

Serviceeftersyn af kommunale og regionale høringsregler

Marts 2015

Udvalg om lokale høringer

Indholdsfortegnelse

1. Baggrund og kommissorium	5
1.1. Kommissorium	5
1.2. Udvalgets sammensætning	7
1.3. Udvalgets arbejdsform og inddragelse af relevante aktører	8
1.4. Den relevante lovgivning omfattet af kommissoriet	8
2. Udvalgets anbefalinger	10
2.1. Baggrunden for udvalgets anbefalinger	10
2.2. Anbefalinger til kommende lovgivningsinitiativer	11
2.3. Anbefalinger til eksisterende lovgivning	12
3. Rammerne for serviceeftersynet	13
3.1. Indledning	13
3.2. Lovgivningsperspektivet	13
3.3. Det administrative perspektiv	15
3.4. Deltagerperspektivet	15
3.5. Fem udvalgte arbejdseser	16
4. Analyse fra et lovgivningsperspektiv	17
4.1. Indledning	17
4.2. Sagsområder der er genstand for lovregulering	18
4.3. Formålene bag høringsreglerne	19
4.3.1. Formålsfortolkning	19
4.3.2. Overordnede formål bag kommunale og regionale høringsregler	20
4.3.3. Medindflydelse	22
4.3.4. Varetagelse af egne interesser	22
4.3.5. Medejerskab og gennemførelse af den vedtagne beslutning	23
4.3.6. Forbedring af beslutningsgrundlaget	24
4.3.7. Præklausiv virkning af offentliggørelse	24
4.3.8. Generelle betragtninger	25
4.4. Høringsreglernes indhold	25
4.4.1. Grundmodel over høringsreglernes indhold	25
4.4.2. Modtagere af høringen	26
4.4.3. Høringsprocessen	28
4.4.4. Den videre proces	30
4.5. Konklusion	32
5. Analyse fra et administrativt perspektiv	33
5.1. Indledning	33
5.2. Høringsprocesserne i politikernes perspektiv	34
5.3. Anvendelsen af de seks udvalgte høringsprocedurer i praksis	35
5.3.1. Kommunal planstrategi	35
5.3.2. Planforslag	37

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

5.3.3. Vandløbsrestaurering	39
5.3.4. Vejudlæg	40
5.3.5. Ældreråd.....	41
5.3.6. Råstofplan	43
5.4. Generelle observationer	45
5.5. Konklusion	46
5.6. Gode erfaringer med alternative høringsformer	47
6. Analyse af deltagerperspektivet	49
6.1. Indledning	49
6.2. "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet"	49
6.3. Workshop om lokale høringer	50
6.3.1. Workshoppens tilrettelæggelse og indhold	50
6.3.2. Standard høringsregler	51
6.3.3. Særlige berettigede høringsorganisationer	51
6.3.4. Oplevelse af høringerne	52
6.3.5. Behandlingen af hørings svar i den videre beslutningsproces	52
6.3.6. Tidlig inddragelse giver bedre beslutninger	53
6.3.7. Digitalisering	53
6.4. Workshop om borgerinddragelse i byudvikling	54
6.4.1. Workshoppens tilrettelæggelse og indhold	54
6.4.2. Workshoppens konklusioner.....	54
6.4.3. Ideer fra workshopen	54
6.5. Sammendrag af borgerperspektivet	55
6.6. Konklusion	55
7. Udvalgets overvejelser og anbefalinger	56
7.1. Indledning	56
7.2. Fremtidige lovgivningsinitiativer.....	57
7.2.1. Generelle overvejelser og anbefalinger	57
7.2.2. Høringsperiodens længde	58
7.2.3. Regulering af hvilket materiale der indgår i høringen	59
7.2.4. Høring af bestemte organisationer nævnt i lovgivningen	59
7.2.5. Særligt vedrørende høring af berørte borgere m.v.....	60
7.2.6. Regulering af den efterfølgende inddragelse af hørings svar m.v.....	60
7.2.7. Vejledning om regeludstedelse i forhold til kommunerne	61
7.3. Eksisterende lovgivning.....	61
7.3.1. Generel afregulering.....	61
7.3.2. Forenkling af eksisterende proceskrav i høringsregler	63
8. Inspiration til kommuner og regioner	66
8.1. Indledning	66
8.2. Tidlig inddragelse	66
8.3. Klar beskrivelse af høringsprocessen.....	67
8.4. Fælles vidensgrundlag	68
8.5. Fokuserede høringer	68
8.6. Tilbage melding og efterfølgende begrundelse	69

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

8.7. Anvendelse af digitale løsninger og sociale medier	69
8.8. Lokal høringspolitik	70
Bilag I. Aarhuskonventionen	72
Bilag II. Spørgeskema	78
Bilag III. Oversigt over lokale høringsregler	79

1. Baggrund og kommissorium

1.1. Kommissorium

Økonomi- og indenrigsministeren nedsatte i maj 2014 et udvalg om lokale høringer, som fik til opgave at gennemføre et serviceeftersyn af de i lovgivningen fastsatte kommunale og regionale høringsregler.

Kommissoriet for Udvalg om lokale høringer har følgende ordlyd:

”Formål og opgaver

Der nedsættes et udvalg, der skal foretage et serviceeftersyn af de i lovgivningen fastsatte kommunale og regionale høringer.

Udvalget skal tage stilling til, hvorvidt de nugældende bestemmelser om kommunale og regionale høringer lever op til et formål om at skabe et forbedret beslutningsgrundlag baseret på en gennemsigtig proces med en reel dialog.

Udvalget skal i forlængelse heraf overveje, hvordan lovfastede kommunale og regionale høringer i højere grad kan understøtte det lokale demokrati ved en reel og relevant inddragelse af borgere, organisationer, erhvervsliv m.fl.

Udvalget skal endvidere overveje, hvilken form for regulering og reguleringsgrad der bedst tilgodeser de nævnte formål.

Udvalget skal med afsæt i de gældende regler komme med forslag og anbefalinger til lovgivningsinitiativer med henblik på at sikre en bedre og tidligere inddragelse af borgere og erhvervsliv i kommunale og regionale beslutningsprocesser.

Udvalget skal i sit arbejde særligt have fokus på, at forslag og anbefalinger bidrager til mindre bureaukrati og generel forenkling af de gældende regler under samtidig hensyntagen til retssikkerheden.

Baggrund

I december 2012 udpegede økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager tidligere departementschef Marianne Thyrring til at stå i spidsen for arbejdet med at tage temperaturen på det lokale demokrati. Formålet var at sætte spot på det lokale demokrati frem til kommunalvalget i november 2013, og at give kommunerne inspiration til, hvordan de bliver bedre til at inddrage borgerne.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Anledningen til demokratiprojektet var en faldende valgdeltagelse ved kommunal- og regionsvalg, som i 2009 var nede på 66 procent – den laveste i 35 år. Endvidere har flere undersøgelser peget på, at borgerne oplever, at der efter kommunalreformen er blevet større afstand mellem dem og deres lokalpolitikere.

Demokratiprojektet er mundet ud i 18 anbefalinger samlet i rapporten "Op af sofaen - anbefalinger til lokaldemokratiet", der blev offentliggjort den 18. september 2013.

Rapportens hovedkonklusion er, at lokaldemokratiet er udfordret, men at der blandt borgere og lokalpolitikere både er lyst og vilje til en bedre dialog.

Rammerne for dialogen mellem borgere og lokalpolitikere foreslås styrket i rapportens anbefaling nr. 12:

"Regeringen nedsætter et bredt sammensat udvalg, som skal gennemføre et serviceeftersyn af de lovfastede kommunale høringer.

Udvalget tager ved vurderingen udgangspunkt i, om høringerne understøtter det lokale demokrati og sikrer en hensigtsmæssig inddragelse af borgere og erhvervsliv i høringsprocessen. Udvalget skal i den forbindelse blandt andet komme med forslag til, hvordan kommunalbestyrelsen kan få mulighed for at tilrettelægge en tidligere inddragelse af borgere og erhvervsliv i beslutningsprocesserne samt sikre mindre bureaukrati under samtidig hensynstagen til retssikkerheden."

Baggrunden for anbefalingen er, at borgere, erhvervsliv, lokalpolitikere og de kommunale administrationer under den kommunale rundtur i forbindelse med demokratiprojektet generelt har givet udtryk for, at de kommunale lovfastede høringer ikke skaber den fornødne inddragelse af borgere og erhvervsliv.

Høringerne opleves i flere tilfælde som unødvendige og bureaukratiske. Dette er stærkt medvirkende til, at borgere og erhvervsliv mister lysten til at bidrage, ikke kun til de konkrete beslutningsgrundlag, men også helt generelt i kommunale spørgsmål. På den måde får høringerne ikke den demokratiske inddragelseeffekt, som høringerne bl.a. er tiltænkt. Det er endvidere blevet fremhævet af mange kommuner, at høringerne ligger så sent i beslutningsprocessen, at de ikke tids nok får de oplysninger fra borgere og erhvervsliv, som er nødvendige for at kunne indgå i det endelige beslutningsgrundlag.

Afgrænsning af opgavens indhold

Serviceeftersynet omfatter lovfastede kommunale og regionale høringer, hvorved forstås de høringer, hvor kommunen eller regionen er forpligtet til at høre enten borgere, organisationer, erhvervsliv m.fl. Eftersynet omfatter ikke de høringsregler, der har karakter af implementering af EU-direktiver.

Serviceeftersynet skal inddrage reglernes anvendelse i praksis i forhold til lokale erfaringer med forskellige typer høringer bl.a. ved gennemførelse af to-tre beskrivelser af den kommunale og regionale praksis.

Arbejdets organisering

Udvalgets medlemmer:

Formand Ib Valsborg
Repræsentant fra Økonomi- og Indenrigsministeriet
Repræsentant fra Justitsministeriet
Repræsentant fra Miljøministeriet
Repræsentant fra Transportministeriet
Repræsentant fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter
1-2 repræsentanter fra KL
1-2 repræsentanter fra Danske Regioner

Endvidere sikrer afholdelse af en række workshops med en bred sammensat referencegruppe af interesseorganisationer, foreninger m.v., at særligt praktiske erfaringer fra denne gruppe af aktører indgår i udvalgets arbejde.

Tidsramme

Udvalget nedsættes i maj 2014.
Arbejdet forventes afsluttet ved udgangen af 2014.

Økonomi

Udvalget sekretariatsbetjenes af Økonomi- og Indenrigsministeriet.
Eventuelle udgifter forbundet med udvalgets arbejde afholdes af Økonomi- og Indenrigsministeriet."

1.2. Udvalgets sammensætning

Udvalget bestod ved udvalgets afrapportering af følgende:

Formand:

Tidligere departementschef Ib Valsborg

Udvalgsmedlemmer:

Kontorchef Carsten Madsen, Justitsministeriet
Kontorchef Sanne Kjær, Miljøministeriet, Naturstyrelsen
Kontorchef Birgitte Lundblad, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter
Kontorchef Louise Heilberg, Transportministeriet, Vejdirektoratet
Afdelingschef Marie Munk, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Kontorchef Eske Groes, KL
Chefkonsulent Charlotte Wulff, KL
Sekretariatschef Katrine Mandrup Tang, Danske Regioner
Sekretariatschef Jesper Olsen, Region Hovedstaden

Sekretariatet:

Fuldmægtig Kasper Ullerup Bach, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Chefkonsulent Sara Gøtske, Økonomi- og Indenrigsministeriet

Chefkonsulent Michala Høg Daimar, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Kontorchef Christina Ekmann, Økonomi- og Indenrigsministeriet

1.3. Udvalgets arbejdsform og inddragelse af relevante aktører

Til brug for udvalgets arbejde gennemførte Økonomi- og Indenrigsministeriet i efteråret 2013 en indledende høring hos samtlige ministerier med henblik på at få identificeret den relevante lovgivning rettet mod kommunerne. De relevante ministerier er endvidere blevet hørt over en for udvalget udarbejdet oversigt over gældende regionale høringsregler. Ministerierne er efterfølgende blevet bedt om at udfylde et spørgeskema for hver kommunal og regional høringsregel. Det er på baggrund af denne samlede oversigt, at udvalget har foretaget dette serviceeftersyn.¹

Udvalget har holdt fem møder i perioden maj til december 2014. De første tre møder var tematiserede, og de sidste to har fokuseret på rapportens indhold. Endvidere har udvalget arrangeret en workshop for en referencegruppe bestående af relevante organisationer, der har bred erfaring med høringsprocesser.² Referencegruppen har også forud for offentliggørelsen af denne rapport fået tilsendt det kapitel, der omhandler deltageranalysen (kapitel 6) med henblik på at kunne komme med bemærkninger.

Med afsæt i kommissoriet har udvalget med dette serviceeftersyn fokuseret på høringer, der lever op til et formål om et forbedret beslutningsgrundlag baseret på en gennemsigtig proces med en reel dialog. I forhold til hensynet til det lokale demokrati, som også er betonet i kommissoriet, har udvalget erfaret, at lovgivning i form af formelle proceskrav ikke er det mest hensigtsmæssige instrument til at understøtte og udvikle det lokale demokrati. Udvalget har i erkendelse heraf tillagt spørgsmål om lovgivning som redskab til at understøtte det lokale demokrati mindre vægt.

1.4. Den relevante lovgivning omfattet af kommissoriet

Kommissoriet medtager udover de kommunale høringer, der blev peget på i Økonomi- og Indenrigsministeriets rapport "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet", også regionale høringsregler. Kommissoriet omfatter høringsregler rettet mod den brede offentlighed eller mere specifikt visse borgere, virksomheder og organisationer m.v. Derimod er høringsregler rettet mod andre myndigheder ikke omfattet.

Ved lovfastsatte kommunale og regionale høringer er der foretaget en væsentlig afgrænsning i forhold til de høringer, som kommunerne og regionerne iværksætter uden at være forpligtet hertil. Derved er der i kommissoriet lagt et naturligt fokus på, hvilke rammer lovgivningen sæt-

¹ Der henvises til bilag 3 for en samlet oversigt over de regler, der er beskrevet af ressortministerierne til brug for serviceeftersynet.

² En lang række interesse- og erhvervsorganisationer blev inviteret. De deltagende organisationer var: Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Dansk Ældreråd, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Danmarks Idrætsforbund, Dansk Ornitologisk Forening samt en repræsentant fra et kommunalt integrationsråd.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

ter for kommunerne og regionerne, frem for hvordan kommunerne og regionerne selv indretter øvrige beslutningsprocesser i forhold til borgerinddragelse.

I forhold til bestemmelser i lovgivningen, der har karakter af implementering af EU-direktiver bemærkes, at disse kun er undtaget for serviceeftersynet i forhold til de krav, der udledes direkte af det pågældende EU-direktiv. Således vil der inden for disse implementeringsbestemmelser ofte være mulighed for at ændre indhold inden for implementeringsrammen. Dette gør sig i særligt omfang gældende, hvor den nationale implementering er udtryk for mere implementering af EU-retsakten.

Partshøringsreglen i forvaltningslovens § 19 gælder også for kommuner og regioner. Da bestemmelsen finder anvendelse for alle offentlige myndigheder, herunder statslige myndigheder, der træffer afgørelser omfattet af forvaltningsloven, er partshøringsreglen ikke anset for en bestemmelse, der særligt omhandler kommunale og regionale høringer og derfor heller ikke som en af de lovfastsatte høringsregler, der er omfattet af kommissoriet.

Flere af de høringsregler, der blev identificeret i forbindelse med Økonomi- og Indenrigsministeriets undersøgelse til brug for udvalgets arbejde i efteråret 2013, er siden blevet ophævet eller planlagt ophævet ved fremsættelse af lovforslag herom. Dette gør sig f.eks. gældende for lov om offentlige veje, som transportministeren har fremsat lovforslag om. Endvidere er der på beskæftigelsesområdet indgået en politisk aftale om at ophæve de nuværende obligatoriske lokale beskæftigelsesråd. Regler, der således må forventes ophævet eller ændret i væsentligt omfang, er i vidt omfang holdt ude af udvalgets arbejde.

Foruden lovgivningen indeholder Aarhuskonventionen en række bestemmelser, der har til formål at sikre offentlighedens deltagelse i forbindelse med vedtagelsen af planer og konkrete afgørelser m.v. på plan- og miljøområdet. Konventionen, der er tiltrådt af Danmark og EU, indeholder en række minimumsrettigheder, som kommunerne og regionerne skal sikre overholdelsen af ved inddragelsen af offentligheden. Konventionens nærmere indhold er beskrevet i bilag 3.³

³ En officiel dansk oversættelse af konventionen kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside.

2. Udvalgets anbefalinger

2.1. Baggrunden for udvalgets anbefalinger

Udvalget har gennemført et serviceeftersyn af de lovbundne, lokale høringer. Udvalget har undersøgt, om og hvordan høringsregler kan understøtte og forbedre lokaldemokratiet og det lokale beslutningsgrundlag. Den nærmere tilrettelæggelse af og konklusioner på serviceeftersynet er behandlet i kapitel 3-6.

Udvalget vurderer på denne baggrund, at den bedste inddragelse af borgere og erhvervsliv m.v. sker, når kommunen eller regionen *vil* inddragelsen og tilrettelægger høringen fokuseret mod den relevante målgruppe.

Serviceeftersynet viser, at kommuner og regioners inddragelse af borgere, erhvervsliv m.v. i lokale beslutninger i vidt omfang sker i dag forud for de lovfastsatte høringer i form af forhøringer, møder m.v. som led i forarbejdet til nye beslutningsforslag. De lovfastsatte høringsregler er derfor ikke det primære redskab som dialogform i lokaldemokratiet. Denne inddragelse sker på anden vis og ofte forud for de formelle høringer.

Serviceeftersynet har alene omfattet lovfastsatte høringsregler. Det er dog udvalgets generelle opfattelse, at kommunerne og regionerne i vidt omfang inddrager offentligheden på relevant vis på områder, der ikke er lovreguleret. Udvalget mener, at lokal inddragelse er en vigtig del af udviklingen af lokaldemokratiet.

Udvalget konkluderer på denne baggrund, at lovfastsatte kommunale og regionale høringsregler ikke i sig selv nødvendigvis bidrager til at skabe et forbedret beslutningsgrundlag baseret på en gennemsigtig proces med en reel dialog.

Udvalget har i forlængelse heraf overvejet, hvilken form for regulering og reguleringsgrad der bedst sikrer en reel og relevant inddragelse af borgere, organisationer, erhvervsliv m.fl.

Det er udvalgets vurdering, at de bedste forudsætninger for udfoldelse af det lokale demokrati skabes ved at understøtte det lokale råderum til at sikre en relevant inddragelse på en hensigtsmæssig måde. Udvalget er af den opfattelse, at der ikke bør lovgives om, hvordan kommunalbestyrelsen og regionsrådet tilrettelægger inddragelsen af offentligheden, idet serviceeftersynet viser, at inddragelsen trives bedst ved, at den bestemmes lokalt, afhængigt af den beslutning, der skal træffes. Udvalgets anbefalinger nedenfor tager afsæt heri, idet der dog henvises til kapitel 8, der indeholder inspiration til kommuner og regioner til ikke lovfastsatte måder at arbejde med inddragelse af offentligheden.

Nedenfor er udvalgets anbefalinger opdelt i anbefalinger til overvejelse om kommende lovgivningsinitiativer, herunder særligt vedrørende vedtagelse af høringsregler på sagsområder, der ikke i dag er lovreguleret, samt anbefalinger til ændringer i den eksisterende lovgivning.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Med anbefalingerne ønsker udvalget at understøtte det lokale demokrati gennem en reel og relevant inddragelse af offentligheden og i erkendelse af, at kommuner og regioners inddragelse af offentligheden i udgangspunktet ikke er en lovgivningsopgave. Udvalget har desuden i kapitel 8 på baggrund af serviceeftersynet gengivet en række metoder til inddragelse til inspiration for kommuner og regioner ved tilrettelæggelse af lokale høringsprocesser.

Det bemærkes, at udvalgets anbefalinger ikke er rettet mod reglerne om handicap- og ældre-råd, da de udgør en særlig form for høringsregler. Der henvises til kapitel 7 for en nærmere uddybning af og begrundelse for anbefalingerne.

2.2. Anbefalinger til kommende lovgivningsinitiativer

Anbefaling 1

Udvalget anbefaler, at der ved fremtidig regulering i lovgivningen udvises tilbageholdenhed med at indføre nye kommunale og regionale høringsregler, der pålægger kommunerne og regionerne at følge formelle høringsprocesser.

Anbefaling 2

Udvalget anbefaler, at der ved fremtidig regulering i lovgivningen af kommunale og regionale høringsregler som udgangspunkt ikke fastsættes bestemmelser om særskilt høring af berørte borgere m.v., der går videre end retten til partshøring i forvaltningsloven.

Anbefaling 3

Udvalget anbefaler, at der gøres særlige overvejelser om, hvilket formål en evt. ny høringsregel skal varetage, samt hvilken værdi en lovfastsat høringspligt vil have i forhold til kommunernes og regionernes mulighed for selv at vurdere behovet for at inddrage offentligheden eller særligt berørte på det pågældende sagsområde.

Anbefaling 4

Udvalget anbefaler, at nye kommunale og regionale høringsregler i videst muligt omfang overlader lokalt råderum til kommunerne og regionerne ved alene at fastslå en pligt til inddragelse af offentligheden eller særligt berørte uden samtidig at regulere den formelle proces herfor. Dette indebærer, at det overlades til kommunerne og regionerne selv at fastlægge hvornår og hvordan høringen skal ske, bl.a. høringsperiodens længde, hvilket materiale der høres over, samt den videre proces i forhold til inddragelse af hørings-svar i beslutningsprocessen.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

--

Anbefaling 5

Udvalget anbefaler, at nye kommunale og regionale høringsregler ikke tillægger navngivne organisationer m.v. en særlig ret til at blive hørt.

Anbefaling 6

Udvalget anbefaler, at anbefaling 1-5 afspejles i Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning om regeludstedelse i forhold til kommunerne og regionerne.

2.3. Anbefalinger til eksisterende lovgivning

Anbefaling 7

Udvalget finder ikke grundlag for at anbefale en generel afregulering af samtlige gældende høringsregler, men anbefaler, at ressortministerierne under inddragelse af KL og Danske Regioner igangsætter en revision af høringsreglerne med henblik på enten at ophæve reglerne eller forenkle de nuværende proceskrav for herved at give kommunerne og regionerne større lokalt råderum til selv at tilrettelægge høringsprocesserne.

Anbefaling 8

Udvalget anbefaler særligt vedrørende planloven, at overvejelser om ophævelse eller forenkling af planlovens høringsregler indgår i den som følge af økonomiaftalen med kommunerne fra 2014 nedsatte udvalg om rammerne for kommunernes fysiske planlægnings arbejde.

Anbefaling 9

Udvalget anbefaler, at en revision af nugældende høringsregler tager udgangspunkt i udvalgets anbefaling 4.

3. Rammerne for serviceeftersynet

3.1. Indledning

Udvalget har lagt vægt på at efterse de lokale høringer fra flere vinkler. Formålet med at anske problemstillingen med forskellige vinkler er ønsket om at undersøge, hvordan de lokale høringer fungerer både for brugere, administration og politikere. Hertil kommer forståelsen af selve de nugældende høringsregler.

Udvalget har derfor besluttet at gennemføre serviceeftersynet på baggrund af tre analyser med tre forskellige perspektiver:

1. Lovgivningsperspektivet med fokus på høringsreglernes indhold og formål
2. Det administrative perspektiv med fokus på kommunernes og regionernes anvendelse af høringsreglerne
3. Deltagerperspektivet med fokus på borgeres, organisationers m.v. deltagelse i høringsprocesserne

Fælles for de tre perspektiver er, at en række centrale problemstillinger behandles i alle tre perspektiver, mens andre problemstillinger alene har relevans for et af de tre perspektiver og derfor kun behandles under dette.

De tre perspektiver, der behandles i kapitlerne 4-6, er kort beskrevet nedenfor efterfulgt af en præsentation af fem arbejdsteser, som er inddraget som arbejdsredskab til brug for serviceeftersynet.

3.2. Lovgivningsperspektivet

Formålet med analysen har været at identificere, på hvilke områder lovgivningen pålægger kommunerne og regionerne at foretage en inddragelse af offentligheden i beslutningsprocesserne samt identificere de formål, der varetages med bestemmelserne. Samtidig analyseres reglernes konkrete indhold med henblik på at fremhæve indholdsmæssige forskelle i reglerne. Det har ikke været et formål med analysen at foretage en udførlig gennemgang af hver enkelt høringsregel, men derimod at fremhæve observationer af mere generel karakter på baggrund af samtlige høringsregler.

Der ses ikke tidligere at være foretaget en samlet analyse af lovgivningens regler om lokale høringer. På den baggrund er alle ministerier blevet bedt om at identificere og i et spørgeskema beskrive de relevante høringsregler inden for hvert ministeriums ressortområde. Ser-

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

viceeftersynet tager udgangspunkt i høringsregler fordelt på 17 love og 24 bekendtgørelser, som der er oplyst om fra de otte ministerier, der har relevant lovgivning inden for deres ressortområde.⁴

Love og bekendtgørelse, der indeholder kommunale og regionale høringsregler⁵

Erhvervs- og Vækstministeriet:

Lov om erhvervsfremme og regional udvikling

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet:

Bekendtgørelse om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg

Bekendtgørelse om tilslutning m.v. til varmforsyningsanlæg

Kulturministeriet:

Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer

Bekendtgørelse om beskyttede sten- og jorddiger og lignende

Bekendtgørelse om pleje af fortidsminder

Miljøministeriet:

Lov om planlægning

Lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder

Lov om vandforsyning m.v.

Lov om naturbeskyttelse

Lov om råstoffer

Lov om kolonihaver

Lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisiko fra vandløb og søer

Lov om miljøvurdering af planer og programmer

Lov om nationalparker

Lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug

Lov om forurenede jord

Lov om kystbeskyttelse

Bekendtgørelse om bade- og badebroer

Bekendtgørelse om miljøtilsyn

Bekendtgørelse om miljøzoner

Bekendtgørelse om støjkortlægning og støjhandlingsplaner

Bekendtgørelse om affald

Bekendtgørelse om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer

Bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning

Bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM)

Bekendtgørelse om offentlighedens inddragelse ved store naturforvaltningsprojekter

Bekendtgørelse om indsatsplaner

Bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4

Bekendtgørelse om vandløbsregulering og – restaurering m.v.

Bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning

Bekendtgørelse om regulativer for offentlige vandløb

⁴ Det til ministerierne udsendte spørgeskema er medtaget i bilag 2. Bilag 3 indeholder en samlet oversigt over de bestemmelser, der indgår i serviceeftersynet på baggrund af ressortministeriernes oplysninger.

⁵ Alene høringsregler rettet mod den brede offentlighed, borgere, virksomheder og organisationer m.v. er medtaget. Høringsregler rettet mod andre myndigheder er ikke omfattet.

Bekendtgørelse om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug
Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed
Bekendtgørelse om godkendelse til udgrøftning og dræning samt støtte til bekæmpelse af okkergener
Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter:
Lov om byfornyelse
Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold:
Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri:
Bekendtgørelse om skærmende beplantning ved skæmmende tekniske anlæg
Bekendtgørelse om bekæmpelse af kæmpebjørneklo
Transportministeriet
Lov om private fællesveje
Undervisningsministeriet
Bekendtgørelse om proceduren ved nedlæggelse af en folkeskole

3.3. Det administrative perspektiv

Formålet med analysen af det administrative perspektiv har været at belyse myndighedernes proces i forhold til seks udvalgte høringsprocedurer, herunder den praktiske anvendelse af høringsreglerne i den kommunale og regionale forvaltning. Formålet har samtidig været at belyse myndighedernes proces i forhold til det politiske niveau med henblik på at afdække, om reglerne understøtter borgerinddragelse, om reglerne er en praktisk og politisk hjælp, og om sammenhængen til det lokale råderum. Det har også været målet at belyse, hvad administrationen gør sig af overvejelser om at anvende de indkomne hørings svar i den endelige beslutning. Derudover er der også indhentet input vedrørende høringsprocedurer generelt.

Det administrative perspektiv er foretaget som et markstudie af konsulentfirmaet Rambøll Management Consulting. Markstudierne er foregået ved, at konsulentfirmaet på baggrund af indstillinger fra KL og Danske Regioner har analyseret brugen af seks relevante høringsregler. Der er gennemført dybdegående studier af administrationen af disse seks regler i tre udvalgte kommuner og en region.

Endvidere har konsulentfirmaet gennemført en række kvalitative interviews, der bl.a. har afdækket den generelle effekt af høringsprocedurerne samt bestået af en afdækning af alternative høringsredskaber og borgerinddragelse generelt.

3.4. Deltagerperspektivet

Formålet med analysen af deltagerperspektivet har været at få belyst borgeres, virksomheders, organisationers m.v. oplevelse af og relevante erfaringer med deltagelse i de offentlige høringsprocesser i kommunerne og regionerne. Endvidere har det været et formål med analysen at identificere ideer og anbefalinger til mere relevante høringsprocesser.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Udvalget har til brug for analysen fra et deltagerperspektiv arrangeret en workshop afholdt den 9. oktober 2014 med deltagelse af en referencegruppe bestående af organisationer, der inden for deres respektive interesseområde har erfaringer med deltagelse i lokale høringsprocedurer. Organisationerne havde for fleres vedkommende aktivt givet udtryk for, at de ønskede at være en del af opfølgningen på Økonomi- og Indenrigsministeriets rapport "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet". Workshoppens formål var at afdække referencegruppens erfaringer med deltagelse i lokale høringsprocesser samt overvejelser om, hvordan processerne kan optimeres.

Endvidere har udvalget deltaget i en workshop afholdt den 30. oktober 2014 om borgerinvolvering arrangeret af Dansk Arkitektur Center i samarbejde med Naturstyrelsen og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Konklusionerne fra denne workshop er indarbejdet i konklusionerne for borgerperspektivet.

I analysen inddrages tillige relevante betragtninger og konklusioner fra rapporten "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet".

3.5. Fem udvalgte arbejdsteser

For at identificere ligheder og forskelle mellem de tre perspektiver har udvalget, som arbejdsredskab, anvendt fem arbejdsteser. Arbejdsteserne berører alene udvalgte problemstillinger og fokuspunkter og er således ikke udtømmende udtryk for udvalgets analyser eller diskussioner.

Udvalgets fem arbejdsteser
1. Høringsregler, der er specielt tilpasset enkelte beslutningstyper på forskellige områder, er ikke bedre end en standardiseret regel, der kan anvendes på flere områder.
2. Regler, der stiller krav om at høre bestemte organisationer m.v., er overflødige.
3. Der er ikke behov for at fastsætte krav til, hvordan hørings svar indgår i den videre beslutningsproces.
4. Tidligere inddragelse giver bedre beslutninger.
5. Forvaltningslovens almindelige partshøringsregel er tilstrækkelig til at sikre en parts mulighed for at blive hørt forud for afgørelsen.

4. Analyse fra et lovgivningsperspektiv

4.1. Indledning

Serviceeftersynet er, som beskrevet i kapitel 3, bl.a. foretaget ud fra et lovgivningsperspektiv. I analysen af lovgivningsperspektivet fokuseres der på tre overordnede temaer:

1. Kriterier for på hvilke sagsområder, der findes lovfastsatte høringsregler
2. Formål, der ligger bag lovgivningens høringsregler
3. Høringsreglernes indhold.

De tre temaer behandles nedenfor i afsnit 4.2-4.4.

Høringsreglerne kan opdeles i regler om projektoffentlighed og regler om kontradiktion.

Projektoffentlighed er kendetegnet ved en offentlig fremlæggelse af et beslutningsforslag forud for myndighedens endelige afgørelse. Formålet er at give offentligheden mulighed for at fremsætte bemærkninger til eller gøre indsigelser mod den påtænkte beslutning. Projektoffentlighed bruges f.eks. til at præsentere forslag om fysisk planlægning, der ofte, på grund af beslutningernes generelle og mere overordnede karakter, vedrører en større kreds af borgere.

Begrebet kontradiktion bruges typisk mere snævert om processen mellem en myndighed og den, der konkret berøres af en beslutning. I forvaltningsprocessen sker kontradiktion ofte i form af partshøring. Dvs. en myndighed tager initiativ til at involvere en part i en beslutningsproces ved at sende oplysninger og vurderinger, som indgår i sagen. Efter forvaltningsloven er en egentlig partshøring betinget af, at den pågældende borger har partsstatus. Det vil sige, at parten har en væsentlig og individuel interesse i den pågældende sag. En del høringsregler giver kontradiktion i videre forstand. Disse regler indebærer, at der skal inddrages borgere, der berøres af den påtænkte beslutning, uden at disse borgere nødvendigvis er part i forvaltningslovens forstand.

Som en mellemkategori mellem projektoffentlighed og kontradiktion falder regler om obligatorisk inddragelse af særlige råd, organisationer m.v. inden for et bestemt område. Det gælder f.eks. inddragelse af ældreråd i sager, der vedrører de ældre, samt særlig høring af interesseorganisationer m.v.⁶ I disse tilfælde er der ikke tale om projektoffentlighed i traditionel for-

⁶ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale områdes § 30 om ældreråd (lovbekendtgørelse nr. 1019 af 23. september 2014). Lov om retssikkerhed og administration på det sociale områdes § 37 a om handicapråd (lovbekendtgørelse 1019 af 23. september 2009). Endvidere kan peges på de lokale beskæftigelsesråd nedsat i medfør af lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats (lovbekendtgørelse nr. 1177 af 5. november 2014). De lokale beskæftigelsesråd er foreslået ophævet som led i en politisk aftale af 18. juni 2014

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

stand, da høringen ikke er rettet mod den brede offentlighed, og tilsvarende ikke kontradiktion i traditionel forstand, da de pågældende råd, organisationer m.v. høres som repræsentant for en større gruppes interesser på et bestemt område.

Fælles for de nævnte regler er, at de ikke påvirker kommunalbestyrelsens eller regionsrådets beslutningskompetence. Reglerne sikrer således ikke en obligatorisk, reel inddragelse af høringssvarene. Dette er en væsentlig præmis for høringsreglerne, der pr. definition ikke begrænser selve beslutningskompetencen, og som derfor adskiller sig fra kompetenceregler. Høringsreglerne udgør altså alene en mulighed for offentligheden, berørte borgere eller særlige råd og organisationer til gennem offentliggørelse at blive gjort bekendt med påtænkte beslutninger og gøre indsigelser eller komme med bemærkninger hertil. Påvirkningen af den endelige beslutning beror derimod på en række omstændigheder, som i sidste ende falder tilbage på kommunalbestyrelsens eller regionsrådets politiske beslutning.

4.2. Sagsområder der er genstand for lovregulering

Kommunerne og regionerne har ikke nogen generel forpligtelse til at inddrage offentligheden forud for vedtagelsen af påtænkte beslutninger. Dette udgangspunkt skal ses i sammenhæng med, at kommunalbestyrelsen og regionsrådet er valgt af kommunens eller regionens indbyggere til som øverste ansvarlige myndighed at styre henholdsvis kommunens og regionens anliggender. Inddragelse er derfor kun obligatorisk, når det følger af særlige høringsregler, eller kan udledes på anden vis, eksempelvis som inden for miljøområdet, hvor en mere generel høringsforpligtelse kan udledes af Aarhuskonventionen.⁷

Lovgivningens høringsregler kan derfor beskrives som regler, der på særlige sagsområder og for særlige beslutningsforslag fraviger det normale udgangspunkt om, at myndigheder ikke har pligt til at inddrage offentligheden i beslutningsprocessen. Der henvises for et overblik over de områder, hvor der findes høringsregler til oversigten i afsnit 3.2.

Det er dog vanskeligt at pege på egentlige kriterier, der er udslagsgivende for, på hvilke sagsområder der er fastsat lovbundne høringsregler om projektoffentlighed og kontradiktion. Ressortministerierne beskrivelse af de eksisterende høringsregler har ikke kunnet bidrage til en større forståelse heraf, idet undersøgelsen har været koncentreret om den enkelte regel, og derfor ikke har afsøgt de nærmere sammenhænge med områder, hvor der ikke findes høringsregler.

I forhold til projektoffentlighed kan et muligt kriterium for, hvornår lovgivningen pålægger inddragelse af offentligheden, være en vurdering af, hvor megen politisk opmærksomhed et givent område har, og derved hvor stærke holdninger, der findes blandt kommunens eller regionens indbyggere.

indgået mellem regeringen og Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om en reform af beskæftigelsesindsatsen og behandles derfor ikke nærmere.

⁷ Der henvises herom til kapitel 1 og bilag 1.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Denne antagelse understøttes bl.a. af, at offentligheden skal inddrages ved eksempelvis vedtagelse af kommune- og lokalplaner, nedlægning af skoler og private fællesveje, der generelt må antages at have en stor, lokal interesse. Der er dog omvendt en række områder med generel politisk interesse, hvor der ikke er fastsat særlige høringsregler. Dette gælder f.eks. principbeslutninger om større infrastrukturprojekter, som en letbane eller metro forud for den efterfølgende fysiske planlægning, samt nedlæggelse af kommunale børnehaver. Dertil kommer, at kriteriet er vanskeligt at definere generelt, idet offentlighedens interesse på et område kan variere fra kommune til kommune og fra sag til sag. En tilladelse til forurenende virksomhed i et industri kvarter vil således næppe have samme politiske fokus i offentligheden som en tilladelse til en virksomhed beliggende som nabo til en kommunal vuggestue.

Den gældende lovgivning eller baggrunden herfor giver således ikke nogen klare forklaringer på, hvorfor nogle sagsområder er omfattet af høringsregler, mens andre ikke er.

Regler om kontradiktion anvendes i de sager, hvor der træffes afgørelser med konkret betydning for borgere m.v. Forvaltningslovens regler om partshøring finder generelt anvendelse i sådanne sager, og der gælder således en almindelig ret til partshøring for sagens parter, når der i den pågældende sag indgår oplysninger om faktiske forhold eller eksterne faglige vurderinger af væsentlig betydning for sagen, som parten ikke er bekendt med og som går parten imod.⁸ De høringsregler af kontradiktorisk karakter, der herudover findes i lovgivningen, indrager som oftest berørte borgere i et videre omfang end det, der fremgår af forvaltningsloven. Det gælder f.eks. borgere, der ikke er part i forvaltningslovens forstand og derfor ikke omfattet af forvaltningsloven, eller ved at myndigheden f.eks. forelægger hele den påtænkte beslutning og grundlaget herfor, og ikke blot, som det følger af forvaltningsloven, visse væsentlige oplysninger. Der er dog ikke umiddelbart nogle klare indicier for, hvilke kriterier, der er udslagsgivende for, at der på visse områder er fastsat særlige kontradiktoriske regler, mens der på andre områder, som f.eks. ved tildeling af institutionspladser, hjemmehjælp m.v., ikke er fastsat lignende regler.

Det er på baggrund af ovenstående ikke muligt at se en klar linje i de områder, hvor der er fastsat særlige høringsregler og de områder, hvor der ikke er fastsat regler i lovgivningen.

4.3. Formålene bag høringsreglerne

4.3.1. Formålsfortolkning

De lovfastede kommunale og regionale høringsregler følger enten af lov eller administrative forskrifter. Formålene med høringsprocedurerne fremgår ikke af selve bestemmelsens ordlyd, men fremgår i enkelte tilfælde af særlige formålsbestemmelser for selve loven. Planlovens § 1 angiver f.eks., at formålet med loven er, *"at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet"*, herunder særligt bl.a. at *"offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet."*⁹

⁸ § 19, stk. 1, i forvaltningslovens § 19, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014).

⁹ § 1 i planloven (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer).

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Det nærmere formål med høringsbestemmelserne må udledes af forarbejderne til loven, især i bemærkningerne til bestemmelserne. For administrative forskrifter findes der ikke generelt tilgængelige forarbejder, hvorfor det nærmere fortolkningsgrundlag for disse bestemmelser ofte må findes i selve den bagvedliggende lov, herunder særligt den bemyndigelsesbestemmelse, som den pågældende administrative forskrift er udstedt i medfør af.

Høringsregler er ofte videreført fra tidligere lovgivning, og relevant fortolkningsbidrag må derfor findes i den tidligere lovgivning og forarbejderne hertil. Der henvises f.eks. i bemærkningerne til de nugældende regler i planloven fra 1991 om høringsproceduren forud for vedtagelse af lokalplanforslag til, at reglerne i vidt omfang svarer til de tidligere regler i kommuneplanloven fra 1975 og lands- og regionplanloven fra 1973.¹⁰

En formålsanalyse med udgangspunkt i forarbejder til lovgivningen er velegnet til at afdække, hvilke formål der udtrykkeligt er fremhævet af lovgiver. En sådan tilgang bør dog af flere grunde ikke stå alene.

For det første er en sådan tilgang udtryk for en statisk opfattelse af de formål, hvorefter høringerne foretages. En del af den nugældende lovgivning er som nævnt således videreført fra tidligere lovgivning i sit indhold, men ikke nødvendigvis i sin begrundelse. Det kan således ikke udelukkes, at der over tid sker en ændret vægtning af de forskellige formål, som varetages ved høringsprocedurerne.

For det andet kan der næppe slutes, at den beskrivelse af formålene bag høringsreglerne, der gives i forarbejderne, er udtømmende. I den sammenhæng er det vigtigt at bemærke, at projektoffentlighed og kontradiktion må anses som udtryk for så grundlæggende principper, at det formentlig ikke i alle tilfælde er vurderet nødvendigt at give en selvstændig begrundelse for sådanne høringsprocedurer.

Konklusionerne nedenfor bør generelt drages med de her beskrevne forhold in mente.

4.3.2. Overordnede formål bag kommunale og regionale høringsregler

Et fælles træk ved høringsreglerne inden for både projektoffentlighed og kontradiktion er, at reglerens formål kun i begrænset omfang er beskrevet i retsakterne eller i forarbejderne til den relevante lovgivning.

For en del høringsregler beskrives formålet ofte som inddragelse af offentligheden, uden at der redegøres mere konkret for, hvad formålet med denne inddragelse er. Det er således karakteristisk, at der f.eks. som et af tre hovedformål med lov om bygningsfredning i forarbejderne anføres hensynet til *"at sikre en øget offentlig inddragelse i frednings- og bevaringsarbejdet"*, mens der kun i begrænset omfang redegøres for, hvilke bagvedliggende formål øget offentlig inddragelse varetager.¹¹

¹⁰ Lov nr. 375 af 13. juni 1973 om lands- og regionplanlægning og lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning. Se tillige § 65, stk. 2, om underretning af en skov ejer i sager om dispensation til forbuddet om at placere bebyggelse, campingvogne m.v. inden for en afstand af 300 meter fra den pågældendes skov i naturbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 951 af 3. juli 2013), der er en videreførelse af lov nr. 314 af 18. juni 1969.

¹¹ Folketingstidende 1996-97, tillæg A, bind IV, side 3587 f.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

I bemærkningerne til lov om erhvervsfremme anføres tilsvarende om høringsprocessen i forbindelse med vedtagelse af regional vækst- og udviklingsstrategi:

"For at sikre størst mulig inddragelse, ejerskab og synergi er regionsrådet ansvarlig for, at den regionale vækst- og udviklingsstrategi udvikles og udarbejdes i en proces, hvor alle relevante aktører inddrages, herunder kommuner, uddannelses- og videninstitutioner, erhvervslivet, arbejdsmarkedets parter, kulturinstitutioner, organisationer, foreninger m.v. Regionsrådet skal i den forbindelse orientere sig i relevante kommunale strategier, herunder i strategierne for kommuneplanlægningen og i erhvervsudviklingsstrategierne. Herefter forestår regionsrådet en offentlig høring af strategien, og på den baggrund færdiggøres strategien og besluttes endeligt i regionsrådet."¹²

Det lader således til, at lovgivningens høringsregler i høj grad er baseret på et grundlæggende princip om, at inddragelse af offentligheden i visse beslutninger har en værdi i sig selv. Det følger f.eks. af den omtalte formålsbestemmelse i planloven og er i øvrigt understøttet af ressortministeriernes beskrivelse af reglernes formål, hvor der i vidt omfang peges på inddragelsen af offentligheden som eneste angivne formål.

Ud over inddragelse af offentligheden som et overordnet formål i sig selv, kan der på baggrund af forarbejderne til de relevante høringsbestemmelser samt ressortministeriernes beskrivelse heraf, opstilles nedenstående, delvis overlappende, kategorier af særlige formål. De enkelte formål beskrives nærmere nedenfor i afsnit 4.3.3 – 4.3.8.

Formål med høringsregler identificeret i lovgivningen
<ul style="list-style-type: none">• At sikre borgerne medindflydelse på den trufne beslutning• At give borgerne mulighed for at varetage egne interesser• At styrke borgernes medejerskab og underbygge beslutningernes effektivering• At forbedre beslutningen ved inddragelse af relevant viden fra borgerne• Præklausiv virkning af offentliggørelse

Det er i relation til projektoffentlighed blevet fremhævet, at der udover de nævnte formål, varetages et yderligere formål i forhold til at sikre beslutningens legitimitet.¹³ Dette formål er dog ikke blevet fremhævet i ministeriernes beskrivelse af høringsreglerne.

¹² Folketingstidende (elektronisk udgave), lovforslag nr. 82 som fremsat 27. november 2013 under folketingssamling 2013-201, side 12 h.sp.

¹³ Planer og forvaltningsret, Karsten Revsbech, G.E.C. Gads Forlag, 1986, side 220. Som formål med projektoffentlighed nævnes tillige at modvirke borgernes fremmedgørelse i forhold til den offentlige forvaltning, effektiviseringsfunktion, der har lighedstræk med formålet om at underbygge beslutningens effektivering, forbedring af beslutningsgrundlaget, retsbeskyttelse og offentlig kontrol med forvaltningen. For så vidt angår sidstnævnte hensyn bemærkes, at dette formål formentlig vil træde klart frem ved en undersøgelse af samspillet mellem regler om projektoffentlighed og klagemuligheder.

4.3.3. Medindflydelse

Visse høringsprocedurer er særligt begrundet i hensynet til at give offentligheden medindflydelse i beslutningsprocessen.

Det gælder f.eks. ved nedlæggelse af folkeskoler, hvor der i lovgivningen er fastsat regler om obligatorisk inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen.¹⁴ I forarbejderne til lov om folkeskolen anføres om formålet bag inddragelsen:

"De nye bestemmelser indebærer altså en sikring af borgernes medindflydelse ved alle beslutninger om nedlæggelse af skoler og tilsigter hermed, at beslutninger om skolenedlæggelser træffes i forbindelse med en mere overordnet planlægning af skolestrukturen i kommunen."¹⁵

Medindflydelse indgår også som et væsentligt formål i høringsproceduren i lov om byfornyelse i forbindelse med udarbejdelse af byfornyelsesprogrammer:

"[D]en kommunale indsats baseres på lokale kræfter og lokalt engagement. Heri indgår, at beboernes egne og andre lokale kræfters ønsker til udvikling af området skal spille en vigtig rolle i prioriteringen af indsatsen. Beslutninger træffes på det laveste mulige niveau, og i videst muligt udstrækning med inddragelse af direkte berørte. Det er kommunalbestyrelsen, der ud fra lokale forhold har ansvaret for at fastlægge metoder, der rent faktisk inddrager de berørte på det tidspunkt og på den måde, der måtte være mest hensigtsmæssigt i det konkrete tilfælde."¹⁶

Som en særlig form for høringsregler, der har medindflydelse som formål, kan nævnes inddragelse af særlige råd, der skal høres i relevante spørgsmål vedrørende en bestemt gruppe borgere, som det er tilfældet med handicap- og ældreråd. Det samme gælder for høring af visse interesseorganisationer, der særligt inden for plan- og miljøområdet er indskrevet i høringsreglerne som særligt høringsberettigede.

4.3.4. Varetagelse af egne interesser

Regler om kontradiktion har generelt det formål, at den, der bliver hørt i beslutningsprocessen, kan varetage sine private interesser.

Det fremgår også af formålet bag forvaltningslovens partshøringsregel, hvor det beskrives:

"Indførelse af regler om partshøring på myndighedens initiativ har til formål at sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres, ligesom det i sig selv må anses for at være af betydningen for tilliden til den offentlige forvaltning, at parten får lejlighed til at kontrollere myndighedens beslutningsgrundlag, inden afgørelsen træffes. En sådan regel er imidlertid ikke blot til fordel for parten selv. En ret for parten til at få lejlighed til at påpege, hvad han an-

¹⁴ Bekendtgørelse nr. 700 af 23. juni 2014 om proceduren ved nedlæggelse af en folkeskole.

¹⁵ Folketingstidende 1988-89, tillæg A, bind IV, sp. 2886.

¹⁶ Folketingstidende 1996-97, tillæg B, bind II, side 1330 v.sp.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

ser som misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder i det foreliggende oplysningsmateriale, vil også i nogle tilfælde medvirke til at sikre, at forvaltningens afgørelser træffes på det bedst mulige faktiske grundlag.”¹⁷

Hensynet til, at en borger m.v. kan varetage egne interesser gennem høringsprocesserne, indgår også i den høringsproces, der skal gennemføres ved projektforslag om tilslutning m.v. til kollektive varmforsyningsanlæg:

”Forudsætter projektforslaget anvendelse af lovens §§ 18-20, jfr. tilslutningsbekendtgørelsen, skal grundejere, der ifølge projektet påtænkes pålagt tilslutnings- og/ eller bidragspligt, ligeledes høres om projektforslaget. Denne regel er begrundet i, at disse har interesse i at få en bred information om projektets indhold og især blive orienteret om deres fremtidige retsstilling på et tidligt tidspunkt. Samtidig kan grundejerne gives mulighed for at påberåbe sig, at de er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i tilslutningsbekendtgørelsen.”¹⁸

Regler om projektoffentlighed dækker generelt over høring af den brede offentlighed. Selve offentlighedsloven er ofte målrettet kommunens eller regionens borgere og virksomheder m.v., men er principielt ikke til hinder for, at andre, der ikke berøres af en påtænkt beslutning, tager del i høringen. Denne principielt ubegrænsede målgruppe for offentlige høringer medfører som naturlig konsekvens, at den hørte beslutning ofte ikke vil have samme retlige interesse for alle, der høres, modsat regler om kontradiktion, der kun finder anvendelse for borgere, der konkret formodes berørt af et påtænkt beslutningsforslag.

Den interesse, som begrunder behovet for kontradiktion, kan beskrives som en retlig interesse, idet beslutningen er egnet til at påvirke den pågældendes retlige forhold. Heroverfor står mere følelsesmæssige, politiske interesser i en sag, der ikke ud fra en retlig betragtning er egnet til at påvirke den pågældendes retlige forhold uanset interessens styrke. Der ses ikke at være høringsregler, der udtrykkeligt har til formål at varetage private interesser, når selve interessen ikke er af retlig karakter. De høringsregler, der udtrykkeligt har til formål at varetage private interesser, kan derfor som klart udgangspunkt afgrænses til kontradiktoriske regler.

4.3.5. Medejskab og gennemførelse af den vedtagne beslutning

I tæt sammenhæng med muligheden for gennem høringsprocedurerne at opnå medindflydelse og mulighed for at kunne varetage egne interesser kan der peges på, at høringsreglerne kan have et videre formål i forhold til at skabe medejerskab blandt de hørte borgere m.v., samt derved at medvirke til at øge forståelsen for beslutningens senere gennemførelse. Formålet rækker altså ud over selve beslutningsprocessen og videre til beslutningens gennemførelse og efterlevelse.

I bemærkningerne til lov om byfornyelse og udvikling af byer anføres f.eks. generelt om beboerdeltagelse:

¹⁷ Folketingstidende 1985-86, tillæg A, bind I, sp. 93.

¹⁸ Cirkulære nr. 112 af 22. juni 1982. § 5 i bekendtgørelse nr. 690 af 21. juni 2011 om tilslutning m.v. til kollektive varmforsyningsanlæg er videreført fra § 1 i bekendtgørelse nr. 98 af 19. marts 1982, der beskrives i cirkulære nr. 112 af 22. juni 1982.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

"Det er hensigten, at de samfundsmæssige investeringer i byudvikling skal opleves som positive udviklingsmuligheder for området og den enkelte beboer. I lovforslaget lægges derfor stor vægt på en reel og aktiv beboerinddragelse, og det er et selvstændigt mål med den helhedsorienterede byfornyelse, at der skabes en styrket beboeridentifikation med byområdet. Det er væsentligt, at beboerne inddrages tidligt i processen og i afgørelser, der ligger udover egen bolig, opgang og nærareal.

I byområder er det hovedmålsætningen at skabe gode rammer for de nuværende beboere, og ved inddragelse af det sociale og det kulturelle område i byfornyelsen forventes det, at beboerne får et større engagement og oplever en større vedkommenhed og derfor naturligt indgår aktivt."¹⁹

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har beskrevet, at formålet med reglerne er at styrke medejerskabet og derved skabe øget legitimitet og reducere konflikter. Endvidere peger ministeriet på, at borgerinddragelsen fremmer "empowerment" og bidrager til den videre udvikling af lokaldemokratiet.

4.3.6. Forbedring af beslutningsgrundlaget

En række høringsregler vægter særligt hensynet til at forbedre beslutningsgrundlaget.

Det gælder f.eks. i lov om bygningsfredning i forbindelse med behandling af en ansøgning om nedrivning af en bevaringsværdig bygning, hvor det beskrives:

"Høringen skal medvirke til at give kommunalbestyrelsen et bedre beslutningsgrundlag, hvor både lokalpolitiske og kulturfaglige synspunkter kommer frem."²⁰

Tilsvarende gælder for høringsproceduren i forbindelse med godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, omtalt ovenfor, hvor formålet er beskrevet af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet som at sikre en hensigtsmæssig afgrænsning af de enkelte selskabers forsyningsområder og en hensigtsmæssig fastlæggelse af anlæggets endelige udformning.²¹

Dette formål kan i nogle tilfælde gå videre end til den pågældende beslutning, hvilket lov om bygningsfredning er et eksempel på, derved at høringen kan danne grundlag for at vurdere behovet for som alternativ til nedrivningsproceduren at udarbejde en bevarende lokalplan:

"Med den foreslåede høringsprocedure forinden nedrivning af de bevaringsværdige bygninger, som er udpeget i kommuneplanen, forbedres kommunernes grundlag for at træffe afgørelse om behovet for at udarbejde en bevarende lokalplan."²²

4.3.7. Præklausiv virkning af offentliggørelse

Lovgivningen indeholder eksempler på, at der er knyttet nogle retsvirkninger til offentliggørelsen af et beslutningsforslag. Disse regler, der ikke har karakter af høringsregler, omtales kort i det følgende, da de kan indgå som et supplerende formål bag høringsproceduren.

¹⁹ Lov om byfornyelse og udvikling af byer (lovbekendtgørelse nr. 863 af 3. juli 2014). Folketingstidende 1996-97, tillæg A, bind V, side 4246.

²⁰ Folketingstidende 1996-97, tillæg A, bind IV, side 3602, h.sp.

²¹ § 5 i bekendtgørelse nr. 690 af 21. juni 2011 om tilslutning m.v. til kollektive varmforsyningsanlæg.

²² Folketingstidende 1996-97, tillæg A, bind IV, side 3588 v.sp.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Inden for planloven må ejendomme, der er omfattet af et offentliggjort forslag til en lokalplan, f.eks. ikke bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold. Bestemmelsen finder kun anvendelse indtil den endeligt vedtagne eller godkendte lokalplan er offentliggjort, og højst i et år efter forslaget offentliggørelse.²³

Tilsvarende kan peges på processen i forhold til udpegning af sten- og jorddiger og lignende, der fremover skal være beskyttet efter reglerne i museumsloven, hvor der ikke må foretages ændring i tilstanden af det pågældende dige omfattet af forslaget efter offentliggørelsen heraf.²⁴

4.3.8. Generelle betragtninger

Ved en gennemgang af bestemmelser om lokale høringsregler i lovgivningen og forarbejderne m.v. hertil, står det klart, at høringsreglernes formål kun er beskrevet i et begrænset omfang. Er formålet beskrevet, er det oftest i form af en generel henvisning om at sikre inddragelse af offentligheden, der således synes gjort til et formål i sig selv.

Mere specifikt kan der dog i lovgivningen findes støtte for, at inddragelsen har til formål at sikre offentlighedens medindflydelse, at sikre muligheden for at varetage private interesser, at skabe medejerskab og understøtte den videre gennemførelse af den vedtagne beslutning samt at forbedre beslutningsgrundlaget ved inddragelse af relevant viden. Herudover er der en sammenhæng mellem visse høringsregler og regler om retsvirkninger ved offentliggørelse, særligt om præklusiv virkning af pågældende beslutningsforslag. Enkelte regler henviser til flere af de nævnte formål.

4.4. Høringsreglernes indhold

4.4.1. Grundmodel over høringsreglernes indhold

Hvis man ser på høringsreglernes indhold, fremgår det, at høringsreglerne afviger fra hinanden bl.a. afhængig af, om der er tale om regler om projektoffentlighed eller kontradiktion. Samtlige høringsregler er kendetegnet ved at opstille en høringsprocedure forud for, at der træffes afgørelse på det område, høringsreglen omhandler. Høringsproceduren angiver altid som minimum, hvad der skal høres over, og hvem der skal høres.

Høringsreglerne indeholder langt fra altid procesregler for høringen som f.eks. høringsperiodens længde eller hvilket høringsmateriale, der skal indgå i høringen. I disse tilfælde har kommunen eller regionen derfor en større frihedsgrad i forhold til, på hvilken måde høringen gennemføres.

Endelig kan høringsreglerne indeholde en regulering af, hvordan høringsbidragene kan indgå i den videre proces. Dette gælder eksempelvis, hvis kommunalbestyrelsen efter høringsreglen skal tage aktivt stilling til de indkomne hørings svar eller, hvis kommunalbestyrelsen eller

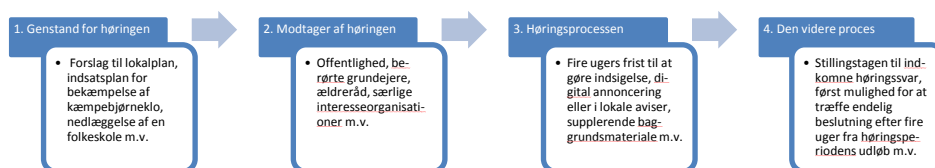
²³ § 17, stk. 1, i planloven (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer).

²⁴ § 3, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 1190 af 26. september 2013 om beskyttede sten- og jorddiger og lignende.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

regionsrådet er pålagt at afvente med at træffe endelig afgørelse i en vis periode fra høringsfristens udløb.

På baggrund af disse delelementer kan nedenstående grundmodel opstilles for de nugældende høringsreglers indhold.



I det følgende afsnit 4.4.2. – 4.4.4. gennemgås modellens dele med udgangspunkt i lovgivningens høringsregler. For så vidt angår modellens del 1, genstand for høringen, henvises til afsnit 3.2. og afsnit 4.2.

4.4.2. Modtagere af høringen

Forskellen mellem reglerne om kontradiktion og projektoffentlighed træder klart frem i forhold til, hvem høringsprocessen er rettet mod. Hvor projektoffentlighed er rettet mod den brede offentlighed, er kontradiktion rettet mod konkret berørte. Denne forskel gør, at lovgivningens høringsregler som udgangspunkt kan inddrages i regler, der omfatter offentliggørelse af forslag, hvorved den brede offentlighed har mulighed for at deltage i beslutningsprocessen, og i regler, der er målrettet borgere m.v., der af myndigheden udpeges som særligt berørte for den påtænkte beslutning. Som en mellemkategori kan anføres høring af særlige råd og interesseorganisationer m.v.

Hvilken interesse, det kræver for at være omfattet af regler om kontradiktion, er ikke entydigt defineret, da det afhænger af reglerens nærmere indhold. Forvaltningslovens partsbegreb, der er udtryk for en væsentlig og individuel interesse, vil i sig selv klart opfylde kravene til at blive hørt. Partsstatus er dog ofte ikke en betingelse for retten til at blive hørt i medfør af lovgivningens regler af kontradiktion.

Der kan således peges på, at der i lov om private fællesveje er fastsat særlige regler om kontradiktion til *"grundejere, der berøres af projektet, og hvis rettigheder fremgår af tingbogen"*.²⁵ Tilsvarende er der fastsat særlige regler i planloven for *"ejere af berørte arealer"*.²⁶ Endvidere er der f.eks. fastsat regler om skriftlig orientering af *"bredejeje og andre interesserede"* om forslag til et vandløbsrestaureringsprojekt samt en *"skovejer"*, der berøres af en påtænkt dispensation til at placere bebyggelse, campingvogne og lignende inden for en afstand af 300 meter fra den pågældendes skov.²⁷

²⁵ § 33 i lov om private fællesveje (lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer).

²⁶ § 33, stk. 2, og § 45, stk. 2, i planloven (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer).

²⁷ § 25, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1436 af 11. december 2007 om vandløbsregulering og –restaurering m.v. med senere ændringer. § 65, stk. 2, i lov om naturbeskyttelse (lovbekendtgørelse nr. 951 af 3. juli 2013 med senere ændringer).

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

I forhold til projektoffentlighed er udgangspunktet, at der skal ske inddragelse af offentligheden uden, at der skal foretages en væsentlighedsvurdering af offentlighedens interesse i den pågældende beslutning. Der findes imidlertid enkelte bestemmelser, hvor gennemførelsen af høringsprocedurerne kan undlades ved manglende offentlig interesse i den påtænkte beslutning.

I lov om private fællesveje er høringsproceduren i forbindelse med nedlæggelse eller omlægning af en vej eller dele af vej således afhængig af, om den påtænkte beslutning alene kan have betydning for ejerne af de tilgrænsende ejendomme.²⁸ Tilsvarende for ansøgning om anbringelse af bade- og bådebroer, skal der kun offentliggøres, hvis sagen er væsentlig betydning eller har almindelig offentlig interesse.²⁹

Som en særlig mellemkategori falder høringer af bestemte råd, organisationer m.v., der ikke berøres af de konkrete beslutninger, men som varetager interesser inden for et område, der vedrører den påtænkte beslutning. I den forbindelse kan peges på regler om inddragelse af ældre- og handicapråd som særlige tværgående regler om inddragelse i sager om henholdsvis ældre og om påtænkte initiativer, der har betydning for mennesker med handicap.

Derudover findes en række regler særligt på plan- og miljøområdet, hvor der skal ske høring af særlige interesseorganisationer m.v., der ofte tillige vil være særlig klageberettiget i medfør af den pågældende lov.

Inden en kommune efter planloven kan dispensere fra visse bestemmelser i en lokalplan eller plan m.v., skal ansøgningen herom sendes i høring i minimum to uger til bl.a. de foreninger og lignende med lokalt tilhørsforhold og klageberettigede landsdækkende foreninger og klageberettigede organisationer, som over for kommunalbestyrelsen har fremsat skriftlig anmodning om at blive orienteret om ansøgninger.³⁰ De klageberettigede organisationer er landsdækkende foreninger og organisationer, der som hovedformål har beskyttelsen af natur og miljø eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen, på betingelse af, at foreningen eller organisationen har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og at foreningen eller organisationen repræsenterer mindst 100 medlemmer.³¹

Endvidere kan organisationer være nævnt ved navns nævnelse, som det f.eks. er tilfældet på området for vandløbsregulering og –restaurering, hvor Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund skal høres om forslag til restaureringsprojekter.³² Tilsvarende skal en kommune inddrage den eller de lokale landbrugsorganisationer, Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet og Dansk Skovforening ved udarbejdelse af forslag til indsatsplan om etablering af skærmende beplantning ved skæmmende tekniske anlæg.³³

²⁸ § 74 i lov om private fællesveje (lovbekendtgørelse nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer). Se tilsvarende lovens § 33, stk. 2, vedrørende vejudlæg.

²⁹ § 3, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 232 af 12. marts 2007 om bade- og bådebroer.

³⁰ Planlovens § 20, stk. 1, nr. 3 (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer).

³¹ Planlovens § 59, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013).

³² § 25, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1436 af 11. december 2007 om vandløbsregulering og –restaurering m.v. med senere ændringer.

³³ Bekendtgørelse nr. 863 af 10. september 2009 om skærmende beplantning ved skæmmende tekniske anlæg.

4.4.3. Høringsprocessen

4.4.3.1. Offentliggørelsesmåden

Lovgivningens høringsregler indeholder, foruden et eventuelt krav om skriftlighed, som udgangspunkt ikke en nærmere regulering af den måde, hvorpå kommunerne eller regionerne skal offentliggøre beslutningsforslag m.v. Det er således ofte op til kommunerne og regionerne, hvordan offentliggørelsen skal ske, herunder om denne skal ske digitalt eller gennem annoncering i særlige medier.

På vejområdet kan offentliggørelse af forslag m.v. ske ved afholdelse af et møde eller vejsyn, hvorved der sker en mundtlig fremlæggelse af kommunens påtænkte beslutning på den vej, beslutningen vedrører. Proceduren skal dog suppleres af en skriftlig procedure, hvor kommunen skal redegøre for den påtænkte beslutning.³⁴ Tilsvarende skal der holdes møde med grundejere, der kan blive pålagt bidragspligt til påtænkte kystbeskyttelsesforanstaltninger, og herefter gennemføres en skriftlig procedure, hvis kommunen fortsat ønsker forslaget gennemført.³⁵

Tidligere var bestemmelser om, at offentliggørelse skulle ske i lokale aviser og dagblade almindelige, men reglerne er i dag generelt erstattet af en valgfrihed for kommunerne og regionerne til selv at bestemme offentliggørelsesformen.³⁶ Miljøministeriet gennemførte således i 2011 en forenkling af høringsreglerne på plan- og miljøområdet, hvor de gældende krav om at offentliggørelse skal ske i lokale aviser og dagblade blev ophævet for derved at give myndighederne mulighed for selv at bestemme, hvordan offentliggørelse skal ske.

Ved lovændringen blev miljøministeren samtidigt bemyndiget til at fastsætte regler om, at offentliggørelse kan ske udelukkende digitalt.³⁷ Det fremgår af lovforslaget, at Aarhus-konventionen ikke stiller krav om anvendelse af en bestemt offentliggørelsesmåde, men at myndighederne ved valget af offentliggørelsesmåde skal sikre sig, at alle borgere m.fl., der kan blive berørt, får rimelig mulighed for at gøre sig bekendt med beslutningsforslaget m.v.³⁸

4.4.3.2. Materiale og oplysninger, der skal indgå i høringen

Udover det forslag, der er genstand for høringen, kan der også være krav om, at der skal offentliggøres supplerende høringsmateriale, eller indgå bestemte oplysninger i høringen. Det er f.eks. tilfældet ved processen forud for vedtagelse af forslag om en skolenedlæggelse, hvor forslaget skal offentliggøres med en tilhørende kort beskrivelse, herunder oplysninger om forslagens konsekvenser for den fremtidige skolestruktur i kommunen.³⁹ Det ses også i lov om private fællesveje, hvor et forslag om nedlæggelse eller omlægning af en privat fællesvej

³⁴ Privatvejslovens §§ 17 og 48 (lovbekendtgørelse nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer).

³⁵ § 3 i kystbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 267 af 11. marts 2009).

³⁶ Vejbidragslovens § 13 (lovbekendtgørelse nr. 1104 af 16. september 2010) indeholder krav om, at forslag om pålæg af vejbidrag eller omfordeling heraf skal fremlægges ”på et sted, der er bekvemt for beboerne”. Kommunen skal i stedlige blade orientere om denne fremlæggelse. Vejbidragsloven er foreslået ophævet i forslag lov om offentlige veje m.v.

³⁷ Folketings Tidende (elektronisk udgave), lovforslag nr. 13 som fremsat 10. november 2011 under folketingssamling 2011-2012, side 7 f.

³⁸ Folketings Tidende (elektronisk udgave), lovforslag nr. 13 som fremsat 10. november 2011 under folketingssamling 2011-2012, side 10.

³⁹ § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 700 af 23. juni 2014 om proceduren ved nedlæggelse af en folkeskole.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

skal indeholde oplysninger om det nærmere retsgrundlag, herunder muligheden for at indbringe sagen for taksationsmyndighederne.⁴⁰

Bestemmelserne kan indeholde detaljerede krav til, hvilke oplysninger der skal indgå i høringsen. Eksempelvis skal kommunen i ansøgningssager om godkendelse af såkaldte listevirksomheder efter modtagelse af ansøgning offentliggøre oplysninger om godkendelsesmyndighedens navn og adresse, virksomhedens navn og beliggenhed, oplysning om, hvad der søges godkendelse til, oplysning om, at enhver har ret til at se ansøgningsmaterialet, og at enhver har ret til at kommentere ansøgningen inden for en nærmere fastsat frist på 3 til 6 uger fra offentliggørelsen. Der skal også være oplysninger om, hvortil kommentarer og spørgsmål kan rettes, hvornår, hvor og hvordan ansøgningsmaterialet vil blive stillet til rådighed, oplysning om, at enhver inden for en nærmere fastsat frist på 3 til 6 uger fra offentliggørelsen kan anmode om at få tilsendt udkast til afgørelse, når det foreligger, og at alle har ret til at kommentere udkast til afgørelse inden for en frist på to uger fra modtagelsen af udkastet, samt hvis ansøgningen vedrører et projekt, som er omfattet af proceduren for projekter, der indebærer risiko for grænseoverskridende følger, oplysninger herom.⁴¹

Uden for kategorien af regler om, hvilket materiale og oplysninger der skal indgå i høringsen, er krav til forslagens indhold, da regler om dette ikke på samme måde er knyttet til selve høringsprocessen, men har et videre sigte af mere materiel karakter i forhold til beslutningens indhold. Bestemmelser om hvilket indhold f.eks. en kommuneplan eller et forslag om udpegnings af diger, der fremover skal være beskyttet mod ændringer efter museumsloven, betragtes således ikke som regler, der direkte vedrører høringsprocessen.⁴²

For nogle høringsprocedurer på miljø- og planområdet samt for proceduren for nedlæggelse af en folkeskole kan et medlem af kommunalbestyrelsen eller regionsrådet, der har forlangt sin afvigende mening vedrørende et planforslag tilført rådets beslutningsprotokol, forlange, at den afvigende mening offentliggøres samtidigt med forslaget sammen med en kort begrundelse, der udarbejdes af medlemmet.⁴³

4.4.3.3. Høringsperiodens længde

Et grundlæggende fællestræk for lovgivningens høringsregler er, at reglerne typisk beskriver længden af høringsperioden. Hvis høringsreglen ikke indeholder en nærmere regulering af høringsperiodens længde, er det kommunen og regionen, der fastsætter en frist for at gøre indsigelser eller komme med bemærkninger, inden beslutningen træffes.

Høringsperioden spænder typisk fra to til mindst otte uger, men der er også eksempler på en høringsfrist på seks måneder.⁴⁴ Eksempler på mindst otte ugers høringsfrist er udpegnings af

⁴⁰ § 73, stk. 2, og § 74, stk. 2, i lov om private fællesveje (lovbekendtgørelse nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer). Se tillige § 6 i bekendtgørelse 1318 af 21. december 2011 om vandforsyningsplanlægning, hvor der som led i høringsproceduren skal oplyse om, at den endelige vedtagne vandforsyningsplan ikke kan påklages.

⁴¹ § 16 i bekendtgørelse nr. 669 af 18. juni 2014 om godkendelse af listevirksomhed.

⁴² Planlovens § 11 a (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer). § 3, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 1190 af 26. september 2013 om beskyttede sten- og jorddiger og lignende.

⁴³ F.eks. planlovens § 24, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer) samt § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 700 af 23. juni 2014 om proceduren ved nedlæggelse af en folkeskole.

⁴⁴ § 7, stk. 5, i lov nr. 950 af 3. juli 2013 om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer, hvorefter kommunalbestyrelsens fastsætter en frist på mindst seks måneder til at komme med indsigelser mod forslag til risikostyringsplaner, der udarbejdes og offentliggøres hvert sjette år, jf. lovens § 7, stk. 3.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

diger, der fremover er beskyttet efter museumsloven, nedlæggelse af en folkeskole og forslag til en handleplan for gennemførelse af en kommunes vandplan.⁴⁵ Det samme gælder for forslag til lokal- og kommuneplaner, hvor der dog som frikommuneforsøg siden 2012 har været mulighed for med miljøministerens godkendelse at fravige fristen for indsigelser mod visse lokalplanforslag, når der foretages mindre ændringer i den pågældende lokalplan.⁴⁶

På baggrund af forarbejder til høringsreglerne og ministeriets beskrivelse af høringsreglerne er det ikke muligt at finde en nærmere forklaring på variationerne i høringsperiodens længde. I lovgivningen er der dog en generel tendens til, at varigheden af høringsproceduren er kortere, når proceduren har karakter af kontradiktion end ved projektoffentlighed. Dette kommer særligt til udtryk i lov om private fællesveje, hvor der som udgangspunkt er fastsat en høringsproces af mindst otte ugers varighed, der dog kan ændres til mindst tre uger, såfremt forslaget efter kommunens vurdering alene har betydning for ejerne af de ejendomme, der grænser op til den vej, der foreslås nedlagt eller omlagt.⁴⁷ En forklaring herpå kan muligvis være, at kontradiktion gennemføres ved en målrettet høring af de berørte borgere m.v., mens der ved projektoffentlighed foretages offentliggørelse, der kan begrunde et behov for længere tid, da det ikke på samme måde kan forventes, at de pågældende borgere bliver bekendt med høringen straks ved offentliggørelsen.

Mange af reglerne om høringsprocessens varighed er beskrevet som minimumskrav. Det er eksempelvis almindeligt, at høringsperioden beskrives som mindst otte uger. Der er dog også høringsregler, der ved en præcis angivelse af høringsprocedurens varighed må forstås som, at de angiver en maksimal længde af høringsprocessen. Dette gælder f.eks. for godkendelse af listevirksomhed, hvor offentligheden kan komme med indvendinger inden for en periode for tre til seks uger samt ved vedtagelse af miljøtilsynsplan, hvor der kan gøres indsigelser mod det offentliggjorte forslag inden for fire uger.⁴⁸ Ministeriets beskrivelse af høringsreglerne har ikke givet indtryk af, om disse regler er fastlagt ud fra hensyn til, at beslutningsprocessen ikke trækker unødigt ud. Men da en del af reglerne angår ansøgningssager, må der være en interesse for ansøgeren i at få behandlet ansøgningen indenfor rimelig tid.⁴⁹

4.4.4. Den videre proces

En mindre del af høringsreglerne har bestemmelser, der handler om processen efter høringsperiodens udløb. Det kan f.eks. være i form af en karensperiode, således at der skal gå et bestemt tidsrum fra høringsfristens udløb, inden den endelige beslutning må vedtages. Dette gælder f.eks. for vedtagelse af et lokalplanforslag, der først kan vedtages fire uger efter udløbet af høringsperiodens udløb.⁵⁰

Det kan også være, at kommunalbestyrelsen skal tage stilling til indkomne hørings svar inden vedtagelsen af den endelige beslutning. Dette gælder f.eks. efter høring over forslag til en

⁴⁵ § 31 b i Miljømålsloven (lovbekendtgørelse nr. 932 af 24. september 2009 med senere ændringer).

⁴⁶ § 23 i lov om frikommuner (lovbekendtgørelse nr. 1027 af 20. august 2013 med senere ændringer).

⁴⁷ § 73, stk. 2, og § 74, stk. 2, i lov om private fællesveje.

⁴⁸ § 16 i bekendtgørelse nr. 669 af 18. juni 2014 om godkendelse af listevirksomhed. § 3, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 497 af 15. maj 2013 om miljøtilsyn.

⁴⁹ § 16 i bekendtgørelse nr. 669 af 18. juni 2014 om godkendelse af listevirksomhed. Se tillige planlovens § 20 om ansøgning om dispensation fra lokalplan og § 10 i bekendtgørelse nr. 1451 af 11. december 2007 om vandindvinding og vandforsyning.

⁵⁰ § 27 i planloven (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer).

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

kommunes strategi for kommuneplanlægning.⁵¹ Tilsvarende skal kommunalbestyrelsen tage stilling til indkomne høringssvar til forslag om udpegning af diger, der fremover skal være beskyttet efter museumslovens regler. Kravet om aktiv stillingstagen har i dette tilfælde formentlig en sammenhæng med, at kommunalbestyrelsens beslutning skal sendes til Kulturstyrelsen, der inden for en frist af 12 uger kan gøre indsigelse mod beslutningen.⁵²

Der er ikke noget generelt krav om underretning om den endelige beslutning til de borgere m.v., der har gjort indsigelser mod et forslag eller er kommet med bemærkninger hertil som led i en høringsprocedure. En sådan pligt følger dog af enkelte bestemmelser på visse områder. Eksempelvis skal den, der rettidigt har fremsat bemærkninger i sager om meddelelse af dispensation fra bestemmelser i en lokalplan, orienteres om den endelige beslutning.⁵³

Formålet med de nævnte regler fremstår ikke klart, og de er ikke nærmere belyst af ressortministeriernes beskrivelse af høringsreglerne. Der kan formentlig peges på, at reglerne på forskellig vis kan bidrage til, at høringssvarene inddrages i beslutningsprocessen. Det kan enten være tilfældet ved krav om en aktiv stillingstagen eller en karenperiode, der sikrer, at det forslag, der er sendt i høring, ikke straks kan vedtages efter høringsperiodens udløb. Fælles for de nævnte regler er imidlertid, at de ikke påvirker kommunalbestyrelsens eller regionsrådets beslutningskompetence. Reglerne har således ikke, som nævnt ovenfor, en sådan karakter, at de sikrer en reel inddragelse af høringssvarene.

Enkelte høringsregler har bestemmelser om, at der skal iværksættes en ny høringsproces, hvis der sker væsentlige ændringer af et forslag til en beslutning efter en gennemført høring. Det gælder f.eks. for vedtagelse af lokalplanforslag, hvor der skal gennemføres en ny høringsprocedure, hvis et offentliggjort forslag efter høringsproceduren bliver ændret på en sådan måde, at der reelt foreligger et nyt forslag.⁵⁴ Det gælder også for vedtagelse af handleplaner for realisering af kommunale vandplaner.⁵⁵ Hvis ændringerne i forslaget til en sådan handleplan er væsentlige men ikke har karakter af et egentligt nyt forslag, skal der iværksættes en høring over ændringerne med en frist på mindst fire uger til at komme med bemærkninger i stedet for mindst otte uger, som høringsperioden skal strække sig over, hvis der reelt er tale om et nyt forslag.⁵⁶

Reglerne kan være af mere kontradiktorisk karakter, hvilket vil sige, at der skal foretages en ny høring, hvis der efter en høring foretages ændringer i forslaget, som på væsentlig måde berører andre borgere end dem, der ved indsigelser har foranlediget ændringer. Denne bestemmelse forhindrer situationer, hvor en påtænkt beslutning efter en høring ændres på en sådan måde, at borgere m.v., der ikke oprindeligt havde anledning til at gøre indsigelse, får anledning hertil på grund af ændringerne. Et eksempel på en sådan pligt til fornyet høring af dem, der bliver berørt af ændringer, findes ved processen for godkendelse af en kommunes

⁵¹ § 23 a, stk. 5, i planloven (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer).

⁵² § 4 i bekendtgørelse nr. 1190 af 26. september 2013 om beskyttede sten- og jorddiger og lignende.

⁵³ § 20, stk. 3, i planloven (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer). Se tillige lovens § 33, stk. 4.

⁵⁴ § 27, stk. 2, sidste pkt., i planloven (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer).

⁵⁵ § 46 c, stk. 3, i miljøloven (lovbekendtgørelse nr. 932 af 23. september 2009 som ændret ved lov nr. 514 af 27. maj 2013 om ændring af miljøloven).

⁵⁶ § 46 c, stk. 2, i miljøloven (lovbekendtgørelse nr. 932 af 23. september 2009 som ændret ved lov nr. 514 af 27. maj 2013 om ændring af miljøloven).

risikostyringsplaner i relation til oversvømmelse fra vandløb og søer.⁵⁷ Tilsvarende gælder for en regions vedtagelse af en råstofplan.⁵⁸

4.5. Konklusion

Der ses ikke nogen klar linje for, hvilke kriterier der har betydning for, hvorvidt der er fastsat høringsregler ved lov, eller om kommuner og regioner selv kan afgøre om, der skal ske en inddragelse af offentligheden. Denne manglende linje gælder for både regler om inddragelse af den brede offentlighed, i form af projektoffentlighed, regler om inddragelse af særligt berørte borgere m.v., i form af kontradiktion, samt regler om inddragelse af særlige råd og organisationer, herunder f.eks. handicap- og ælde råd.

Hvis der er beskrevet et formål med en høringsregel, er formålet ofte angivet som hensynet til inddragelsen af offentligheden. Mere specifikt kan der dog i lovgivningen findes støtte for, at inddragelsen har til formål at sikre offentlighedens medindflydelse, at sikre muligheden for at varetage private interesser, at skabe medejerskab og understøtte den videre gennemførelse af den vedtagne beslutning samt at forbedre beslutningsgrundlaget ved inddragelse af relevant viden.

Selve høringsreglernes indhold kan inddeles i fire overordnede dele. Først og fremmest fastlægger reglerne, hvad der skal høres over - ofte i form af konkrete beslutningsforslag. Dernæst fastlægger reglerne, hvem der skal høres. Her kan der som udgangspunkt sondres mellem høring af offentligheden og særligt berørte borgere m.v. For det tredje ses ofte en nærmere regulering af processen – bl.a. i forhold til høringsperiodens længde, offentliggørelsesmåden m.v. I en mindre del af reglerne ses der for det fjerde en nærmere regulering af den videre proces med fokus på, hvordan høringssvar indgår i beslutningsprocessen og hvilken tilbagemelding, der skal ske til dem, der har bidraget med høringssvar.

⁵⁷ § 8, stk. 2, i lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer (lovbekendtgørelse nr. 950 af 3. juli 2013). Se tillige § 27, stk. 2, pkt., i planloven (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013).

⁵⁸ § 6 a, stk. 5, 2. pkt., i lov om råstoffer (lovbekendtgørelse nr. 657 af 27. maj 2013 med senere ændringer).

5. Analyse fra et administrativt perspektiv

5.1. Indledning

Serviceeftersynet fra et administrativt perspektiv er gennemført som en undersøgelse af de praktiske erfaringer med anvendelsen af fem udvalgte kommunale høringsprocedurer og en regional høringsprocedure.

Undersøgelsen har haft til formål at belyse myndighedernes proces i forhold til de seks udvalgte høringsprocedurer fra de indledende overvejelser om den påtænkte beslutning til inddragelse af de indkomne høringssvar i den endelige beslutning. Derudover er der også indhentet input vedrørende høringsprocedurer generelt.

Rammen for undersøgelsen omfatter både det politiske niveau, som træffer beslutninger på baggrund af bl.a. høringssvar, og forvaltningen, som gennemfører høringsproceduren administrativt.

Der er gennemført markstudier af de seks udvalgte regler i Assens, Aarhus og Roskilde kommuner samt Region Midtjylland. Kommunerne er valgt ud fra repræsentativitet i forhold til geografi og befolkningsstørrelse. Undersøgelsens validitet skal dog ses i lyset af, at de seks høringsprocesser er undersøgt i en så lille andel af henholdsvis kommuner og regioner, at undersøgelsen ikke i sig selv er repræsentativ.

Indsamlingen af data til analysen er sket via gruppeinterviews med politikere i de udvalgte kommuner og regionen med henblik på at afdække politikernes holdninger til og erfaringer med høringsregler og –processer. Derudover er der gennemført semistrukturerede kvalitative interviews med de sagsbehandlere, som varetager høringsprocesserne i de udvalgte kommuner og regionen, og der har været afholdt fælles sessioner med sagsbehandlere og andre udvalgte ansatte for at drøfte forskelle og ligheder på tværs af høringsreglerne, samt for at få input til bedre inddragelse og forslag til fremadrettet indretning af høringsprocedurer.

Høringsregler der er indgået i markstudiet
<p>Kommunale høringsregler</p> <ul style="list-style-type: none"> • § 23 a i planloven om vedtagelse af forslag til en kommunal planstrategi • §§ 24-27 i planloven om vedtagelse af planforslag (lokalplan m.v.)

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

- § 25 i bekendtgørelse om vandløbsregulering og –restaurering om vedtagelse af forslag til restaureringsprojekt
- § 33 i lov om private fællesveje om vedtagelse af forslag til vejudlæg
- § 30 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område om inddragelse af ældre-råd

Regional høringsregel

- § 6 a i lov om råstoffer om vedtagelse af forslag til råstofplan

De seks høringsregler er udvalgt på baggrund af indstillinger fra KL og Danske Regioner med henblik at sikre en variation af reglernes indhold samt i forhold til at kunne belyse udvalgets arbejdssteser.⁵⁹

Undersøgelsen er foretaget af konsulentfirmaet Rambøll Management Consulting i september 2014.

I det følgende gennemgås først observationer og konklusioner om høringsprocedurer fra det politiske niveau fra Rambøll Management Consultings rapport. Derefter gennemgås i afsnit 5.3. de centrale observationer og konklusioner vedrørende anvendelsen af de seks høringsregler i praksis. Det bemærkes i den sammenhæng, at undersøgelsen har taget udgangspunkt i den procedure, som i praksis følges i de adspurgte kommuner, og ikke stringent i den procedure, der følger af høringsreglerne. Observationerne og konklusionerne er derfor i mange tilfælde præget af, at kommunerne og regionen foretager en videre inddragelse af offentligheden, end hvad følger af de pågældende høringsregler. Dette gælder særligt i forhold til den tidlige inddragelse af relevante aktører, inden der er udarbejdet et beslutningsforslag, som danner genstand for den formelle høring. Derefter fremhæves i afsnit 5.4. en række tværgående observationer på baggrund af undersøgelsen af de seks høringsprocedurer. I afsnit 5.5. sammenfattes konklusionerne på analysen af det administrative perspektiv. Afsnit 5.6. gengiver de erfaringer, som kommunerne og regionen som led i undersøgelsen har fremhævet som særlig værdifulde i relation til inddragelse af offentligheden.

Det bemærkes, at når der i dette kapitel beskrives, hvad politikere, kommuner eller regioner mener eller gør om konkrete emner, så er der alene tale om de adspurgte politikere, kommuner og region.

5.2. Høringsprocesserne i politikernes perspektiv

For at afdække politikernes holdninger til og erfaringer med høringsprocesser er der gennemført særskilte gruppeinterviews med politikere i de udvalgte kommuner og regionen.

⁵⁹ Der henvises herom til kapitel 3, afsnit 3.5.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Undersøgelsen af politikernes syn på høringsprocesserne viser, at de adspurgte politikere oplever, at de formelle høringsprocesser ikke fungerer hensigtsmæssigt i forhold til at skabe kontakt og komme i dialog med borgerne. Flere foretrækker således mere uformelle inddragelsesformer, som sikrer en mere direkte dialog med interesserede borgere. Samtidig finder de adspurgte politikere, at høringer i visse tilfælde er væsentlige, fordi de kan give en perspektivering på forvaltningens forslag og medføre nogle debatter, som ellers ikke ville blive taget. De kan også bidrage med ny information, som har betydning for vurderingen af forslaget, f.eks. i forhold til oplysninger om faktuelle forhold.

De adspurgte politikere ser den løbende inddragelse af borgerne i beslutningsprocesserne, f.eks. i form af høringer, som en meget central og væsentlig del af det repræsentative demokrati. Der peges på, at inddragelsen kan være med til at skabe ejerskab blandt borgerne til de beslutninger, som politikerne træffer. De adspurgte politikere har et stærkt ønske om at inddrage borgerne, men ser ikke de formelle høringer som den optimale form.

Flere af de adspurgte politikere konstaterer, at høringsformen kan have betydning for, hvem der svarer, og mange peger på, at man med fordel kan anvende andre former for inddragelse end de traditionelle høringer.

Politikerne peger også på, at tidlig involvering af borgerne i processen er nødvendig, hvis borgerne skal være med til at opstille alternativer til de forslag, som forvaltningen fremsætter, og ikke kun i den afsluttende formelle høring.

De adspurgte politikere giver udtryk for, at man ønsker at arbejde med forskellige former for inddragelse, og at man ønsker at kunne variere formen afhængig af sagens indhold. Der peges på, at man med fordel kunne indarbejde en højere grad af fleksibilitet i høringsreglerne, så man f.eks. får mulighed for at differentiere længden af høringsperioden afhængigt af sagens karakter og den forudgående proces.

5.3. Anvendelsen af de seks udvalgte høringsprocedurer i praksis

I dette afsnit gennemgås centrale observationer og konklusioner fra markstudierne vedrørende anvendelsen af de seks udvalgte høringsregler i praksis.

5.3.1. Kommunal planstrategi

Minimum en gang hvert fjerde år skal kommunerne vedtage en planstrategi, der fastlægger de overordnede linjer for senere vedtagelse af kommuneplanen eller ændringer hertil.

Planlovens § 23a fastsætter, at planstrategien skal offentliggøres, og at der skal gives offentligheden en frist på mindst otte uger til at komme med ideer, forslag m.v. og kommentarer til den offentliggjorte strategi.⁶⁰

⁶⁰ Jf. lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013, som ændret ved lov nr. 80 af 28. januar 2014.

§ 23 a i planloven (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer)

§ 23 a. Kommunalbestyrelsen skal inden udgangen af den første halvdel af den kommunale valgperiode offentliggøre en strategi for kommuneplanlægningen. Kommunalbestyrelsen kan i øvrigt offentliggøre en sådan strategi, når den finder det nødvendigt eller hensigtsmæssigt. Offentliggørelse kan ske udelukkende digitalt. Samtidig med offentliggørelsen sendes den vedtagne strategi til miljøministeren og øvrige statslige, regionale og kommunale myndigheder, hvis interesser berøres, samt til lokale kulturmiljøråd.

Stk. 2. Den i stk. 1 nævnte strategi skal indeholde oplysninger om den planlægning, der er gennemført efter den seneste revision af kommuneplanen, kommunalbestyrelsens vurdering af og strategi for udviklingen samt en beslutning om enten

- 1) at kommuneplanen skal revideres i sin helhed, eller
- 2) at der skal foretages en revision af kommuneplanens bestemmelser for særlige emner eller områder i kommunen og af, hvilke dele af kommuneplanen der genvedtages for en ny 4-års-periode.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens beslutning efter stk. 2, skal træffes i et møde.

Stk. 4. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen, der har forlangt sin afvigende mening vedrørende den i stk. 2 nævnte revisionsbeslutning tilført kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, kan forlange, at den afvigende mening offentliggøres samtidig med strategien med en kort begrundelse, der affattes af medlemmet.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen fastsætter en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af ideer, forslag m.v. og kommentarer til den offentliggjorte strategi.

Stk. 6. Efter udløbet af fristen efter stk. 5 tager kommunalbestyrelsen stilling til de fremkomne bemærkninger. Kommunalbestyrelsen kan i forbindelse hermed vedtage ændringer af den offentliggjorte strategi.

Stk. 7. Kommunalbestyrelsen foretager offentlig bekendtgørelse af, om der er vedtaget ændringer af strategien, og sender et eksemplar af den offentliggjorte bekendtgørelse til de myndigheder, som er nævnt i stk. 1. Offentlig bekendtgørelse kan ske udelukkende digitalt.

Undersøgelsen af administrationen af høringsprocessen viser, at der forud for selve høringsprocessen foretages en konkret vurdering af, hvem der har interesse i sagen med henblik på at inddrage de relevante aktører i en dialog om de væsentlige elementer i den kommende plan. De centrale aktører inddrages således tidligt i processen og lang tid før den formelle høringsproces i medfør af § 23 a begynder. Herefter gennemføres der i nogle kommuner en form for for-høring eller borgerinddragelse, hvor borgerne får mulighed for at komme med input og tilkendegivelser. Derefter bliver den politiske behandling afsluttet med byrådets vedtagelse af strategien og afsluttes med den formelle høringsproces i medfør af § 23 a.

De adspurgte kommuner oplever, at det primært er i forbindelse med den indledende inddragelse, at borgere og andre interessenter har de bedste muligheder for at få indflydelse på planstrategien.

Ifølge de adspurgte kommuner er der en høj inddragelse af interessenter tidligt i forløbet, men for den brede offentlighed opleves processen lukket, idet det typisk er organiserede aktører og ikke borgere, som inviteres til bilaterale drøftelser eller for-høringer med kommunen

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

undervejs i udarbejdelsen af strategien. Borgerne involveres normalt først i den formelle høringsproces.

De adspurgte kommuner oplever et begrænset borgerengagement i forbindelse med vedtagelsen af de overordnede strategier. Det er vanskeligt at engagere borgerne i disse anliggender, og det er primært de borgere, som bliver direkte berørt af beslutningerne, som deltager.

Det følger af lovbestemmelsen, at kommunalbestyrelsen fastsætter en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af ideer, forslag m.v. og kommentarer til den offentliggjorte strategi. De adspurgte kommuner oplever ikke høringsfristen på mindst otte uger som et problem og i visse tilfælde forlænges tidsfristerne, hvis de otte uger falder hen over ferie eller helligdage. En af de adspurgte kommuner foreslår dog, at høringsperioden forkortes til 4 uger, da der sjældent ændres på strategien på dette tidspunkt.

Der er stor forskel på, hvor mange hørings svar kommunerne får ind. Annoncering og det fokus, man giver høringen fra kommunens side, synes at have betydning for, hvor mange svar man får ind. Generelt er der dog ikke den store interesse blandt borgerne for planstrategien.

5.3.2. Planforslag

Planlovens §§ 24-27 regulerer den samlede høringsprocedure i forbindelse med vedtagelse af kommune- og lokalplaner.

Høringsproceduren er delt op i en høring rettet mod den brede offentlighed (planlovens § 24), høring af relevante myndigheder (planlovens § 25) samt høring af ejere af ejendomme, der berøres af planforslaget samt visse foreninger og organisationer m.v. (planlovens § 26).

§§ 24-27 i planloven (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 som ændret ved lov nr. 80 af 28. januar 2014)

§ 24. Efter kommunalbestyrelsens vedtagelse af et planforslag offentliggøres dette. Kommunalbestyrelsen skal samtidig offentliggøre den tilhørende redegørelse. Offentliggørelse kan ske udelukkende digitalt. Ved offentliggørelsen skal der oplyses om fristen efter stk. 3. Ved offentliggørelsen af kommuneplanforslag og ændringer hertil skal der oplyses om reglerne i § 12, stk. 2 og 3. Ved offentliggørelse af lokalplanforslag skal der oplyses om reglerne i § 17.

Stk. 2. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen, der har forlangt sin afvigende mening vedrørende planforslaget tilført rådets beslutningsprotokol, kan forlange, at den afvigende mening offentliggøres samtidig med forslaget tillige med en kort begrundelse, der affattes af medlemmet. Samme ret har et udvalgsmedlem vedrørende planforslag, der vedtages af et stående udvalg eller økonomiudvalget.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen fastsætter en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af indsigelser m.v. mod planforslaget.

§ 25. Samtidig med offentliggørelsen efter § 24 sendes planforslaget til miljøministeren og øvrige statslige, regionale og kommunale myndigheder, hvis interesser berøres af forslaget, og til den berørte nationalparkfond oprettet efter lov om nationalparker.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Stk. 2. Forslag til kommuneplaner og lokalplaner, der omfatter områder med kulturmiljøinteresser, skal samtidig med offentliggørelsen sendes til det lokale kulturmiljøråd.

§ 26. Samtidig med offentliggørelsen efter § 24 af et forslag til lokalplan skal kommunalbestyrelsen give skriftlig underretning herom til:

- 1) ejerne af de ejendomme, der er omfattet af forslaget, og lejerne i og brugerne af disse ejendomme,
- 2) ejerne af ejendomme uden for forslagets gyldighedsområde og lejerne i og brugerne af sådanne ejendomme i den udstrækning, hvor forslaget efter kommunalbestyrelsens skøn har væsentlig betydning for dem, og
- 3) de foreninger og lignende med lokalt tilhørsforhold og klageberettigede landsdækkende foreninger og organisationer, jf. § 59, stk. 2, som over for kommunalbestyrelsen har fremsat skriftlig anmodning om at blive underrettet om lokalplanforslag.

Stk. 2. Hvis forslaget indeholder bestemmelser om servitutforfald efter § 15, stk. 2, nr. 16, skal kommunalbestyrelsen så vidt muligt give underretning herom til de påtaleberettigede efter servituddokumentet.

Stk. 3. Underretningen skal oplyse om fristen efter § 24, stk. 3, og indeholde eventuelle mindretalsudtalelser efter § 24, stk. 2, samt oplyse om reglerne i § 17.

§ 27. Efter udløbet af fristen efter § 24, stk. 3, kan kommunalbestyrelsen vedtage forslaget endeligt, jf. dog § 3, stk. 5, og §§ 28, 29 a og 29 b. Hvis der rettidigt er fremsat indsigelser m.v. mod et lokalplanforslag, kan vedtagelsen af lokalplanen tidligst ske 4 uger efter udløbet af indsigelsesfristen.

Stk. 2. I forbindelse med den endelige vedtagelse af planen kan der foretages ændring af det offentliggjorte planforslag. Berører ændringen på væsentlig måde andre myndigheder eller borgere end dem, der ved indsigelse har foranlediget ændringen, kan vedtagelsen af planen ikke ske, før de pågældende har fået lejlighed til at udtale sig. Ved væsentlige ændringer i et forslag til kommuneplan skal miljøministeren have lejlighed til at udtale sig. Kommunalbestyrelsen fastsætter en frist herfor. Hvis ændringen er så omfattende, at der reelt foreligger et nyt planforslag, skal dette offentliggøres m.v. efter reglerne i §§ 24-26.

Undersøgelsen af administrationen af høringsprocessen viser, at processen ofte indledes med for-høringer eller bilaterale drøftelser med de berørte parter, inden planforslaget vedtages formelt og sendes i formel høring. I de større projekter er der en stor grad af borgerinddragelse samt møder med dialogparter m.fl., mens der i mindre projekter kan være tale om bilaterale møder mellem forvaltning og berørte borgere eller virksomheder.

De adspurgte kommuner angiver, at det især er i de indledende drøftelser, at parterne har mulighed for at påvirke beslutningsprocessen.

De adspurgte kommuner anvender typisk den fastsatte minimale tidsfrist på otte uger til at komme med indsigelser mod planforslaget. Det kan af og til for bygherrerne opleves som en meget lang tidsfrist, da de ofte er utålmodige efter at få igangsat det byggeprojekt, som er årsagen til det nye planforslag.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Der er fastsat i planlovens §§ 25 og 26, at der skal ske direkte underretning til en lang række parter og interessenter, herunder ejere, lejere og brugere af de ejendomme, som berøres af forslaget, eller som forslaget har væsentlig betydning for. De adspurgte kommuner har typisk en fast liste over mulige høringsparter, som man anvender. De omkringliggende naboer inddrages sædvanligvis altid, men det er en konkret vurdering, om planforslaget også kan få væsentlige konsekvenser for andre.

De adspurgte kommuner oplever, at kompleksiteten i de store planer ofte gør det vanskeligt for borgerne at overskue både processen og sagens indhold. Omfanget af høringen og arbejdet i forbindelse med høringen varierer meget fra kommune til kommune og fra plan til plan.

De adspurgte kommuner oplever, at der i den formelle høringsproces ofte kun kommer få svar, og at de primært fører til mindre rettelser.

De adspurgte kommuner er generelt positive over for processen i høringsreglerne i forbindelse med vedtagelse af planforslag. Selv om parterne i mange tilfælde inddrages, inden den formelle høringsproces påbegyndes, opleves de formelle regler ikke som en hæmsko. Reglerne opleves som en måde at sikre borgerne en mulighed for at gøre indsigelser inden den endelige godkendelse – en form for 'nødbremse'. Den egentlige dialog om indholdet af planforslaget finder dog sted, inden forslaget sendes i den formelle høring i medfør af planlovens §§ 24-26.

Det er desuden værd at bemærke, at de adspurgte kommuner sjældent oplever behov for at anvende de mange særbestemmelser i reglerne, herunder kravet om ny høring ved væsentlige ændringer.

5.3.3. Vandløbsrestaurering

Vandløbsrestaurering omfatter vandløbsprojekter, som har til formål at fjerne spærringer og genåbne rørlagte vandløbsstrækninger for at forbedre levevilkårene for den lokale fauna og indfri kravene i de statslige vandplaner. Bekendtgørelse om vandløbsregulering og -restaurering § 25 fastslår en pligt til at fremlægge vandmyndighedens (kommunalbestyrelsens) forslag til et restaureringsprojekt.⁶¹

§ 25 i bekendtgørelse nr. 1436 af 11. december 2007 om vandløbsregulering og -restaurering m.v., som ændret ved bekendtgørelse nr. 1362 af 21. december 2011

⁶¹ Bekendtgørelse nr. 1436 af 11. december 2007, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1362 af 21. december 2011. Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i lov om vandløb (lovbekendtgørelse nr. 1208 af 30. september 2013).

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

§ 25. Forslag til restaureringsprojekt fremlægges for offentligheden til gennemsyn i mindst 8 uger. Fremlæggelse kan ske udelukkende på vandløbsmyndighedens hjemmeside. Bredejere og andre interesserede underrettes skriftligt om fremlæggelsen.

Stk. 2. Forslaget sendes samtidig til udtalelse hos berørte myndigheder og til de klageberettigede organisationer.

Stk. 3. Det meddeles samtidig, at eventuelle indsigelser og ændringsforslag kan indgives til vandløbsmyndigheden inden for 8 ugers fristen.

Stk. 4. Vandløbsmyndigheden kan holde offentligt møde om sagen.

Undersøgelsen af administrationen af høringsprocessen viser, at reglerne primært anvendes i forbindelse med mindre projekter med relativt få aktører. Der er typisk en høj grad af inddragelse og dialog med de involverede aktører, og inddragelsen sker helt fra start. Konkret indledes processen med kontakt til de relevante aktører, typisk de involverede bredejere, som præsenteres for en skitse eller en idé til den påtænkte vandløbsrestaurering. Det sker typisk via bilaterale møder. Her indhentes ideer og kommentarer fra aktørerne, som indarbejdes i forslaget. På baggrund af dette udarbejdes et konkret forslag, som igen vendes med de berørte aktører. Ofte forsøger kommunen at indgå en aftale om vilkårene for projektet. Herefter foretages eventuelle tilretninger af forslaget, inden det formelt sendes i høring. Efter afsluttet høringsproces vedtages projektet.

De adspurgte kommuner oplever, at høringsfristen er unødigt lang, og der efterspørges en afkortning af høringsperioden til fire uger fremfor de otte uger, som fremgår af reglerne.

Reglerne angiver en række aktører, som skal høres i forbindelse med høringen. De adspurgte kommuner anvender typisk en liste med en række sædvanlige høringsparter, herunder dem som ifølge bestemmelserne skal høres. De adspurgte kommuner tilkendegiver imidlertid, at disse ville blive hørt, selv om de ikke var direkte indskrevet i bestemmelserne.

Der tilstræbes i høj grad indgåelse af frivillige aftaler mellem parterne, inden et forslag sendes i høring. Det lykkes ofte, og i de tilfælde er selve høringen mere en formalitet, og der kommer sjældent mange hørings svar.

De adspurgte kommuner angiver, at reglen generelt ikke bruges meget, og høringen opleves som overflødig, særligt da der er mulighed for at påklage afgørelsen efterfølgende.

5.3.4. Vejudlæg

Ved udlæg af nye private fællesveje skal kommunalbestyrelsen godkende et skitseprojekt, der angiver vejens linjeføring og bredde samt dens tilslutning til andre veje. Lov om private fællesveje § 33 fastlægger en høringsregel for denne type beslutninger.⁶²

§ 33 i lov nr. 1537 af 21. december 2010 om private fællesveje

§ 33. Før kommunalbestyrelsen efter § 27, stk. 1, godkender et vejudlæg, jf. § 26, stk. 1, eller træf-

⁶² Lov nr. 1537 af 21. december 2010 om private fællesveje med senere ændringer.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

fer beslutning om vejudlæg eller tildeling af vejrettigheder efter § 26, stk. 2, skal kommunalbestyrelsen offentliggøre projektet og fastsætte en frist på mindst 6 uger til at komme med indsigelser og ændringsforslag. Samtidig skal kommunalbestyrelsen sende den offentliggjorte tekst til samtlige grundejere, der berøres af projektet, og hvis rettigheder fremgår af tingbogen.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis kommunalbestyrelsen skønner, at vejudlægget eller tildelingen af vejret udelukkende har betydning for de ejendomme, der er omfattet af udlægget eller tildelingen.

Stk. 3. I tilfælde omfattet af stk. 2 skal kommunalbestyrelsen, før den træffer beslutning om vejudlæg eller tildeling af vejrettigheder efter § 26, stk. 2, gøre sagens parter bekendt med den påtænkte beslutning og fastsætte en frist på mindst 3 uger til at fremkomme med indsigelser og ændringsforslag. Afgørelse kan først træffes, når denne frist er udløbet. Afgørelsen skal meddeles til enhver, der berøres af den.

Stk. 4. Hvis kommunalbestyrelsen beslutter at foretage væsentlige ændringer i et tidligere offentliggjort projekt, skal det nye projekt offentliggøres, jf. stk. 1.

Undersøgelsen af administrationen af denne høringsprocedure viser, at der næsten ikke gennemføres høringer efter denne regel i de adspurgte kommuner. Det skyldes, at de store projekter typisk behandles som del af en lokalplan, og at høringen dermed sker som led i høringsprocessen for lokalplanen. I andre og mindre sager har afgørelsen kun betydning for én part, hvilket indebærer, at der ikke er pligt til at foretage en bred, offentlig høring, jf. § 33, stk. 2.

De adspurgte kommuner oplever ikke, at høringsfristerne er et problem.

Høringsparterne er typisk parterne i sagen, og det er kun sjældent andre interessenter, som inddrages. På grund af den ofte meget snævre kreds af parter i sagen kommer der kun sjældent hørings svar i denne type sager.

Da reglen kun sjældent bringes i anvendelse, peger flere af de adspurgte kommuner på, at den er overflødig.

5.3.5. Ældreråd

Det følger af § 30 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, at hver kommune skal etablere mindst ét ældreråd⁶³. I den enkelte kommune er det kommunalbestyrelsen, der i samarbejde med ældrerådet fastlægger de nærmere rammer for rådets virke, og herunder også hvordan og i hvilket omfang ældrerådet skal høres.

§ 30 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 1019 af 23. september 2014)

§ 30. I hver kommune etableres mindst ét ældreråd. Ældrerådets medlemmer vælges ved direkte valg. Ældrerådet rådgiver kommunalbestyrelsen i ældrepolitiske spørgsmål og formidler synspunkter mellem borgerne og kommunalbestyrelsen om lokalpolitiske spørgsmål, der vedrører de ældre.

⁶³ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 1019 af 23. september 2014).

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Stk. 2. Ældrerådet består af mindst 5 medlemmer, og for hvert medlem kan vælges en stedfortræder. Der kan ikke anvendes listeopstillinger eller indgås valgforbund i forbindelse med valg til ældreråd.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal i samarbejde med ældrerådet fastlægge de nærmere rammer for rådets virke, herunder aftale nærmere om, hvordan og i hvilket omfang ældrerådet skal høres. Såfremt der ikke kan opnås enighed om, hvordan og i hvilket omfang ældrerådet skal høres, skal kommunalbestyrelsen høre ældrerådet om alle forslag, der vedrører de ældre.

Bestemmelsen er atypisk i forhold til hovedparten af de øvrige høringsregler, der er omfattet af kommissoriet. For det første kan høringsforpligtelsens nærmere indhold bestemmes ved aftale og kan derfor være af varierende indhold. For det andet er der tale om en snæver høringsform i forhold til målgruppen for høringen, idet alene ældrerådet er genstand for høringen. Derved er der ikke tale om projektoffentlighed, idet der ikke gennemføres en bred høring rettet mod offentligheden som sådan.

Idet loven ikke regulerer det nærmere indhold af selve gennemførelsen af høringsforpligtelsen i form af proceskrav m.v. kan markstudier af reglen belyse, hvordan kommunerne indretter høringen, når lovgivningen ikke opstiller særlige proceskrav m.v.

Undersøgelsen af administrationen af denne høringsprocedure i praksis viser, at ældrerådene i de tre adspurgte kommuner overordnet fungerer meget ens. Der kan være forskelle på mødekadence og procedurer, men der er en række fælles kendetegn ved ældrerådernes virke. Rådene mødes med faste mellemrum, enten hver 14. dag eller én gang om måneden, og inddragelse sker ofte inden den formelle høringsproces, hvis en sådan gennemføres.

Der sidder mellem ni og 15 medlemmer i ældrerådene i de tre udvalgte kommuner.

Ældrerådene kan behandle alle sager, som vedrører ældre borgere i kommunen. Ældrerådene udarbejder for hver enkelt sag en udtalelse, som vedlægges sagen til kommunalbestyrelsens behandling. Ud over de mere formelle høringsprocesser har ældrerådene en tæt dialog med både byrådspolitikere og forvaltning. Typisk understøttes ældrerådets arbejde også administrativt af forvaltningen.

De adspurgte kommuner vurderer, at ældrerådene primært har en indirekte indflydelse på de politiske beslutninger. Dette sker typisk enten via den løbende dialog med politikerne eller ved at sætte emner med særlig betydning for de ældre på den politiske dagsorden. Ældrerådene leverer med andre ord input og holdninger til den politiske beslutningsproces og er derigennem med til at sætte ældrespørgsmålet på den politiske dagsorden. Flere i de adspurgte kommuner ser det som vigtigt og givtigt med repræsentation af en væsentlig gruppe borgere. Enkelte bemærker dog også, at det er en meget omkostningstung måde at gennemføre inddragelse på, og at man med fordel kunne målrette inddragelsen lidt mere, end tilfældet er i dag.

5.3.6. Råstofplan

En råstofplan fastlægger, hvor der i den pågældende region kan gives tilladelse til at indvinde regionens naturgivne råstoffer så som sand, grus, sten, kvartssand, ler, moler m.v. Der udarbejdes en ny råstofplan hvert 4. år. Lov om råstoffers § 6 a pålægger regionsrådet at foretage en høring før udarbejdelse af et forslag til råstofplan eller ændringer heri samt en høring over det endelige planforslag.⁶⁴

§ 6 a i lov om råstoffer (lovbekendtgørelse nr. 657 af 27. maj 2013, som ændret ved lov nr. 80 af 28. januar 2014)

§ 6 a. Før udarbejdelsen af et forslag til råstofplan eller ændringer hertil indkalder regionsrådet ideer, forslag m.v. med henblik på planlægningsarbejdet. Indkaldelse sker ved offentlig bekendtgørelse. Offentlig bekendtgørelse kan ske udelukkende digitalt.

Stk. 2. Indkaldelsen skal indeholde en beskrivelse af status på området og beskrivelse af hovedspørgsmål for den kommende planlægning. Indkaldelsen sker med en svarfrist på 8 uger.

Stk. 3. Regionsrådets forslag til råstofplan udsendes i offentlig høring med en frist på 8 uger til at fremsætte indsigelser. Offentlig høring kan ske udelukkende digitalt.

Stk. 4. En råstofplan kan ikke vedtages endeligt, hvis miljøministeren til varetagelse af statslige interesser har modsat sig dette skriftligt over for regionsrådet inden udløbet af indsigelsesfristen. Forslaget kan herefter først vedtages, når der er opnået enighed mellem parterne om de nødvendige ændringer.

Stk. 5. I forbindelse med den endelige vedtagelse af råstofplanen kan der foretages ændring af det offentliggjorte planforslag. Berører ændringen på væsentlig måde andre myndigheder eller borgere end dem, der ved indsigelse har foranlediget ændringen, kan vedtagelsen af planen ikke ske, før de pågældende har fået lejlighed til at udtale sig. Ved væsentlige ændringer i et forslag til råstofplan skal miljøministeren have lejlighed til at udtale sig. Regionsrådet fastsætter en frist herfor. Hvis ændringen er så omfattende, at der reelt foreligger et nyt planforslag, skal dette offentliggøres efter reglerne i stk. 3.

Stk. 6. Regionsrådet sørger for offentlig annoncering af den endeligt vedtagne råstofplan. Ved annonceringen skal der gives klagevejledning og oplysning om klagefrist. Offentlig annoncering kan ske udelukkende digitalt. Råstofplanen sendes samtidig til miljøministeren samt til øvrige myndigheder, hvis interesser berøres. Råstofplanen skal være offentligt tilgængelig.

Stk. 7. Regionsrådet gennemgår råstofplanen hvert fjerde år for at vurdere, om der er behov for justeringer eller revision. Til brug for vurderingen udarbejdes en redegørelse, som udsendes i offentlig høring i mindst 8 uger. Offentlig høring kan ske udelukkende digitalt. På dette grundlag beslutter regionsrådet, om der er behov for at udarbejde en ny råstofplan.

Stk. 8. Proceduren for udarbejdelse af tillæg til en råstofplan følger bestemmelserne i stk. 1-7.

Stk. 9. Miljøministeren kan i særlige tilfælde pålægge regionsrådet at tilvejebringe en råstofplan med et nærmere bestemt indhold.

Undersøgelsen af administrationen af høringsprocessen viser, at processen i den adspurgte region indledes med en orientering om den kommende proces til den del af råstofbranchen, som har haft ret til at indvinde råstoffer de foregående år. Her opfordres de til at komme med ønsker til nye råstofgraveområder. Der nedsættes desuden en følgegruppe, som omfatter re-

⁶⁴ Lov om råstoffer (lovbekendtgørelse nr. 657 af 27. maj 2013, som ændret ved lov nr. 80 af 28. januar 2014).

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

præsentanter for branchen, landbruget, Danmarks Naturfredningsforening, Vejdirektoratet, kommunerne i regionen og staten. Følgegruppen kan komme med input og ideer til idéfasen, og samtidig er det en måde at holde de respektive aktører informeret om processen for og det påtænkte indhold af den kommende råstofplan.

Efterfølgende udarbejdes der en redegørelse for den eksisterende råstofplan. Redegørelsen sendes ud i en 'for-offentlighedsfase' sammen med et debatoplæg, som kort skitserer, hvad en råstofplan skal indeholde, og præsenterer forslag til fremtidige råstofgraveområder, man har modtaget fra lodsejere og entreprenører, som gerne ser de pågældende arealer inddraget som fremtidige råstofgraveområder.

Borgerne opfordres til at komme med bemærkninger til disse eventuelle fremtidige råstofgraveområder eller komme med forslag til andre graveområder eller mere generelle kommentarer og input til den kommende råstofplan. Det tilbydes også at afholde et offentligt møde om råstofplanen, såfremt der er interesse for det. Offentliggørelsen af redegørelsen og invitationen til at komme med input sker digitalt på regionens hjemmeside, og ved at kommunerne i regionen lægger det på deres hjemmesider, og der informeres også om det i ugeaviserne. 'For-offentlighedsfasen' varer otte uger. Konkret modtog den adspurgte region 223 debatindlæg i forbindelse med offentlighedsfasen i 2011. De indkomne forslag samles i en hvidbog, som lægges på regionens hjemmeside.

På baggrund af de indkomne svar fra 'for-offentlighedsfasen' udarbejdes et forslag til en ny råstofplan, som sendes i offentlig høring i otte uger. Der nedsættes også en rådgivende gruppe af regionrådspolitikere, som indgår i en løbende dialog med forvaltningen undervejs i processen. Herudover afholdes et møde med samtlige kommuner i regionen for at informere og få input.

På baggrund af de indkomne høringssvar udarbejdes igen en hvidbog, som samler alle bemærkninger i resumeform. Den endelige råstofplan udarbejdes på baggrund af de indsamlede bemærkninger og tilkendegivelser og sendes til godkendelse i regionsrådet. Hvis forslag fjernes fra råstofplanen på baggrund af høringen af forslaget, kontaktes de aktører, som stod bag forslaget, og forelægges en forklaring på, hvorfor deres forslag er trukket ud. Når regionsrådet har godkendt planen, er der en klagefrist på fire uger. Hele processen fra start til vedtagelse tager over to år.

I den adspurgte region opleves høringsfristerne ikke som en hæmsko for høringsprocessen. Høringsfristerne udgør i sammenligning med de andre beslutningsprocesser en relativt lille del af den samlede beslutningsproces på over to år.

Høringsreglerne pålægger regionsrådet at høre visse borgere og myndigheder. Den adspurgte region har tilkendegivet, at der er tale om aktører, som man ville inddrage under alle omstændigheder – også selv om høringsreglerne ikke havde været der.

Derudover sker inddragelsen af disse aktører ofte i et langt større omfang, end der lægges op til i de formelle regler.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Den politiske godkendelse af råstofplanen sker i regionsrådet. Politikerne er imidlertid inddraget tidligere i processen. Den adspurgte region oplyser, at det tilstræbes, at alle regioner 'følges ad' i processen om at udarbejde nye råstofplaner, og man tilstræber også at anvende de samme terminologier. Det gør det nemmere for borgerne på tværs af regionerne at følge og forstå processen. I sidste ende kan de politiske forhold i de enkelte regioner imidlertid gøre, at processerne visse steder trækker ud og dermed afviger fra den koordinerede plan.

Den omfattende inddragelsesproces betyder, at de væsentlige input kommer tidligt i processen, og at langt størstedelen af planen 'er klappet af', når politikerne vedtager den. Dermed får den afsluttende høring også mindre betydning i den samlede beslutningsproces – det er ikke der, man som borger eller interessent typisk kan gøre sin indflydelse gældende.

Høringsreglen lægger i forhold til andre høringsbestemmelser op til en tidlig inddragelse i form af en for-høring.

I den adspurgte region sker der dog stadig en omfattende inddragelse af de relevante aktører før, under og efter denne for-høring. Selv med en for-høring er det altså relevant at gennemføre andre former for inddragelse ved siden af. Den omfattende inddragelse medfører også en meget lang og meget ressourcekrævende beslutningsproces.

I den adspurgte region bestræber man sig på at involvere alle de relevante aktører og borgere så tidligt som muligt. Dermed sikrer man, at man får alle relevante oplysninger og holdninger frem i lyset, og at man kan tage hånd om dem i udarbejdelsen af planen. Dermed forsøger man at undgå, at man efterfølgende skal til at foretage ændringer i planen, så den skal 'gå om'.

5.4. Generelle observationer

I forbindelse med markstudierne blev der også afholdt fælles sessioner med sagsbehandlere og andre relevante ansatte i de udvalgte tre kommuner og regionen for at drøfte forskelle og ligheder på tværs af høringsreglerne. Desuden blev udvalgets fem arbejdsteser diskuteret.

Der blev her peget på, at borgere, virksomheder og organisationer m.v. i praksis inddrages langt mere, end man formelt er forpligtet til. Der er stor forskel på de enkelte sager, hvilket nødvendiggør en vis fleksibilitet i det kommunale henholdsvis regionale råderum.

Det skaber dog også en vis tryghed for nogle sagsbehandlere, at de kan støtte sig til formelle høringsregler. Omvendt er høringsreglerne forskellige for næsten identiske sagstyper, og forvaltningerne har svært ved at forstå disse forskelle og forklare dem over for borgerne. Dette gælder bl.a. høringsperioderne, som varierer meget fra sagstype til sagstype. Da der er stor forskel på de enkelte sager efterspørges fleksibilitet i det kommunale og regionale råderum og flere efterspurgte en harmonisering eller forenkling af reglerne.

Nogle sagsbehandlere peger på, at høringer i højere grad bør være situationsafhængige. Andre fremhæver værdien af at have ensartede regler på tværs af kommuner og regioner

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

som en sikring af borgernes rettigheder i særligt de større og komplekse sager vedrørende eksempelvis kommuneplaner.

I visse tilfælde udgør høringsreglerne en byrde. Dette gælder eksempelvis i vejsager, som kun berører en part, eller i sager hvor man allerede har indgået en frivillig aftale med de involverede parter. Her efterspørges mulighed for at kunne forkorte eller helt udelade høringen.

I de ukomplicerede administrative sager efterspørger sagsbehandlerne generelt et større lokalt råderum, da der ikke altid er behov for formelle og omstændige høringsprocesser. Flere sagsbehandlere efterspørger muligheden for helt at undlade høring i sager, hvor der efterfølgende er klageadgang, eller hvor man allerede er i dialog med sagens eneste part.

Krav om at høre bestemte aktører i lovgivningen, opleves ikke som strengt nødvendige, men som en god hjælp i det daglige arbejde. Sagsbehandlerne vurderer, at de formentlig ville have hørt de samme aktører, selv om det ikke var et krav. Det virker endvidere nogle gange ulogisk, at nogle aktører er nævnt i lovgivningen, mens andre tilsvarende ikke er. Hertil kommer, at såfremt bestemte aktører er nævnt i lovgivningen, vil der være behov for med jævne mellemrum at opdatere lovtæksten.

Endvidere blev der peget på, at der ikke er behov for at fastsætte krav i lovgivningen til, hvordan høringssvar skal indgå i den videre beslutningsproces. Der blev efterspurgt råderum til at kommuner og regioner kunne tilpasse inddragelsen til de konkrete sager.

Der var desuden stor enighed blandt sagsbehandlerne om, at tidlig inddragelse giver bedre beslutninger. Høringsprocesserne kan give nye vinkler og perspektiver på sagerne og kan dermed skabe et bedre beslutningsgrundlag. Det er væsentligt at få inddraget så tidligt som muligt, da det netop er i de indledende og uformelle drøftelser, at borgere har de bedste muligheder for at påvirke beslutningsprocessen. Det blev pointeret, at der i mange tilfælde allerede er dialog med de relevante parter, inden der træffes en beslutning, som så sendes i formel høring. Den formelle høringsproces kan dog sikre, at alle relevante parter har en mulighed for at blive hørt, og er derfor ikke overflødig.

5.5. Konklusion

På baggrund af analysen er det muligt at drage en række konklusioner om brugen af høringsregler og deres betydning for processen, herunder hvornår de skaber værdi eller hæmmer beslutningsprocessen.

Det kan konkluderes, at inddragelsen af borgere, erhvervsliv og andre aktører i vidt omfang sker uden for de lovfastede høringsprocesser. Høringsreglerne følges, men suppleres i vidt omfang med forhøringer eller anden inddragelse, som vurderes at tilføre relativ stor merværdi med hensyn til at sikre en relevant og åben dialog på et hensigtsmæssigt tidspunkt. Det betyder også, at høringsreglerne i visse tilfælde bliver overflødige, da inddragelsen alligevel sker på anden vis.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Der efterspørges ikke regulering af den øvrige inddragelse, der foregår ud over de lovfastsatte høringsprocesser, da det varierer fra sag til sag.

Udvalget kan endvidere, på baggrund af analysen, konstatere, at tidlig inddragelse giver borgere, organisationer, erhvervsliv m.fl. bedre muligheder for at få indflydelse på beslutningsforslaget, hvilket angives at give bedre beslutninger. Analysen peger på, at høringsreglerne kun har lille effekt, men en væsentlig demokratisk værdi som "nødbremse". Herved forstås, at en væsentlig modstand mod et beslutningsforslag i offentligheden undertiden kan medføre, at det pågældende forslag ikke bliver gennemført.

Herudover kan det konkluderes, at der efterspørges større fleksibilitet i det kommunale og regionale råderum til at kunne tilpasse høringsprocessen til den enkelte sag, og at der ikke er behov for at stille krav i lovgivningen om at høre bestemte organisationer, da de efter kommunernes udsagn med al sandsynlighed vil blive inddraget alligevel.

Endelig kan det konkluderes, at der ikke er behov for at fastsætte krav i lovgivningen til, hvordan hørings svar skal indgå i den videre beslutningsproces. Der bør derfor i disse dele af processen skabes råderum til, at kommuner og regioner kan tilpasse processen til de konkrete sager.

5.6. Gode erfaringer med alternative høringsformer

Som led i undersøgelsen af administrationen af høringsregler i kommuner og regioner, som Rambøll Management Consulting har gennemført, blev der også afholdt fælles sessioner med alle interviewpersonerne i de respektive kommuner og regionen for at drøfte forskelle og ligheder på tværs af høringsreglerne samt få input til bedre inddragelse og forslag til fremadrettet indretning af høringsprocedurer.

Denne del af undersøgelsen viser, at det er vanskeligt at engagere borgere i overordnede strategier og planer. Det er primært borgere, som bliver direkte berørt af beslutningerne, der deltager.

En alternativ høringsform er de ovenfor beskrevne for-høringer eller bilaterale drøftelser, hvor sagsbehandlere er i direkte dialog med interesserede eller berørte parter undervejs i udarbejdelsen af et nyt forslag m.v. Der er typisk tale om møder eller telefonsamtaler, hvor forslaget under udarbejdelse tales igennem, og hvor interessenterne har mulighed for at kommentere eller komme med ideer til forslaget.

En anden alternativ høringsform er såkaldte "torvedebatter" eller workshops. En kommune valgte i forbindelse med udarbejdelse af kommuneplanen for 2013 at afholde torvedebatter i stedet for de traditionelle borgermøder, hvor man erfaringsmæssigt kom i dialog med meget få borgere. Kommunen opstillede en række stande på centrale pladser i kommunen, som kort præsenterede de enkelte elementer i kommuneplanen. På udvalgte dage kunne interesserede borgere komme i dialog med politikere og embedsmænd, stille spørgsmål og kommentere den fremlagte plan. Det er kommunens erfaring, at man ved at flytte debatten ud til borgerne kom i dialog med langt flere borgere.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

En tredje alternativ høringsform er digitale 'høringer' på Facebook, det har gjort det nemmere at nå ud til borgerne, fordi de nemt og hurtigt kan kommentere de fremlagte forslag. Erfaringerne med denne type inddragelse er typisk relateret til idegenererende processer, hvor borgerne har kunnet komme med ideer og forslag og har kunnet kommentere hinandens indlæg.

Et fjerde alternativ er foretræde for byråd eller udvalg, hvor borgere kan fremlægge deres meninger og forslag til en konkret sag. Ved et foretræde for et udvalg deltager borgerne kort på mødet og fremlægger deres synspunkter for udvalgsmedlemmerne. På denne måde fungerer foretræde som en form for ekstra høringskanal for borgerne. Det bemærkes, at dette kan være en relativt tidskrævende inddragelsesform, og at brugen af foretræde af og til kan indgå i et politisk spil og trække sagerne ud.

6. Analyse af deltagerperspektivet

6.1. Indledning

Formålet med analysen af deltagerperspektivet har været at få belyst borgeres, virksomheders, organisationers m.v. oplevelse af og relevante erfaringer med deltagelse i de offentlige høringsprocesser i kommunerne og regionerne. Endvidere har det været et formål med analysen at identificere ideer og anbefalinger til mere relevante høringsprocesser.

Analysen er, som beskrevet i kapitel 3.4., baseret på observationer og konklusioner fra udvalgets workshop afholdt den 9. oktober 2014 om lokale høringer med fokus på deltagerperspektivet samt workshop afholdt den 30. oktober 2014 om borgerinvolvering i byudvikling arrangeret af Dansk Arkitektur Center i samarbejde med Naturstyrelsen og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Analysen er endvidere baseret på observationer i forbindelse med udarbejdelse af rapporten "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet", hvor der som led i en større inspirationstur i 17 kommuner blev gennemført demokrativærksteder med deltagelse af borgere, lokalpolitikere m.v.

6.2. "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet"

Fra rapporten "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet" kan vi som baggrund for serviceeftersynet af de lokale høringer erfare, at nogle borgere oplever, at kommunerne har bestemt det hele på forhånd.⁶⁵

Omvendt føler borgerne sig generelt godt rustet til at deltage i den lokale debat. Flere af anbefalingerne fra rapporten, der er gengivet nedenfor, inkluderer deltagerperspektivet.⁶⁶ Det bemærkes, at rapporten alene vedrører kommunerne.

Udvalg af anbefalinger fra "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet"

Anbefaling 1: Mød borgerne som aktive medborgere. De kommunale politikere og embedsmænd skal møde borgerne som aktive medborgere, der gerne vil bidrage. Hvis politikere og embedsmænd alene som myndighed møder borgere som forbrugere, vil borgere også begynde at betragte sig selv alene som forbrugere. Retorikken om borgerens rolle er meget vigtig.

⁶⁵ Økonomi- og Indenrigsministeriets rapport "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet", 2013, side 81

⁶⁶ Økonomi- og Indenrigsministeriets rapport "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet", 2013, side 78-81

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Anbefaling 3: Anerkend de nære lokalsamfunds identitet og engagement. Den igangværende omstilling af velfærdssamfundet medfører mange svære prioriteringer, der rammer de nære lokalsamfund. I disse situationer er det vigtigt, at kommunalpolitikkerne har øje for lokalsamfundets selvforståelse. Hvis kommunalpolitikkerne i dialog med borgerne kan lykkes med at finde nye løsninger, kan de herigennem skabe forståelse for deres beslutninger.

Anbefaling 7: Afsæt tid til at udvikle politik med borgerne. De kommunale politikere skal bruge mindre tid på papirbunkerne på rådhuset og prioritere tid til at udvikle politik sammen med borgerne. Den gode løsning findes ikke på rådhuset. De mest optimale og bæredygtige beslutninger hviler på tæt og åben dialog, inden kommunalbestyrelsen træffer sine beslutninger. Alene på den måde kan forståelse mellem borgere og politikere synkroniseres og være fundament for en fremtidig udvikling.

Anbefaling 11: Overvej 5 trin i udviklingen af en god model for dialog: 1) Indtænk borgerinddragelse fra starten, og overvej hvordan og hvorfor borgerne skal bidrage. 2) Skab åbenhed og gennemsigtighed i processen og meld klart ud, hvordan borgernes bidrag vil indgå i beslutningsprocessen. 3) Læg ærligt tal og fakta på bordet. 4) Lyt til borgerne og vær parat til at justere beslutningen undervejs. 5) Tydeliggør hvorfor den politiske beslutning blev, som den gjorde, og tag ansvar herfor.

Rapporten "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet" konkluderer, at høringer som institution kan være udfordrede på visse områder, men at der er gode muligheder for og vilje til borgerinddragelse.

Spørgsmålet om, hvordan borgerne skal inddrages er der dog ikke ét svar på. Der er mange måder at inddrage borgere på. I rapporten konkluderes det, at der ikke kan udvikles én model for borgerinddragelse og udrulle den i alle kommuner: *"Hver enkel kommunalbestyrelse må i samarbejde med forvaltningen udvikle og formulere en god model for dialog og borgerinddragelse, der er skræddersyet til netop den kommune."*⁶⁷ Det taler for mindre centralisme og mere lokalt råderum.

6.3. Workshop om lokale høringer

6.3.1. Workshoppens tilrettelæggelse og indhold

Udvalget arrangerede en workshop den 9. oktober 2014 om lokale høringer. Til workshoppen blev en række organisationer inviteret til at bidrage til serviceeftersynets borgerperspektiv. Organisationerne havde enten selv meldt sig som interesserede i serviceeftersynet eller var organisationer, som udvalgsmedlemmerne foreslog.

På workshoppen diskuterede deltagerne⁶⁸, hvordan de lovfastsatte høringer fungerer i dag, og hvordan de på længere sigt kunne se på borgerinddragelse i forhold til høringer.

⁶⁷ Økonomi- og Indenrigsministeriets rapport "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet", 2013, side 81

⁶⁸ En lang række interesse- og erhvervsorganisationer blev inviteret. De deltagende organisationer var: Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Dansk Ældreråd, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Danmarks Idrætsforbund, Dansk Ornithologisk Forening samt en repræsentant fra et kommunalt integrationsråd.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Kommaldirektør Inger Marie Vynne var inviteret til workshoppen for at fortælle om gode og dårlige erfaringer med borgerinddragelse i Lejre Kommune. Marie Vynne havde samlet Lejre Kommunes erfaringer i tre konkrete råd.

Tre råd til borgerinddragelse – Lejre Kommune
<p>1. Kommunerne/regionerne skal ville borgerinddragelsen for alvor</p> <p>En borgerinddragelse kan være en tidskrævende men givende ting. Det er afgørende for et godt resultat, at kommuner/regioner giver udtryk for, at de tager borgerinddragelsen alvorligt.</p> <p>Det kan f.eks. ske ved:</p> <ul style="list-style-type: none">• Valg af proces – hvordan opnås formålet bedst• Kommuniker formålet – afstem forventninger i tide.• Brug input og kommuniker bagefter, hvordan det bliver brugt; Også, hvis det ikke bliver brugt. <p>2. Skab fælles viden</p> <p>Hvis man vælger at inddrage borgerne er det vigtigt, at alle diskuterer ud fra det samme vidensgrundlag. For at sikre det fælles vidensgrundlag, er det vigtigt, at:</p> <ul style="list-style-type: none">• Deltagerne ved, hvad der er på spil (også økonomi)• Dilemmaerne er synlige og anerkendes af deltagerne• Deltagerne kender til uenighed om løsningerne, og at der derfor også er flere veje at gå. <p>3. Inddrag tidligt</p> <p>Der er flere tegn for borgerne på, at de er blevet inddraget tidligt:</p> <ul style="list-style-type: none">• Inddragelse og samarbejde sker, inden der er noget at blive hørt om• Der er flere spørgsmål end svar, men problemet og formålet er klart• Politikerne har ikke – endnu – taget (parti)politisk stilling.

6.3.2. Standard høringsregler

Organisationerne er opmærksomme på, at høringsbestemmelserne har forskellige proceskrav. Det blev bl.a. nævnt, at mange deltagere interesserer sig for et bestemt geografisk område eller for en bestemt kategori høringer. Derfor er det kun sjældent, at de samme deltagere deltager aktivt i mange forskellige høringsformer fra forskellige ressortministerier.

Deltagerne gjorde det dog klart, at det er af afgørende betydning, at henholdsvis kommuner og regioner er meget tydelige i deres udformning af høringerne. Det skal således fremgå klart hver gang, hvilke processuelle krav, der knytter sig til den konkrete høring – f.eks. hvor mange uger, høringen løber over, og om der er processuelle krav i øvrigt.

Workshoppen konkluderede, at selve udformningen af de konkrete høringsbestemmelser ikke er så relevante for borgerne. Der efterspørges ikke standardiserede høringsregler.

6.3.3. Særlige berettigede høringsorganisationer

Til workshoppen blev der også diskuteret fordele og ulemper ved at have særlige berettigede høringsorganisationer.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Det var kendetegnende, at de organisationer, der i dag er konkret høringsberettigede i lovgivningen fandt, at det fortsat er en god ide, at det fremgår klart af lovgivningen, at de er høringsberettigede. Fordelen herved er, at de lokale myndigheder ikke er i tvivl om, hvem de skal høre.

Andre organisationer nævnte, at de faste høringsparter risikerer at blive en "sovepude" for kommuner og regioner. De samme organisationer mente også, at det ikke var noget problem at følge med, selv om en organisation ikke konkret er nævnt i lovgivningen. Endvidere blev det fremhævet, at det forekom unødigt bureaukratisk, at de pågældende høringsregler skal ændres ved sammenlægning eller nedlæggelse af høringsberettigede organisationer og tilsvarende, hvis nye organisationer gøres høringsberettigede.

Der kunne opnås en vis enighed om, at man godt kunne forestille sig en rammebestemmelse, der pålægger kommuner og regioner, at de skal høre de organisationer, der har meldt sig til en høringsliste.

6.3.4. Oplevelse af høringerne

I modsætning til konklusionerne i rapporten "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet" gav deltagerne på workshoppen udtryk for vigtigheden af de lovfastsatte, lokale høring - også som de er i dag. Deltagerne var opmærksomme på, at der altid vil være nogle høring, hvor det ville være lettere at få en egentlig indflydelse end andre.

På workshoppen var det holdningen, at høring altid er relevante og derved ikke opfattes som "skinhøring". Hvis noget er helt galt i f.eks. et konkret planforslag, så kan man som deltager godt nå at råbe op, selvom planprocessen er nået langt.

Denne forskel kan afspejle, at workshoppens deltagere var folk fra interesseorganisationer, mens de deltagere, som rapporten "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet" har talt med i højere grad var borgere, der ikke var organiserede i en sådan interesseorganisation.

6.3.5. Behandlingen af høringssvar i den videre beslutningsproces

Organisationerne ønsker at blive taget alvorligt. Det skal give mening at være aktiv i høringsprocessen. Det betyder ikke, at kommuner og regioner skal rette ind efter høringssvarene. Men der var på workshoppen et ønske om nogle minimumsregler for høring, der bl.a. handler om, hvordan kommuner og regioner behandler de indkomne høringsbesvarelser.

Der var flere forslag til, hvordan borgere kunne følge de konkrete høring, som de er interesserede i. Fælles var dog ønsket om bedre digitale muligheder end i dag, idet en god digital løsning vil give et godt overblik.

Deltagerne forventede ikke individuelt at få en tilbagemelding fra hver kommune eller region på deres høringssvar, men et samlet notat om håndteringen af de indkomne høringssvar kunne være en mulighed.

Der var en vis enighed om, at mindstekravet må være, at kommuner og regioner i deres høring angiver, hvordan de indkomne høringssvar vil indgå i den videre proces.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Deltagerne var enige om, at kommunalbestyrelser og regionsråd er valgt til at træffe den endelige beslutning, men at det er vigtigt, at kommunalbestyrelser og regionsråd står på mål for deres beslutning, f.eks. ved at ledsage deres endelige beslutning af en begrundelse efterfølgende.

6.3.6. Tidlig inddragelse giver bedre beslutninger

Også spørgsmålet om tidlig borgerinddragelse blev diskuteret på workshoppen. Der var bred enighed om, at tidlig borgerinddragelse giver bedre beslutninger. Derfor omhandlede diskussionen på workshoppen i højere grad præcist, hvilke fordele der er ved tidlig borgerinddragelse, samt en mindre udveksling af metoder for tidlig borgerinddragelse.

Udvekslingerne byggede på deltagernes egne erfaringer samt på det føromtalte oplæg fra Lejre Kommune.

Argumenter for tidlig borgerinddragelse – i uddrag
<ul style="list-style-type: none">• En tidlig inddragelse kan i meget høj grad bidrage til at kvalificere besluningsgrundlaget. Det skaber større forståelse for de beslutninger, som de lokale politikere træffer.• Det er en værdi i sig selv at blive hørt som et fællesskab. Det skaber samhørighed og engagement hos borgere og organisationer.• Også politikere kan drage fordel af en tidlig borgerinddragelse, idet det giver politikerne en umiddelbar reaktion på et projekt, der måske kun er i idefasen.• Høringerne er en god kilde til at vide, hvad der foregår i lokalsamfundet.

På workshoppen var der ikke efterspørgsel efter at regulere den tidlige borgerinddragelse.

6.3.7. Digitalisering

På workshoppen var der en generel positiv holdning til, at høringer foregår digitalt.

Flere deltagere efterlyste en fælles, kommunal og regional høringsportal a la statens "Høringsportalen". Baggrunden var, at det ville være lettere for borgere og organisationer, hvis alle høringer er samlet et sted, så man ikke skal ind på hver enkelt hjemmeside hos de enkelte kommuner og regioner. Det ville give mulighed for at følge en given sag på portalen.

Der var ønske om, at en sådan høringsportal skulle give mulighed for brugerne til at abonnere på f.eks. emner og geografiske områder.

Hvis man havde besvaret en høring, ville man automatisk blive orienteret, hver gang der skete noget i sagen.

6.4. Workshop om borgerinddragelse i byudvikling

6.4.1. Workshoppens tilrettelæggelse og indhold

Den 30. oktober 2014 holdt Dansk Arkitekturcenter en workshop om borgerinddragelse i byudvikling. Formålet med konferencen var konkret at se på, hvordan man i højere grad end i dag inddrager borgere på en relevant måde og på et relevant tidspunkt i den fysiske planlægning. Formanden for Udvalg om lokale høringer, Ib Valsborg, holdt oplæg på workshoppen.

Workshoppen den 30. oktober 2014 havde også fokus på brugernes oplevelse af borgerinddragelse. Deltagerne var en blanding af kommunale og regionale medarbejdere og forskellige organisationer og konsulenter, der interesserer sig for borgerinddragelse.

6.4.2. Workshoppens konklusioner

6.4.2.1. Mindre styring

Kommunerne skal øve sig i at give slip på styringen og overlade udviklingen til borgerne. Det skal accepteres fra myndighedernes side, at byudviklingen gerne må fejle sig frem uden deres kontrol.

6.4.2.2. Tidlig involvering

Det blev forslået at indhente idéer og synspunkter fra borgerne, allerede når bygherren går i dialog med kommunen. Begrundelsen var bl.a., at man på den måde kan imødekomme senere konflikter og skabe bedre projekter. En tidlig inddragelse af borgerne må dog ikke erstatte høringsfasen i slutfasen.

En god proces har en åben dialog med borgerne allerførst i processen og en endelig høring inden vedtagelsen og realiseringen.

6.4.3. Ideer fra workshoppen

I løbet af workshoppen blev der også udviklet idéer til at forbedre processer for borgerinvolvering:

- Kommunal politik for borgerinddragelse. Alle kommuner bør formulere en politik for proaktiv borgerinvolvering, som sætter rammerne for bedre og mere borgernær byudvikling.
- Platform til åbne debatter. En uvildig og neutral platform, hvor kommunen og borgerne kan mødes og diskutere forslag, kan fremme en mere åben og konstruktiv debat om byens udvikling.
- Frikommuneforsøg. Forsøg med ca. 10 frikommuner, som selv styrer, hvordan borgerinvolveringsprocesserne skal tilrettelægges.
- Brainstorms med borgerne. Ved nye byudviklingsområder bør processen altid starte med en brainstorm hos borgerne, hvor deres roller og handlerum er tydelige.
- Uddannelse af borgere. Borgerne skal uddannes bedre i demokratiske processer, medborgerskab og samfundsudvikling. Det er både kommunerne og statens ansvar.

6.5. Sammendrag af borgerperspektivet

Der kan ikke konkluderes entydigt på borgerperspektivet, men det var heller ikke forventet. Men med de nævnte workshops og konklusionerne fra rapporten "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet" kan der godt udledes visse konklusioner:

De lovfastsatte, lokale høringer bør ikke afskaffes. Selv om f.eks. en planproces er nået langt, inden den sendes i høring, oplever borgerne, at også der, har høringsreglerne en funktion a la "en nødbremse".

Deltagerne efterspørger mindre justeringer af de gældende høringsregler i form af mindstekrav til høringer – herunder oplysninger om anvendelse af hørings svar vil dog være en forbedring.

Der er ingen tvivl om, at en tidlig borgerinddragelse er en gevinst og er at foretrække, men der er ikke noget ønske om at lovgive om den. Borgerinddragelse er en metode, ikke et mål. Og metoden for borgerinddragelsen vil være afhængig af projektets karakter, den lokale kultur og de berørte personer. Der kom også flere bud på, hvordan borgerinddragelsen konkret kunne ske. Flere af disse forslag omtales i kapitel 8.

6.6. Konklusion

Deltagerne efterspørger ikke nye eller ændrede retsregler. Fokus ligger for deltagerne ikke på selve lovgivningens indhold, men på den inddragelse som kommunerne og regionen foretager i praksis. Derfor efterspørges der ikke procesregler i høringsbestemmelser, men at kommuner og regioner iværksætter en relevant proces med tilstrækkelig mulighed for at kunne gøre synspunkter gældende over for kommunen eller regionen. Ligeledes ønsker deltagerne, at kommuner og regioner i hver høring tydeligt angiver processens nærmere indhold i form af høringsfrist og den efterfølgende proces, herunder om tilbagemelding og begrundelse.

7. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

7.1. Indledning

Udvalgets overvejelser og anbefalinger er nedenfor opdelt i to overordnede kategorier begyndende med udvalgets overvejelser og anbefalinger om fremtidige lovgivningsinitiativer, herunder særligt om vedtagelse af høringsregler på sagsområder, der ikke i dag er lovreguleret. Herefter følger udvalgets overvejelser og anbefalinger til de nugældende kommunale og regionale høringsregler om henholdsvis afregulering og forenkling. Det bemærkes, at udvalgets anbefalinger ikke er rettet mod handicap- og ældrerådene, idet reglerne herom har et videre sigte og varetager andre formål i forhold til generel medindflydelse end øvrige høringsregler.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger i dette kapitel afspejler udvalgets generelle opfattelse af, at lovgivningen ikke i sig selv er fremmede for udfoldelsen af det lokale demokrati. Inddragelsen sker i vidt omfang uden om de formelle høringsregler og det væsentlige for at få det lokale engagement til at blomstre er, at kommunen og regionen *vil* inddragelsen og tilrettelægger den fokuseret.

Udvalget finder dog heller ikke, at den eksisterende lovgivning generelt hæmmer udfoldelsen af det lokale demokrati, da reglerne ikke går videre end til at opstille formelle minimumsprocedurer, der skal følges inden for visse sagsområder, og derfor ikke begrænser en videregående inddragelse af offentligheden. Med afsæt i denne overordnede opfattelse finder udvalget ikke grundlag for at foreslå en generel afregulering af de nugældende høringsregler.

Udvalget finder dog, at man fremover bør udvise tilbageholdenhed med at indføre nye kommunale og regionale høringsregler uden nøje overvejelser om, hvilken merværdi reglerne skaber i forhold til den inddragelse af offentligheden, der i forvejen sker i kommunerne og regionerne. I erkendelse af lovgivningens begrænsede effekt i forhold til at sikre en reel og meningsfuld inddragelse af offentligheden finder udvalget, at der bør kigges nærmere på, om der med en forenkling af de nugældende høringsregler kan skabes et større råderum for kommunerne og regionerne til selv at fastlægge processerne for inddragelse af offentligheden.

7.2. Fremtidige lovgivningsinitiativer

7.2.1. Generelle overvejelser og anbefalinger

Serviceeftersynet viser, at kommuner og regioner i vidt omfang inddrager borgere, organisationer, erhvervsliv m.v. uden for de lovfastsatte høringsprocesser. Serviceeftersynet set fra et administrativt perspektiv peger endvidere på, at det ofte er ved disse indledende drøftelser, møder m.v., at borgere og andre aktører særligt har mulighed for at opnå reel indflydelse på beslutningsforslaget. Serviceeftersynet har omfattet de lovfastsatte høringsregler. Det er dog udvalgets generelle opfattelse, at kommunerne og regionerne i vidt omfang inddrager offentligheden på relevant vis på områder, der ikke er lovreguleret.

Det er således udvalgets opfattelse, at såfremt man i højere grad vil understøtte en lokaldemokratisk, reel og relevant inddragelse af borgere, organisationer, erhvervsliv m.v. er lovgivning generelt set ikke det mest velegnede instrument til at understøtte dialogen i kommunerne og regionerne mellem beslutningstagere og borgere. Udvalget finder af samme grund, at der bør udvises tilbageholdenhed med at indføre nye høringsregler, der har til formål at regulere kommunernes og regionernes inddragelse af offentligheden i kommunale og regionale beslutninger.

Udvalget støtter dette synspunkt på, at høringsregler ikke giver nogen garanti for indflydelse, da reglerne ikke ændrer på kommunalbestyrelsens og regionsrådets beslutningskompetence. Der er ingen tvivl om, at inddragelse af offentligheden i beslutningsprocesser bidrager til den endelige beslutning. Den reelle indflydelse beror efter udvalgets opfattelse dog ikke på lovgivningens regler, men på viljen for beslutningstagerne til at inddrage de synspunkter, der fremkommer gennem høringerne. I denne erkendelse finder udvalget, at det bedst stemmer overens med hensynet til det kommunale og regionale selvstyre og hensynet til at undgå unødigt bureaukrati, at der ikke indføres nye høringsregler med formelle processer for borgerinddragelse. Udvalget bemærker i den sammenhæng, at kommunerne og regionerne inden for mange sagsområder allerede i dag, i fraværet af lovfastsatte høringsregler, selv er overladt at vurdere behovet for inddragelse af offentligheden og tilrettelæggelse af processer herfor. Det er udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelserne og regionsrådene udnytter de eksisterende rammer til at skabe en meningsfuld og reel inddragelse af offentligheden.

Udvalget anbefaler derfor, at der udvises tilbageholdenhed med at indføre nye kommunale og regionale høringsregler, der pålægger kommunerne og regionerne at følge formelle høringsprocesser. Det er udvalgets opfattelse, at det i højere grad bør tilkomme kommunerne og regionerne at kunne fastsætte de relevante processer afstemt til de lokale forhold og de konkrete beslutninger.

På den baggrund anbefaler udvalget, at der gøres særlige overvejelser om, hvilket formål en eventuel ny høringsregel skal varetage, samt hvilken værdi en lovfastsat høringspligt vil have i forhold til kommunerne og regionernes mulighed for selv at vurdere behovet for at inddrage offentligheden på det pågældende sagsområde og for selv at tilrettelægge processen herfor.

Udvalget anbefaler, at såfremt høringsprocessen reguleres, bør den i videst muligt omfang overlade lokalt råderum til kommuner og regioner. Det vil sige, at eventuelle høringsregler

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

formuleres som en pligt til at inddrage offentligheden eller særligt berørte borgere m.v., men at der ikke i lovgivningen sker en mere detaljeret regulering af de formelle processer.

Den nærmere regulering af nye høringsregler bør tage afsæt i konklusionerne fra serviceeftersynet vedrørende bl.a. høringsfrister, høring af bestemte organisationer m.v.

I det følgende uddybes udvalgets anbefaling om at sikre lokalt råderum til kommuner og regioner i forhold til de enkelte led i høringsprocessen, der ofte er reguleret i lovgivningen.

7.2.2. Høringsperiodens længde

Lovgivningens høringsregler indeholder typisk fastsatte frister til at komme med bemærkninger eller gøre indsigelser i intervallet to til otte uger. Derudover indeholder en række høringsregler ingen fastsat frist, hvorved det er overladt til kommunerne eller regionerne at fastsætte fristen.

Udvalget har ikke generelt i lovgivningen fundet konkrete begrundelser for fastsatte frister, men bemærker, at der kan spores en tendens til længere høringsperioder ved projektoffentlighed end ved kontradiktion. Referencegruppen har ytret ønske om, at høringsfristen ikke må være for kort, mens der som led i serviceeftersynet fra et administrativt perspektiv er efterspurgt større fleksibilitet. Det følger i forlængelse af markstudierne, at en høringsfrist på f.eks. otte uger kan være unødvendig lang, hvis de relevante interessenter allerede har været inddraget. Høringsfristen skal samtidig ses i forhold til den samlede sagsbehandlingstid.

Udvalget ser sig ikke i stand til at komme med anbefalinger til høringsfristernes længde, men finder, at høringsfristens længde bør fastsættes konkret af kommunerne og regionerne baseret på en vurdering af, hvad der er passende på det enkelte sagsområde eller i forhold til den enkelte beslutning.

Udvalget finder, at denne konkrete vurdering bør tilpasses sagens kompleksitet, betydning og bestandighed for de hørte samt et generelt hensyn til den samlede sagsbehandlingstid. Endvidere finder udvalget, at offentliggørelsesmåden kan influere på, hvilken frist der i det konkrete tilfælde er passende. I denne sammenhæng peger udvalget på, at en direkte orientering af høringen til de berørte kan tale for, at høringsfristen forkortes, som det allerede er tilfældet i en del af lovgivningens høringsregler.

Omfattende og teknisk sagsmateriale taler for en længere høringsfrist. På samme vis taler, om beslutningen har en sådan karakter, at den ikke eller kun vanskeligt kan ændres, som f.eks. byggetilladelser, anlægsbeslutninger m.v. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at høringsprocedurens længde bør fastsættes under hensynstagen til interessenternes undertiden modstridende interesser. Det bemærkes f.eks., at der i ansøgningsager vil bestå en naturlig interesse i en hurtig afklaring fra ansøgeren, der må opvejes mod modstridende interesser.

Udvalget anbefaler, at nye kommunale og regionale høringsregler ikke fastlægger høringsperiodens længde, men at det overlades til kommuner og regioner konkret at fastsætte en passende frist, der kan tilpasses det enkelte sagsområde eller den enkelte beslutning.

7.2.3. Regulering af hvilket materiale der indgår i høringen

Udvalget bemærker, at såfremt der fastsættes krav i høringsreglen til, hvilket materiale der skal indgå i høringen, indskrænkes kommunernes og regionernes mulighed for at vurdere på hvilken måde, der bedst sker en formidling af høringens nærmere indhold. Desuden begrænses adgangen til at foretage en ressourceafvejning i forhold til karakteren af og den forventede interesse for den pågældende høring. Udvalget bemærker i øvrigt, at borgere m.v., der ønsker yderligere oplysninger vedrørende en høring, som tilfældet er i dag, vil kunne støtte sig på adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven samt den generelle vejledningspligt. For parter vil der bestå en udvidet ret til aktindsigt efter forvaltningsloven samt, efter omstændighederne, ret til partshøring efter samme lov.

Det er udvalgets generelle opfattelse, at det bør overlades til kommunerne og regionerne selv at vurdere, hvilket materiale der er nødvendigt som forudsætning for at tage aktivt stilling til den pågældende høring.

Udvalget anbefaler, at nye kommunale og regionale høringsregler ikke fastlægger, hvilket materiale der skal indgå i høringen.

7.2.4. Høring af bestemte organisationer nævnt i lovgivningen

En del af lovgivningens høringsregler angiver, at visse organisationer m.v. skal høres direkte. Udvalget anerkender, at de nuværende regler, som anført af kommunerne og regionen i serviceeftersynet fra et administrativt perspektiv, kan have sin berettigelse som en påmindelse om at høre særligt relevante organisationer m.v.

Udvalget finder dog ikke, at dette hensyn bør tillægges megen vægt overfor kommunerne og regionens udsagn, som beskrevet under kapitel 5, afsnit 5.4., om, at kommunerne og regionerne løbende gør sig overvejelser om, hvilke organisationer m.v. som høringerne er særligt relevante for, og at disse således i vidt omfang må formodes at blive inddraget uanset, om der er pligt hertil i loven, og i øvrigt selv vil have mulighed for gennem den almindelige offentliggørelse at tage del i den pågældende høring.

Udvalget bemærker, at dele af referencegruppen jf. kapitel 6, har påpeget, at der ved navns nævnelse af visse organisationer kan opstå risiko for et utilsigtet mindre fokus på andre relevante organisationer m.v., der ikke er nævnt udtrykkeligt i høringsreglerne. Det er i forlængelse heraf udvalgets opfattelse, at de organisationer, der ikke allerede i dag er særligt høringsberettigede, ikke nødvendigvis er fortalere for en ordning, hvor organisationer skrives direkte ind i lovgivningen. Det er også fremhævet både af visse sagsbehandlere i markstudierne under kapitel 5, samt visse organisationer i referencegruppen, under kapitel 6, at det ud fra et lovteknisk hensyn forekommer uhensigtsmæssigt, at oprettelse, sammenlægning eller nedlæggelse af organisationer løbende kan gøre det nødvendigt at ændring lovgivningen.

Det er udvalgets generelle opfattelse, at en sådan obligatorisk inddragelse af visse organisationer ikke er nødvendig, så længe den pågældende høring offentliggøres, således at organisationer fortsat får mulighed for at deltage i høringerne på de pågældende sagsområder.

Udvalgets anbefalinger omfatter som nævnt ikke høring af ældrerådene og handicapråd, idet disse er underlagt en særlig regulering, der væsentligt adskiller sig fra andre områder, bl.a.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

derved at der ikke nødvendigvis sker en samtidig høring af offentligheden, hvorigennem ældrerådene ville kunne gøre sig bekendt med de pågældende høringer.

Udvalget anbefaler, at en ny kommunal eller regional høringsregel ikke bør fastsætte, at særlige organisationer m.v. skal høres.

7.2.5. Særligt vedrørende høring af berørte borgere m.v.

Serviceeftersynet viser, at en del høringsregler pålægger kommunerne og regionerne at foretage høringer af berørte borgere m.v., der ikke nødvendigvis vil være omfattet af det forvaltningsretlige partsbegreb. Tilsvarende kan høringsreglerne indebære en udvidelse af de oplysninger, der forelægges den pågældende, sammenholdt med hvad følger af forvaltningsloven. Udvalget er således opmærksomt på, at høringsregler kan have et bredere sigte end forvaltningsloven.

Det følger af forvaltningsloven, at de borgere m.v., der er væsentligt og individuelt berørt af en påtænkt beslutning vil være omfattet af det forvaltningsretlige partsbegreb og derved forvaltningslovens bestemmelser om partshøring, partsaktindsigt og mulighed for at få en sags afgørelse udsat, indtil parten har haft lejlighed til at afgive en udtalelse til sagen.

Det er udvalgets generelle opfattelse, at partsbegrebet, der netop afspejler den enkeltes tilknytning til den konkrete sag, udgør en fornuftig afgrænsning af, hvornår kommunerne og regionerne i lovgivningen bør tillægges en pligt til direkte inddragelse af særligt berørte.

Udvalget finder derfor, at ressortministerierne ved fremtidig regulering nøje bør overveje, hvorvidt der er behov for bestemte høringsprocedurer for dem, der måtte være særligt berørt af den påtænkte beslutning, henset til beskyttelsen i forvaltningsloven.

Det er udvalgets generelle opfattelse, at retten til kontradiktion som udgangspunkt tilgodeses i forvaltningsloven, og at der derfor, som tillige anført i Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, bør udvises tilbageholdenhed med at indføre særlige høringsprocesser af sagens parter i særlovgivningen.⁶⁹

Udvalget anbefaler på den baggrund, at der i nye kommunale og regionale høringsregler som udgangspunkt ikke fastsættes bestemmelser om særskilt høring af berørte borgere m.v., der rækker videre end beskyttelsen i forvaltningsloven.

7.2.6. Regulering af den efterfølgende inddragelse af høringssvar m.v.

Lovgivningens høringsregler indeholder undertiden en regulering af processen efter høringsfristens udløb. En del af disse regler synes at have til formål at medvirke til, at høringssvarene inddrages på en relevant måde i beslutningsprocessen. Som eksempel herpå kan peges på, at kommunalbestyrelsen eller regionsrådet ikke kan vedtage den pågældende beslutning førend udløbet af en fastsat periode efter høringsfristens udløb, samt krav om at modtagne høringssvar skal behandles på et møde i kommunalbestyrelsen og regionsrådet.

Høringsregler er imidlertid generelt kendetegnet ved, at de ikke påvirker kommunalbestyrelsens eller regionsrådets beslutningskompetence, hvorfor høringssvars betydning for den en-

⁶⁹ Vejledning om lovkvalitet, Justitsministeriet, 2005, side 42 f.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

delige beslutning i alle tilfælde afhænger af den lydhørhed, som beslutningstagerne har over for indkomne hørings svar.

Set i det lys er det udvalgets opfattelse, at regler der forsøger at bidrage til, at hørings svarene inddrages i beslutningsprocessen principielt er overflødige og et udtryk for unødigt bureaukratiske proceskrav. Udvalget udtrykker i den forbindelse sin tillid til, at modtagne hørings svar indgår på relevant vis i kommunalbestyrelsens og regionsrådets overvejelser forud for vedtagelse af den endelige beslutning. Analysen fra et administrativt perspektiv peger også på, at de adspurgte ikke finder, at der er behov for at fastsætte krav i høringsregler til, hvordan hørings svar skal indgå i den videre beslutningsproces. I stedet efterspørges råderum til at kommuner og regioner kan tilpasse inddragelsen til de konkrete sager.

Høringsreglerne fastsætter i visse tilfælde krav om, at kommunalbestyrelsen eller regionsrådet skal orientere de borgere m.v., der har indgivet hørings svar, om den endelige beslutning.

Det er udvalgets generelle opfattelse, at det, som anført af referencegruppen beskrevet under kapitel 6, afsnit 6.3.5., er værdifuldt, at høringsprocesserne, herunder den efterfølgende proces efter høringsfristens udløb, tilrettelægges på en åben og gennemsigtig måde. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det bør være op til kommunerne og regionerne selv at vurdere, hvilken opfølgning der skal ske oven på vedtagelse af en beslutning, som har været sendt i høring forinden. Udvalget bemærker dog, at der kan være andre hensyn bag krav om offentliggørelsen af en beslutning, herunder særligt at beslutningen kan få retsvirkninger efter sit indhold og håndhæves, der taler for, at nye kommunale og regionale høringsregler vil kunne indeholde en bestemmelse herom.

Det er sammenfattende udvalgets anbefaling, at høringsregler ikke indeholder en nærmere regulering af kommunernes og regionernes inddragelse af hørings svar m.v. i beslutningsprocessen. Dette kan dog fraviges, såfremt offentliggørelse af den endelige beslutning tilgodeser andre hensyn, herunder at beslutningen kan få retsvirkninger efter sit indhold.

7.2.7. Vejledning om regeludstedelse i forhold til kommunerne

Økonomi- og Indenrigsministeriet har udarbejdet en vejledning om regeludstedelse i forhold til kommuner, der er tænkt som et redskab for ministerier, der udsteder regler med virkning for kommunerne.⁷⁰

Udvalget anbefaler, at ovenstående anbefalinger til fremtidige lovgivningsinitiativer afspejles i Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning om regeludstedelse i forhold til kommunerne i forbindelse med en revision af vejledningen.

7.3. Eksisterende lovgivning

7.3.1. Generel afregulering

Udvalgets overvejelser om afregulering af de gældende høringsregler inden for rammerne af Aarhuskonventionen og bindende EU-retsakter tager sit udgangspunkt i en principiel overve-

⁷⁰ Vejledning nr. 192 af 28. juni 2001 om regeludstedelse i forhold til kommunerne.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

jelse om, hvorvidt lovfastsatte høringsregler bidrager til at skabe et forbedret beslutningsgrundlag baseret på en gennemsigtig proces med en reel dialog.

Der stilles i lovgivningen krav om inddragelse af offentligheden på visse områder, mens det på øvrige områder er op til kommunerne og regionerne selv at tage stilling til, om og i så fald hvordan offentligheden skal inddrages.

Udvalget kan ikke på baggrund af det gennemførte serviceeftersyn opstille generelle kriterier for, hvilke sagsområder der er underlagt høringspligt, og hvilke der ikke er. Udvalget bemærker i den sammenhæng, at der træffes afgørelser i kommunerne og regionerne, der i væsentlig grad berører borgerne, uden at der i lovgivningen er pålagt nogen pligtmæssig inddragelse. Et sådant væsentlighedskriterium er derfor ikke velegnet som forklaring på, indenfor hvilke sagsområder der er fastsat høringsregler i lovgivningen.

Udvalget finder ikke belæg for at kunne konkludere, hvilken effekt lovgivningen har sammenholdt med den frivillige inddragelse af offentligheden, der i forvejen sker i kommunerne og regionerne. I serviceeftersynet af de lovpligtige høringsregler fra et administrativt perspektiv er det en gennemgående konklusion, at en tidlig inddragelse, der supplerer de lovfastsatte høringsprocedurer, skaber større rum for indflydelse på de påtænkte beslutninger.

I Økonomi- og Indenrigsministeriets rapport "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet" fra 2013 anføres det, som omtalt i kapitel 6, afsnit 6.2., om den nuværende lovgivning:

"Der kan ikke udvikles én model for borgerinddragelse og udrulle den i alle kommuner. Hver enkelt kommunalbestyrelse må i samarbejde med forvaltningen påtage sig opgaven med at udvikle og formulere en god model for dialog og borgerinddragelse, der er skræddersyet til netop den kommune. Lokale forhold og traditioner spiller ofte en stor rolle.

De nuværende regler om høringer og inddragelse sikrer ikke optimale betingelser for demokrati og borgerinddragelse. Tværtimod kan de måske give lokalpolitikere en falsk tryghed om, at de ved at overholde de formelle høringsregler også har sikret reel borgerinddragelse. Borgere og virksomheder oplever offentlighedsfaser og høringer som mere formelle og rituelle processer end som rum for dialog og reel inddragelse i beslutningsprocesserne. Ofte er der en oplevelse af, at kommunen har besluttet det hele på forhånd. Sådanne processer sætter spørgsmålstegn ved tilliden til det lokale demokrati. Det kalder på en helt anden fleksibilitet i kommunernes arbejde med borgerinddragelse, end de nuværende regler giver mulighed for."⁷¹

Det er udvalgets opfattelse, at lovfastsatte høringsregler bidrager som minimumsgarantier for inddragelse af offentligheden i vigtige beslutningsprocesser og derved er egnet til at styrke borgernes retssikkerhed. Den egentlige værdi heri beror dog, som påpeget i afsnit 7.2., i vidt omfang på beslutningstagernes efterfølgende inddragelse af høringsvar. Over for hensynet til borgernes retssikkerhed står både hensynet til at undgå unødigt bureaukrati samt hensynet til det kommunale og regionale selvstyre, der efter udvalgets opfattelse begge taler for øget lokalt råderum til selv at tilrettelægge beslutningsprocesserne i forhold til inddragelse af offentligheden.

⁷¹ Økonomi- og Indenrigsministeriets rapport "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet", 2013, side 81.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Udvalget finder i forlængelse af udvalgets overvejelser i afsnit 7.2., at lovgivning, der pålægger kommunerne og regionerne at foretage høringer, ikke entydigt skaber bedre forudsætninger for udfoldelsen af det lokale demokrati. Udvalget lægger her særligt vægt på observationer fra serviceeftersynet fra et administrativt perspektiv, hvor der i vidt omfang gives udtryk for, at muligheden for at få indflydelse skal søges i den indledende proces, der som det klare udgangspunkt ikke er omfattet af lovgivningens høringsregler, der ofte kommer til anvendelse senere i processen ved fremlæggelse af et endeligt beslutningsforslag.

Udvalget finder dog ikke at kunne anbefale en generel afregulering af de gældende høringsregler inden for rammerne af Aarhuskonventionen og bindende EU-retsakter.

Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at den høringsret, som borgerne m.v. er tillagt i de eksisterende høringsregler, ikke nødvendigvis vil være tilstrækkelig sikret ved en ophævelse af lovgivningens høringsregler, idet der herefter ikke vil følge nogen retlig pligt for kommunerne og regionerne til generel inddragelse af offentligheden på de sagsområder, der er omfattet af høringsregler i den nuværende lovgivning. Dette gælder efter udvalgets opfattelse særligt, hvor høringsreglerne tillægger berørte borgere kontradiktoriske rettigheder, som ikke følger af forvaltningslovens regler om partshøring. Hensynet gør sig imidlertid tillige gældende i regler om projektoffentlighed. Udvalget bemærker i relation hertil, at den tidlige inddragelse, der sker udenom de formelle høringsprocedure i kapitel 5, afsnit 5.2., er beskrevet som en mere lukket proces, der primært er rettet mod organiserede interessenter.

Udvalget har endvidere lagt vægt på, at der ikke for hver enkelt indberettet høringsregel er foretaget tilbundsgående undersøgelser af konsekvenserne af og hensigtsmæssigheden af, en eventuel ophævelse. Hertil kommer, at høringsreglerne kan have sammenhænge med andre forhold, som har ligget uden for udvalgets opgave at belyse nærmere, men som udvalget finder, bør indgå i videre overvejelser om afregulering. Dette gælder f.eks. i forhold til sammenhænge til klagesystemet på særligt plan- og miljøområdet og i forhold til regler, der knytter præklusiv virkning til offentliggørelsen af visse forslag.

Udvalget har herudover lagt vægt på, at det foretagne serviceeftersyn ikke peger på, at de nugældende regler skulle hindre anden form for inddragelse end fastsat i høringsreglerne.

Udvalget anbefaler derfor, at der ikke gennemføres en generel afregulering af de gældende høringsregler inden for rammerne af Aarhuskonventionen og bindende EU-retsakter.

7.3.2. Forenkling af eksisterende proceskrav i høringsregler

Udvalget har endvidere overvejet muligheden for at forenkle de eksisterende proceskrav i høringsreglerne, blandt andet ud fra overvejelser om, at proceskravene kan være byrdefulde at administrere og forlænge sagsbehandlingstiderne i forvaltningerne.

Udvalget har derfor set på sammenhængen mellem høringsreglernes indhold, formål og procesbeskrivelse. Udvalget har ud fra et lovgivningsperspektiv ikke fundet støtte for, at de forskellige formål, der varetages i lovgivningens høringsregler, generelt er særligt afspejlet i reg-

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

lernes nærmere indhold. Der ses derfor ikke at være sket en særlig tilpasning af høringsreglernes indhold i forhold til formålet med reglerne.

På trods af at der kan være forskel på, hvilket formål det er angivet, at høringsreglen særligt skal varetage, finder udvalget, at de under afsnit 4.3. nævnte formål som udgangspunkt varetages i samtlige høringsregler uafhængigt af de i forarbejderne til høringsbestemmelserne angivne formål. Udvalget støtter denne opfattelse på, at høringsreglernes indhold i væsentlig henseende ikke adskiller sig fra hinanden, og at de variationer, der er i proceskrav, efter udvalgets opfattelse ikke kan forklares med, at reglerne varetager forskellige formål. Med andre ord er der ikke nogen umiddelbar sammenhæng mellem formål og fastsatte proceskrav.

Udvalget finder, at det er selve offentliggørelsen af et forslag m.v., der bedst varetager de formål, der er angivet i lovgivningen. Offentliggørelse i sig selv giver borgerne mulighed for at søge medindflydelse ved at afgive hørings svar til den pågældende kommune og region, og den enkelte kan endvidere derigennem varetage egne interesser. Hørings svar vil i kraft af deres indhold kunne forbedre beslutningsgrundlaget. Endvidere kan offentliggørelsen i sig selv bidrage til at lette gennemførelsen af beslutningen, når den er vedtaget på baggrund af et øget medejerskab for dem, der har aktivt har deltaget i høringsprocessen. Udvalget peger endvidere på, at inddragelse i sig selv kan medvirke til at skabe legitimitet for den truffene beslutning.

Det er således udvalgets opfattelse, at inddragelse af offentligheden i beslutningsprocesserne generelt er egnet til at varetage de forskellige formål. Udvalget bemærker dog samtidig, at formålene ikke desto mindre kan være særligt tilgodeset som udslag af den nærmere procedure, herunder at høringsfristen ikke er for kort, at det offentliggjorte materiale er egnet til at gøre borgerne i stand til at tage stilling til den pågældende sag på kvalificeret vis. Disse forhold synes dog generelt at bidrage til at understøtte samtlige de nævnte formål.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at de forskellige formål ikke er egnet til at forklare de indholdsmæssige variationer i de forskellige høringsregler, samt vægtningen af formålene ikke afgørende taler imod en øget ensartning eller standardisering af reglerne.

Det er udvalgets generelle opfattelse, at værdien af en forudgående inddragelse i vidt omfang skabes af andre forhold end selve reglens indhold. Udvalget bemærker i den sammenhæng, at kommunalbestyrelsens eller regionsrådets tilrettelæggelse af processen og evne til at forholde sig til indkomne hørings svar er af central betydning herfor.

Konklusionerne fra serviceeftersynet fra et administrativt perspektiv har endvidere ikke kunnet støtte, at de forskellige processer inden for vedtagelse af kommunale planstrategier, planforslag, afgørelser om vandløbsrestaurering, vejudlæg, råstofplaner samt generel inddragelse af ælde råd er særligt velegnet til at understøtte beslutningsprocessen på de respektive sagsområder.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at den detaljerede procesregulering, der findes i en række høringsregler, ikke i sig selv er fremmende for en reel og relevant inddragelse af borgere, organisationer, erhvervs liv m.v. Udvalget finder derimod, at en sådan regulering i visse tilfælde bidrager til unødigt bureaukrati og manglende fleksibilitet for kommunerne og

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

regionerne til selv at tilpasse processerne de lokale forhold, herunder borgernes ønske om en mere smidig beslutningsproces i ukontroversielle sager.

Udvalget finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt, at ressortministerierne igangsætter en revision af høringsreglerne med henblik på at forenkle de nuværende proceskrav for herved at give kommunerne og regionerne større lokalt råderum til selv at tilrettelægge høringsprocesserne.

Udvalget har overvejet muligheden for at opstille en standardiseret høringsregel, der kan finde generel anvendelse på de sagsområder, hvor der er pålagt en obligatorisk inddragelse af offentligheden. Da udvalget, som nævnt ovenfor, mener, at de gældende høringsprocedurer bør overlade et større lokalt råderum til kommunerne og regionerne finder udvalget det uhenigtsmæssigt at foreslå en standardiseret høringsregel, der indeholder en nærmere procedure for inddragelse af offentligheden.

Udvalget anbefaler derfor, at hvert enkelt ressortministerium under inddragelse af KL og Danske Regioner igangsætter en revision af høringsreglerne med henblik på enten at ophæve reglerne eller forenkle de nuværende proceskrav for herved at give kommunerne og regionerne større lokalt råderum til selv at tilrettelægge høringsprocesserne.

Til brug for sådanne overvejelser henvises til udvalgets anbefalinger under afsnit 7.2.

Endvidere anbefaler udvalget særligt vedrørende planloven, at udvalgets anbefalinger vedrørende forenkling henholdsvis ophævelse af høringsregler indgår i det som følge af økonomiaftalen med kommunerne fra 2014 nedsatte udvalg om rammerne for kommunernes fysiske planlægning.

Udvalget bemærker i øvrigt, at en ophævelse eller forenkling af visse høringsregler endvidere kan overvejes som frikommuneforsøg og henviser i den forbindelse til, at der, som omtalt i afsnit 4.4.3.3., allerede i dag gennemføres et afgrænset forsøg om en kortere høringsperiode for visse lokalplanforslag.

8. Inspiration til kommuner og regioner

8.1. Indledning

Kommunernes og regionernes inddragelse af offentligheden er et grundvilkår og en forudsætning for det lokale demokrati. Dette afspejles tydeligt ved den inddragelse, der sker i kommunerne og regioner uden, at det er pålagt gennem lovgivningens høringsregler. Serviceeftersynet viser, at selv på de sagsområder, hvor kommunerne og regionerne skal inddrage offentligheden i medfør af lovgivningen, åbner kommunerne og regionerne høringsprocessen op i et videre omfang ved ofte at foretage en tidligere inddragelse, end hvad følger af selve reglerne. Tilsvarende er det udvalgets klare opfattelse, at der på de sagsområder, hvor der ikke er pålagt kommunerne og regionerne høringsforpligtelser, tillige sker en aktiv inddragelse af offentligheden, der ikke afviger væsentligt fra den inddragelse, der er pålagt gennem lovgivningen.

I dette kapitel gengives visse konklusioner fra serviceeftersynet til inspiration til denne frivillige inddragelse af offentligheden. Denne inddragelse er i fraværet af lovgivning kendetegnet ved, at kommunerne og regionerne står frit i forhold til selv at fastsætte den proces, der i hver enkel kommune og region giver bedst mening fra sag til sag. Netop denne mulighed for tilpasning af processerne til de konkrete forhold taler imod kategoriske anbefalinger til den gode borgerinddragelse. Forslagene nedenfor skal da også netop ses som inspiration til overvejelser, der kan indgå i tilrettelæggelsen af de forskellige høringsprocesser og ikke som færdige løsningsforslag.

8.2. Tidlig inddragelse

I Økonomi- og Indenrigsministeriets rapport "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet", blev der under den gennemførte rundtur blandt en række kommuner udtrykt et klart ønske fra borgere, organisationer m.v. om en tidligere inddragelse i beslutningsprocesserne. Den positive betydning af den tidligere inddragelse er blevet bekræftet i udvalgets serviceeftersyn, hvor adspurgte lokalpolitikere, sagsbehandlere, organisationer m.v. tydeligt har pointeret vigtigheden og værdien i den tidlige inddragelse. Som fordele ved en tidlig høring er bl.a. fremhævet, at offentligheden får større indflydelse på beslutningens overordnede indhold samt, at en eventuel supplerende høring senere i processen bliver mere koncentreret om beslutningsforslagets mere konkrete og detaljerede indhold.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Det er kendetegnet ved den tidlige inddragelse, at der skabes rum for indflydelse på et tidspunkt, hvor kommunerne og regionerne ikke nødvendigvis selv har lagt sig fast på beslutningens nærmere indhold. Dette påvirker selve høringstemaet, idet der ikke foreligger et konkret beslutningsforslag, der kan høres om. Det er derfor naturligt, at en tidlig inddragelse i højere grad fokuserer på overordnede ideer og retningen for den påtænkte beslutning.

På grund af det ofte ændrede høringstema ved en tidlig inddragelse, er det særligt relevant at overveje behovet for en supplerende høring senere i beslutningsprocessen, hvor der foreligger et konkret forslag, der giver offentligheden mulighed for tillige at bidrage med mere konkrete input til den endelige beslutning.

8.3. Klar beskrivelse af høringsprocessen

Inddragelse af offentligheden indgår som et delelement i den samlede beslutningsproces. Offentlighedens kendskab til de forskellige beslutningsprocesser afhænger ofte af, hvilke informationer der meddeles i forbindelse med selve høringen eller i anden sammenhæng kommunikeret af kommunen eller regionen. Lovgivningen indeholder ikke krav om, at kommunerne eller regionerne skal beskrive den nærmere beslutningsproces som led i inddragelse af offentligheden. Det kan dog af flere grunde anbefales, at der skabes åbenhed om den samlede proces, og at offentlighedens rolle i processen klart defineres.

Først og fremmest har det i sig selv en værdi, at offentligheden har kendskab til processen. En del beslutninger særligt inden for planområdet indeholder forskellige selvstændige processer, herunder f.eks. vedtagelse af planstrategi og gennemførelse af VVM-undersøgelse forud for vedtagelse af en endelig lokalplan. Det kan samlet set gøre det vanskeligt for borgere, organisationer m.v. at forstå deres rolle i processen og målrette høringssvar m.v. til de forskellige led i processen. Endvidere kan flere høringer inden for samme sagsområde opleves uigennemtænkt og føles demotiverende, såfremt begrundelsen for en sådan opdeling ikke kendes.

Dernæst kan en klar beskrivelse af processen tjene som en forventningsafstemning af, hvilken rolle kommunen eller regionen påtænker, at offentligheden skal have i den pågældende beslutning, herunder om der ønskes forslag, der kan tegne de overordnede rammer for beslutningens indhold, eller om der i højere grad ønskes mere konkrete, faglige bemærkninger til et gennemarbejdet beslutningsforslag.

Endvidere gør kendskab til processen det nemmere for offentligheden selv at tage initiativ til at præge beslutningsprocesserne på en relevant måde, f.eks. ved at skrive debatindlæg m.v. i tiden op til, at den endelige beslutning skal træffes.

Endelig kan en klar og åben tilrettelæggelse af processen medvirke til at sende et aktivt signal om, at borgerinddragelsen fra begyndelsen er tænkt ind i processen, og derved højne motivationen for at tage del heri. Dette gælder tillige for den del af processen, der ligger efter vedtagelsen af den endelige beslutning, da der, som beskrevet nærmere i afsnit 14.6. ofte består et ønske om tilbagemelding på, hvordan høringssvar m.v. har formet den endelige beslutning.

8.4. Fælles vidensgrundlag

Det er en naturlig forudsætning for, at såvel offentligheden som beslutningstagerne kan tage stilling til en sag, at der er skabt en tilstrækkelig forståelse af det problem, der ønskes løst, og de løsninger, der overvejes. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet vil ofte få forelagt baggrundsnotater, beregninger, faglige vurderinger m.v., der medvirker til at skabe det fornødne oplyste beslutningsgrundlag. Lovgivningens høringsregler omhandler som oftest derimod blot offentliggørelse af det påtænkte beslutningsforslag, hvorved der kan opstå en forskel i offentlighedens og beslutningstagernes vidensniveau.

En relevant overvejelse i forbindelse med tilrettelæggelse af høringsprocessen er derfor, hvilken viden der er nødvendig for, at offentligheden kan tage stilling på en meningsfuld måde. Gennemføres høringen uden fremlæggelse af tilstrækkeligt baggrundsmateriale risikerer høringssvarene at opleves som mindre relevante af beslutningstagerne, og høringen mister en del af sin værdi.

Overvejelser om, hvilket materiale der skal indgå i høringen, bør tage udgangspunkt i rammerne for beslutningen og den nærmere hensigt med inddragelsen af offentligheden. Generelt må det dog tilrådes, at der med høringen skabes en grundlæggende forståelse for problemets kerne samt, hvilke løsninger der overvejes inden for de givne rammer, herunder retlige og økonomiske. Mårettede overvejelser bør kunne bidrage til, at høringsmaterialet opleves som tilstrækkeligt og relevant, hvilket i sig selv kan sende et signal om, at der er en reel efterspørgsel på relevante høringssvar. Tilsvarende kan overvejelser herom modvirke den modsatte situation, hvor sagens reelle problemer og dilemmaer sløres i et for omfattende høringsmateriale, der ikke fremstår velegnet til en inddragelse af offentligheden.

8.5. Fokuserede høringer

Lovgivningens høringsregler spænder fra de brede høringer af offentligheden til målrettede høringer af parter i en konkret sag. For særligt høringer af offentligheden består der en risiko for, at den del af offentligheden, der kunne være særligt interesseret i den påtænkte beslutningsproces, ikke opnår kendskab til høringen.

Initiativer til at målrette høringer til den eller de grupper, der vurderes at have en særlig interesse i eller viden inden for et givent sagsområde, kan sende et stærkere signal om, at der er en reel efterspørgsel for høringssvar, end når høringen offentliggøres på kommunens hjemmeside.

Den nærmere udformning af initiativerne må bero på, hvilke grupper der særligt ønskes i tale. Overvejelser herom kan dog tage sit naturlige udgangspunkt i at møde borgerne, der hvor borgerne er. F.eks. har der som led i serviceeftersynet været beskrevet gode erfaringer med torvemøder på de steder, hvor der konkret er foreslået ændringer i lokalplaner. Tilsvarende

kan f.eks. ændringer på idrætsområdet tænkes særligt formidlet i kommunens sports- og idrætshaller.

Overvejelser om fokuserede høringer m.v. kan endvidere medvirke til, at også selve høringen, herunder høringsmaterialet som omtalt i afsnit 4.4.3.2., bliver mere målrettet og relevant, når de særligt relevante interessenter for høringen er identificeret.

8.6. Tilbage melding og efterfølgende begrundelse

Kompetencen til at træffe de endelige beslutninger ligger hos kommunalbestyrelsen og regionsrådet. Høringssvar og andre meningstilkendegivelser fra offentligheden kan påvirke de beslutninger, der bliver truffet. Det er baseret på rapporten "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet" og serviceeftersynet udvalgets opfattelse, at der er en fin forståelse og accept af denne grundlæggende præmis for høringsprocedurerne, men samtidig en naturlig forventning om, at høringssvar m.v. reelt indgår i beslutningstagernes overvejelser.

Høringsreglerne i lovgivning pålægger kun i yderst begrænset omfang kommunerne og regionerne at give en tilbage melding til de borgere, organisationer m.v., der har indgivet høringssvar. Undertiden skal disse orienteres om den endelige beslutning, men nogen pligt til at redegøre for, hvordan høringssvarene m.v. er indgået i beslutningen, og hvordan beslutningstagerne har forholdt sig til dem, foreligger ikke.

Serviceeftersynet har vist, at der er et generelt ønske om at kunne se høringssvar afspejlet i den endelige beslutning og en begrundelse for, hvis de ikke har påvirket selve indholdet heraf. Derimod er der ikke en generel forventning om, at der gives udførlige tilbage meldinger på hvert enkelt svar, idet det anerkendes af organisationerne m.v., at opfølgningen på høringerne ikke bør være uforholdsmæssigt ressourcekrævende for kommunerne og regionerne. En efterfølgende begrundelse kan således udformes som en beskrivelse af, hvilke argumenter, der er lagt vægt på i beslutningen samt en kort forklaring på, hvordan væsentlige argumenter og synspunkter fra høringssvarene indgik i overvejelserne.

Overvejelser om, hvordan der kvitteres og meldes tilbage på høringssvar m.v., bør tænkes som en måde til at sende et klart signal om, at høringssvarene inddrages i beslutningsprocessen og derved generelt højne motivationen i offentligheden til fortsat at tage del i lokaldemokratiet. Samtidig skaber en efterfølgende begrundelse bedre forudsætninger for at forstå baggrunden for beslutningens indhold og acceptere, at beslutningen fik et andet indhold end ønsket af dem, der gennem høringssvar m.v. argumenterede for en anden løsning.

8.7. Anvendelse af digitale løsninger og sociale medier

Digitalisering kan anvendes som et redskab til at inddrage borgere, organisationer og erhvervsliv m.v. i lokale beslutningsprocesser. Mange kommuner og regioner anvender digitale løsninger og sociale medier i forbindelse med inddragelse af borgere, organisationer, erhvervsliv m.v. i lokale beslutninger.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Høringer foregår i vid udstrækning digitalt via høringsportaler på kommunernes og regionens hjemmeside. På høringsportalerne finder man de forslag, som aktuelt er i høring, samt baggrundsinformation om de pågældende forslag. Dertil kommer, at der typisk kommunikeres med høringsparter via e-mail.

Lovgivningen er, som nærmere beskrevet i kapitel 4, afsnit 4.4.3.1., ikke til hinder for, at kommunerne og regionerne gennemfører de lovfastsatte høringsprocedurer digitalt.

Analysen af deltagerperspektivet viser, at mange aktører er positive overfor digitale høringer og gerne vil bruge digitale redskaber, søgemuligheder og abonnementsordninger (RSS-feeds).

På mange digitale løsninger, kan man på forhånd angive hvilke områder, man gerne vil høres om, så man automatisk bliver hørt, når der er nyt inden for dette område. Dette bidrager til at høringen rammer de relevante aktører. Flere aktører efterspurgte på workshop om lokale høringer, at det ville være smart, hvis man digitalt kunne følge beslutningsforslaget og den videre proces.

Som angivet under punkt 6.3.7. var der også blandt referencegruppen efterspørgsel efter en fælles lokal høringsportal, så alle høringer var samlet et sted, og ikke rundt på de respektive kommuners og regioners hjemmeside.

Når digitale løsninger og sociale medier, som Facebook og Twitter, anvendes til borgerinddragelse er det også her væsentligt at fokusere høringen, så den målrettes til den eller de grupper, der vurderes at have en særlig interesse i sagen.

8.8. Lokal høringspolitik

Lovgivningen pålægger i dag kommunerne at vedtage forskellige politikker, herunder en børnepolitik, samt en tilsynspolitik for tilbud af hjemmepleje m.v., der er omfattet af reglerne om frit valg af leverandør.⁷² Derudover formulerer kommunerne i et vidt omfang egne politikker på øvrige områder.

I de to workshops om lokale høringer fra et deltagerperspektiv og borgerinddragelse i byudvikling, omtalt i kapitel 6, afsnit 6.3. og 6.4. er der rejst forslag om, at kommunerne og regionerne vedtager en høringspolitik, der kan indeholde de overordnede retningslinjer og principper for

En sådan politik synes umiddelbart mest oplagt i forhold til de sagsområder, hvor der ikke i henhold til lovgivningen skal ske obligatorisk inddragelse, men henset til den borgerinddragelse, der som gengivet i kapitel 5 sker som supplement til de lovfastsatte høringsprocedurer vil en politik også være relevant inden for anvendelsesområdet af de lovfastsatte høringsregler.

⁷² Servicelovens § 19, stk. 2, og § 151 c (lovbekendtgørelse nr. 1023 af 23. september 2014).

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Udvalget mener ikke, at en sådan politik bør være obligatorisk, men at den kan være egnet til at sætte en mere målrettet og relevant inddragelse af offentligheden på den politiske dagsorden, og derved understøtte det lokale demokrati.

Bilag I. Aarhuskonventionen

Nedenstående notat er udarbejdet af Naturstyrelsen til brug for Udvalget om lokale høringer.

Anvendelsesområdet og rækkevidden af Aarhuskonventionens og EU-direktivets bestemmelser om offentlig deltagelse.

Reglerne i konventionen har forskellig karakter, spændende fra regler, der stiller krav om bindende regler i lovgivningen, over regler, der blot kræver en efterlevelse i praksis, til regler, der alene indeholder opfordringer til at tilstræbe en bestemt retstilstand eller praksis. Konventionen er juridisk set vanskelig tilgængelig og giver anledning til mange fortolkningsspørgsmål.

1. Oversigt over de relevante bestemmelser i konventionen og deres pendant i EU-retten

De relevante regler om offentlig deltagelse findes i Aarhuskonventionens art. 6, 7, og 8. I artikel 9 findes regler om klage og over manglende offentlig deltagelse.

Artikel 6 handler om offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter. EU har implementeret artiklen ved VVM-direktivet⁷³ og IE-direktivet⁷⁴. Disse direktiver er i Danmark primært gennemført i planloven, miljøbeskyttelsesloven og husdyrbrugloven.

Artikel 7 handler om offentlig deltagelse i planer, programmer og politikker vedrørende miljøet. EU har gennemført artikel 7 for så vidt angår planer og programmer i en række direktiver, bl.a. SMV-direktivet⁷⁵, som i Danmark er gennemført ved miljøvurderingsloven. Der er ingen EU-regulering om politikker.

Artikel 8 handler om offentlig deltagelse ved udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og generelt anvendelige, juridisk bindende normative instrumenter. Der findes ingen EU-regler på dette område.

Artikel 9, stk. 2 stiller krav om adgang til prøvelse af alle afgørelser, handlinger eller undladelser vedrørende de konkrete aktiviteter, der er omfattet af artikel 6. Bestemmelsen er gennemført i VVM- og IE-direktivet.

Artikel 9, stk. 3 indeholder en ret til at klage eller på anden måde rejse en sag, hvis man mener, at enten offentlige myndigheders eller private personers handlinger eller undladelser er i strid med miljølovgivningen.

2. Konventionens placering i retskildehierarkiet

Danmark har ved godkendelsen af konventionen forpligtet sig til at overholde dens bestemmelser i national ret.

⁷³ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet

⁷⁴ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening)

⁷⁵ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

EU-domstolen har flere gange taget stilling til retskildeværdien af internationale aftaler som EU indgår. Det fremgår således af EU-domstolens praksis at konventioner som EU indgår, er bindende for EU's institutioner og for medlemslandene, at disse konventioner udgør en retskilde i EU-retten, som domstolen kan anvende, fortolke og tage stilling til, og at disse konventioner har forrang frem for de sekundære retskilder i EU-retten (direktiver, forordninger og afgørelser) med den virkning, at domstolen og de retsanvendende myndigheder i tilfælde af konflikt mellem de to typer af retskilder, vil skulle lægge konventionens bestemmelser til grund. Princippet om forrang medfører en fortolkningsforpligtelse, dvs. en pligt til at fortolke EU-retten i overensstemmelse med konventionen. EU-medlemsstaterne har en forpligtelse til at sikre overholdelse af de forpligtelser, som EU har påtaget sig. EU-domstolen kan derfor efter traktatens artikel 258 dømme en medlemsstat for ikke at overholde en international aftale (traktat eller konvention) som EU har tiltrådt.

Det følger endvidere af EU-domstolens retspraksis, at en bestemmelse i en aftale indgået af EU og dens medlemsstater med tredjelande, anses for at have direkte virkning, når der af dens ordlyd, samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter.

Domstolen har konkret vurderet Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og fandt at den ikke havde direkte virkning i EU-retten. Domstolen har dog udtalt at det tilkommer de nationale domstole og myndigheder i videst muligt omfang at fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at iværksætte en administrativ eller retslig procedure, i overensstemmelse med såvel formålene med konventions artikel 9, stk. 3, som formålet om effektiv domstolsbeskyttelse.

3. Artikel 6 - Offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter

Konventionens artikel 6 foreskriver en særlig procedure, som myndighederne skal følge for at sikre offentlighedens mulighed for at deltage i beslutningsprocessen, når myndighederne træffer afgørelse vedrørende en række forurenende aktiviteter, der er opført i konventionens bilag 1. Endvidere skal offentligheden inddrages forud for afgørelser vedr. andre aktiviteter med væsentlig indvirkning på miljøet. Det er som udgangspunkt den nationale lovgivning, der fastlægger hvilke andre aktiviteter der skal være omfattet af kravene.

3.1. Hvem har rettigheder efter artikel 6

Artiklen opererer både med "den berørte offentlighed" og "offentligheden".

"Den berørte offentlighed" defineres som: "den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser der vedrører miljøet; med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse".

"Offentligheden" defineres som: "en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper".

VVM- og IE-direktivet har de samme definitioner af "offentlighed" og "den berørte offentlighed".

3.2. Hvilke rettigheder har "offentligheden" og "den berørte offentlighed"?

I henhold til konventionen skal "offentligheden": 1) inddrages tidligt i processen, mens alle muligheder stadig er åbne og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted, 2) have en rimelig tidsramme til at forberede sig på og opnå reel deltagelse, 3) have mulighed for at fremkomme med enten skriftligt eller, efter omstændighederne, ved en offentlig høring med ansøgeren, enhver kommentar, oplysning, analyse eller mening, som den finder relevant for den foreslåede aktivitet og 4) informeres på passende vis straks efter at den offentlige myndighed har truffet endelig afgørelse.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

"Den berørte offentlighed" skal informeres tidligt i en beslutningsproces, på en passende, betimelig og effektiv måde, ved offentlig bekendtgørelse eller individuelt, afhængig af sagens omstændigheder. "Den berørte offentlighed" har endvidere adgang til at gennemgå alle oplysninger, der er relevante for beslutningsproceduren, dog med forbehold for reglerne om aktindsigt.

I henhold til VVM-direktivet skal medlemsstaterne sikre "offentlighedens" effektive deltagelse i beslutningsprocedurerne ved at informere offentligheden elektronisk og ved offentlig opslag eller ved andre egnede midler tidligt i beslutningsproceduren, så snart oplysningerne med rimelighed kan gives.⁷⁶ "Den berørte offentlighed" skal tidligt og effektivt have mulighed for at deltage i en procedure for miljøkonsekvensvurdering⁷⁷, og medlemsstaterne sikrer at "den berørte offentlighed" får adgang til en række oplysninger inden for rimelige tidsfrister.⁷⁸ Modsat konventionen er det kun "den berørte offentlighed" der har ret til at fremsætte kommentarer og udtalelser.⁷⁹ IE-direktivet foreskriver stort set de samme rettigheder som VVM-direktivet.

3.3. Tidsrammer

I henhold til konventionen skal offentlighedsprocedurerne omfatte rimelige tidsrammer, det samme foreskriver IE-direktivet. VVM-direktivet derimod fastsætter en minimumsperiode, tidsrammerne for høring af den berørte offentlighed om miljøkonsekvensvurderingsrapporten må således ikke være kortere end 30 dage.

Implementeringsguiden⁸⁰ til konventionen oplyser at en tidsramme, der er rimelig for et lille simpelt projekt, som kun har effekt på lokalt niveau, ikke nødvendigvis er rimelig, hvis der er tale om et stort komplekst projekt.⁸¹ Tidsrammer kan derfor variere afhængig af projektets karakter. Det fremgår endvidere af guiden at Compliance komiteen⁸² ser positivt på regler med minimums-høringsfrister, fordi det giver mulighed for konkret at give længere tid til komplicerede sager. Tilsvarende ser de negativt på regler med maksimums-høringsfrister.

3.4. Andre krav

Både konventionen og IE-direktivet foreskriver at resultatet af den offentlige deltagelse skal tages behørigt i betragtning.⁸³

Compliance komiteen har udtalt at denne forpligtelse skal fortolkes som en pligt til, at der i den endelige afgørelse er et afsnit, hvor det diskuteres hvordan den offentlige deltagelse er blevet taget i betragtning. Hvis der er bemærkninger, som ikke er blevet taget i betragtning, skal det forklares hvorfor.⁸⁴

3.5. Retningslinjer for den detaljerede planlægning af inddragelse af offentligheden.

Konventionen overlader det til parterne at bestemme, hvordan den mere detaljerede planlægning af proceduren for offentlig deltagelse skal ske.

Det samme er tilfældet efter VVM- og IE-direktivet, der foreskriver, at de nærmere bestemmelser om information af "offentligheden" - f.eks. ved opslag inden for en vis radius eller offentliggørelse i lokale

⁷⁶ Artikel 6, stk. 2

⁷⁷ Artikel 6, stk. 4

⁷⁸ Artikel 6, stk. 3

⁷⁹ Artikel 6, stk. 4

⁸⁰ Guiden er ikke juridisk bindende. Guiden kan findes her:
http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html

⁸¹ s. 143

⁸² Komiteen behandler sager om overtrædelse af konventionen. Komiteens udtalelser er ikke juridisk bindende. Mere information om komiteen kan findes her:<http://www.unece.org/env/pp/cc.html>

⁸³ Konventionen: Artikel 6, stk. 8, IE-direktivet: artikel 24, stk. 4

⁸⁴ ACCC/C/2008/24 (Spain)

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

dagblade - og om høring af "den berørte offentlighed" - f.eks. ved skriftlig fremlæggelse eller offentlig høring - fastlægges af medlemsstaterne.

Det fremgår af Implementeringsguiden, at niveauet for offentlig deltagelse i en specifik proces afhænger af en række faktorer om det ansøgte projekt, heriblandt det forventede resultat, dets rækkevidde, hvem og hvor mange der vil blive berørt og om der skal afgøres noget på lokalt, regionalt eller på nationalt niveau. De som bliver mest berørt af en afgørelse, bør have en større chance for at få indflydelse på udbyttet.⁸⁵

Det fremgår endvidere af Implementeringsguiden, at hvis myndigheden vælger at lave en offentlig høring - her forstået som et borgermøde - bør det først ske en passende stykke tid efter datoen for offentliggørelsen, for at tillade offentligheden tilstrækkelig tid til at studere materialet og anden information relevant for den foreslåede aktivitet, og så de har tid til at forberede holdninger, spørgsmål, kommentarer m.m. Det fremgår ligeledes af Implementeringsguiden at der bør tilvejebringes adfældsregler for borgermøder, for at sikre gennemsigtighed i forhold til at opfyldelsen af bestemmelserne i konventionen.⁸⁶

3.6. Klagemuligheder

Det følger af konventionens artikel 9, stk. 2, at alle medlemmer af den berørte offentlighed,⁸⁷ der har en tilstrækkelig interesse i sagen kan klage. Hvad der udgør en "tilstrækkelig interesse" skal fastsættes med det mål at give den berørte offentlighed adgang til klage og domstolsprøvelse. Alle ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme natur- og miljøbeskyttelse, og som opfylder alle krav efter den nationale lovgivning, har pr. definition en "tilstrækkelig interesse", forudsat at organisationen opfylder krav fastsat efter national lovgivning.⁸⁸

Der kan klages over lovligheden af selve den afgørelse, der træffes inden for artikel 6 og der kan klages over at myndigheden ikke har overholdt de processuelle regler i artikel 6 (tidlig informering, rimelige tidsrammer, adgang til sagens oplysninger, adgang til at kommentere sagen, manglende indflydelse m.v.).

Efter bestemmelsens ordlyd har de klageberettigede et retskrav på at få prøvet afgørelsen. Det må derfor antages, at bestemmelsen som minimum stiller krav om, at klageinstansen - i lighed med dansk ret - skal behandle afgørelser, som vil kunne føre til ophævelse, hjemvisning eller ændringer af afgørelsen. Både VVM- og IE-direktivet har tilsvarende bestemmelser om prøveadgang.

4. Artikel 7 - offentlig deltagelse i planer, programmer og politikker vedrørende miljøet

Myndighedernes forpligtelse og offentlighedens rettigheder er mindre klar defineret i artikel 7, end artikel 6. Det betyder at parterne har mere fleksibilitet i forhold til, hvordan de foretager offentlig deltagelse indenfor dette område.

Forpligtelserne i artikel 7 sonderer mellem på den ene side planer og programmer og på den anden side politikker. Pligten til offentlig deltagelse i politikker meget vag formuleret, og anses for "soft law".⁸⁹ Dvs. parterne er ikke forpligtede til at have juridisk bindende regler, men kan nøjes med at efterleve bestemmelserne i praksis. EU har da også kun fastsat regler om offentlig deltagelse i planer og

⁸⁵ s. 119

⁸⁶ S. 154

⁸⁷ Implementeringsguiden mener at konventionens intention er at alle, der har deltaget i en procedure for offentlige deltagelse ved at have indsendt kommentarer eller have deltaget i møder, bør have status som "den berørte offentlighed", se s. 153.

⁸⁸ Det kunne f.eks. være krav om antal medlemmer, fast struktur, vedtægter m.m. Dog må kravene ikke de facto udelukke alle eller næsten alle miljøorganisationer fra at kunne rejse en sag.

⁸⁹ The Aarhus Conventione at Ten (2011), s. 95 ff.

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

programmer, men ikke i politikker. Offentlig deltagelse i politikker vil ikke yderligere blive behandlet i dette notat.

Der er efterhånden en del direktiver om planer og programmer,⁹⁰ det bliver derfor for omfattende, at sammenligne hvert enkelt direktiv i med Århuskonventionen. Nedenfor vil der derfor kun blive refereret til SMV-direktivet samt direktiv om offentlig deltagelse⁹¹ (herefter OD-direktivet), eftersom begge direktiver vedrører et større antal planer.

4.1. Hvem har rettigheder efter artikel 7

Det fremgår af artikel 7 at den relevante offentlige myndighed udpeger den del af offentligheden, der kan deltage i beslutningsprocessen. Det samme gælder for OD-direktivet. SMV-direktivet foreskriver tilsvarende at medlemsstaterne identificerer offentligheden, herunder de dele af offentligheden, som berøres eller forventes at blive berørt af, eller som har interesse i den beslutningstagning, der er omfattet af dette direktiv, herunder relevante ikke-statslige organisationer, f.eks. sådanne, der fremmer miljøbeskyttelse, og andre berørte organisationer.

4.2. Hvilke rettigheder har den udpegede offentlighed?

Det fremgår af artikel 7, at tre af bestemmelserne i artikel 6, også finder anvendelse ved offentlig deltagelse i planer og programmer. Det medfører at proceduren skal omfatte rimelige tidsrammer, således at offentligheden kan opnå reel deltagelse, at offentligheden inddrages tidligt og at resultatet af den offentlige deltagelse tages behørigt i betragtning ved den endelige afgørelse. Derudover skal de nødvendige oplysninger stilles til rådighed. OD-direktivet er formuleret tilsvarende.

SMV-direktivet foreskriver at udkastet til planen eller programmet og miljørapporten, stilles til rådighed for offentligheden. Offentligheden skal tidligt have konkret lejlighed til inden for en passende frist at udtale sig om udkastet til planen eller programmet og den ledsagende miljørapport, inden planen eller programmet vedtages, eller lovgivningsproceduren indledes.

4.3. Tidsrammer

Her gælder der de samme krav som efter konventionens artikel 6. OD-direktivet opererer som konventionen med "rimelige tidsrammer". SMV-direktivet bruger "passende frist".

4.4. Hvad er overladt til parterne/medlemsstaterne

Som under artikel 6, er der et vist spillerum for parterne til konventionen ved den nærmere tilrettelæggelse af proceduren. OD-direktivet foreskriver at medlemsstaterne skal fastsætte foranstaltninger for offentlighedens deltagelse med henblik på, at offentligheden kan forberede sig og deltage på en effektiv måde. SMV-direktivet foreskriver tilsvarende at de nærmere ordninger for underretning og høring af myndighederne og offentligheden fastlægges af medlemsstaterne.

4.5. Klagemuligheder

⁹⁰ Foruden de to, der er nævnt i afsnittet kan nævnes: Seveso III, EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser samt EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2013/30/EU af 12. juni 2013 om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter og om ændring af direktiv 2004/35/EF.

⁹¹ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Det fremgår af Implementeringsguiden, at håndhævelse af artikel 7 må baseres på artikel 9, stk. 3⁹². Det er dog i den juridiske litteratur antaget, at der ikke er nogen pligt til at sikre klageadgang i relation til art. 7.⁹³ Hverken OD- eller SMV-direktivet stiller krav om klagemuligheder.

5. Artikel 8 - offentlig deltagelse ved udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og generelt anvendelige, juridisk bindende, normative instrumenter.

Ifølge artikel 8 skal parterne stræbe efter at fremme offentlig deltagelse. Parterne bliver ikke målt på resultaterne men på sine bestræbelser for at fremme effektiv offentlig deltagelse.

I følge Implementeringsguiden skal offentligheden involveres, men hvordan er op til parterne. Artiklen angiver tre skridt som parterne bør tage:

1) fastsætte tidsfrister, der er tilstrækkelige til effektiv offentlig deltagelse, 2) offentliggøre udkast til regler, 3) give offentligheden mulighed for at fremkomme med kommentarer. Resultatet af den offentlige deltagelse, skal i videst mulige omfang tages i betragtning.

Pligten efter artikel 8 anses for "soft law", parterne er derfor ikke forpligtede til at have juridisk bindende regler, men kan nøjes med at efterleve bestemmelsen i praksis.

Det fremgår af implementeringsguiden at håndhævelse af artikel 8 må baseres på artikel 9, stk. 3⁹⁴. Det er dog i den juridiske litteratur antaget, at der ikke er nogen pligt til at sikre klageadgang i relation til art. 8.⁹⁵

Der er hverken i EU eller i Danmark fastsat regler på dette område.

⁹² s. 173

⁹³ The Aarhus Convention at Ten (2011) s. 96.

⁹⁴ s. 179

⁹⁵ The Aarhus Convention at Ten (2011) s. 96.

Bilag II. Spørgeskema

Nedenstående spørgeskema har dannet baggrund for ressortministerierne beskrivelse af lovgivningens lokale høringsregler.

Spørgeskema til brug for serviceeftersyn af lovfastsatte lokale høringer

1	Retsgrundlag	§ i lov/bekendtgørelse / nr. xx af xx. 0000 0000 om 0000
2	Ved hvilken lov eller bekendtgørelse blev reglen udstedt?	Hvis bestemmelsen i den næstnævnte er videreført fra en tidligere lov oplyses tillige denne lovs nr. og titel, så relevant forankringsbidrag fra forarbejder m.v. til denne lov kan fremsendes. Ved høringsregel i en bekendtgørelse henvises tillige til bemyndigelsesbestemmelsen.
3	Hvilken type beslutning finder reglen anvendelse på?	Eksempelvis etablering af lystskilingsforanstaltninger, vedtagelse af lokalplan m.v. Angiv endvidere om reglen er rettet mod kommunerne eller regionerne.
4	Beskrivelse af reglens formål	Der kan være forskellige formål bag høringsregler, heriblandt kontradiktion, retssikkerhed, hensyn til at få en sag oplyst, hensyn til at sikre politisk legitimitet m.v. Henvis gerne til bemærkningerne til lovforslaget, betænkninger m.v., der belyser bestemmelsens formål.
5	Er reglen en implementering af et EU-direktiv?	Henvis i bekræftende fald til relevant EU-direktiv.
6	[Hvis ja til spørgsmål 5] Vurderes det, at bestemmelsen kan ændres inden for rammerne af direktivforpligtelsen?	Direktiver kan være overimplementeret, hvis der i implementeringsloven eksempelvis er fastsat yderligere regler, eller hvis reglen er givet et bredere omfang end hvad følger af direktivet. Endvidere kan direktiver overlade mere eller mindre plads til udførelse, således at en høringsfrist i implementeringsloven i visse tilfælde kan forlænges eller forkortes, eller der kan lægges på andre processkrav til høringen.
7	Er der fastsat særlige krav til, hvordan høringen skal gennemføres?	Eksempelvis om høringen skal offentliggøres digitalt eller i lokale dagblade m.v. Endvidere kan der være stillet krav om, hvilket materiale der skal indgå i høringen.
8	Er der fastsat en høringsfrist i bestemmelsen?	Oplys i bekræftende fald om længden på høringsfristen, og hvis muligt om begrundelsen for fristens længde.
9	Er der i reglen bestemt, at særlige organisationer m.v. skal høres?	Oplys i bekræftende fald om hvilke organisationer m.v., samt om den nærmere begrundelse herfor.
10	Regulerer bestemmelsen den videre beslutningsproces i forhold til behandling og inddragelse af høringsvar?	Eksempelvis med krav om at høringsvar skal behandles af kommunalbestyrelsen på et møde eller høringsvarerne skal sendes til anden myndighed med kommunalbestyrelsens bemærkninger.
11	Har reglen karakter af en partshøringsregel, der supplerer den almindelige partshøringsregel i forvaltningslovens § 19?	Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal en part i en afgørelsessag høres over væsentlige faktuelle oplysninger eller et væsentligt faglige udsagn, som er til ugunst for parten, og som parten ikke kan antages at være bekendt med. Bekræft i bekræftende fald, på hvilken måde høringsreglen adskiller sig fra den almindelige partshøringsregel i forvaltningslovens § 19.
12	Pålægger reglen, at der sker høring af individuelt berørte, der ikke opfylder kravene til partsstatus (ublandet partshøringsregel)?	Som part regnes den, der har en væsentlig, retlig relevant og individuel interesse i en sag. Bekræft i bekræftende fald reglens nærmere indhold og forhold til den almindelige partshøringsregel i forvaltningslovens § 19.

Bilag III. Oversigt over lokale høringsregler

Ministerium	Navn	Retsgrundlag	Bestemmelse
Beskæftigelsesministeriet	Lov om styring af den aktive beskæftigelsesindsats	Lovbekendtgørelse nr. 731 af 15. juni 2010 med senere ændringer	§ 23
Beskæftigelsesministeriet	Lov om styring af den aktive beskæftigelsesindsats	Lovbekendtgørelse nr. 731 af 15. juni 2010 med senere ændringer	§ 24
Beskæftigelsesministeriet	Lov om styring af den aktive beskæftigelsesindsats	Lovbekendtgørelse nr. 731 af 15. juni 2010 med senere ændringer	§ 46
Beskæftigelsesministeriet	Lov om styring af den aktive beskæftigelsesindsats	Lovbekendtgørelse nr. 731 af 15. juni 2010 med senere ændringer	§ 46 a
Erhvervs- og Vækstministeriet	Lov om erhvervsfremme og regional udvikling	Lovbekendtgørelse nr. 1715 af 16. december 2010 som ændret ved lov nr. 80 af 28. januar 2014	§ 8 a
Fødevareministeriet	Bekendtgørelse om bekæmpelse af bjørneklo	Bekendtgørelse nr. 862 af 10. september 2009	§ 3
Fødevareministeriet	Bekendtgørelse om skærmende beplantning ved skærmende tekniske anlæg	Bekendtgørelse nr. 863 af 10. september 2009	§§ 3-5
Klima-, Energi og Bygningsministeriet	Bekendtgørelse om projekter for kollektive varmforsyningsanlæg (projektbekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 566 af 2. juni 2014	§ 25
Klima-, Energi og Bygningsministeriet	Lov om varmforsyning (varmforsyningsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1184 af 14. december 2011 med senere ændringer	§ 5
Kulturministeriet	Bekendtgørelse om pleje af fortidsminder	Bekendtgørelse nr. 1514 af 14. december 2006	§ 1, stk. 3
Kulturministeriet	Bekendtgørelse om beskyttede sten- og jorddiger og lignende (digebekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1190 af 26. september 2013	§ 3, stk. 4
Kulturministeriet	Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer	Lovbekendtgørelse nr. 970 af 28. august 2014	§ 18, stk. 1
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om håndtering af udvindingsaffald (udvindingsaffaldsbekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1150 af 28. november 2012	§ 8
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om håndtering af udvindingsaffald (udvindingsaffaldsbekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1150 af 28. november 2012	§ 21
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug (husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1283 af 8. december 2014	§ 42
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om affald (affaldsbekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 med senere ændringer	§ 16

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Miljøministeriet	Bekendtgørelse om affald (affaldsbekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 med senere ændringer	§ 17
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om affald (affaldsbekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 med senere ændringer	§ 23
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om kortlægning af ekstern støj og udarbejdelse af støjhandlingsplaner	Bekendtgørelse nr. 1309 af 21. december 2011	§ 29
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om godkendelse til udgrøftning og dræning samt støtte til bekæmpelse af okkergener	Bekendtgørelse nr. 1312 af 20. november 2006	§§ 5-7
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning	Bekendtgørelse nr. 1318 af 21. december 2011 med senere ændringer	§ 4
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om indsatsplaner	Bekendtgørelse nr. 1319 af 21. december 2011	§ 6
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om miljøzoner (miljøzonebekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1323 af 21. december 2011	§ 5
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om offentlighedens inddragelse ved store naturforvaltningsprojekter	Bekendtgørelse nr. 1349 af 11. december 2006 med senere ændringer	§§ 3-5
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om vandløbsregulering og -restaurering	Bekendtgørelse nr. 1436 af 22. december 2007 med senere ændringer	§ 15
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om vandløbsregulering og -restaurering	Bekendtgørelse nr. 1436 af 22. december 2007 med senere ændringer	§ 25
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 (Spildevandsbekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1448 af 11. december 2007 med senere ændringer	§ 6
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning	Bekendtgørelse nr. 1451 af 11. december 2007 med senere ændringer	§ 10
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning	Bekendtgørelse nr. 1451 af 11. december 2007 med senere ændringer	§ 11
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om anlæg, der forbrænder affald (Affaldsforbrændingsbekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1451 af 20. december 2012	§ 7
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (risikobekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1666 af 14. december 2006 med senere ændringer	§ 13, stk. 1, og bilag 8, nr. 3
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om miljøtilsyn (Miljøtilsynsbekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 497 af 15. maj 2013	§ 3, stk. 2
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed	Bekendtgørelse nr. 669 af 18. juni 2014 med senere ændringer	§ 16
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed	Bekendtgørelse nr. 669 af 18. juni 2014 med senere ændringer	§ 41
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning (VVM-bekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1184 af 6. november 2014	§ 4
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning (VVM-bekendtgørelsen)	Bekendtgørelse nr. 1184 af 6. november 2014	§ 6

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Miljøministeriet	Lov om vandforsyning m.v. (Vandforsyningsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1199 af 30. juni 2013 med senere ændringer	§ 13 d
Miljøministeriet	Lov om vandforsyning m.v. (Vandforsyningsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1199 af 30. september 2013 med senere ændringer	§ 39, stk.2
Miljøministeriet	Lov om vandforsyning m.v. (Vandforsyningsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1199 af 30. september 2013 med senere ændringer	§ 72, stk. 2 og 3
Miljøministeriet	Lov om vandløb (Vandløbsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1208 af 11. december 2013 med senere ændringer	§ 14
Miljøministeriet	Lov om forurennet jord (Jordforureningsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1427 af 4. december 2009 med senere ændringer	§ 18
Miljøministeriet	Lov om forurennet jord (Jordforureningsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1427 af 4. december 2009 med senere ændringer	§ 23
Miljøministeriet	Lov om forurennet jord (Jordforureningsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1427 af 4. december 2009 med senere ændringer	§ 50 a, stk. 4
Miljøministeriet	Lov om forurennet jord (Jordforureningsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1427 af 4. december 2009 med senere ændringer	§ 63, stk.2
Miljøministeriet	Lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug (Husdyrgodkendelsesloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1486 af 4. december 2009 med senere ændringer	§ 56
Miljøministeriet	Lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug (Husdyrgodkendelsesloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1486 af 4. december 2009 med senere ændringer	§ 55, stk. 2-4
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 11 g, stk. 2
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 20, stk. 1 og 3
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 21 b, stk. 4 og 5
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 23 a, stk. 1, 5 og 7
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 23 c
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 23 d
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 23 f
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 24, stk. 1 og 3
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 25

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 26
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 27, stk. 2
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 30
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 31
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 31 a
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 33, stk. 2 og 4
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 33 a, stk. 1
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 35
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 35, stk. 4 og 6-9
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 45, stk. 3-5
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 46, stk. 3 og 4
Miljøministeriet	Lov om planlægning (Planloven)	Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 51, stk. 3
Miljøministeriet	Lov om råstoffer (Råstofloven)	Lovbekendtgørelse nr. 657 af 27. maj 2013 med senere ændringer	§ 6 a
Miljøministeriet	Lov om kolonihaver	Lovbekendtgørelse nr. 790 af 6. juni 2007 med senere ændringer	§ 3, stk. 3
Miljøministeriet	Lov om kolonihaver	Lovbekendtgørelse nr. 790 af 6. juni 2007 med senere ændringer	§4, stk. 3
Miljøministeriet	Lov om miljøbeskyttelse (Miljøbeskyttelsesloven)	Lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010 med senere ændringer	§ 79
Miljøministeriet	Lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 932 af 24. september 2009 med senere ændringer	§ 31. a
Miljøministeriet	Lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 932 af 24. september 2009 med senere ændringer	§§ 46 a-46 c

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Miljøministeriet	Lov om miljøvurdering af planer og programmer	Lovbekendtgørelse nr. 939 af 3. juli 2013 med senere ændringer	§ 4, stk. 3
Miljøministeriet	Lov om miljøvurdering af planer og programmer	Lovbekendtgørelse nr. 939 af 3. juli 2013 med senere ændringer	§ 5
Miljøministeriet	Lov om miljøvurdering af planer og programmer	Lovbekendtgørelse nr. 939 af 3. juli 2013 med senere ændringer	§ 7, stk. 4
Miljøministeriet	Lov om miljøvurdering af planer og programmer	Lovbekendtgørelse nr. 939 af 3. juli 2013 med senere ændringer	§ 8, stk. 2-4
Miljøministeriet	Lov om nationalparker	Lovbekendtgørelse nr. 946 af 3. juli 2013 med senere ændringer	§ 5
Miljøministeriet	Lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer	Lovbekendtgørelse nr. 950 af 3. juli 2013 med senere ændringer	§ 7
Miljøministeriet	Lov om naturbeskyttelse (Naturbeskyttelsesloven)	Lovbekendtgørelse nr. 951 af 3. juli 2013 med senere ændringer	§ 17
Miljøministeriet	Lov om naturbeskyttelse (Naturbeskyttelsesloven)	Lovbekendtgørelse nr. 951 af 3. juli 2013 med senere ændringer	§ 37
Miljøministeriet	Lov om naturbeskyttelse (Naturbeskyttelsesloven)	Lovbekendtgørelse nr. 951 af 3. juli 2013 med senere ændringer	§ 65, stk. 2
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om regulativer for offentlige vandløb	Bekendtgørelse nr. 1437 af 11. december 2007 med senere ændringer	§ 7
Miljøministeriet	Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner	Bekendtgørelse nr. 1117 af 25. november 2011	§ 8
Ministerier for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold	Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Retssikkerhedsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1019 af 23. september 2014	§ 30, stk. 3
Ministerier for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold	Retssikkerhed og administration på det sociale område (Retssikkerhedsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1019 af 23. september 2014	§ 37 a
Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	Lov om byfornyelse og udvikling af byer (Byfornyelsesloven)	Lovbekendtgørelse nr. 863 af 3. juli 2014	§ 5, stk. 2
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 73
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 11
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 12, stk. 3
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 17
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 23
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 33

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 47
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 48
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 57
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 58 stk. 2 og 3
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 59, stk.3
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 61 stk.4
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 62
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 63 stk. 5
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 73
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 74
Transportministeriet	Lov om private fællesveje (Privatvejsloven)	Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer	§ 79 stk. 1
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 11
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 100, stk. 4 og 5
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 101, stk. 4
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 124, stk. 6 og 7
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 125, stk. 2
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 141, nr. 31
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 20
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 22
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 38
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 43
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 49, stk. 3

SERVICEFTERSYN AF KOMMUNALE OG REGIONALE HØRINGSREGLER

Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 50, stk. 6
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 52
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 74, stk. 2
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 89
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 92
Transportministeriet	Forslag til lov om offentlige veje (Vejloven)	Lovforslag nr. 20 fremsat 8. oktober 2014	§ 99, stk. 2 og 4
Transportministeriet	Lov om grundejerbidrag til offentlige veje (Vejbidragsloven)	Lovbekendtgørelse nr. 1104 af 16. september 2010 med senere ændringer	§ 13
Transportministeriet	Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje	Lovbekendtgørelse nr. 1103 af 16. september 2010 med senere ændringer	§ 11, stk. 3
Transportministeriet	Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje	Lovbekendtgørelse nr. 1103 af 16. september 2010 med senere ændringer	§ 12, stk. 3
Transportministeriet	Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje	Lovbekendtgørelse nr. 1103 af 16. september 2010 med senere ændringer	§ 13, stk. 3
Transportministeriet	Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje	Lovbekendtgørelse nr. 1103 af 16. september 2010 med senere ændringer	§ 2, stk. 2 og 3
Transportministeriet	Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje	Lovbekendtgørelse nr. 1103 af 16. september 2010 med senere ændringer	§ 3, stk. 2
Transportministeriet	Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje	Lovbekendtgørelse nr. 1103 af 16. september 2010 med senere ændringer	§ 4, stk. 2
Transportministeriet	Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje	Lovbekendtgørelse nr. 1103 af 16. september 2010 med senere ændringer	§ 5, stk. 1
Undervisningsministeriet	Bekendtgørelse om procedure for nedlæggelse af folkeskoler	Bekendtgørelse nr. 700 af 23. juni 2014	§§ 2 og 3
Økonomi- og Indenrigsministeriet	Lov om frikommuner	Lovbekendtgørelse nr. 1027 af 20. august 2014	§ 21
Økonomi- og Indenrigsministeriet	Lov om frikommuner	Lovbekendtgørelse nr. 1027 af 20. august 2014	§ 23