procedurer herefter. Tænkertanken vil anbefale, at kommunen har en tovholder eller koordinator, som sikrer både rammerne for og opfølgningen på borgerdeltagelsen. Kommunalbestyrelsen bør stille spørgsmålet: I hvilke kommunale aktiviteter er det især vigtigt at have en løbende inddragelse af borgerne?

Overvejelserne foregår ikke i det tomme rum. Der er både i kommuner og amter gjort mange og gode erfaringer med deltagelse af brugere, foreninger og andre borgere. Kommunalreformen er en god anledning til at lære af de bedste eksempler, mens man tilpasser til den nye lokale virkelighed. I redegørelsen er derfor henvist til en række eksempler.

## **2.2. To perspektiver i det lokale demokrati**

Borgernes deltagelse i de kommunale beslutninger kan man grundlæggende se i to perspektiver.

Det ene perspektiv er, at demokratiet er kommunalbestyrelsens redskab til at træffe beslutninger for borgerne i kommunen. Kommunalbestyrelsen er det demokratisk valgte helhedstænkende organ, som er på valg hvert 4. år. Her kan vælgerne gøre deres indflydelse gældende og på den måde legitimere kommunalbestyrelsens ledelse af kommunen.

Det andet perspektiv er demokrati som samfundsskabende aktivitet, hvor der sker en mobilisering af borgernes ressourcer. Det handler om, at borgerne mobiliseres til at deltage i udviklingen af det lokale samfund. Den måde, som kommunerne yder service på, er med til at skabe strukturer og værdier, som er afgørende for, hvordan samfundskulturen udvikler sig. Det er vigtigt, at borgerne i bred forstand engagerer sig i det samfundsskabende nærdemokrati, og at kommunalbestyrelsen sikrer legitimiteten ved at give et konstruktivt mod- og medspil.

Det er centralt, at kommunalbestyrelsen overvejer og forholder sig til disse perspektiver i formuleringen af den samlede politik for nærdemokratiet i kommunen. Det indebærer bl.a., at man vurderer, hvilke processer der på de enkelte områder sikrer en optimal deltagelse, herunder om der skal etableres særlige strukturer – f.eks. råd – der kan give med- og modspil til kommunalbestyrelsen på konkrete politikområder.

At kommunalbestyrelsen aktivt tager stilling til rammerne for det lokale demokrati, er den helt centrale anbefaling fra tænketanken.

Tænketanken har taget udgangspunkt i tre former for deltagelse i det nære demokrati:

- brugerdemokrati
- lokaldemokrati
- projektdemokrati

Overordnet set kan der således skelnes mellem borgerens deltagelse som bruger (brugerdemokrati), den brede og kontinuerlige deltagelse, f.eks. i forskellige tværgående fora (lokaldemokrati) og ad hoc deltagelsen, som kan knyttes til et bestemt projekt (projektdemokrati).

Der er ikke tale om deltagelsesformer, som udelukker eller står i et modsætningsforhold til hinanden. Deltagelsesformerne kan bruges til hver sit formål, men de spiller også sammen med hinanden i den demokratiske proces. Deltagelsesformerne er behandlet i to kapitler, som tager udgangspunkt i borgeren som henholdsvis bruger og medborger.

### **2.3. Borgeren som bruger**

Borgernes ønske om at engagere sig tager ofte udgangspunkt i, at de modtager en kommunal ydelse eller deltager i en aktivitet, som kommunen har indflydelse på, f.eks. en idrætsaktivitet. Mange søger indflydelse på denne ydelse eller aktivitet og deltager herved i det lokale demokrati som "bruger". Deltagelsen kan ske gennem brugerbestyrelser, brugerråd, foreninger eller andre mere eller mindre formaliserede kanaler.

Det samlede billede af brugerdeltagelsen i kommunerne er positivt. F.eks. er brugerbestyrelser en vigtig ressource og dialogpartner for kommunalbestyrelsen. Brugerdeltagelsen har mange steder vist sig velegnet til at skabe et stærkt engagement, og den sikrer, at mennesker med en stærk interesse og stor viden på de enkelte områder bliver hørt.

Der er mange eksempler på, at kommunalbestyrelser med succes har givet bl.a. brugerbestyrelser større indflydelse, end de er forpligtede til efter loven. Tænk tanken finder det væsentligt, at kommunalbestyrelserne sikrer en reel delegation af kompetence og ansvar til brugerorganerne, da dette vil føre til større engagement og ansvarlighed. Med andre ord: ansvar avler ansvarlighed.

Det er vigtigt, at kommunalbestyrelserne:

- formulerer kommunens generelle politiske målsætninger og visioner omkring brugerinddragelsen, gerne i samarbejde med brugerne eller medlemmerne af foreningerne.
- er opmærksomme på og udnytter de muligheder, der ligger i lovgivningen for inddragelse og delegation.

- er omhyggelige med processen omkring inddragelse. Påvirkningsmulighederne skal være både reelle og relevante for brugerne.
- indretter den kommunale administration, så den tilgodeser muligheden for, at brugerbestyrelserne får en mere direkte indflydelse – f.eks. ved at delegerer driftsansvaret til de udførende institutioner.
- overvejer muligheden for at indgå kontrakter med brugerbestyrelserne, som tydeliggør brugerbestyrelsens rolle og samspil med kommunalbestyrelsen (forventningsafstemning).

Et flertal af tænketankens medlemmer anbefaler endvidere, at regeringen overvejer, hvordan skole- og øvrige brugerbestyrelser via lovgivningen – evt. på forsøgsbasis – kan sikres en højere grad af reel indflydelse på arbejdsgiverområdet for så vidt angår institutionernes personale. Et mindretal – KL – finder, at det af hensyn til kommunalbestyrelsens mulighed for at udøve sit helhedsansvar på alle borgeres vegne er nødvendigt at fastholde ansættelseskompetencen hos kommunalbestyrelsen. Det er lederen af institutionen, der har ansvaret for, at institutionen drives i overensstemmelse med de af kommunalbestyrelsen udpegede mål, som kan række ud over den enkelte institution. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at undervisningen opfylder de centralt fastsatte bindende mål og har pligt til at føre tilsyn med skolernes virksomhed, og det er via instruktionsbeføjelsen over for lederen, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at sikre opfyldelsen af målene og varetagelsen af tilsynspligten. En uddelegering af kompetencen vil endvidere efter KLs opfattelse kunne medføre negative planlægnings- og styringsmæssige konsekvenser, idet personalets mobilitet begrænses.

Det er tænketankens opfattelse, at brugerrådernes repræsentation af interessefelter generelt er godt afstemt med det behov, der er for inddragelsen af eksterne dialogpartnere i den kommunale beslutningsproces. Der eksisterer en mangfoldighed af råd i kommunerne, som giver med- og modspil til kommunalbestyrelserne. Det drejer sig bl.a. om ældreråd, handicapråd, folkeoplysningsudvalg og integrationsråd. Dertil kommer paraplyorganisationer for de lokale foreninger, f.eks. de kulturelle samråd, som kan være en dialogpartner for kommunalbestyrelsen.

Tænketanken vil i den forbindelse pege på, at det for at opnå et optimalt udbytte af deltagelsen for alle parter er vigtigt, at kommunalbestyrelsen tilrettelægger oprettelsen og inddragelsen af rådene ud fra en samlet politik, det vil sige fastlægger det, man kan kalde kommunens "rådsstruktur". Specifikt vil tænketanken anbefale, at kommunalbestyrelsen tager stilling til, hvordan borgerne bedst muligt sikres mulighed for deltagelse i forhold til de opgaver, som kommunerne overtager med kommunalreformen, herunder ikke mindst på sundhedsområdet.

Mens tænketankens medlemmer således er enige om, at det er vigtigt, at kommunalbestyrelserne indtænker en "rådsstruktur" i den lokale tilrettelæggelse af borgerdeltagelsen, er tænketanken delt på spørgsmålet om, hvorvidt kommunalbestyrelserne bør have frihed til at gøre dette under hensyntagen til lokale forhold, eller hvorvidt oprettelsen af råd skal sikres via lovgivningen.

Et mindretal af tænketankens medlemmer (Terkel Andersen, Dorthe Bébe, Helen Lykke-Møller, Bente Schindel, Niels Hav Hermansen og Affra Khallash), anbefaler således, at regeringen overvejer at udvide antallet af lovpligtige råd, herunder folkeoplysningsudvalg, kulturelle samråd, grønne råd, integrationsråd og råd der omfatter foreningslivet på tværs af social- og sundhedsområdet (frivilligråd).

Tænketankens formand og øvrige medlemmer finder det afgørende, at den enkelte kommunalbestyrelse har friheden til at tilrettelægge kommunens egen nævnstruktur og de øvrige rammer for nærdemokratiet ud fra de lokale forhold.

Tænketanken vurderer, at nye, større kommuner vil have en særlig mulighed for og anledning til at tænke systematisk over samspillet med foreningslivet, f.eks. i form af spilleregler for, hvordan foreningerne kan overlades et større ansvar for forvaltning af tilbuddene.

Det er afgørende, at "samspillet baseres på tillid og respekt for hinandens opgaver og roller", jf. "Charter for Samspil mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige".

#### **2.4. Borgeren som medborger**

Kommunerne vil fremover bestå af færre rådhusbyer og flere lokalsamfund. Lokalsamfundene skal knyttes sammen både med den nye kommunalbestyrelse og med hinanden. Det er vigtigt, at borgerne engagerer sig i denne proces som medborgere i den nye kommune. Og det kan ske på mange forskellige måder, som er mere eller mindre formaliserede.

Der kan ikke peges på nogen patentløsninger i denne forbindelse, ikke mindst fordi der er store forskelle kommunerne imellem. For nogle kommuner består udfordringen f.eks. i at sikre en sammenhæng mellem store tyndt befolkede landdistrikter, mens andre kommuner har en mere blandet sammensætning af by og land. Befolkningens sammensætning varierer også fra kommune til kommune.

Der findes allerede i dag et bredt spektrum af inddragelsesformer og deltagelsesmetoder rundt omkring i landet. Med kommunalreformen ligger der en væsentlig opgave for de nye kommuner i at blive inspireret af disse eksempler og finde de former, der passer til den enkelte kommune.

Det er vigtigt, at kommunalbestyrelserne skaber rammerne for, at så mange som muligt engagerer sig i og bidrager til lokalsamfundet – og reelt oplever at blive hørt og have muligheden for at gøre en forskel. Det gælder også for de borgere, der traditionelt ikke har mulighed for at deltage. I den forbindelse er det ekstra vigtigt at tænke i alternative inddragelsesmetoder, så alle uanset baggrund reelt oplever at kunne deltage – det vil sige uanset alder, etnisk baggrund, uddannelse, handicap, tekniske forudsætninger osv. Dette betyder, at kommunen skal møde borgerne der, hvor de er – på arbejdspladsen, i skolen, på den videregående uddannelse, på torvet. Hvis der ønskes en bred inddragelse af borgerne, er den traditionelle indrykning af annonce i det lokale dagblad og et efterfølgende borgermøde ikke nok. Idéudvikling på dette område kræver en vedvarende indsats. Samtidig kan borgerdeltagelse ikke iværksættes, uden at det forpligter kommunalbestyrelsen til opfølgning, og borgerdeltagelsen skal kobles til en kontinuerlig proces i kommunalbestyrelsen, for at borgernes engagement bevares.

Dette peger efter tænketankens opfattelse på vigtigheden af, at kommunalbestyrelserne formulerer overordnede visioner omkring borgerdeltagelse, som vel at mærke efterleves i den daglige opgaveløsning.

De muligheder for nedsættelse af formelle lokaludvalg, der findes i lovgivningen, giver kommunalbestyrelserne rig mulighed til at inddrage borgerne som medborgere ad de mere formaliserede kanaler. Tænketanken har derfor ikke identificeret et behov for generelle ændringer i lovgivningen om lokaludvalg.

Tænketankens medlemmer er enige om vigtigheden af, at kommunalbestyrelserne tilrettelægger borgerdeltagelsen på baggrund af lokale forhold – og at de har friheden hertil. Medlemmerne er samtidig enige om, at dette ikke medfører et behov for, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at etablere direkte valgte lokalråd. Derimod er det vigtigt, at lokalrådet får en bred sammensætning, hvor de lokale aktører er repræsenteret.

Tænketanken vil således ikke anbefale, at der etableres en generel mulighed for, at kommunalbestyrelsen etablerer lokalråd med direkte valgte medlemmer.

Det er væsentligt, at kommunalbestyrelserne er opmærksomme på udviklingen i retning af mere uformelle deltagelsesformer. F.eks. kan inddragelse af lokalsamfund i kommunen ske i uformelle borgerfora, hvor både borgere og foreninger kan deltage på ad hoc basis, dvs. afhængig af de konkrete sager og uden forpligtelse til længerevarende deltagelse. Det er dog vigtigt, at kommunalbestyrelsen gør sig klart, hvordan man vil håndtere og lytte til de synspunkter, der kommer frem i sådanne fora.

Tænk tanken lægger også vægt på, at borgerinddragelse ud fra medborgerperspektivet ikke alene er knyttet til borgernes interesse for bestemte lokalsamfund eller institutioner, men også skal tage højde for og opmuntre til et bredere helhedsengagement i hele kommunens udvikling.

For så vidt angår de lovbestemte høringer vil tænketanken pege på vigtigheden af, at kommunalbestyrelserne tilrettelægger høringsprocessen, så der kan blive tale om en reel inddragelse af forskellige synspunkter, og at kommunalbestyrelsen føler sig politisk forpligtet til at forholde sig til og svare på de synspunkter og indsigelser, som ikke bliver fulgt.

Lokale foreninger kan være en væsentlig ressource i den lokale beslutningsproces, og det er naturligt, at kommunalbestyrelsen ved høringer over visse forslag specifikt henvender sig til disse foreninger for at få deres syn på sagen. Samtidig er det dog væsentligt, at processen holdes åben, så forståelsen mellem kommunalpolitikere og foreninger ikke gør det for svært for almindelige, engagerede borgere at komme til orde.

Foreningerne spiller også en vigtig rolle i de lokale fora i forbindelse med en sammentænkning af forskellige sektorområder i den kommunale opgaveløsning. Dette kan navnlig være værdifuldt, hvis der er en meget skarp opdeling i den kommunale administration af sektorområderne.

## 2.5. Sammenfattende

De centrale elementer i tænketankens anbefalinger er således:

- at kommunalbestyrelserne sætter nærdemokratiet i kommunen i perspektiv og formulerer klare visioner og spilleregler i forhold til det lokale demokrati, brugerdemokratiet og projektdemokratiet. Det gælder både i forhold til samspillet med brugerne, foreningerne og medborgerne. Konkret bør disse visioner og spilleregler bl.a. omfatte kommunens anvendelse af lovpligtige såvel som frivillige bruger- og borgerråd samt overvejelser om borgerdeltagelse i forhold til nye kommunale opgaver på bl.a. sundhedsområdet. Et mindretal anbefaler endvidere, at regeringen overvejer at udvide antallet af lovpligtige råd, mens formanden og de øvrige medlemmer finder det afgørende, at den enkelte kommunalbestyrelse har friheden til tilrettelægge kommunens egen nævnstruktur.
- at kommunen har en tovholder eller koordinator, som sikrer både rammerne for og opfølgningen på borgerdeltagelsen.

- at kommunalbestyrelsen tilrettelægger høringsprocesser, så der er tale om reel inddragelse af forskellige synspunkter og indsigelser – fra såvel borger-/brugerråd som foreninger og individuelle borgere – og føler sig politisk forpligtede til at forholde sig til og svare på de synspunkter og indsigelser, som ikke bliver fulgt.
- at regeringen overvejer ændringer af lovgivningen for så vidt angår mulighed for øgede kompetencer til brugerbestyrelser.

Som bilag til redegørelsen er optaget en række spørgsmål, der er tænkt som inspiration til kommunalbestyrelserne.

### 3. Lokalsamfundets deltagelse i de kommunale beslutninger

#### 3.1. To perspektiver i det lokale demokrati

Borgernes deltagelse i de kommunale beslutninger kan man grundlæggende se i to perspektiver.

Det ene perspektiv er, at demokratiet er kommunalbestyrelsens redskab til at træffe beslutninger for borgerne i kommunen.

Det lokale selvstyre i Danmark varetages først og fremmest af kommunalbestyrelserne. Kommunalbestyrelserne er det demokratisk valgte helhedstænkende organ, som er på valg hvert 4. år. Her kan vælgerne gøre deres indflydelse gældende og på den måde legitime kommunalbestyrelsens ledelse af kommunen. Kommunalbestyrelsen har til syvende og sidst ansvaret for den kommunale opgavevaretagelse.

Det er kommunalbestyrelsens opgave at træffe lokale beslutninger og sikre borgerne den bedst mulige myndighedsudøvelse og service. Kommunalbestyrelsen skal foretage de overordnede og tværgående prioriteringer og sikre en høj faglighed i den kommunale forvaltning.

Det andet perspektiv er demokrati som samfundsskabende aktivitet, hvor der sker en mobilisering af borgernes ressourcer.

Det handler om, at borgerne mobiliseres til at deltage i udviklingen af det lokale samfund. Den måde, som kommunerne yder service på, er med til at skabe strukturer og værdier, som er afgørende for, hvordan samfundskulturen udvikler sig.

F.eks. skal kommunens service på skoleområdet ikke kun vurderes i forhold til børn og forældre, men i forhold til skolens betydning for hele lokalsamfundet og kommunen som helhed. Brugerdemokratiet i skolebestyrelsen mobiliserer et samspil mellem skole og forældre, som generelt kan løfte kvaliteten af ydelsen. Og det samme gør sig gældende på andre områder og for andre deltagelsesformer.

Det centrale er, at borgerne i bred forstand engagerer sig i det samfundsskabende nærdemokrati, og at kommunalbestyrelsen sikrer legitimiteten ved at give et konstruktivt mod- og medspil.

Den første og afgørende betingelse for, at borgerne med succes kan mobiliseres til at deltage i udviklingen af lokalsamfundet er, at *kommunalbestyrelsen aktivt forholder sig til spørgsmålet*. At kommunalbestyrelsen formulerer en politik eller lignende, som gør, at spillereglerne er klare – område for område. Kommunalbestyrelsen bør stille

spørgsmålet: I hvilke kommunale aktiviteter er det især vigtigt at have en løbende inddragelse af borgerne? Og hvor er det mere vigtigt at etablere en teknisk velfungerende løsning – ”service uden tårer”.

At kommunalbestyrelsen aktivt tager stilling til rammerne for det lokale demokrati, er den helt centrale anbefaling fra tænketanken.

Under 3.2. beskrives kortfattet nogle generelle tendenser omkring den politiske deltagelse, herunder som de er kommet til udtryk i Magtudredningen<sup>1</sup>.

Under 3.3. præsenteres de konkrete deltagelsesformer, som er genstanden for de efterfølgende kapitler.

### **3.2. Generelt om den politiske deltagelse**

Den politiske deltagelse varierer fra kommune til kommune. I overensstemmelse med princippet om det kommunale selvstyre er udformningen af den lokale demokratiske deltagelse et farverigt klude-tæppe af forskellige tilgange, ideer og projekter. Men der er også gennemgående tråde og tendenser, der er fælles for hele det lokal-demokratiske landskab.

I Magtudredningen opdeles politisk deltagelse i forskellige former efter fire kriterier:

1. Sker deltagelsen før eller efter den politiske beslutning? Dvs. påvirker deltagelsen selve den politiske beslutning eller den måde, den gennemføres på – og de (administrative) beslutninger, der tages i den forbindelse?
2. Sker deltagelsen inden for institutionaliserede rammer (f.eks. en brugerbestyrelse), eller er den situationsbestemt?
3. Deltager flere i fællesskab, eller er deltagelsen individuel?
4. Hvis deltagelsen er individuel, sigter den da også mod forbedringer for den enkelte, eller har den et bredere (kollektivt) sigte?

Kriterierne kan kombineres som vist i nedenstående tabel:

---

<sup>1</sup> Togeby et al (2003): *Magt og demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen*, Aarhus Universitetsforlag

|  |                               | <b>Kollektiv handling</b>  | <b>Individuel handling</b>   |  |
|--|-------------------------------|--|--|--|
|  |                               | Kollektivt sigte   | Kollektivt sigte   | Individuelt sigte  |
| "Input-siden":<br>Påvirke reglers tilblivelse    | Institutionel                 | Partideltagelse, deltagelse i foreninger med politisk sigte  | Valgdeltagelse   |  |
|  | Uformel/<br>Situationsbestemt | Deltagelse i græsrodsaktioner, kontakt til medier, kontakt til politiker/ embedsmand, medier m.v. på vegne af gruppe | Underskriftsindsamling; økonomiske bidrag, kontakt politiker/ embedsmand i sag af kollektiv interesse, læserbrev | (Kontakt til politiker/embedsmand)   |
| "Output-siden":<br>Påvirke forvaltning af regler | Institutionel                 | Brugerbestyrelser, samarbejdsudvalg  |  |  |
|  | Uformel/<br>Situationsbestemt | "Lille demokrati": Uformel brugerindflydelse   | Politisk forbrug, ("lille demokrati")  | "Lille demokrati" kontakt til politiker/ embedsmand/ offentligt ansat i rent personlig sag |

*Kilde: Jørgen Goul Andersen: Et ganske levende demokrati p. 32*

Der er således, som tabellen viser, vide grænser for, hvad man kan kalde deltagelse i det nære demokrati. Ikke mindst fordi der er mange påvirkningsmuligheder både før og efter en politisk beslutning er truffet.

Der peges i magtudredningen også på, at der i disse år sker nogle bevægelser i formen for politisk deltagelse, som kan illustreres således:

| Før mest  | Nu mere   |
|---|---|
| Formelle politiske kanaler (valg, partier, foreninger)                    | De uformelle og situationsbestemte (enkelt-sager)   |
| Inputsiden, dvs. handlinger, der retter sig mod de politiske beslutninger | Outputsiden, dvs. handlinger, der retter sig mod politiske beslutningers praktiske gennemførelse (implementering) |
| Kollektive handlinger (handler politisk sammen med andre)                 | Individualiseret politisk deltagelse  |
| Sager med kollektivt sigte  | Sager, der angår den enkelte og hans/hendes familie.  |

De institutionaliserede kanaler til deltagelse i det lokale demokrati får konkurrence fra de mere uformelle og situationsbestemte kanaler. De institutionaliserede kanaler kan i denne forbindelse betegnes som det formelle kommunale demokrati, brugerbestyrelser, råd og de traditionelle foreninger.

Det er en tendens, som kommunalpolitikere vil mærke som en udfordring, når det drejer sig om at skabe engagement omkring de lokale forhold og spørgsmål. Og det er en tendens, der bør tages bestik af i de nye kommuner. Når der sigtes efter, at en bred kreds af borgere deltager i det lokale demokrati, kan det være en fordel, at deltagelse kan ske uden for de faste rammer, at den enkelte kan deltage på egen hånd, og at det er legitimt at have en meget konkret interesse i forhold, der angår én selv og de nærmeste.

Man kan generelt skelne mellem, om borgeren deltager som bruger af en bestemt ydelse eller som borger i lokalsamfundet – altså som medborger. I brugerrollen er man engageret med udgangspunkt i, at man bruger et bestemt tilbud, som man ønsker indflydelse på. Heroverfor står, at man engagerer sig på et bredere plan – f.eks. i et lokalråd. Et sådant engagement kan være motiveret af interesser, som knytter sig til et bestemt lokalområde, men kan også være båret af en interesse for de kommunale forhold i al almindelighed.

Sondringen mellem bruger og medborger er ikke helt skarp. Deltager man f.eks. i en forening, er man måske bruger af et kommunalt tilbud, f.eks. en idrætsaktivitet. Men foreningsarbejdet kan samtidig have karakter af, at man engagerer sig på et plan, som rækker ud over den mere snævre interesse, man har som bruger af den kommunale ydelse. Dertil kommer, at foreningsarbejdet i sig selv ofte er samfundsengagerende. Deltagelse i en forening kan både inspirere bredt til at deltage mere i samfundslivet og være en skole i demokrati, medborgerskab og mellemfolkelig forståelse.

### **3.3. De konkrete former for deltagelse**

Demokrati er – som det fremgår af ovenstående – ikke et entydigt begreb. Demokrati kan ses i forskellige perspektiver, og der findes forskellige former for deltagelse.

Tænketanken har taget udgangspunkt i tre former for deltagelse i det nære demokrati:

- brugerdemokrati
- lokaldemokrati
- projektdemokrati

Overordnet set kan der således skelnes mellem borgerens deltagelse som bruger (brugerdemokrati), den brede og kontinuerlige deltagelse, f.eks. i forskellige tværgående fora (lokaldemokrati) og ad hoc deltagelsen, som kan knyttes til et bestemt projekt (projektdemokrati).

Der er ikke tale om deltagelsesformer, som udelukker eller står i et modsætningsforhold til hinanden. Deltagelsesformerne kan bruges til hver sit formål, men de spiller også sammen med hinanden i den demokratiske proces. F.eks. kan deltagelse i et projekt være indfaldsvinklen til, at man bliver engageret og søger indflydelse på andre måder også.

Deltagelsesformerne er beskrevet i de følgende to kapitler. Kapitlerne er delt op således, at kapitel 4 tager udgangspunkt i borgeren som bruger, og kapitel 5 tager udgangspunkt i borgeren som medborger.

Således beskrives i **kapitel 4** borgernes deltagelse som brugere, fortrinsvis i brugerbestyrelser og –råd, men også i mere uformelle sammenhænge, hvor borgerne deltager i aktiviteter, som har forbindelse til kommunen. Der peges her på nogle generelle tendenser omkring brugerinddragelse, ligesom kapitlet afspejler tænketankens anbefalinger til kommunalbestyrelserne omkring udnyttelsen af de eksisterende lovgivningsmæssige rammer for brugerinddragelse.

Kapitlet indeholder samtidig tænketankens vurdering af behovet for lovændringer. Der peges således på et område, hvor en række af tænketankens medlemmer anbefaler ændringer i lovgivningen (brugerbestyrelserns kompetence på arbejds giverområdet).

I **kapitel 5** beskrives den borgerdeltagelse, som ikke sker med udgangspunkt i, at borgeren er bruger af en bestemt ydelse eller aktivitet, som har forbindelse til kommunen. Denne form for deltagelse kan ske både inden for institutionaliserede rammer og på mere uformelt plan.

I den forbindelse afspejles tænketankens overvejelser omkring værdien af, at kommunalbestyrelserne opretter uformelle fora, hvor der er mulighed for at engagere sig mere på ad hoc basis – jfr. den nævnte tendens til, at deltagelse i det lokale demokrati bevæger sig fra de institutionaliserede kanaler over mod de mere uformelle og situationsbestemte kanaler. Det gælder f.eks. projektdemokratiet, hvor deltagelsen er knyttet til gennemførelsen af et bestemt projekt i lokalsamfundet.

I begge kapitler inddrages **foreningernes** rolle. Danskerne er et af de mest gennemorganiserede folkefærd. I gennemsnit er danskerne hver især medlem af mere end 3 foreninger. Foreningerne spænder vidt fra fagforeninger over boligforeninger, brugerforeninger, miljøor-

ganisationer og velgørende organisationer. I Magtudredningen skelnes mellem interesseorganisationer (f.eks. fagforeninger eller grundejerforeninger), sagsorienterede foreninger (f.eks. miljøorganisationer eller velgørende foreninger), aktivitetsbestemte foreninger (f.eks. idrætsforeninger eller hobbyforeninger), kooperative foreninger (f.eks. brugsforeninger eller antenneforeninger) og andre foreninger.

Det demokratiske aspekt ved deltagelse i disse vidt forskellige foreninger er lige så forskelligt i omfang og karakter som foreningerne selv og deres medlemmer. Og foreningerne repræsenterer medlemmernes forskellige roller som brugere (f.eks. foreninger, der bruger kommunale lokaler og faciliteter), borgere med særlige interesser (grundejerforening), og borgere med bestemte holdninger (miljøorganisationer). Dertil kommer det generelle samfundsendagerende element, som står centralt for mange foreninger.

Foreninger - f.eks. idrætsforeninger, musikforeninger og teaterforeninger - kan også bruge deres fællesskaber til at danne rammen om f.eks. integrationsarbejde i samarbejde med kommunen – og måske involvere mennesker, der ellers ikke ville være (så) aktive, i foreningen. Der er således mange forskellige veje til deltagelse gennem foreningslivet.

Samtidig må foreningerne forholde sig til, at mange ønsker alternative deltagelsesformer i forhold til det traditionelle foreningsmedlemskab med tilhørende faste deltagelse i aktiviteterne.

På denne baggrund er foreningernes rolle også diskuteret i kapitlerne vedrørende de konkrete inddragelsesformer.

## 4. Borgeren som bruger

### 4.1. Indledning

I dette kapitel tages udgangspunkt i borgerens deltagelse i det lokale demokrati i egenskab af at være ”bruger”.

Det, som tænketanken forstår ved at være bruger, er, at borgerens deltagelse har udgangspunkt i en bestemt aktivitet eller rolle, som har berøring med kommunen – enten som et egentligt kommunalt tilbud eller som en aktivitet, som kommunen er med til at sætte rammerne for, f.eks. ved at stille faciliteter til rådighed eller regulere aktiviteten af hensyn til naboer eller andre brugere.

Borgeren kan i denne sammenhæng deltage i en række forskellige fora. Disse vil først og fremmest være de faste brugerbestyrelser og brugerråd, som brugerne selv eller i visse tilfælde deres pårørende kan blive valgt til. De har det til fælles, at udgangspunktet for borgerens engagement er, at borgeren eller et familiemedlem er bruger af en kommunal ydelse – det være sig folkeskolen, daginstitutioner, plejehjem eller andre kommunale serviceområder. For f.eks. handikapråd og ældreråd er der tale om en bred vifte af ydelser, som vedrører disse grupper. Der er en glidende overgang fra at være ”bruger” til at være medborger.

Ud over brugerråd og – bestyrelser, kan brugere af kommunale eller kommunalt påvirkede aktiviteter få indflydelse på disse aktiviteter gennem samarbejde mellem foreningslivet og kommunen. Det gælder bl.a. i forbindelse med forvaltning af idrætsanlæg og frivilligt socialt arbejde.

Der er forskellige rammer for brugerinddragelsen på de forskellige områder, og indledningsvis gives en kortfattet beskrivelse af rammerne for brugerinddragelsen, idet det bemærkes, at det ikke er formålet i denne redegørelse at give en udtømmende beskrivelse af alle de forskellige ordninger.

Dels findes der brugerbestyrelser – det er bestyrelser, der består af bl.a. brugere af en bestemt kommunal institution – dels brugerråd – det er de råd, hvori der deltager repræsentanter for en bredere gruppe af borgere i kommunen med fælles interesseområder. Terminologien er i praksis ikke anvendt helt skarpt. F.eks. har et pårønderråd i tilknytning til en institution mere karakter af brugerbestyrelse end brugerråd.

Brugerbestyrelser og brugerråd skal oprettes der, hvor der i lovgivningen stilles krav om det. Men de kan også oprettes på lokalt initia-

tiv. Det er således muligt for kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om oprettelse af brugerbestyrelser eller -råd på områder, hvor der ikke er lovkrav om oprettelse af brugerorganer. Det kendes bl.a. fra oprettelsen af brugerråd eller brugerpaneler på handicap-, sundheds- og psykiatriområdet eller grønne råd.

Det er for kommunalbestyrelsen lovpligtigt at oprette brugerbestyrelser og -råd på en række områder. Det gælder f.eks. brugerbestyrelser i folkeskoler, daginstitutioner og gymnasier, ældreråd, handicapråd (fra 1. april 2006) samt bruger- og pårørenderåd på plejehjem.

Endelig kan det på visse områder fremgå af lovgivningen, at det er frivilligt for kommunalbestyrelsen at oprette brugerråd eller brugerbestyrelser. I de tilfælde, hvor kommunen beslutter at oprette rådet eller bestyrelsen, skal kommunen følge de krav, der er fastsat i lovgivningen om medlemssammensætning, arbejdsrammer og sekretariatsbetjening mv. Det gælder f.eks. integrationsrådene og folkeoplysningsudvalgene.

Nedenfor gives nogle bud på, hvad kommunalbestyrelserne kan gøre for bedst muligt at udnytte den ressource, som brugerne udgør. Der bliver også peget på, hvor der kan være nogle barrierer i lovgivningen, som hindrer en endnu bedre udnyttelse af denne ressource. Der vil endvidere blive peget på nogle generelle tendenser ved inddragelse af borgeren som bruger.

## **4.2. Om brugerbestyrelserne og deres kompetencer**

### **4.2.1. Generelt om værdien af brugerbestyrelser**

Der er i tænketanken enighed om, at brugerbestyrelser udgør et vigtigt element i inddragelsen af borgeren som bruger af en bestemt kommunal serviceydelse. Brugerbestyrelserne har mange steder gennem årene opnået en høj kompetence, er sig deres ansvar bevidst og udgør en vigtig samarbejdspartner for kommunalbestyrelsen.

Der er også enighed om, at tillægelse af reel kompetence er en vigtig forudsætning for medlemmernes engagement, og at overladelse af mere ansvar også ofte vil føre til mere ansvarlighed.

De eksisterende lovgivningsmæssige rammer åbner mulighed for inddragelse af brugerbestyrelserne i en række beslutninger.

I lovgivningen er de lovbestemte brugerbestyrelseres kompetence ofte angivet som en minimumskompetence.

Brugerbestyrelsen kan som det mindst vidtrækkende være tillagt en rådgivende funktion. Brugerbestyrelsen skal i disse tilfælde f.eks.

høres om visse beslutninger, før kommunalbestyrelsen træffer beslutning.

Brugerbestyrelsen kan yderligere have selvstændig beslutningskompetence ved delegation. Der er i disse tilfælde tale om, at kommunalbestyrelsen – evt. ud over den kompetence, brugerbestyrelsen er tillagt i henhold til lovgivningen – har overdraget en beslutningsret til brugerbestyrelsen. Det kan f.eks. angå institutionens faktiske indretning.

Visse opgaver kan dog ikke overdrages til brugerbestyrelserne. Det drejer sig om myndighedsopgaver og de situationer, hvor en kompetence direkte i lovgivningen er tillagt kommunalbestyrelsen. Dette anses normalt som udtryk for, at opgaven skal løses i kommunalt regi. Delegation til brugerbestyrelsen er derfor udelukket, fordi brugerbestyrelsen ikke er en del af den kommunale administration. En mulighed er dog direkte i loven at tillægge kommunalbestyrelsen adgang til at delegerede kommunalbestyrelsens kompetence også i disse tilfælde.

Endelig kan en brugerbestyrelse i medfør af lovgivningen være tillagt en selvstændig beslutningsret, f.eks. vedrørende fastlæggelse af en institutions budget inden for den ramme, kommunalbestyrelsen har fastsat.

Tænketankens overvejelser vedrørende eventuelle ændringer af lovgivningen på området er nærmere behandlet nedenfor under pkt. 4.2.4.

#### **4.2.2. Lovgivningens rammer for skolebestyrelserne**

Som eksempel på rammerne for brugerbestyrelserne beskrives i det følgende rammerne for skolebestyrelserne på folkeskoleområdet. Hensigten er at give et indblik i bestyrelsernes vilkår generelt. De følgende betragtninger vil således også kunne overføres på andre områder, hvor der findes brugerbestyrelser.

Skolebestyrelserne har dels nogle kompetencer, som følger direkte af folkeskoleloven, f.eks.: fastsættelse af principper for skolens virksomhed, godkendelse af skolens budget, fastsættelse af ordensregler, afgivelse af udtalelse til kommunalbestyrelsen om ansættelse af ledere og lærere, godkendelse af undervisningsmidler og udarbejdelse af forslag til læseplaner.

Disse kompetencer vil alle skolebestyrelser således have.

Herudover har kommunalbestyrelsen mulighed for at delegerede visse af sine kompetencer efter folkeskoleloven til skolebestyrelsen, f.eks.: beslutning om antallet af skoledage samt rammer for klassedannel-

sen, elevernes undervisningstid, skoledagens længde, specialundervisningen, ferieplanen for eleverne, vikarpulje, voksnes deltagelse i undervisningen, lønsumsstyring samt beføjelsen til at kræve, at den enkelte elevs forældre sørger for elevens forplejning under ekskursioner.

Her vil det således principielt være op til den enkelte kommunalbestyrelse at fastlægge niveauet for skolebestyrelsernes kompetence og indflydelse.

Skolebestyrelsen kan i øvrigt afgive udtalelse og stille forslag til kommunalbestyrelsen om alle spørgsmål, der vedrører den pågældende skole. Skolebestyrelsen skal endvidere afgive udtalelse om alle spørgsmål, som kommunalbestyrelsen forelægger den.

Endelig er der i folkeskoleloven et forbud mod delegation af visse af kommunalbestyrelsens beføjelser til skolebestyrelserne. Det drejer sig om de beføjelser, der følger af bevillings- og arbejdsgiverkompetencen. Kommunalbestyrelsen vil således efter gældende lovgivning altid have den formelle kompetence vedrørende beslutninger om ansættelser, afskedigelser og bevillinger.

Til gengæld skal skolebestyrelserne, som ovenfor nævnt, godkende skolens budget og afgive udtalelse om ansættelse af ledere og lærere (men ikke nødvendigvis om afskedigelser).

Kommunalbestyrelsen skal i øvrigt fastsætte en vedtægt for styrelsen af kommunens skolevæsen, herunder med beskrivelse af beføjelser, som er delegeret til skolebestyrelserne.

Der vil således kunne forekomme en del variation i de kompetencer, som tillægges skolebestyrelserne – hvilket også gælder for andre former for brugerbestyrelser.

F.eks. kan en kommunalbestyrelse selv vælge, om den vil delegerer nogle af sine beføjelser til en skolebestyrelse, ligesom kommunalbestyrelsen kan vælge, om den vil bede skolebestyrelsen om udtalelser og følge indstillinger og udtalelser fra bestyrelsen på de områder, hvor denne skal høres, f.eks. vedrørende ansættelse af den nye skole- eller institutionsleder. Nogle kommuner har endvidere i praksis det udgangspunkt, at bestyrelsens synspunkter følges – f.eks. vedr. ansættelse af skolelederen – samt at bestyrelsen i øvrigt høres vedr. væsentlige øvrige beslutninger, f.eks. vedr. afskedigelse af skolelederen.

### **4.2.3. Tænk tankens overvejelser om kompetencefordelingen mellem kommunal- og skolebestyrelserne**

Skolebestyrelser – og brugerbestyrelser i almindelighed – er både en vigtig ressource og dialogpartner for kommunalbestyrelsen og en kanal, gennem hvilken brugerne af en kommunal ydelse har mulighed for at opnå reel indflydelse.

Der er ingen tvivl om, at der inden for de gældende rammer er mulighed for at sikre forældrene en reel indflydelse på en række forhold i folkeskolen. Men omvendt kan indflydelsen også være af meget begrænset karakter alt afhængig af kommunalbestyrelsens praksis på området.

Der kan efter tænketankens opfattelse være behov for, at kommunalbestyrelserne generelt i højere grad, end det er tilfældet i dag, er opmærksomme på – og evt. har en politik for – hvordan brugerne af folkeskolen sikres en reel indflydelse også på kerneydelsen af den kommunale service.

Kommunalbestyrelserne kan bl.a.:

- formulere kommunens generelle politiske målsætninger og visioner omkring brugerinddragelsen.

- være opmærksomme på og udnytte de muligheder, der ligger i lovgivningen for inddragelse og delegation.

- være omhyggelige med processen omkring inddragelse. Det er vigtigt, at inddragelse sker på et tidligt stadie i processen og evt. med angivelse af flere valgmuligheder. Dette medfører en høj grad af engagement og indflydelse på den endelige beslutning.

- indrette den kommunale administration, så den tilgodeser muligheden for, at skolebestyrelserne får en mere direkte indflydelse. Hvis de politiske udvalg delegerer driftsansvaret til de udførende institutioner, får institutionslederne alt andet lige et friere råderum til at indrette driften på baggrund af politikernes retningslinjer for indsatsen – med bedre mulighed for indflydelse for skolebestyrelserne.

Helt konkret kan kommunalbestyrelsen eksempelvis indgå en kontrakt med skolebestyrelsen. Kontraktindgåelse med skolebestyrelsen kan sikre, at skolebestyrelsen inddrages i formuleringen af de fælles mål. Sådanne kontrakter kan f.eks. tage sigte på at konkretisere brugerbestyrelsernes rolle og samspillet mellem henholdsvis kommunalbestyrelsen og brugerbestyrelsen og mellem institutionslederen og brugerbestyrelsen. Kontrakter kan også anvendes til at skabe klare rammer for afviklingen af et konkret projekt.

#### 4.2.4. Overvejelser om behovet for lovændringer

Et vigtigt led i fortsat at udvikle brugerdemokratiet og øge borgerdeltagelsen er en styrkelse af kompetencen til brugerbestyrelserne. En mulighed er, at skolebestyrelserne i højere grad får direkte indflydelse på institutionernes kerneydelser og på personalemæssige forhold. En kompetence, som forpligter, men en kompetence, der gennem flere år har været gældende for selvejende daginstitutioner og frie skoler.

Tænketanken har derfor overvejet, om eksisterende beføjelser bør udvides, f.eks. således at skolebestyrelserne får en egentlig beslutningsret på de områder, hvor der i dag er delegationsforbud, herunder vedr. ansættelser og evt. afskedigelser.

Argumenterne for i større eller mindre omfang at ændre lovgivningen på disse punkter er, at det kunne sikre en obligatorisk reel indflydelse til borgeren som bruger på en række områder, uafhængig af, om den enkelte kommunalbestyrelse udviser en positiv indstilling til og lydhørhed over for skolebestyrelserne. Den betragtning, at øget ansvar medfører mere ansvarlighed, kan også med en vis vægt tale for, at overladelse af kompetence skal være obligatorisk.

Argumenterne imod at ændre lovgivningen er, at det kan tvinge kommunalbestyrelserne til at afgive kompetence i nogle situationer, hvor dette forekommer meget uhensigtsmæssigt. Det kan skyldes konkrete forhold, men det kan også skyldes, at det kan være uheldigt, at kommunalbestyrelsen ikke har mulighed for at gennemføre en helhedsorienteret politik på visse områder, hvis kommunalbestyrelsen ikke selv har den formelle beslutningskompetence.

Som nævnt ovenfor er der i dag en høringsforpligtelse ved ansættelser, og et delegationsforbud for så vidt angår den formelle beslutningskompetence.

Der er ikke noget til hinder for, at kommunalbestyrelsen inddrager skolebestyrelserne vedrørende både ansættelser og afskedigelser, og i praksis er enig i indstillingerne fra bestyrelserne og dermed følger disse.

Et flertal af tænketankens medlemmer anbefaler, at man via lovgivningen i højere grad forpligter kommunalbestyrelserne til at overlade beslutningskompetencen på arbejdsgiverområdet til skolebestyrelserne. Baggrunden herfor er, at:

- arbejdsgiverkompetencen er et centralt område. En lovbestemt kompetence til skolebestyrelserne vil således sikre dem reel indflydelse på den kommunale kerneydelse.

- overladelse af mere ansvar på området til skolebestyrelserne vil modsvares af en højere grad af ansvarlighed hos bestyrelserne. Dette har vist sig i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen selv har valgt at følge indstillinger fra skolebestyrelserne – og dermed i praksis at overlade beslutningskompetencen til bestyrelserne.

- på privatskoleområdet ligger arbejdsgiverkompetencen også som udgangspunkt hos skolebestyrelserne.

Det bemærkes, at tænketanken ikke er enig på dette punkt. KL har understreget, at brugerbestyrelserne er et vigtigt element i dialogen mellem kommunalbestyrelserne og brugerne af de kommunale serviceydelser, og har peget på, at mange kommuner systematisk inddrager brugerbestyrelserne. Det er imidlertid KL's opfattelse, at der ikke er behov for at ændre de eksisterende lovgivningsmæssige rammer, som giver tilstrækkelige muligheder for at videreudvikle brugerinddragelsen.

KL er således ikke enig i, at brugerbestyrelserne bør have (mulighed for) yderligere kompetencer i forhold til arbejdsgiveransvaret og har i den forbindelse anført nedenstående:

Der er især seks hensyn, som taler imod arbejdsgiverkompetence til brugerbestyrelserne:

- kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage et helhedsansvar såvel for sektoren som på tværs af sektorer
- kommunalbestyrelsens ansvar for og mulighed for at foretage personaletilpasninger
- kommunalbestyrelsens styringsmulighed
- afskedigelsesagers kompleksitet
- retssikkerhedsmæssige hensyn
- overenskomst, hvor lærere er ansat i en kommune og ikke på en skole

Af hensyn til kommunalbestyrelsens mulighed for at udøve sit helhedsansvar på alle borgeres vegne er det nødvendigt at fastholde ansættelseskompetencen af lederne af institutionen hos kommunalbestyrelsen. Det er lederen, der har ansvaret for, at institutionen drives i overensstemmelse med de af kommunalbestyrelsen udpegede mål – nogle mål rækker ud over den enkelte institution, f.eks. når det gælder indskoling. Dertil kommer, at kommunalbestyrelsen ifølge folkeskoleloven har ansvaret for, at undervisningen opfylder de centralt fastsatte bindende mål og har pligt til at føre tilsyn med skolerens virksomhed. Det er via instruktionsbeføjelsen over for lederen, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at sikre opfyldelsen af målene og varetagelsen af tilsynspligten.

Både af hensyn til kommunalbestyrelsens mulighed for at foretage personaletilpasninger og af hensyn til en klar ansvarsplacering i den

forbindelse, er det betænkeligt at give brugerbestyrelserne arbejdsgiveransvar. En entydig placering af arbejdsgiveransvaret hos kommunalbestyrelsen er forudsætningen for det nødvendige tværfaglige samarbejde i kommunen, herunder muligheden for at skabe helhed og sammenhæng for borgerne og brugerne set ud fra borgerens synspunkt.

Fastholdelse af arbejdsgiveransvaret hos kommunalbestyrelsen tjener også til at sikre medlemmerne af brugerbestyrelserne mod de risici, der retligt er forbundet med at varetage arbejdsgiveransvaret. Får brugerbestyrelserne kompetence til at ansætte og afskedige ledere, og dermed også ansvaret for de økonomiske konsekvenser af deres beslutninger, vil det indebære, at der kan gøres et personligt og økonomisk ansvar gældende over for medlemmerne af en brugerbestyrelse, såfremt de f.eks. medvirker til en uberettiget afskedigelse.

Sager om uansøgt afsked i det offentlige er komplekse, ofte vanskelige og forbundet med betydelige økonomiske konsekvenser f.eks. hvis der er tale om en tjenestemand. KL gør opmærksom på, at der på folkeskoleområdet er beskæftiget et betydeligt antal tjenestemænd.

Hertil kommer, at skole- og andre brugerbestyrelser medvirken i sager om uansøgt afsked i mange tilfælde må forventes at skabe tvivl om afskedigelsesbeslutningens saglighed. Endelig må det påpeges, at sådanne sager ofte har deres baggrund i personlige forhold af strengt fortrolig karakter, og at inddragelsen af skolebestyrelsen utvivlsomt vil blive opfattet som en svækkelse af den afskediges retssikkerhed. Det må antages, at tilsvarende hensyn udgør baggrunden for forbudet i Den Sociale Retssikkerhedslovs § 17. stk. 1, som indeholder et forbud imod, at den samlede kommunalbestyrelse behandler sager vedr. enkeltpersoners sociale forhold.

Gives skolebestyrelserne arbejdsgiveransvar vil det betyde, at lærernes og lederens ansættelsesområde ikke længere er kommunens skolevæsen, men den enkelte skole, hvilket vil begrænse lærernes mobilitet og mulighed for kompetenceudvikling.

Dertil kommer, at brugerbestyrelserne – i modsætning til kommunalbestyrelsen – ikke besidder demokratisk legitimitet i forhold til kommunens øvrige borgere. De borgere, der f.eks. ikke har børn på institutionen, har ingen mulighed for at stille en brugerbestyrelse til ansvar for evt. uhensigtsmæssige dispositioner og beslutninger, selv om de som skatteydere skal være med til at betale for dem.

Endeligt skal det nævnes, at mange skolebestyrelser i forvejen ikke udnytter de indflydelsesmuligheder, de rent faktisk har i den nuværende lovgivning.

**Samlet set** er det således et flertal af tænketankens medlemmers anbefaling, at regeringen overvejer, hvordan skolebestyrelser via lovgivningen – evt. på forsøgsbasis – kan sikres en højere grad af reel indflydelse på arbejdsgiverområdet for så vidt angår institutionernes personale.

Tænketanken har konkret drøftet folkeskoleområdet, men betragtningerne gør sig tilsvarende gældende på andre områder, hvor der i lovgivningen er et delegationsforbud for så vidt angår arbejdsgiverkompetencen. Det drejer sig bl.a. om forældrebestyrelser ved kommunale daginstitutioner, ved den kommunale dagpleje og ved særlige dagtilbud for børn, bestyrelser ved amtskommunale institutioner, der leverer specialundervisning efter folkeskoleloven og ungdomsskolebestyrelser.

Det er endvidere generelt tænketankens anbefaling, at kommunalbestyrelsen aktivt inddrager brugerbestyrelserne, også hvor brugerbestyrelserne alene har rådgivende kompetence. Det er relevant f.eks. vedrørende bruger- og pårørenderåd på plejehjem, sociale brugerråd og kommunens handicapråd.

#### **4.3. Om brugerråd/borgerråd**

Brugerråd/borgerråd repræsenterer som udgangspunkt en noget bredere gruppe af brugere end brugerbestyrelser. En brugerbestyrelse består af brugere af en bestemt kommunal institution. Et brugerråd/borgerråd repræsenterer en gruppe af brugere/borgere i kommunen med fælles interesseområder, der går på tværs af den kommunale forvaltningsstruktur. F.eks. findes ældre og borgere med handicap jo blandt alle grupper af borgere, hvad enten man er idrætsudøver, kulturinteresseret, forældre til et skolesøgende barn osv.

Kommunerne har efter den gældende lovgivning pligt til at oprette følgende brugerråd/borgerråd: ældreråd, klageråd vedrørende tildelelse af hjemmehjælp, bruger- og pårørenderåd på plejehjem og handicapråd (pr. 1. april 2006). Herudover indeholder lovgivningen visse krav til medlemssammensætning m.v. for så vidt angår folkeoplysningsudvalg og integrationsråd, som det er frivilligt for kommunerne at oprette. Det står desuden kommunalbestyrelsen frit at oprette råd på andre områder.

Det er karakteristisk for brugerrådene/borgerrådene, at de fungerer som et forum for dialog med kommunalbestyrelsen på de områder, der vedrører den pågældende brugergruppe. Brugerrådet/borgerrådet har således ofte som opgave at formidle de synspunkter, der hersker i brugergruppen, videre til kommunalbestyrelsen og inddragelse af brugerrådet sker typisk i form af høring.

Det skal dog bemærkes, at folkeoplysningsudvalgene adskiller sig herfra, idet disse bl.a. er tillagt afgørelseskompetence.

Det er Tænk tankens opfattelse, at brugerrådenes/borgerrådenes repræsentation af interessefelter generelt er godt afstemt med det behov, der er for inddragelsen af eksterne dialogpartnere i den kommunale beslutningsproces. Men det skal pointeres, at denne afstemning afhænger af, at kommunalbestyrelsen aktivt forholder sig til rådene og deres funktion.

Tænk tankens medlemmer er enige om, at uanset hvilken type råd der er tale om, er det vigtigt, at kommunalbestyrelsen lokalt tilrettelægger oprettelsen og inddragelsen af rådene ud fra en samlet politik. Forudsætningen for optimal borgerdeltagelse er, at kommunalbestyrelsen overvejer alle de deltagelsesredskaber, der er til rådighed, herunder oprettelse af bruger-/borgerråd. Og forudsætningen for, at rådene bliver brugt optimalt er, at kommunalbestyrelsen har en klar vision for, hvordan de skal inddrages.

Det vil sige, at kommunalbestyrelsen i sin tilrettelæggelse af brugerdemokratiet i kommunen fastlægger det, man kan kalde kommunens "rådsstruktur". Hvilke råd skal oprettes, hvordan skal sammensætningen være, og hvordan skal koblingen være til kommunalbestyrelsen?

Det er naturligt, at kommunalbestyrelsen konkret vurderer, om man ønsker at oprette de råd, der er frivillige – og hvad alternativet er i forhold til borgerinddragelse på de pågældende områder. Endvidere vil tænketanken pege på, at det i forbindelse med nye kommunale opgaver bør være en del af tilrettelæggelsen, at det vurderes, hvordan borgerdeltagelse på området kan organiseres. Tænketanken anbefaler herunder, at kommunerne overvejer muligheden for borgerinddragelse i forbindelse med de nye opgaver på sundhedsområdet, herunder forebyggelse og genoptræning.

Mens tænketankens medlemmer er enige om, at det er vigtigt, at kommunalbestyrelserne indtænker en "rådsstruktur" i den lokale tilrettelæggelse af borgerdeltagelsen, er tænketanken delt på spørgsmålet om, hvorvidt kommunalbestyrelserne skal have frihed til at gøre dette under hensyntagen til lokale forhold, eller hvorvidt oprettelsen af råd skal sikres via lovgivningen.

Et mindretal af tænketankens medlemmer (Terkel Andersen, Dorthe Bébe, Helen Lykke-Møller, Bente Schindel, Niels Hav Hermansen og Affra Khallash), anbefaler således, at regeringen overvejer at udvide antallet af lovpligtige råd, herunder folkeoplysningsudvalg, kulturelle samråd, grønne råd, integrationsråd og råd der omfatter foreningslivet på tværs af social- og sundhedsområdet (frivilligråd).

Disse medlemmer har i den forbindelse anført, at udvalg og råd af denne type er af afgørende betydning for at fremme den lokale debat og medinddragelse på tværs af specifikke interesseområder og dermed være fremmende for udvikling af medborgerskab og samspil mellem kommunerne og civilsamfundet og dets organiseringer, herunder i forhold til nye områder, hvor kommunerne med stor fordel kan inddrage kompetencer og ressourcer i foreningslivet, for eksempel forebyggelse og sundhed.

Disse medlemmer har endvidere anført, at der eksisterer Folkeoplysningsudvalg i de fleste kommuner i dag, men for også i fremtiden at sikre også denne del af foreningslivet indflydelse på egne rammer, og for at uddelegere ansvar fra kommunalbestyrelsen, er det af afgørende vigtighed, at der oprettes bl.a. Folkeoplysningsudvalg i de nye kommuner. Ved at indføre denne lovændring vil man fra centralt politisk hold kunne pointere overfor kommunerne, at det er vigtigt at inddrage borgerne også på dette område. Ved at give samfundsengagerede og idébestemte foreninger denne anerkendelse skabes også grundlaget for samarbejdet mellem kommunen og foreningerne. Lovpligtig oprettelse af eksempelvis Folkeoplysningsudvalg er således såvel en anerkendelse af foreningernes betydning for lokalsamfundet samt en anerkendelse af foreningernes kompetencer og evner til selvforvaltning. Kommunalreformen er en ideel anledning til at give foreningerne denne anerkendelse, og tilsvarende anerkendelse kan med fordel gives ved oprettelse af Frivilligråd og Kulturelle samråd.

Tænketankens formand og øvrige medlemmer finder det afgørende, at den enkelte kommunalbestyrelse har friheden til at tilrettelægge kommunens egen nævnsstruktur og de øvrige rammer for nærdemokratiet ud fra de lokale forhold. Disse medlemmer betoner, at der ikke er standardløsninger der fra centralt hold skal dikteres den enkelte kommunalbestyrelse. Standardløsninger risikerer i værste fald at føre til manglende lokalt ejerskab og engagement.

#### **4.4. Foreninger og frivillige**

Man kan også søge indflydelse som bruger ad andre kanaler end de formelle brugerråd og -bestyrelser. En stor del af foreningslivet udøves således inden for rammer, som kommunen er med til at sætte.

Det lokale folkeoplysnings- og foreningsliv er en vigtig ressource i relation til nærdemokratiet. Foreningerne medvirker til at skabe liv og aktivitet i lokalsamfundet. Mange af foreningerne stimulerer desuden interessen for demokratiet og det nære samfund. Foreningslivet er med til at stimulere dannelsen af netværk og til at skabe lokal sammenhængskraft og er dermed med til at skabe demokratisk og social "kapital".

Det gælder f.eks. idrætslivet, hvor idrætsforeningers aktiviteter foregår på kommunale anlæg. Det gælder allehånde foreninger, der benytter kommunale medborgerhuse og lignende. Og det gælder det lokale kulturliv og folkeoplysningsaktiviteter, som økonomisk eller på anden vis støttes af kommunen.

Det er tænketankens vurdering, at der rundt omkring i kommunerne er et frugtbart samarbejde med foreningslivet om at finde de rigtige rammer for udøvelsen af de forskellige interesser, som foreningerne er samlingspunkt om. Dette samarbejde udgør en vigtig del af deltagelsen i det lokale samfund, og kommunerne – ikke mindst de nye kommuner – bør også fremover prioritere, at dette gode samarbejde videreføres.

Samtidig er kommunalreformen en anledning til at gennemgå relationerne mellem kommuner og foreninger. Kommunerne griber sagen forskelligt an. Mange steder har der f.eks. været gode erfaringer med en høj grad af selvforvaltning, mens man andre steder holder fast i en højere grad af kommunal administration.

Tænketanken vurderer, at nye, større kommuner vil have en særlig mulighed for og anledning til at tænke systematisk over samspillet med foreningslivet. Det kan være i form af faste modeller for, hvordan brugerne i foreningerne kan overlades et større ansvar for forvaltning af tilbuddene. Eller i form af faste rammer for dialogen på de forskellige områder, så det sikres, at kommunen er opmærksom på brugernes behov.

Et sådant sæt spilleregler kan skabe faste, gennemskuelige rammer for samarbejdet og afstemme forventningerne til, hvad parterne kan levere. Det kan også være relevant, hvis foreningerne skal tænkes ind som supplement til den kommunale indsats på et givent område.

Har man f.eks. en idé om, at en idrætsforening kunne spille en rolle i integrationsarbejdet, er det afgørende, at man kan finde en model, som er i overensstemmelse med det perspektiv, foreningen og dens medlemmer har – og de aktiviteter, de i forvejen er sammen om.

Det er således afgørende, at "samspillet baseres på tillid og respekt for hinandens opgaver og roller", som det hedder i "Charter for Samspil mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige"<sup>2</sup>. Såvel kommuner som foreninger kan søge inspiration i charteret, når samarbejdet skal tilrettelægges.

På det sociale område er samarbejde med foreninger og støtte til frivilligt arbejde lovfæstet i servicelovens § 115. Det er kommunerne, som sætter rammerne for samarbejdet, som både kan have karakter af et løst organiseret samarbejde eller som et formaliseret frivilligråd,

---

<sup>2</sup> Se charteret på [www.kulturministeriet.dk/sw1827.asp](http://www.kulturministeriet.dk/sw1827.asp)

der på tværs af sektorer repræsenterer de frivillige sociale organisationer. Kommuner og frivillige kan finde inspiration i hæftet ”Velfærd på flere måder” fra Socialministeriet.

Det er særlig vigtigt at afklare roller og ansvar, når frivillige løser opgaver i forlængelse af den kommunale opgavevaretagelse på f.eks. det sociale område – dels af hensyn til opgaven og dem, der nyder godt af, at den bliver løst; dels af hensyn til de frivillige.

Tænketanken ser i de nye større kommuner og større lokale foreninger nye muligheder for at skabe faste rammer og aftaler om indsatsen. Det kan ikke mindst være relevant, hvor flere forskellige foreninger kan bidrage med en indsats over for en udsat gruppe. Men det kræver også, at kommunen gearer sig til et åbent og dynamisk samspil med de frivillige. Kommunalreformen er en åbenlys mulighed for de større kommuner til at sætte fleksibilitet og afbureaukratisering i højsædet, når de nye større forvaltninger skabes. Dette vil kunne gavne såvel kommunerne selv, som kommunernes samarbejde med foreningerne og de frivillige.

Kommunalreformen betyder også, at kommunerne skal løse flere opgaver på bl.a. social-, miljø- og sundhedsområdet. Kommunalbestyrelsen kan med fordel indtænke løsningen af disse nye opgaver i tilrettelæggelsen af politikken omkring borgerdeltagelse og kommunens ”rådsstruktur”. Samspillet med foreningerne kan vise sig særligt værdifuldt i denne forbindelse.

For at fastholde foreningslivets dynamik og autonomi, kan løsningen af opgaver bygge på kontrakter mellem de enkelte foreninger og kommuner. Både når det drejer sig om f.eks. driften af kommunale idrætsanlæg og den forebyggende indsats omkring livsstilssygdomme, er der uudnyttede muligheder for samarbejde med de respektive kommuner. Ligesom der er naturlige samarbejdsrelationer mellem de sygdomsforebyggende foreninger og idrætsforeningerne.

Den fælles interesse og viden, som kommunerne og foreningerne i fællesskab kan mønstre, vil medvirke til, at der skabes ikke blot større velstand, men også større velfærd. I de bedste tilfælde kan samarbejdet komme til udtryk i et egentligt og dynamisk partnerskab – hvad man kan kalde et OFP – offentligt-frivilligt partnerskab.

Det er således tænketankens klare anbefaling til kommunalbestyrelserne, at de i formuleringen af kommunens visioner for borgerdeltagelsen inkluderer spilleregler for dialog og samarbejde mellem kommuner og det lokale foreningsliv – eller med andre ord overvejer en lokal udgave af charteret for samspil mellem Foreningsdanmark og det offentlige.

#### 4.5. Generelle tendenser og dilemmaer i brugerdeltagelsen

Det samlede billede af brugerdeltagelsen i kommunerne er positivt. Denne form for deltagelse har mange steder vist sig velegnet til at skabe et stærkt engagement og den sikrer ofte, at mennesker med en stærk interesse og stor viden på de enkelte områder bliver hørt. Dette gælder uanset, om der er tale om brugerinddragelse ad de mere formelle kanaler som brugerbestyrelser og –råd, eller om brugerdeltagelse ad andre mere uformelle kanaler.

Men det er vigtigt, at brugernes medvirken i udformningen af kommunale tilbud altid sker i en fornuftig balance med det lokale demokrati.

For en væsentlig del af brugerdeltagelsens vedkommende findes denne balance først og fremmest ved, at deltagelsen finder sted inden for de rammer og prioriteringer, kommunalbestyrelsen har udstukket for det enkelte område. Inddragelsen af brugerne sker altså i implementeringsfasen af den politiske beslutningsproces i kommunen.

Det gælder som udgangspunkt brugerbestyrelser og foreningers dialog og samarbejde med den kommunale forvaltning i forbindelse med de løbende aktiviteter, som brugerne indgår i.

En række brugerråd spiller også en rolle i den del af processen, der ligger forud for kommunalbestyrelsens beslutning. F.eks. høres ældreråd og handicapråd, før der træffes beslutninger, der kan have konsekvenser for de grupper af borgere, rådene repræsenterer.

I praksis er opdelingen ikke helt skarp. Det engagement, som får mennesker til at deltage i brugerbestyrelser, vil naturligt betyde, at de samme bestyrelser i nogle tilfælde bliver et fokuspunkt for at søge indflydelse på kommunalbestyrelsens beslutninger om f.eks. tilrettelæggelse af børnepasningen i kommunen.

Denne form for deltagelse sikrer som nævnt, at mennesker med en stærk interesse og stor viden på de enkelte områder bliver hørt. Det er et gode for beslutningsprocessen. Omvendt er det vigtigt, at dialogen mellem interessegrupperne og det lokale politiske system foregår i åbenhed, så beslutningerne træffes ud fra brede prioriteringer frem for at blive handlet af i interessenetværk.

Et redskab til at sikre brede hensyn og en bred debat er faste procedurer for høringer forud for vigtige beslutninger. Spørgsmålet om betydningen af høringer indgår i det følgende kapitel, der omhandler deltagelse i det lokale samfund som medborger.

Også i implementeringsfasen er det væsentligt at sikre bredden. Overlader man f.eks. en idrætsforening en del af driftsansvaret for

kommunale faciliteter, må man sikre, at der ikke er andre potentielle brugere af faciliteterne, der forfordes. Det er særlig aktuelt, fordi der, som nævnt i kapitel 3, er en tendens i retning af løsere organisering af deltagelsen – det vil bl.a. også sige uden om de traditionelle foreninger, som måske set fra rådhusets perspektiv er dem, der rager mest op i civilsamfundet.

De anførte betragtninger viser efter tænketankens opfattelse et behov for, at kommunalbestyrelserne gør sig klart, ikke blot hvad rammerne for eksempelvis graden af delegation til brugerbestyrelserne skal være, men i det hele taget, hvad brugerdeltagelsen konkret skal tilføre kommunen, og hvordan den kan understøtte udmøntningen af kommunens visioner.

## 5. Om inddragelse af borgeren som medborger

### 5.1. Indledning

Som det fremgår af de tidligere kapitler kan der ikke altid foretages en skarp opdeling mellem situationer, hvor borgerens deltagelse er betinget af enten en brugerrolle eller en medborgerrolle. Dette er for så vidt heller ikke nødvendigt, da værdien af opdelingen ikke ligger i, at man altid kan placeres i den ene eller anden kategori, men i, at man på baggrund af opdelingen kan beskrive nogle generelle tendenser og sammenhænge.

Brugerrollen er som nævnt knyttet til en bestemt ydelse eller aktivitet med relation til kommunen, mens medborgerrollen mere er knyttet til, at man har en interesse i et bestemt sagsforhold eller lokalområde. Det kan både være en interesse, der bunder i, at man bliver påvirket – f.eks. økonomisk – af en kommunal beslutning, og det kan være en interesse, som udspringer af, at man har bestemte holdninger - f.eks. omkring miljøforhold.

Hvor brugerrollen ofte er aktuel i den konkrete forvaltning af kommunalbestyrelsens beslutninger – hvordan de udmøntes i forhold til brugerne – er medborgerrollen mere typisk knyttet til den "traditionelle" politiske proces frem mod en beslutning i kommunalbestyrelsen. Alle borgere har som udgangspunkt en aktie i den proces, fordi alle er med til at vælge repræsentanterne i kommunalbestyrelsen, jfr. kapitel 3 om politiske deltagelsesformer. Men det er vigtigt, at kommunalbestyrelsen er sig bevidst om, hvordan og på hvilke områder medborgerne mobiliseres til at deltage i udviklingen af lokalsamfundene mellem valgene. Det er emnet for dette kapitel.

Særligt opmærksomme skal kommunalbestyrelserne være på, at nogle borgere får længere til rådhuset efter kommunalreformen, og nogle lokalområder og interessegrupper kommer til at fylde relativt mindre i den nye kommune.

Det rejser spørgsmål om lokalområdernes udvikling. Og tæt forbundet med det spørgsmål er lokalområdernes mulighed for at øve indflydelse på deres egne forhold. Set i dette perspektiv er problemstillingerne omkring en bred borgerdeltagelse og udviklingen af lokalsamfundet langt hen ad vejen de samme.

Tænk tanken har i den forbindelse bl.a. haft meget fokus på de problemstillinger, som knytter sig til udviklingen af lokalsamfund, herunder spørgsmålet om at sikre forbindelsen mellem kommunalbestyrelsen og kommunens forskellige områder, både de bynære og landdistrikterne.

Sporene efter kommunalreformen i 1970 kan stadig ses nogle steder som "sognekrige". Sammenhæng og helhedstænkning i de nye kommuner er derfor vigtig for at undgå en gentagelse heraf. Det kræver bl.a., at kommunalpolitikere i de nye kommuner – og ikke mindst i borgerdeltagelsen – tænker i temaer frem for i geografi.

Den brede borgerdeltagelse kan antage flere former, som spænder fra formaliserede høringsprocesser og borgermøder vedrørende konkrete forhold til mere helhedsorienterede politikformuleringsprocesser omkring udviklingen af lokalsamfundet. Fællesnævneren for deltagelsesformerne er, at kommunen skal møde medborgerne der, hvor de er. Det betyder bl.a., at kommunalbestyrelserne – og offentligheden i øvrigt – anerkender, at reel borgerinddragelse er tids- og ressourcekrævende. Borgerinddragelse er noget mere end at afholde et enkelt borgermøde eller at sende et enkelt dokument i skriftlig høring. Deltagelsen skal komme til udtryk i en fortløbende proces.

Overordnet set kan der skelnes mellem den brede og kontinuerlige deltagelse, f.eks. i forskellige tværgående fora – lokaldemokrati - og ad hoc deltagelsen, som kan knyttes til et bestemt projekt – projektdemokrati.

Nedenfor reflekteres tænketankens drøftelser omkring forskellige former for medborgerdeltagelse. I den forbindelse refereres til en række eksempler fra forskellige kommuner. Eksemplerne er valgt, fordi de er illustrative i den konkrete sammenhæng, men kunne for de flestes vedkommende også være anvendt i forbindelse med beskrivelsen af andre elementer af borgerdeltagelsen. Det bemærkes, at der rundt omkring i kommunerne findes mange andre gode eksempler, som i sammenhængen også kunne have tjent som illustration og inspiration.

## **5.2. De lovbestemte høringer**

Høringer i bred forstand udgør et væsentligt element i borgernes deltagelse i det lokale demokrati.

For at holde begreberne adskilt beskrives under dette punkt kortfattet den type af høringer, som kommunalbestyrelsen under alle omstændigheder skal foretage, fordi det er foreskrevet i lovgivningen. Det bemærkes, at der ikke herved sigtes til de høringer, som kommunalbestyrelsen skal foretage af brugerbestyrelser og –råd, da disse er særskilt behandlet i kapitel 4.

Lovbestemte høringer og projektoffentlighed findes på forskellige områder, herunder særligt på miljø- og planområdet samt på skoleområdet. Høringspligten omfatter bl.a. offentliggørelse af projekter og

forslag i lokale dagblade og ugeaviser med fastsættelse af en frist for fremsættelse af indsigelser.

Der er endvidere i lovgivningen fastsat krav om høring af brugere, ejere eller andre, der kan blive berørt af en given beslutning. Sådanne regler omfatter bl.a. projektoffentlighed, der har til formål at give alle implicerede og interesserede mulighed for at fremsætte indsigelser, f.eks. i forbindelse med byggeri af en hal.

Kommunalbestyrelsen kan selvfølgelig på eget initiativ foretage høringer af borgere, brugere, foreninger eller interessegrupper, ud over hvad der følger af lovgivningen.

Kommunalbestyrelsen kan også med fordel vælge at kombinere inddragelsen af den enkelte borger med høring af f.eks. folkeoplysningsudvalg, kulturelle samråd, grønne råd og ungdomsråd. Herved inddrages typisk en række borgere, som kan have interesse i de pågældende områder, ekspertise på feltet og oftest en samfundsmæssig interesse.

Tænk tanken vil i denne forbindelse pege på vigtigheden af, at høringerne ikke blot betragtes som formaliteter, men derimod som et instrument til reel inddragelse i en række situationer. Det er i sidste ende politikernes ret og ansvar at træffe den endelige beslutning om f.eks. nedlæggelse af en skole eller vedtagelse af en lokalplan. Men kommunalbestyrelserne bør dels tilrettelægge høringsprocessen, så der kan blive tale om en reel inddragelse af forskellige synspunkter – fra såvel borger-/brugerråd som foreninger og individuelle borgere – dels føle sig politisk forpligtede til at forholde sig til og svare på de synspunkter og indsigelser, som ikke bliver fulgt.

Tænk tankens ovenfor i kap. 4.4. nævnte anbefaling vedrørende lokale formuleringer af principper for dialog og samarbejde bør således også omhandle, på hvilke vilkår forskellige råd kan forvente at blive hørt og inddraget i udarbejdelsen af planer eller udspil af relevans for deres område.

### **5.3. Borgerdeltagelse i lokale udvalg**

Lokaludvalg er grundlæggende udtryk for etablering af et mere eller mindre formaliseret forum, som udgør en kanal, gennem hvilken man kan opnå indflydelse på de kommunale beslutninger – hvad enten indflydelsen sker i form af rådgivning af kommunalbestyrelsen eller selvstændig beslutningskompetence.

Afhængig af geografi og bymæssighed varierer definitionen på, hvad et lokalsamfund er. Det kan være et enkelt bykvarter eller større dele af kommunen, f.eks. et landdistrikt. Skal området spille sammen med den større kommune, er det imidlertid en forudsætning, at der er tale

om en vis samhørighed eller en fælles identitet. Der skal med andre ord kunne defineres en form for lokalt center, som det bredere kommunale demokrati kan indgå i dialog med.

I processen omkring kommunesammenlægninger tilføjes lokaludvikling et supplerende aspekt, idet det er vigtigt, at der i de nye store kommuner etableres en balance og forbindelse mellem de lokale centre – og ikke mindst en forbindelse og balance mellem tidligere rådhusbyer og den nye rådhusby.

I dette afsnit drøftes de forskellige former for deltagelse via mere eller mindre formaliserede lokale udvalg eller fora. Det bemærkes, at betegnelsen lokaludvalg også dækker over betegnelsen lokalråd.

### 5.3.1. Deltagelse i de formaliserede lokaludvalg

Kommunalbestyrelsen har mulighed for efter § 65 d i den kommunale styrelseslov at nedsætte et lokaludvalg, som kan være rådgivende, og som kan tillægges selvstændig kompetence på en række nærmere angivne områder. Lokaludvalgene kan således siges at fungere som et formelt bindeled mellem kommunalbestyrelse og lokalområderne.

Medlemmerne udpeges af kommunalbestyrelsen. Der er dog ikke noget til hinder for, at borgerne i et område over for kommunalbestyrelsen selv peger på kandidater til et lokaludvalg.

#### **Eksempel: Københavns Kommune**

I Københavns Kommune gennemføres der et projekt om udvikling af nærdemokratiet. Som en del af projektet er der oprettet et lokaludvalg for Valby. Lokaludvalget løser en række opgaver, som er delegeret fra Borgerrepræsentationen. Lokaludvalget skal bl.a. være bindeled og sikre dialog mellem bydelens borgere og Borgerrepræsentationen/de faste udvalg i alle spørgsmål, som har særlig betydning for bydelen.

Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget og de stående udvalg er forpligtet til at høre Lokaludvalget i sager af særlig betydning for bydelen, inden der træffes endelig beslutning. Det drejer sig bl.a. om sager vedrørende bydelens institutioner, byggeprojekter og lokalplaner. Lokaludvalget har desuden udtaleret i en række sager.

Som opfølgning på forsøget med Valby lokaludvalg stilles der nu forslag om at oprette 15 lokaludvalg i kommunen.

Spændvidden i et lokaludvalgs opgaver og kompetencer besluttet af kommunalbestyrelsen. Et lokaludvalg vil på et givet område som minimum skulle høres i forhold til beslutninger truffet af kommunalbestyrelsen, men kan også tildeles selvstændig beslutningskompetence på en række områder, f.eks. vedrørende lokalplaner, trafikforanstaltninger og opgaver vedrørende dag- og klubtilbud til børn og unge.

#### **Eksempel: Ørbæk Kommune**

I Ørbæk Kommune er der etableret et upolitisk landsbyråd med det formål at skabe et bindeled mellem borgere, lokalforeninger og medlemmerne af Ørbæk kommunalbestyrelse. Kommunens ni landsbyer har hver et lokaludvalg, hvorfra der er valgt en repræsentant til Landsbyrådet. Endvidere deltager to repræsentanter fra kommunalbestyrelsen i Landsbyrådet. Kommunalbestyrelsesmedlemmerne har til opgave at lytte til indstillinger fra Landsbyrådet og bringe sagerne til videre behandling i Ørbæk kommunalbestyrelse.

Ørbæk Kommune skal sammenlægges med den større Nyborg Kommune, og kommunalbestyrelsen diskuterer derfor nu nye modeller for, hvordan Landsbyrådet kan blive repræsenteret i den nye storkommune.

Eksemplerne viser brugen af lokaludvalg i både det store bysamfund og en tyndt befolket kommune. Fælles for eksemplerne er, at lokaludvalgene fungerer som talerør for lokalområdet beboere.

Det er vigtigt at sikre en kobling til kommunalbestyrelsen. Den enkelte kommunalbestyrelse bør overveje, hvordan en sådan kobling bedst sikres i lyset af de inddragelsesformer, man har valgt i kommunen. Tænk tanken skal pege på den mulighed, der findes i den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 4. Kommunalbestyrelsen har i medfør heraf mulighed for at nedsætte et særligt udvalg under kommunalbestyrelsen, som bl.a. kan fungere som en direkte kobling til kommunens lokaludvalg. Denne løsning er f.eks. valgt i Københavns Kommune, som har nedsat Udvalget for Demokrati og Serviceudvikling. Dette udvalg varetager forbindelsen til Valby Lokaludvalg, jfr. det ovenfor nævnte eksempel.

Etablering af lokaludvalg kan også være et relevant redskab i forbindelse med dannelsen af de nye kommuner.

#### **Eksempel: Silkeborg Kommune**

(efter sammenlægningen af Gjern, Kjellerup, Silkeborg og Them Kommuner)

Forud for sammenlægningen af de fire kommuner er der igangsat et projekt om nærdemokrati med Gjern Kommune som primus motor. Der har i den forbindelse været nedsat to arbejdsgrupper med del-

tagelse af lokale ildsjæle med henblik på at diskutere, hvordan politikerne kan holde kontakten til de mindre lokalsamfund i den kommende storkommune.

Arbejdsgrupperne finder, at der er behov for at oprette lokalråd som bindeled til byrådet. Antallet af lokalråd i kommunen kommer til at udgøre 30 – 35. I Silkeborg Kommune er der pt. 11 lokalråd, og i Gjern Kommune er der 5. Det foreslås, at lokalrådene skal bestå af 5-7 personer, der skal vælges blandt beboerne i lokalområdet. Lokalrådene skal være et dialogforum, der har høringsret i forhold til nærmere afgrænsede opgaver af betydning for lokalsamfundet. Der skal endvidere oprettes et politisk udvalg i kommunalbestyrelsen, som lokalrådene kan rette henvendelse til med initiativer vedrørende lokalsamfundet.

### **Eksempel: Holbæk Kommune**

(efter sammenlægningen af Holbæk, Jernløse, Svinninge, Tornved og Tølløse Kommuner)

Forud for sammenlægningen til Ny Holbæk Kommune arbejdes der med at skabe en samarbejdsmodel mellem Holbæk som byområde og kommuncenter og de 17 lokalcentre, som kommunen indeholder. Modellen bygges op om såvel øget inddragelse af brugerbestyrelser samt udvikling af lokale fællesråd og formålet er at styrke kommunens lokalområder.

Geografisk defineres et lokalcenter som et område der har servicefunktioner i form af dagligvarehandel, skole mv. Omkring lokalcentret kan der f.eks. etableres lokale fællesråd. Kulturen og idrætten anses som vigtige indsatsområder, bl.a. som middel til at styrke velfærden, medansvaret og nærdemokratiet i kommunen. Herudover nævnes skolen som det centrale holdepunkt for opvækst og læring, og det samlende mødested for alle i lokalsamfundet.

Lokaludvalgets sammensætning fastsættes af kommunalbestyrelsen, og kan således bestå af lokale aktører som enkelte medborgere eller af repræsentanter fra foreningslivet og særlige borgergrupper. Ligeledes kan der være politisk repræsentation i lokaludvalgene. I ovenstående eksempel fra Holbæk Kommune er det visionen, at såvel brugergrupper som borgergrupper systematisk skal inddrages i beslutninger som vedrører lokalcentrene i et formelt opbygget netværk.

Sammensætningen af et lokaludvalg er således ikke per definition repræsentativ, men udvalgets medlemmer dækker ofte borgergrupper og det brede foreningsliv. Det vigtigste er efter tænketankens opfattelse, at sammensætningen af lokaludvalget sker sådan, at lo-

kaludvalgenes indflydelse på de kommunale beslutninger afspejler et helhedsorienteret perspektiv.

Sammensætningen af lokaludvalg vil også kunne tilgodese en tværsektoriel drøftelse omkring løsningen af kommunale opgaver. Dette vil navnlig kunne have en værdi i større kommuner med en mere skarp administrativ opdeling mellem de forskellige områder.

Tænk tanken har haft besøg af Københavns Kommune, som har viderefremidlet erfaringerne med lokaludvalg i Valby, jfr. det ovenfor nævnte eksempel. På basis af erfaringerne derfra lægges der i Københavns Kommune op til at etablere i alt 15 lokaludvalg. Disse skal sammensættes dels af politikere, som repræsenterer Borgerrepræsentationens partier, dels af medlemmer fra lokale foreninger, frivillige organisationer samt brugerbestyrelser. Dermed sikres også en bred og tværsektoriel tilgang til de sager, som lokaludvalget skal arbejde med.

De muligheder, der findes for nedsættelse af lokaludvalg, giver efter tænk tankens opfattelse kommunalbestyrelserne rig mulighed til at inddrage borgerne som medborgere ad de mere formaliserede kanaler. Det er som ovenstående eksempler viser langt hen ad vejen op til kommunalbestyrelserne, hvordan mulighederne skal udnyttes.

Der kan ikke peges på nogen patentløsninger i denne forbindelse, ikke mindst fordi der er store forskelle kommunerne imellem. For nogle kommuner består udfordringen f.eks. i at sikre en sammenhæng mellem store, tyndt befolkede landdistrikter, mens andre kommuner har en mere blandet sammensætning af by og land. Befolkningens sammensætning varierer også fra kommune til kommune.

Det vigtige er, at kommunalbestyrelsen er opmærksom på de muligheder der findes, og viser en vilje til at udnytte mulighederne. Og at processen begyndes så tidligt som muligt – navnlig i forbindelse med kommunesammenlægningerne, således at der kan skabes nye netværk, som styrker nærdemokratiet og mulighederne for lokaludvikling.

Man kan overveje, om der er befolkningsgrupper, som på grund af geografiske forhold har et særligt behov for, at man i lovgivningen sikrer en form for repræsentation. Det kunne f.eks. være øboere. Et eksempel på en sådan repræsentation – som fungerer godt ifølge kommunen – er Fåborg Kommune.

#### **Eksempel: Fåborg Kommune**

I Fåborg Kommune har der siden 1966 været nedsat et rådgivende udvalg benævnt Ø-udvalget. Udvalget behandler og afgiver indstilling til kommunalbestyrelsen i sager vedrørende kommunens 3 øer.

Udvalget består af 7 medlemmer, hvoraf 2 vælges blandt kommunalbestyrelsen, mens de øvrige vælges på øerne. Udvalget belyser de særlige problemstillinger som knytter sig til at bo på en ø.

Tænk tanken finder derimod ikke anledning til generelt at pege på et behov for ændringer i lovgivningen om lokaludvalg. F.eks. er der efter tænketankens opfattelse ikke behov for, at kommunalbestyrelsens mulighed for nedsættelse af lokaludvalg udstrækkes til en forpligtelse for kommunalbestyrelsen eller for, at der sker en udvidelse af områderne, hvor der kan overlades formel kompetence til udvalgene.

Dette skyldes, at en reel inddragelse af lokale synspunkter langt bedre opnås gennem den gode vilje og lokale løsninger end ved procedurer, som man risikerer bliver uden reelt lokalt indhold. Det er først og sidst kommunalbestyrelsens ansvar at skabe rammerne for en reel og helhedsorienteret borgerdeltagelse i de kommunale beslutninger – lige som det er lokalsamfundenes ansvar at udfylde dem.

Kommunerne er forskellige – og netop denne forskellighed gør, at de lokale løsninger ofte er de bedste.

Tænk tanken har drøftet muligheden for, at lovgivningen ændres således, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medlemmerne af et lokaludvalg vælges ved direkte valg. Et argument for dette er, at man herved ville give kommunalbestyrelsen en mulighed for at sikre, at et lokalområdes borgere selv kan bestemme, hvem der skal sidde i et lokaludvalg. Et argument, der trækker i den anden retning, er, at man herved ville oprette endnu et folkevalgt organ, hvilket kan fremstå mere som en knopskydning af den offentlige sektor end en styrkelse af borgerinddragelsen. Der er således en risiko for, at det kunne føre til en udvikling i retning af en offentlig sektor med fire niveauer. Et direkte valgt lokalråd ville også kunne så tvivl om kommunalbestyrelsens ansvar for nærdemokratiet i kommunen.

Tænk tankens medlemmer er enige om vigtigheden af, at kommunalbestyrelserne tilrettelægger borgerdeltagelsen på baggrund af lokale forhold – og at de har friheden hertil. Medlemmerne er samtidig enige om, at dette ikke medfører et behov for, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at etablere direkte valgte lokalråd. Derimod er det vigtigt, at lokalrådet får en bred sammensætning, hvor de lokale aktører er repræsenteret.

Tænk tanken vil således ikke anbefale, at der etableres en generel mulighed for, at kommunalbestyrelsen etablerer lokalråd med direkte valgte medlemmer.

### 5.3.2. Uformelle borgerfora

Der er efter tænketankens opfattelse god grund til at se på, hvad kommunalbestyrelserne kan gøre for at fremme den brede, uformelle borgerdeltagelse både i forhold til den fortløbende lokaludvikling og i forhold til afgrænsede kommunale projekter.

Baggrunden herfor er ikke mindst, at der som nævnt er en tendens til, at mange – og måske især den yngre del af befolkningen – i stigende grad foretrækker at kunne involvere sig uformelt og situationbestemt.

Tænketanken er således ikke i tvivl om, at en meget vigtig brik i udviklingen af nærdemokratiet i fremtidens kommuner er, at kommunalbestyrelserne dels faciliterer etableringen af de uformelle borgerfora, dels sørger for, at der er en linie fra sådanne borgerfora til kommunalbestyrelsen – altså sikrer kommunalbestyrelsens lydhørhed over for ideer, synspunkter og kritik mv.

#### Eksempel: Sallingsund Kommune

Sallingsund kommune har gennemført projektet "Fremtidsbilleder i Sallingsund". Her blev først kommunens børn og unge inviteret til at sætte fokus på alt det, der er godt i Sallingsund og kan gøres endnu bedre. Herefter startede en proces, hvor der rundt i kommunen blev afholdt borgermøder, idéværksteder mv. med det formål at inddrage alle der måtte ønske det. Visionerne er blevet omsat i Sallingsund Kommunes strategiplan, og der er igangsat en række lokale projekter som følge af projektet.

#### Eksempel: Ringsted Kommune

I Ringsted Kommune er der formuleret en landdistriktspolitik. Processen blev skudt i gang med en lokalkonference. Herefter blev der etableret et antal borgergrupper, hvor interesserede kunne melde sig og diskutere, hvilke temaer og visioner, der var vigtige at få på dagsordenen i kommunens landdistriktspolitik.

De viste eksempler illustrerer, hvorledes borgerdeltagelse i form af idémøder og lokale workshops kommer til at udgøre et vigtigt indspark i kommunens politikformulering omkring den lokale udvikling. I nogle tilfælde kan en sådan proces være en forløber til en mere formel nedsættelse af lokaludvalg, i andre tilfælde afsluttes arbejdet efter politisk beslutningstagen og eventuel implementering.

Deltagelse omkring lokal udvikling handler dog ikke kun om, at borgere bidrager i en afklarings- og beslutningsproces, men bør i høj grad også omfatte muligheder for aktiv deltagelse i idéfaserne, bes-

lutningsfaserne samt den efterfølgende implementering af tiltag, som vedrører nærsamfundets liv. Deltagelse kan således tilrettelægges som en løbende proces, hvor man som borger kan deltage i alle faser eller mere ad hoc ved netop de emneområder, som har ens særlige interesse.

Større fokus på øget brug af uformelle fora kan medvirke til at nytænke processerne omkring borgerdeltagelse. Der kan ikke anbefales nogen bestemt metode, da valg af metode dels afhænger af lokale forhold og traditioner, dels også kan variere efter den konkrete sag. Det vigtige er derfor heller ikke metoden i sig selv, men processen og det, at borgerne føler ejerskab til og forståelse for de beslutninger, som træffes.

Tænk tanken vil anbefale, at kommunen har en tovholder eller koordinator, som sikrer både rammerne for og opfølgningen på borgerdeltagelsen. Det kan være en fast person, som er placeret på rådhuset, og som har et tværgående kendskab til alle kommunens lokal- og sektorområder. Det kan også være en koordinator, som udpeges i forhold til en konkret proces.

#### **Eksempler på metoder, som kan anvendes i kommunernes borgerdeltagelsesprocesser**

- Fremtidsværksteder
- Udviklingsrum
- Lokale idémøder
- Landsbyvandring efterfulgt af idémøder
- Konference eller camps for bestemte borgergrupper
- Kontakt via nøglepersoner i lokalområdet
- "Åbent hus"
- Fokusgrupper
- Perspektivværksteder

Kommunerne kan også anvende det lokale folkeoplysnings- og foreningsliv som arrangører eller som bidragsydere til lokale borgerinddragelsesinitiativer. Også uden, at det er den enkelte forenings interesser, der skal fremmes, men hvor hensigten blot er at nå ud til andre og flere borgere end der normalt inddrages. Dette vil også fremme ejerskabet til både proces og de politiktiltag, som efterfølgende skal implementeres, og som har betydning for et lokalområde.

Uformelle borgerfora i et lokalområde kan etableres som en kontinuerlig sparringspartner for kommunen i alle sager, som f.eks. vedrører udvikling af et bestemt lokalområde. Det særlige er da, at det ikke i alle tilfælde og til alle tider vil være de samme personer, som deltager. Deltagelsen gøres mere interessebaseret, og formen lægger op

til ad hoc deltagelse. Denne mere fleksible deltagelsesform appellerer i højere grad til de borgere, som ikke fast er engagerede i f.eks. foreningslivet i området.

Uformelle borgerfora kan anvendes i forbindelse med en bestemt proces eller et projekt i kommunen, f.eks. konstruktionen af kommuneplanen eller formulering af en landdistrikts – eller bykvarterpolitik, herunder også kvarterløftsprojekter, som typisk er afgrænset til at forløbe i en bestemt periode. Dialogen kan også være foranlediget af en konkret sag af kortvarig karakter i kommunen. Det kan f.eks. være modstand mod kommunalbestyrelsens tilladelse til udvidelse af det supermarked, man er nabo til.

Under alle omstændigheder har et uformelt borgerforum sin klare styrke i, at alle i lokalsamfundet gives mulighed for at komme til orde i sagen.

Etablering af uformelle borgerfora i forbindelse med en bestemt sag kan også tiltrække borgergrupper, som ikke ønsker at deltage i det organiserede foreningsliv. Med denne form for organisering er der således mulighed for at tiltrække andre borgergrupper end dem, som sædvanligvis deltager.

Tænk tanken har i denne sammenhæng haft særlig fokus på en tendens til, at nogle borgergrupper ikke i så høj grad engagerer sig i de etablerede fora af længerevarende karakter. Det gælder f.eks. som nævnt for den yngre del af befolkningen. Og det gælder f.eks. også for etniske minoriteter, som kan have andre foreningsmæssige og demokratiske traditioner end etniske danskere. For sådanne befolkningsgrupper kan det være afgørende for, om de deltager i udviklingen af lokalsamfundet, at der findes en nem og ligetil måde at give sin mening til kende på.

Når det er vigtigt at sikre en bred borgerdeltagelse – også for dem, som det ikke altid falder lige for at involvere sig – skyldes det efter tænk tankens opfattelse også, at deltagelse i en proces skaber ejerskab til resultatet uanset, at resultatet måske ikke bliver lige præcis, som man selv havde forestillet sig det. Det kan i sidste ende betyde en større forståelse for den samlede kommunale prioritering af opgaverne. Og dette gælder hvad enten der er tale om udviklingen af et byområde eller et landdistrikt.

Det anbefales, at kommunalbestyrelsen systematisk gør sig tanker om, hvordan man inddrager borgerne i de sager, hvor det er relevant.

#### **Eksempel: Århus Kommune**

”Århusmodel for borgerinddragelse” opstiller otte kriterier for, hvordan borgere skal inddrages i de kommunale beslutninger.

1. Borgerinddragelsen skal tage afsæt i Århus Kommunes værdier.
2. Borgerinddragelse er en obligatorisk overvejelse i startfasen af en opgave.
3. Borgerne har som minimum ret til at blive hørt.
4. Hvis en gældende plan ændres, skal det begrundes hvorfor "aftalen" laves om.
5. Borgerne skal have reelle muligheder for at deltage.
6. Det private engagement i kommunens eller lokalområdernes udvikling skal fremmes.
7. Samarbejdet med råd, foreninger og organisationer skal fastholdes og udvikles.
8. Processer, metoder og faglig kompetence skal løbende evalueres og udvikles.

Århusmodellen har fokus på overordnede strategier, sektorpolitikker, planer og projekter, der har betydning for hele Århus Kommune, større dele af Århus Kommune eller for et enkelt lokalområdes udvikling. Tyngden er lagt inden for fysisk planlægning.

Nævnes skal i denne sammenhæng også afholdelse af elektroniske borgermøder, som flere kommuner er begyndt at benytte sig af. Fordelen ved det elektroniske borgerpanel er, at politikerne hurtigt kan få nogle pejlemærker fra borgerne. Udfordringen for kommunen er, at det gøres borgerne klart, at der er tale om tilkendegivelser, der indgår i den politiske beslutningsproces – ikke bindende folkeafstemninger.

#### **Eksempel: Ballerup kommune**

Som et supplement til de mere traditionelle borgermøder har Ballerup Kommune i 2003 nedsat et elektronisk borgerpanel, hvortil alle borgere i kommunen kan melde sig. Mere end 1.400 borgere har tilmeldt sig og det har vist sig, at deltagerne i borgerpanelet målt på køn, alder og bopæl er repræsentativt sammensat.

Deltagerne bliver bedt om at tage stilling til nogle brede, generelle holdningsspørgsmål, blandt andet forud for kommunalbestyrelsens behandling af budgettet.

#### **5.3.3. Særlige barrierer i forhold til borgerdeltagelsen**

En bred borgerdeltagelse i de kommunale beslutninger indebærer bl.a., at alle, der ønsker det, har mulighed for at være med.

Det vil ofte være dem, der i forvejen har et stærkt engagement i lokalsamfundet, som vil deltage i forskellige initiativer omkring borger-

deltagelse. Dem, som går under betegnelser som "ildsjælene" eller "Tordenskjolds Soldater". Det indebærer selvfølgelig en række fordele, at borgere, som er meget engagerede i lokalområdet, og som ofte har ressourcer og overskud, deltager i det lokale demokrati.

Det er imidlertid også vigtigt, at kommunalbestyrelserne generelt er opmærksomme på, at alle befolkningsgrupper tilskyndes til at deltage i åbne processer. Både af hensyn til at opnå en repræsentativ deltagelse og af hensyn til, at der bliver inddraget forskellige synspunkter i en sag.

Årsagen til, at man ikke søger deltagelse i det lokale demokrati, kan selvfølgelig være, at man vælger ikke at prioritere en sådan deltagelse. Men der kan også være forskellige barrierer, som besværliggør, at man på den ene eller anden måde tager del i lokalsamfundet.

Sådanne barrierer kan have deres baggrund i forskellige forhold, eksempelvis alder, social baggrund, etnicitet og helbred. Barriererne kan altså være både kulturelle, sproglige, økonomiske og fysiske.

Det falder uden for rammerne af denne redegørelse at beskrive alle de barrierer, der findes, og hvad der kan gøres for at fjerne dem. En del af barriererne skyldes også forhold, som netop har begrundet, at der etableres særlige råd, f.eks. ældreråd og integrationsråd.

Men man skal også have fokus på barriererne i den brede borgerdeltagelse for at imødegå for meget sektorisering af opgaveløsningen. Det er vigtigt, at kommunerne selv gennemtænker borgerdeltagelsen i de forskellige sammenhænge, hvor borgerne inddrages, og at kommunen møder borgerne med udgangspunkt i borgernes forudsætninger.

For eksempel er etniske minoriteter ikke altid oplasket med den samme demokratiske tradition som borgere, der er født og opvokset i Danmark. Der kan derfor være behov for en vis indføring i "nærdemokrati", således at borgerne også i denne befolkningsgruppe kan identificere sig med formål og fordele ved deltagelse. Men også over for andre borgergrupper skal borgerinteressen muligvis opmuntres. Med andre ord: Der er behov for at de nærdemokratiske spilleregler kommunikeres på en let og tilgængelig måde.

Borgerne har også forskellige tekniske forudsætninger. Brugen af IT – eksempelvis undersøgelser over Internettet – kan være en nem og billig måde at inddrage borgerne på. Men her skal kommunerne bl.a. være opmærksom på, at annoncering alene på kommunens hjemmeside ikke nødvendigvis fanger et særligt stort publikum, og at der er befolkningsgrupper, som ikke har den store fortrolighed med IT. Løsningen kan være, at IT bruges til borgerinddragelsen, men alene som et supplement.

Sikring af den fysiske tilgængelighed i forskellige fora er ligeledes vigtigt. Eksempelvis bør det altid sikres, at et forum også er tilgængeligt for fysisk handicappede således, at bruger- og borgermøder f.eks. ikke afholdes i lokaler på første sal uden elevator.

#### **5.4. Medborgere i forening**

Den interesse – personlig eller holdningsmæssig – som konkret ”aktiverer” deltagelsen som medborger, danner også grundlag for, at borgerne slutter sig sammen i foreninger. Det kan f.eks. være (grund)ejersforeninger eller miljøorganisationer.

Et vigtigt element, der skal huskes, når der tales om samarbejde med lokale foreninger, er inddragelsen af det lokale erhvervsliv. Dette kan ske i form af et nært samarbejde med det lokale erhvervsråd, håndværker- og handelsstandsforening, arbejdsmarkedsrepræsentanter (fagforeninger) eller brancheforeninger (landboforeninger, turistforeninger etc.).

Dermed bliver disse foreninger naturligt også aktører i den politiske proces i kommunen. Grundejerforeningens formand sender måske kommunen et brev eller udtaler sig til den lokale avis om medlemmernes syn på kommunens planer for området. Og på samme vis giver miljøorganisationen stemme til sine medlemmer i spørgsmål, der vedrører det lokale miljø.

De interessebaserede foreninger er en del af det lokale politiske landskab, og under de rette omstændigheder kan de have en betydelig indflydelse – både i kraft af deres viden om de områder, de interesserer sig for, deres ihærdighed og den ”professionalisering”, der sker ved, at man slutter sig sammen.

De interessebaserede foreninger kan være en væsentlig ressource i den lokale beslutningsproces, og det er naturligt, at kommunalbestyrelsen ved høringer over visse forslag specifikt henvender sig til disse foreninger for at få deres syn på sagen. Samtidig er det dog væsentligt, at processen holdes åben, så forståelsen mellem kommunalpolitikere og foreninger ikke gør det for svært for almindelige, engagerede borgere at komme til orde.

Tænkertanken vurderer, at samspillet mellem de nuværende kommuner og de interessebaserede foreninger fungerer fornuftigt. I forbindelse med, at kommunerne vokser, og det samme sker for en række foreninger, der vælger at følge kommuneinddelingen, kan der dog være grund til, at man i kommunerne er ekstra opmærksomme på at tage højde for såvel de organiseredes stemmer såvel som de uorganiseredes stemmer i den lokale debat – hvoraf sidstnævnte nogle gange ikke er så tydelige.

## 5.5. Generelt om deltagelsen som medborger

Ovenfor er gennemgået forskellige aspekter ved deltagelsen som medborger – både de lovgivningsmæssige rammer og betydningen af den brede og uformelle deltagelse, både gennem foreninger og ikke-institutionaliserede borgerfora.

Der er grund til afslutningsvis at nævne nogle generelle tendenser, som er vigtige at have sig for øje i forbindelse med borgerdeltagelsen.

God inddragelse kræver, at man forholder sig aktivt og systematisk til processen. Idéudvikling kræver en vedvarende indsats. Borgerdeltagelse kan ikke iværksættes uden, at det forpligter kommunalbestyrelsen til opfølgning, og borgerdeltagelsen skal have karakter af en løbende proces.

Borgerdeltagelsen skal kobles til en kontinuerlig proces i kommunalbestyrelsen, for at borgernes engagement bevares. Deltagelse er i høj grad baseret på lokale aktører, som skal have oplevelsen af, at engagement fører til noget.

Dette peger efter tænketankens opfattelse på vigtigheden af, at kommunalbestyrelserne formulerer overordnede visioner omkring borgerdeltagelse, som vel at mærke efterleves i den daglige opgaveløsning.

Kommunalbestyrelserne skal være opmærksomme på, at deltagelse sker på varierende præmisser i forskellige sammenhænge. Det er kommunalbestyrelsens ansvar dels at sikre præmisser, som borgerne kan forholde sig til, dels at sørge for, at disse præmisser er helt tydelige.

Det gælder f.eks. spørgsmål som: Er inddragelsen udtryk for, at kommunalbestyrelsen vil høre en række synspunkter, før man træffer sin beslutning, eller lægger man op til, at f.eks. afstemningen i et borgerpanel bliver fulgt? Og er der et afgrænset antal muligheder at vælge imellem?

Kommunalbestyrelsen har i sidste instans ansvaret for de kommunale beslutninger og for den overordnede prioritering af midlerne. Det vil derfor være kommunalbestyrelsernes ansvar at vægte de forskellige hensyn over for hinanden.

Det afgørende er, at kommunalbestyrelserne skaber rammerne for, at så mange som muligt engagerer sig i og bidrager til lokalsamfundet – og reelt oplever at blive hørt og have muligheden for at gøre en forskel.

## Bilag

### Har kommunalbestyrelsen fokus på nærdemokratiet?

Kommunerne har gode forudsætninger for at sikre og styrke borgernes deltagelse. Og der venter kommunalbestyrelserne en vigtig opgave i de kommende år med at udnytte disse forudsætninger.

Tænk tanken har flere steder i redegørelsen til indenrigs- og sundhedsministeren peget på vigtigheden af, at kommunalbestyrelserne formulerer målsætninger og visioner og skaber rammer for borgernes deltagelse i lokalsamfundet og i de kommunale beslutninger. Nedenstående spørgsmål er tænkt som inspiration hertil.

#### Borgeren som bruger

- ✓ **Visionerne:** Har kommunalbestyrelsen formuleret overordnede visioner for brugerinddragelsen i kommunen? Hvad er kommunalbestyrelsens målsætning med brugerinddragelsen? Hvordan skal brugerinddragelsen understøtte udmøntningen af kommunalbestyrelsens generelle visioner for kommunens udvikling og opgaveløsning?
- ✓ **Brugerbestyrelsernes ansvarsområde:** Er kommunalbestyrelsen opmærksom på de muligheder, der ligger i lovgivningen for delegation til brugerbestyrelserne? Udnyttes disse muligheder fuldt ud? Hvis mulighederne ikke udnyttes fuldt ud, hvad er så baggrunden herfor?
- ✓ **Den kommunale administration:** Giver indretningen af den kommunale administration mulighed for, at brugerbestyrelserne er sikret en nem og tilgængelig vej til indflydelse? Er driftsansvaret delegeret til de enkelte institutionsledere?
- ✓ **Kontrakter:** Har kommunalbestyrelsen indgået eller overvejet at indgå kontrakter, som f.eks. tager sigte på at konkretisere brugerbestyrelsernes rolle og samspillet mellem henholdsvis kommunalbestyrelsen og brugerbestyrelsen og mellem institutionslederen og brugerbestyrelsen (forventningsafstemning)?
- ✓ **Høringsprocesser:** Hvordan og hvornår foretager kommunalbestyrelserne høringer af brugerbestyrelserne? Gives brugerbestyrelserne nogle reelle valgmuligheder?
- ✓ **Lydhørhed:** Er kommunalbestyrelsen lydhør over for brugerbestyrelsernes synspunkter og argumenter? Er der tale om en reel inddragelse af forskellige synspunkter, hvor kommunalbestyrelsen forholder sig til og svarer på de synspunkter og indsigelser, som ikke bliver fulgt?

## **Borgeren som medborger**

- ✓ **Visionerne:** Har kommunalbestyrelsen formuleret en overordnet vision for borgernes deltagelse i udviklingen af kommunen og ikke mindst de lokale samfund i kommunen? Hvordan sikres det, at borgerne deltager aktivt i at styrke sammenhængen mellem de lokale områder i kommunerne? Har kommunalbestyrelsen nedsat eller overvejet at nedsætte et særligt udvalg, som har borgerdeltagelse/nærdemokrati som ansvarsområde, f.eks. i medfør af den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 4?
- ✓ **Lokaludvalg:** Er kommunalbestyrelsen opmærksom på de muligheder, der er for nedsættelse af og delegation til lokaludvalg i medfør af den kommunale styrelseslov § 65 d? Udnyttes – nogle af – disse muligheder? Hvis ikke mulighederne udnyttes, hvad er så baggrunden herfor?
- ✓ **Uformelle fora:** Har kommunalbestyrelsen overvejet fordelene ved, at borgerne kan deltage på uformelt grundlag i en række af de kommunale beslutninger, f.eks. i ikke-formaliserede borgerfora eller –foreninger? Sikrer kommunalbestyrelsen rammerne for sådanne fora – f.eks. ved at stille faciliteter til rådighed og ved at kommunalbestyrelsesmedlemmer deltager på ad hoc basis?
- ✓ **Den kommunale administration:** Er borgerdeltagelsen indtænkt i den kommunale administration? Har kommunen udpeget en tovholder eller koordinator på området?
- ✓ **Høringsprocesser:** Har kommunalbestyrelsen fastsat principper for høringsprocesser i kommunen ud over de tilfælde, hvor sådanne er fastsat i lovgivningen – f.eks. om hvornår, hvordan og hvem der høres?
- ✓ **Lydhørhed og opfølgning:** Er kommunalbestyrelsen tilstrækkelig lydhør over for synspunkter, argumenter mv.? Er der en kobling fra forskellige lokale fora til kommunalbestyrelsen / kommunalbestyrelsens udvalg? Sikrer kommunalbestyrelsen, at borgerdeltagelsen er en del af en løbende proces, og at der sker opfølgning på ideer, projekter mv.? Er der tale om en reel inddragelse af forskellige synspunkter, hvor kommunalbestyrelsen forholder sig til og svarer på de synspunkter og indsigelser, som ikke bliver fulgt?
- ✓ **Barriererne:** Tager kommunalbestyrelsen højde for, at alle borgere skal have mulighed for at deltage, uanset kulturelle, sproglige, økonomiske og fysiske barrierer?

## **Borgerne i foreningerne**

- ✓ **Visionerne:** Har kommunalbestyrelsen en overordnet vision for foreningslivets vilkår i kommunen? Er kommunalbestyrelsen opmærksom på foreningslivets sociale kapital og et aktivt foreningslivs betydning for civilsamfundets sammenhængskraft? Hvilke overvejelser kan kommunalbestyrelsen gøre sig i forhold til inddragelse af det frivillige foreningsliv i udarbejdelse af kommunens fritids- og kulturpolitik?  
Er kommunalbestyrelsen opmærksom på "Charter for Samspil mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige" (se charteret på [www.kulturministeriet.dk/sw1827.asp](http://www.kulturministeriet.dk/sw1827.asp)), og hvordan kunne et sådan charter se ud med udgangspunkt i forholdet mellem kommunen og de lokale foreninger?
- ✓ **Formelle fora:** I hvilket omfang udnytter kommunalbestyrelsen de muligheder, der er for nedsættelse af og delegation til forskellige udvalg med deltagelse af det frivillige foreningsliv, herunder f.eks. folkeoplysningsudvalg, ungdomsråd, grønne råd, kulturelle samråd og idrætsråd?
- ✓ **Uformelle fora:** Hvilke fordele kan der være ved at lade foreningerne deltage på uformelt grundlag i en række af de kommunale beslutninger, f.eks. i ikke-formaliserede borgerfora eller borgerforeninger? Hvordan kan kommunalbestyrelsen være med til at skabe rammerne for sådanne fora – udover at stille faciliteter til rådighed og f.eks. at lade kommunalbestyrelsesmedlemmerne deltage på ad hoc basis?
- ✓ **Inddragelse:** Hvilke rammer har kommunalbestyrelsen sat op for dialogen med foreningerne? På hvilke områder kunne det overvejes at overlade et større ansvar til foreningerne?
- ✓ **Høringsprocesser:** Hvilke principper har kommunalbestyrelsen sat op for høringsprocesser i kommunen – ud over de tilfælde, hvor sådanne er fastsat i lovgivningen – f.eks. i forhold til hvornår, hvordan og hvem der høres?
- ✓ **Lydhørhed og opfølgning:** Hvordan påtænker kommunalbestyrelsen at inddrage foreningernes forskellige synspunkter og argumenter? Hvordan sikres koblingen mellem forskellige formelle/uformelle fora og kommunalbestyrelsen/kommunalbestyrelsens udvalg? Hvordan sikrer kommunalbestyrelsen, at foreningerne bredt set høres og ikke kun de stærkeste? Er der tale om en reel inddragelse af forskellige synspunkter, hvor kommunalbestyrelsen forholder sig til og svarer på de synspunkter og indsigelser, som ikke bliver fulgt?

