

Til: Bestyrelsen
Fra: Administrationen
Dato: 6. september 2016

Administrationens bemærkninger til forslag fra Mads Nikolajsen og Kim Lykke Jensen om oprettelse af et brugerpanel

Sammenfatning

Formelt set agerer Reno Djurs' bestyrelse med fuld demokratisk legitimitet. Som med andre kommunale ydelser, som retter sig mod kommunens borgere under ét, er den politiske styring overdraget til demokratisk valgte repræsentanter.

Såfremt bestyrelsen vurderer, at den demokratiske proces såvel som kvaliteten af de demokratiske beslutninger (og effekten af disse) kan forbedres med nedsættelse af et brugerpanel, anbefaler administrationen, at følgende aspekter indgår i bestyrelsens overvejelser:

- Et institutionaliseret panel, der skal fremme demokratisk dialog mellem bestyrelse og brugere, bør opfylde demokratiske kriterier om 1) lighed i valg og 2) ingen udelukkelse af brugere. Panelet bør ikke kunne kritiseres for "bias" (= demokratisk skæv repræsentation).
- Det foreliggende forslag inkluderer visse organiserede borgere og erhverv, mens ikke-organiserede borgere og erhverv ekskluderes. I sin foreliggende form vil forslaget indebære, at udvalgte organisationer tildeles en formaliseret og privilegeret platform til at fremsætte synspunkter over for Reno Djurs' bestyrelse, som andre brugere ikke har.
- Det bør overvejes, om forholdet i repræsentation mellem erhverv og private er hensigtsmæssigt. Virksomheder, som repræsenterer ca. 2,5 % af genbrugsstationernes gebyrbetaling, udgør 15 % af det foreslåede brugerråds deltagere.
- Det bør tydeliggøres, hvilken rolle Reno Djurs' bestyrelsesmedlemmer såvel som pladspersonale skal indtage i brugerpanelet. Administrationen bemærker, at personer med tilknytning til Reno Djurs udgør 21 % af panelets deltagere.
- Rammebetingelser for panelets ytrings- og forslagsret bør tydeliggøres – herunder opgaveportefølje såvel som eventuelle kriterier for deltagelse.
- Det bør afklares, om panelet forudsættes at afgive synspunkter i enighed (fx på grundlag af flertalsafgørelser), eller om panelets medlemmer afgiver individuelle synspunkter.

- Der bør tages stilling til, om panelet eventuelt skal have en formand (som dagsordensætter, mødeindkalder og -leder).
- Der bør lægges rammer for administrationens betjening af panelet, herunder for, om administrationen forudsættes at have andre funktioner end sekretærfunktion (skrivning af mødeindkaldelser og -referater).

Formelle forhold

Folketinget har lovgivet om oprettelse af brugerbestyrelser i folkeskoler, daginstitutioner, gymnasier og hf samt om ældreråd og brugerråd på det sociale område.

Ifølge lovbestemmelserne om brugerbestyrelser fastsætter kommunalbestyrelsen de overordnede mål og rammer – herunder de økonomiske rammer – for opgaven, mens brugerbestyrelsen inden for disse rammer kan træffe beslutninger om institutionens drift.

Typisk vil lovgivningen angive brugerorganernes minimumskompetencer, hvorefter kommunalbestyrelserne kan vælge at tillægge brugerbestyrelserne yderligere opgaver. Brugerbestyrelsens opgaver og kompetencer kan derfor variere lokalt inden for de rammer, der fastsættes i lovgivningen.

Principielt kan organet have tre typer af beføjelser¹:

- *Rådgivende funktion*: Ytrings- eller forslagsret vedrørende forhold af umiddelbar betydning for pågældende brugerreds.
- *Beslutningskompetence ved delegation*: Kommunalbestyrelsen overlader beslutningskompetence til brugerorgan inden for bestemte vilkår og grænser.
- *Selvstændig beslutningsret*: Organet kan træffe afgørelser uafhængigt af kommunalbestyrelsen, hvilket forudsætter lovhjemmel.

I forhold til de tre nævnte typer af beføjelser vurderer administrationen, at det ikke vil stride mod Reno Djurs' vedtægt, at bestyrelsen supplerer grundlaget for sine beslutninger med et rådgivende brugerpanel (svarende til beføjelser jf. 1. pind).

Inden for rammerne af den gældende vedtægt vil et brugerpanel ikke kunne tildeles formelle kompetencer. Panelet vil ej heller kunne tildeles indstillingsret over for bestyrelsen; men alene ytrings- og forslagsret.

Forud for en eventuel oprettelse af et brugerråd som formel institution anbefales det dog at vurdere nærmere, om det vil være et formelt krav – og/eller eventuelt politisk ønskværdigt - at justere vedtægten.

I spørgsmålet om oprettelse af et brugerråd henleder administrationen opmærksomheden på et klassisk dilemma, her formuleret i Strukturkommissionens hovedbetænkning (s. 134):

"Borgerinddragelse kan ske på mange forskellige måder, der spænder fra inddragelse på individniveau – konkret f.eks. knyttet til samtykkereglerne på forskellige områder – til inddragelse af grupper af brugere – konkret f.eks. i form af brugerpaneler, brugerbestyrelser mv.

¹ Kilde: Indenrigsministeriet: *Brugerbestyrelser – en undersøgelse af erfaringer*, 1998

Med inddragelse af brugerne gives brugerne indflydelse på ydelsernes konkrete udformning mv., så ydelserne bedst muligt matcher brugernes præferencer. I den forstand kan inddragelse ses som et element i at skabe nærhed til borgerne.

Borgerinddragelse af forskellige grupper af brugere kan imidlertid også rumme et dilemma mellem hensynet til helheden og hensynet til særinteresser. Det er en vigtig opgave for kommunalbestyrelserne og amtsrådene at afveje de forskellige interesser og sikre, at stærke brugerinteresser ikke prioriteres højt på bekostning af andre interesser og behov. Kommunalbestyrelsen og amtsrådet kan som lokale/regionale aktører prioritere på tværs og helhedsorienteret. Brugerbestyrelser og øvrige organiserede brugerinteresser kan indebære en risiko for, at der så at sige institutionaliseres en interessevaretagelse, som kan føre til, at disse områder opnår flere ressourcer i forhold til andre områder. Er det overvejende mere ressourcestærke personer, der engagerer sig i f.eks. brugerbestyrelser, græsrodsbevægelser mv., kan der også være risiko for, at deres præferencer føres ud i livet på bekostning af mere ressourcetsvage gruppers ønsker.”

Brugerpaneler på forsyningsområdet

Brugerråd i geografisk afgrænsede kommunale institutioner, som leverer service til et velafgrænset brugersegment, er velkendte (fx ældrecentre og skoler).

Administrationen er ikke bekendt med eksistensen af formaliserede brugerpaneler med virke inden for den (fælles)kommunale affaldssektor.

På vandområdet er der som led i vandsektorloven lovgivet om, at forbrugerindflydelsen i vandselskaber skal sikres ved, at mindst to medlemmer af bestyrelsen (forbrugerrepræsentanter) vælges af vandselskabets forbrugere². Forbrugerindflydelsen via bestyrelsesrepræsentation skal ses i sammenhæng med den privatretlige organisationsform (A/S), som vandselskaberne lovgivningsmæssigt er underlagt.

På (energi)forsyningsområdet findes der få eksempler på formaliserede brugerråd – nedenstående er, hvad administrationen har kunnet opspore:

VEKS (I/S)

Vestegnes Kraftvarmeselskab I/S, VEKS, er et fælleskommunalt interessentskab, som omfatter produktion, transmission og distribution af fjernvarme på Vestegnen i hovedstadsområdet. VEKS har oprettet et kundeforum, som består af repræsentanter fra de lokale fjernvarmeselskaber på Vestegnen.

Ringsted Fjernvarme A/S og Ringsted Kraftvarmeværk A/S

Der er etableret et brugerråd, som har til formål at sikre gensidig information og forbrugernes indflydelse på varmeforsyningernes drift. Rådet har ingen besluttende kompetence men indstillingsret til bestyrelsen, som afgøres ved almindeligt stemmeflertal. Brugerrådets vedtægt er vedlagt dagsordenen (bilag 23.3).

Bornholms Forsyning

Bornholms Forsyning blev i 2008 etableret som et 100 % offentligt ejet aktieselskab, der samlede de kommunale aktiviteter på spildevands-, vand- og varmeområdet³. Der blev

² I vandselskaber, hvori medarbejderne vælger medlemmer til bestyrelsen efter reglerne i selskabslovens § 140, kan antallet af forbrugerrepræsentanter begrænses til ét medlem.

³ Bornholms Forsyning A/S og Østkraft Holding A/S er pr. 18. maj 2016 fusioneret til Bornholms Energi & Forsyning (A/S). Det fusionerede selskab oplyser, at der ikke er taget stilling til, om brugerrådet skal videreføres.

etableret et brugerråd bestående af en række nærmere definerede organisationer og sammenslutninger. Rådet har en høringsfunktion i væsentlige og brugerrelaterede beslutninger. Rådet har ingen besluttende kompetence. Brugerrådets vedtægt er vedlagt dagsordenen (bilag 23.4).

Bemærkninger til forslaget

Administrationen har nedenstående bemærkninger til det konkrete indhold i forslaget fra Mads Nikolajsen og Kim Lykke Jensen:

Brugerpanelets opgave

Med udgangspunkt i forslagsstillernes begrundelse for forslaget bør formålet med brugerrådet tydeliggøres - fx om det skal være et kriterium for deltagelse i panelet, at paneldeltagerne påtager sig aktivt at medvirke til fremme af (direkte) genbrug og genanvendelse.

Brugerpanelets repræsentanter

Til den foreslåede repræsentation har administrationen følgende bemærkninger:

- *Personalet på genbrugsstationerne*
Personalets rolle i brugerpanelet bør tydeliggøres. Det bør fremgå, om personalet skal repræsentere 1) bruger-, 2) Reno Djurs- og/eller 3) personalegruppe-interesser.
- *En borgerforening/grundejerforening/boligforening i hver genbrugspladsområde*
Det bør klarlægges, hvorledes én paneldeltager, der skal repræsentere forskellige foreninger i hvert opland, skal udpeges.

Der foreligger ikke klart og entydigt definerede oplande til hver genbrugsstation, hvorfor disse skal defineres nærmere.

Det bemærkes, at Reno Djurs' genbrugsstationer servicerer 38.000 helårsboliger og 15.000 sommerhuse på Djursland. Ikke alle boliger/sommerhuse er repræsenteret af en borger-, grundejer- eller boligforening. Brugere, der ikke er medlem af en af de nævnte foreninger, vil med det foreliggende forslag være afskåret fra at deltage i brugerpanelet.

- *Dansk Byggeri på Djursland*
Interesseorganisationen er veldefineret og identificérbar.
- *Erhvervsorganisationerne på Djursland*
Erhvervsorganisationerne på Djursland er ikke en umiddelbart veldefineret størrelse. Der kan fx være tale om følgende organisationer:
 - Dansk Erhverv
 - DI
 - Håndværksrådet
 - Landbrug & Fødevarer

Det bør klarlægges, hvorledes en paneldeltager, der skal repræsentere alle erhvervsorganisationer, skal udpeges.

- *Danmarks Naturfredningsforening på Djursland*
Interesseorganisationen – som ikke umiddelbart synes at afspejle et særligt brugersegment på genbrugsstationerne - er veldefineret og identificérbar.
- *Desuden indgår to medlemmer af Reno-Djurs bestyrelse i panelet, som betjenes af Reno-Djurs administration.*
Det bør tydeliggøres, om bestyrelsesmedlemmerne fra Reno Djurs repræsenterer 1) bruger-, 2) ejerkommune-, 3) Reno Djurs- eller 4) parti-interesser. Opmærksomheden henledes på, at de udpegede bestyrelsesmedlemmer risikerer at indtage en dobbeltrolle, idet de populært sagt kommer til at rådgive sig selv.

Ifølge forslaget skal panelet "betjenes af Reno Djurs' administration". For god ordens skyld bemærker administrationen, at panelet ikke kan overdrages instruktionsbeføjelse over for Reno Djurs' administration (fx i forhold til at igangsætte udredninger/undersøgelser/beregninger), da en sådan beføjelse vil stride mod de kommunalretlige principper for et kommunalt fællesskab, herunder Reno Djurs' vedtægt.

Demokratiske kriterier

Forslaget om brugerpanel begrundes i, at "*Brug af panel og borgergrupper har andre steder været en kilde til fornyelse af borgerrettede virksomheder og af demokratisk dialog*". I forhold til "demokratisk dialog" anbefaler administrationen, at bestyrelsen nøje overvejer, om - og eventuelt under hvilke vilkår - et institutionaliseret brugerpanel vil opfylde grundlæggende demokratiske kriterier.

Demokrati betragtes traditionelt som et styre, hvor de politiske beslutninger henter deres legitimitet i befolkningens vilje. Der foreligger imidlertid ikke en klar og entydig definition af begrebet, som er anerkendt inden for den politiske videnskab såvel som i offentligheden. Neden for er nogle udvalgte politologers bud på demokratiske kriterier:

Magtudredningen

Magtudredningen⁴ indeholder en række overvejelser om demokratiets indhold, som sammenfattes i 4 idealer for et demokratisk samfund:

- *Lige politiske rettigheder*, baseret på almindelig valgret, flertalsafgørelser og mindretalsbeskyttelse.
- *Fri meningsdannelse*, som bygger på en åben og mangfoldig adgang til information.
- *Omfattende og lige deltagelse*, der igen forudsætter en forholdsvis stor lighed i økonomiske og sociale ressourcer.
- *Effektiv og ansvarlig styring*, dvs. at det offentlige evner at løse kollektive problemer på en acceptabel og effektiv måde i overensstemmelse med de politisk formulerede retningslinier.

Strukturkommissionen

Strukturkommissionen⁵ har fastsat følgende kriterier vedrørende borgernes demokratiske indflydelse og den demokratiske kontrol:

⁴ Lise Tøgeby, J. G. Andersen, P. M. Christiansen, T. B. Jørgensen & S. Vallgård: *Magt og demokrati i Danmark - Hovedresultater fra Magtudredningen* (2003)

⁵ Strukturkommissionen: *Strukturkommissionens betænkning*. Betænkning nr. 1434 (2004)

- *Dialog mellem borgere og politikere* – forstået som tovejskommunikation, der både kan tjene til at give borgerne information om baggrunden for de politiske beslutninger, prioriteringer og processer, og som giver politikerne information om og indsigt i borgernes forventninger, ønsker og behov.
- *Nærhed til borgerne* – forstået som dels politisk nærhed, dels fysisk nærhed. Politisk nærhed omhandler et generelt princip om, at opgaver skal løses på så lavt et myndighedsniveau som muligt, og at borgerne skal opleve nærhed til det politiske system.
- *Demokratisk kontrol* – forstået derved, at borgerne har mulighed for at stille politikere og forvaltning til ansvar for trufne beslutninger, der træffes, samt det forhold, at de valgte politikere udøver en løbende styring og kontrol med forvaltningen.
- *Demokratisk bæredygtighed* – forstået som mulighederne for at få det repræsentative lokaldemokrati til at fungere som en helhed.
- *Klarhed i ansvarsfordelingen* – forstået derved, at der på et givet opgaveområde er en klar afgrænsning af ansvarsfordelingen både internt i forhold til organiseringen i den enkelte myndighed, mellem myndigheder – både vertikalt og horisontalt – og i forhold til såvel ansvaret for opgaven som ansvaret for finansieringen heraf.

Dahl

Den amerikanske politolog Robert Dahl⁶ opstiller en række krav, som demokratiet skal vurderes i forhold til:

- *Medbestemmelse*. Alle må have samme mulighed for at fremsætte synspunkter.
- *Lighed i valg*. Alle må have samme mulighed for at stemme.
- *Opnåelse af begrundet indsigt*. Alle må have samme mulighed for at blive informeret om den relevante alternative politik og dens sandsynlige konsekvenser.
- *Kontrol med dagsordenen*. Alle skal have samme mulighed for at beslutte, hvilke sager der bliver sat på dagsordenen (hvorved den demokratiske proces, der er krævet i de tre foregående kriterier, aldrig lukkes).
- *Ingen udelukkelse af voksne*. Alle voksne skal have de fulde borgerrettigheder, der er indeholdt i de fire første kriterier.

Dahl beskriver desuden følgende dilemma mellem nærdemokrati og systemeffektivitet, som er interessant at læse med Reno Djurs' fælleskommunale grundlag in mente:

"Jo mindre en demokratisk enhed er, des større er dens potentiale for borgernes medbestemmelse, og des mindre er behovet for, at borgerne delegerer styrets beslutninger til repræsentanter. Jo større enheden er, des større er dens mulighed for at behandle de problemer, der er vigtige for borgerne, og des større er behovet for, at borgerne delegerer beslutninger til repræsentanter."

⁶ Robert A. Dahl: *Om demokrati* (2000).