



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Rekommandasjon

Innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv

Rekommandasjon CM/Rec(2018)4 vedtatt av Europarådets ministerkomite
21. mars 2018 og forklarende memorandum. Norsk oversettelse

Innhold

Rekommandasjon CM/Rec(2018)4 fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv.....	5
A. Grunnleggende prinsipper for en politikk for lokal demokratisk deltakelse	8
B. Tiltak for å oppmuntre til og forsterke innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv.....	10
I. Generelle tiltak.....	10
II. Tiltak om deltakelse i lokalvalg og i det representative demokratiet	11
III. Tiltak for å fremme innbyggernes direkte deltakelse i lokale beslutningsprosesser og styringen av lokale forhold.....	13
IV. Konkrete tiltak for å oppmuntre kategorier av innbyggere som av forskjellige grunner har store vanskeligheter med å delta.....	15
Forklarende memorandum til Rekommandasjon CM/Rec(2018)4 om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv.....	17
I. Rekommandasjonen i et nøtteskall.....	17
II. Bakgrunn for rekommandasjonen.....	18
III. Hvorfor denne rekommandasjonen?.....	19
IV. Hva innebærer innbyggerdeltakelse i lokalt offentlig liv?.....	19
V. Hvordan skal rekommandasjonen gjennomføres?.....	21
VI. Hva finnes i rekommandasjonen, og hvordan skal den leses?.....	22
VII. Ordliste	25

Rekommandasjon CM/Rec(2018)4 fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv

(Vedtatt av Ministerkomiteen den 21. mars 2018 på det 1311. møtet mellom ministrenes stedfortredere)

Ministerkomiteen, i henhold til vilkårene i artikkel 15.b i vedtektene for Europarådet,

som tar i betraktning at Europarådets mål er å skape større enhet mellom sine medlemmer for å ivareta og realisere idealene og prinsippene som er deres felles arv, og å fremme deres økonomiske og sosiale framgang;

som tar i betraktning at innbyggernes deltakelse står helt sentralt i begrepet demokrati, og at innbyggere som støtter demokratiske verdier, som kjenner sine sivile plikter, og som engasjerer seg i politisk virksomhet, utgjør livsnerven i et hvert demokratisk system;

som bekrefter sin tro på at representativt demokrati er en del av medlemsstatenes felles arv og er grunnlaget for innbyggernes deltakelse i det offentlige liv på nasjonalt, regionalt og lokalt plan;

som minner på om praksisen med direkte demokrati i enkelte medlemsstater;

som tar i betraktning at deltakende demokrati, som respekterer og anerkjenner rollen til alle aktører, kan bidra til og utfylle det representative og direkte demokratiet, noe som gjør demokratiske institusjoner mer lydhøre, og dermed bidrar til inkluderende og stabile samfunn;

som er overbevist om at lokaldemokratiet er en av demokratiets hjørnesteiner i europeiske land, og at å styrke det gir større stabilitet;

som merker seg at lokaldemokratiet i dag må fungere i et utfordrende miljø som er i konstant utvikling, ikke bare som en følge av strukturelle og funksjonelle endringer i organiseringen av lokalstyret, men også som følge av politisk, økonomisk og sosial utvikling i Europa;

som er klar over at allmennhetens forventninger fortsetter å utvikle seg, at lokalpolitikken fortsetter å endre form med innbyggere som søker og praktiserer nye måter å engasjere seg og uttrykke seg på, og at dette krever, mer enn tidligere, mer direkte og fleksible former for deltakelse;

som tar i betraktning at det fortsatt er behov for at lokale offentlige institusjoner knytter seg til og kommuniserer med allmennheten på nye måter for å opprettholde legitimiteten til beslutningsprosessene, særlig gitt at tilliten som innbyggerne har til sine valgte institusjoner, i dag ofte er avtakende;

som erkjenner at det finnes mange forskjellige tiltak som kan brukes for å fremme innbyggernes deltakelse, og at disse kan tilpasses forholdene i de forskjellige lokalsamfunnene;

som tar i betraktning at innbyggernes rett til å ha innflytelse på viktige avgjørelser som medfører langsiktige forpliktelser eller valg som er vanskelige å omgjøre og som angår dem, er ett av de demokratiske prinsippene som er felles for alle medlemsstatene i Europarådet;

som tar i betraktning at denne retten kan utøves mest direkte på lokalt plan, og at det derfor bør treffes tiltak for å involvere innbyggere mer direkte i behandlingen av lokale saker, samtidig som man sikrer en effektiv behandling;

som tar i betraktning at dialog mellom innbyggere og lokalt valgte representanter er avgjørende for lokaldemokratiet, fordi dialogen styrker legitimiteten til lokale demokratiske institusjoner og virkningen av deres handlinger;

som tar i betraktning at lokale myndigheter, i samsvar med nærhetsprinsippet, har og må spille hovedrollen når det gjelder å fremme innbyggernes deltakelse, og at det er engasjementet til disse myndighetene som avgjør hvor vellykket en politikk for lokal demokratisk deltakelse blir;

som tar hensyn til behovet for å oppdatere rekommandasjon [Rec\(2001\)19](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om deltakelse i lokalt offentlig liv, og som tar i betraktning at endringene som har funnet sted siden den ble vedtatt, berettiger at den erstattes med denne rekommandasjonen;

som tar hensyn til:

- tilleggsprotokollen til charteret om lokalt selvstyre vedrørende rett til deltakelse i lokale myndigheters saker (CETS nr. 207);
- Rekommandasjon [CM/Rec\(2009\)2](#) fra Ministerrådet til medlemsstatene om evaluering, revisjon og overvåkning av deltakelse og politikk for deltakelse på lokalt og regionalt nivå, og CLEAR-verktøyet knyttet til dette;
- de 12 prinsippene for godt demokratisk styresett;
- retningslinjene for sivil deltakelse i politisk beslutningstaking ([CM\(2017\)83-final](#));

Anbefaler at regjeringene i medlemsstatene påtar seg oppgavene fastsatt i punktene 1 til 5 nedenfor, eller overlater disse oppgavene til de vedkommende offentlige myndigheter, og tar hensyn til deres respektive konstitusjonelle ordninger eller lovordninger.

1. Utforme en politikk som involverer lokale og – der det er hensiktsmessig – regionale myndigheter, med sikte på å fremme innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv, ved å trekke på:

- prinsippene i Det europeiske charteret om lokalt selvstyre (ETS nr. 122);
 - tilleggsprotokollen til Det europeiske charteret om lokalt selvstyre vedrørende rett til deltakelse i lokale myndigheters saker (CETS nr. 207);
 - retningslinjene for sivil deltakelse i politisk beslutningstaking ([CM\(2017\)83-final](#)); og
 - prinsippene som er fastsatt i Del A i vedlegget til denne rekommandasjonen;
2. Vedta de tiltakene som de har myndighet til å treffe, med hensyn til den ovenfornevnte politikken og del B i vedlegget til denne rekommandasjon, særlig med sikte på å forbedre den rettslige rammen for deltakelse og å sikre at nasjonale lover og forskrifter setter lokale og regionale myndigheter i stand til å ta i bruk et bredt utvalg av deltakelsesmetoder;
 3. Invitere, på en hensiktsmessig måte, lokale og regionale myndigheter:
 - til å godta prinsippene i del B i vedlegget til denne rekommandasjon og til effektivt å gjennomføre politikken med å fremme innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv;
 - til å forbedre lokale og regionale forskrifter og praktiske ordninger for innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv, og å treffe alle andre tiltak som de har myndighet til for å fremme innbyggernes deltakelse, samtidig som de tar tilbørlig hensyn til tiltakene som er nevnt i del B i vedlegget til denne rekommandasjonen;
 4. Regelmessig evaluere den vedtatte politikken for innbyggernes deltakelse for å sikre at politikken forblir like effektiv og oppdatert;
 5. Sikre at denne rekommandasjon oversettes til det offisielle språket eller de offisielle språkene i sine respektive land, og kunngjøres og forelegges lokale og regionale myndigheter på en hensiktsmessig måte;

Vedtar at denne rekommandasjon skal erstatte [Rec\(2001\)19](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv.

Vedlegg til rekommandasjon CM/Rec(2018)4

I forbindelse med denne anbefalingen:

- «lokalt offentlig liv» skal bety alle saker, tjenester og beslutninger, og spesielt håndteringen og administreringen av saker knyttet til, eller som gjelder et lokalsamfunn;
- «innbygger» skal bety en person (herunder, der det er relevant, utlendinger⁽¹⁾) som tilhører et lokalsamfunn. Det forutsettes at det finnes en stabil forbindelse mellom personen og samfunnet.

Definisjoner av ytterligere termer som brukes i denne rekommandasjonen, finnes i det forklarende memorandum ([CM\(2018\)13-final](#)).

¹ I samsvar med konvensjonen om utlendingers deltakelse i det offentlige liv på lokalt plan (ETS nr. 144 – jf. artikkel 2), betyr «utlendinger» personer som ikke er statsborgere og som er lovlig bosatt på territoriet.

A. Grunnleggende prinsipper for en politikk for lokal demokratisk deltakelse

Medlemsstatene bør:

1. overholde prinsippene for å gi informasjon fastsatt i Europarådets konvensjon om tilgang til offentlige dokumenter (CETS no. 205) som gjelder ulike saker som er av interesse for et lokalsamfunn, for å aktivere innbyggerne til å ha innflytelse i beslutninger som påvirker samfunnet deres eller som påvirke dem enkeltvis, og for å tillate åpenhet i lokale myndigheters beslutningstaking, og dermed styrke ansvarliggjøringen av beslutningstakerne;
2. søke nye måter for hvordan man kan styrke medborgerbevisstheten og fremme en kultur med demokratisk deltakelse som deles av samfunn og lokale myndigheter;
3. utvikle bevisstheten om å tilhøre et samfunn og oppmuntre innbyggere til å godta ansvaret de har for å bidra i samfunnet;
4. legge stor vekt på kommunikasjon mellom offentlige myndigheter og innbyggere, og oppmuntre lokale ledere til å legge vekt på innbyggernes deltakelse og gjøre en grundig vurdering av innbyggernes krav og forventninger slik at det blir reagert hensiktsmessig på behovene som innbyggere gir uttrykk for;
5. vedta en bred tilnærming til spørsmålet om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv der det tas hensyn både til virkemåten til et representativt demokrati og til formene for direkte deltakelse i beslutningsprosessen og behandlingen av lokale saker;
6. unngå altfor fasttømrede løsninger og tillate eksperimentering, prioritere å styrke medborgerskapet; medlemsstatene bør derfor fastsette et bredt utvalg av deltakelsesmetoder og gi mulighet til å kombinere dem og til å tilpasse måten de brukes på til forholdene;
7. starte med en grundig vurdering av hvordan situasjonen er med hensyn til lokal deltakelse, fastsette hensiktsmessige referanseverdier, og bruke et overvåkingssystem til å registrere eventuelle endringer for å finne årsakene til positive eller negative trender i innbyggernes deltakelse og for å måle virkningene av de vedtatte mekanismene;
8. gjøre det mulig å utveksle informasjon mellom og innad i land om beste praksis når det gjelder innbyggernes deltakelse, støtte lokale myndigheters gjensidige læring om effektiviteten av de forskjellige deltakelsesmetodene og sikre at allmennheten er fullt ut informert om alle mulighetene som foreligger, og ta hensyn til rekommandasjon [CM/Rec\(2009\)2](#) fra Ministerrådet til medlemsstatene

om evaluering, revisjon og overvåkning av deltakelse og politikk for deltakelse på lokalt og regionalt nivå, og CLEAR-verktøyet knyttet til dette;

9. legge særlig vekt på de kategoriene av innbyggere som har vanskeligst for å bli aktivt involvert, eller som de facto står på sidelinjen til lokalt offentlig liv;
10. fremme balansert deltakelse av kvinner og menn i lokalpolitikk og lokalt offentlig liv;
11. anerkjenne potensialet som barn og ungdommer representerer for en bærekraftig utvikling av lokalsamfunn, og legge vekt på den rollen de kan spille;
12. anerkjenne og styrke rollen som spilles av foreninger og grupper av innbyggere som viktige partnere i arbeidet med å utvikle og opprettholde en deltakelseskultur og som en drivkraft i den praktiske gjennomføringen av demokratisk deltakelse;
13. anerkjenne hvordan kulturelt varierte og inkluderende samfunn kan tilrettelegge for at alle kan delta i det offentlige liv i sine lokalsamfunn;
14. oppmuntre til og gjøre bruk av felles innsats av myndighetene på alle styringsnivåer, der hver myndighet er ansvarlig for å iverksette nødvendige tiltak innenfor sin kompetanse, i henhold til nærhetsprinsippet.

B. Tiltak for å oppmuntre til og forsterke innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv

I. Generelle tiltak

Medlemsstatene bør:

1. undersøke, i en komplisert og stadig mer globalisert verden, om relevansen av lokale tiltak og lokal beslutningstaking er gjort tydelig for allmennheten ved å fastsette sentrale roller for lokale myndigheter i et skiftende miljø;
2. legge behørig vekt på disse rollene og fastslå, om nødvendig, om maktbalansen som utøves på nasjonalt, regionalt og lokalt plan er slik at lokale myndigheter og valgte representanter har en tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å handle lokalt til å kunne gi medborgerne den nødvendige stimulans og motivasjon til å delta. I denne sammenheng bør medlemsstatene benytte seg av enhver anledning til å desentralisere oppgaver, og utvide ansvaret til lokale myndigheter.
3. gi lokale myndigheter muligheten til å innføre, på nabolagsnivå, deltakelsesstrukturer som gir innbyggerne muligheter til å påvirke sine nærmeste omgivelser;
4. forbedre opplæringen til å bli medborger og innarbeide i skole- og opplæringsplaner målsettingen om å fremme bevisstheten om ansvaret som hver enkelt har i et demokratisk samfunn, særlig i lokalsamfunnet, enten man er valgt representant, lokal administrator, offentlig tjenestemann eller vanlig innbygger, i tråd med Europarådets pakt for menneskerettighetsundervisning og opplæring til demokratisk medborgerskap (Rekommandasjon [CM/Rec\(2010\)7](#) fra Ministerkomiteen);
5. oppmuntre lokale valgte representanter og lokale myndigheter, med alle passende midler, herunder utarbeiding av atferdskodekser, til å opptre på en måte som er i samsvar med de høyeste etiske standardene, og å sikre at disse standardene etterleves samt inspirerer til innbyggernes tillit og hvor man tar med i betraktning :
 - Kongressen for lokale og regionale myndigheter i [Europarådet, resolusjon 401 \(2016\) om «Forebygging av korrupsjon og fremming av offentlig etikk på lokalt og regionalt nivå»](#);
 - de [europeiske atferdsnormene for den politiske integriteten til lokale og regionale valgte representanter](#); og
 - den [forkortede håndboken fra 2006 om offentlig etikk på lokalt nivå](#);

6. innføre mer innsyn i måten som lokale institusjoner og myndigheter arbeider på, og særlig:
 - i. sikre at den lokale beslutningsprosessen er offentlig i sin art (for eksempel gjennom kunngjøring av saklister til møter i kommunestyret og kommuneadministrasjonen, tilgang for allmennheten til møter i kommunestyret og kommunens utvalg, spørsmål og svar-møter, offentliggjøring av møtereferater og avgjørelser);
 - ii. sikre og lette tilgangen for enhver innbygger til informasjon om lokale saker (for eksempel gjennom å opprette informasjonskontorer, dokumentasjonsentre og offentlige databaser, bruk av informasjons- og kommunikasjons-teknologi; forenkling av administrative formaliteter og redusere kostnadene for å få kopier av dokumenter), respektere lovgivning om personvern og sikkerhet;
 - iii. gi tilstrekkelig informasjon om administrative organer og deres organisasjonsstruktur, og informere innbyggere som berøres direkte av eventuelle pågående saker om utviklingen i disse sakene;
7. iverksette en fullstendig kommunikasjonspolitikk for å gi innbyggere muligheten til å bedre forstå viktige saker for samfunnet og implikasjonene av de viktigste politiske avgjørelsene som samfunnets organer skal ta, og å informere innbyggere om mulighetene og formene for deltakelse i lokalt offentlig liv.

II. Tiltak om deltakelse i lokalvalg og i det representative demokratiet

Medlemsstatene bør:

1. gjennomgå virkemåten til lokalvalgordninger for å fastslå om det finnes grunnleggende svakheter eller forhold ved valggjennomføringen som kan få visse deler av befolkningen til å avstå fra å stemme, og vurdere mulighetene for å bøte på disse svakhetene eller ordningene i samsvar med [Reglene for god praksis i valgsaker vedtatt av Europakommisjonen for demokrati gjennom lovgivningen](#) (Venezia-kommisjonen) (CDL-AD(2002)023rev-E);
2. gjøre en innsats for å fremme deltakelse i valg, i samsvar med nasjonal lovgivning om rettigheter ved stemmegivning. Om nødvendig gjennomføre informasjonskampanjer for å forklare hvordan man skal stemme, og for å oppmuntre folk i allmennhet til å skrive seg inn i valgmanntallet og til å bruke sin stemme. Det kan også være hensiktsmessig med informasjonskampanjer rettet mot særlige deler av befolkningen.
3. gjennomgå ordninger for velgerregistrering og valgdeltakelsen for å fastslå om det er endringer i det generelle mønsteret eller om det er problemer med særlige kategorier eller grupper av innbyggere med stemmerett som viser liten interesse i å stemme;

4. vurdere tiltak for å gjøre det lettere å avgi stemme, med tanke på kompleksiteten i og krav til moderne livsstil, for eksempel ved å:
 - i. gjennomgå på hvilken måte stemmelokalene fungerer (antall stemmelokaler, tilgjengelighet, åpningstider, osv.);
 - ii. innføre nye måter å avgi stemme på som i høyere grad imøtekommer innbyggernes forventninger i den enkelte medlemsstat (forhåndsstemming, poststemming, stemming på postkontor, elektronisk stemming,^[2] osv.);
 - iii. innføre konkrete former for hjelp (for eksempel til uføre eller ikke lesekyndige) eller andre særlige stemmerettsregler for særlige kategorier av velgere (fullmaktstemming, hjemmestemming, sykehusstemming, stemming i det militære eller fengsler, osv.);
5. om nødvendig, gjennomføre (eller tillate at det blir gjennomført) forsøk med nye ordninger for stemmegivning med sikte på bedre å kunne måle virkningen av eventuelle nye tiltak;
6. undersøke grunnlaget for å velge ut kandidater til lokale styreorganer og vurdere, for eksempel:
 - i. om velgerne bør være involvert i prosessen med å velge ut kandidater, for eksempel ved at det innføres en mulighet til å stille uavhengige lister eller individuelle kandidaturer, eller ved å introdusere preferansevalg.
 - ii. om velgerne bør gis større innflytelse ved valget eller ved oppnevningen av lokale utøvende ledere eller ordførere;
7. undersøke spørsmålet om det å ha flere valgte stillinger på samme tid, med sikte på å treffe tiltak for å forhindre at noen har flere valgte stillinger samtidig, der dette kan hindre en forsvarlig utførelse av de aktuelle pliktene eller kan føre til interessekonflikter;
8. undersøke forholdene for utøvelse av folkevalgte verv, med sikte på å fastslå om særlige aspekter ved statusen til lokale valgte representanter eller de praktiske forutsetningene for å utøve stillingene kan hindre at visse kategorier av innbyggere deltar i politikken. Der det er hensiktsmessig bør medlemsstatene vurdere tiltak for å fjerne disse hindringene og, særlig, å gjøre det mulig for valgte representanter å bruke den nødvendige tid på sine plikter og å befri dem fra visse økonomiske begrensninger.

² Med hensyn til Rekommandasjon [CM/Rec\(2017\)5](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om standarder for e-stemmegivning.

III. Tiltak for å fremme innbyggernes direkte deltakelse i lokale beslutningsprosesser og styringen av lokale forhold

Medlemsstatene bør:

1. styrke dialogen mellom innbyggere og lokale valgte representanter og gjøre lokale myndigheter oppmerksomme på de forskjellige teknikkene som kan brukes for å kommunisere med allmennheten, og på de mange forskjellige måtene som innbyggerne kan spille en direkte rolle i beslutningsprosessen. Slik bevissthet kan utvikles ved å kunngjøre retningslinjer (for eksempel i form av et charter om innbyggernes deltakelse på lokalt nivå), ved å holde konferanser og seminarer eller ved å opprette et nettsted der eksempler på god praksis kan legges ut og leses;
2. bygge opp en forståelse av de sterke og svake sidene ved de forskjellige metodene for innbyggerdeltakelse gjennom undersøkelser og diskusjoner, og oppmuntre til nyskaping og eksperimentering i de lokale myndighetenes bestrebelser på å kommunisere med innbyggerne og involvere dem mer i beslutningsprosessene;
3. i størst mulig grad ta i bruk særlig:
 - i. ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi, og iverksette tiltak for å sikre at lokale myndigheter og andre offentlige organer bruker (i tillegg til de tradisjonelle og fremdeles verdifulle metodene, for eksempel formelle offentlige kunngjøringer eller offisielle brosjyrer) alle tilgjengelige kommunikasjonsmidler, ved å konsultere f.eks. Rekommandasjon [CM/Rec\(2009\)1](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om elektronisk demokrati (e-demokrati) og Rekommandasjon [Rec\(2004\)15](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om elektronisk styring («e-styring»);
 - ii. mer deliberative former for beslutningstaking, dvs. som dreier seg om utveksling av informasjon og meninger (for eksempel folkemøter, innbyggerforsamlinger og forskjellige typer av fora, grupper, paneler og offentlige komiteer, som har til oppgave å gi råd eller legge fram forslag, eller rundebordsmøter, meningsmålinger og brukerundersøkelser);
4. innføre eller, om nødvendig, forbedre lover eller forskrifter som muliggjør:
 - i. at innbyggere kan levere inn anmodninger, forslag og klager til kommunen eller de lokale myndighetene;
 - ii. initiativer fra befolkningen som oppfordrer valgte organer til å ta opp en sak, slik at innbyggere gis et svar eller det startes en folkeavstemningsprosess;
 - iii. rådgivende eller besluttende folkeavstemninger om lokale saker, utlyst av lokale myndigheter på eget initiativ eller på anmodning fra lokalsamfunnet, med hensyntagen til Regler for god praksis for folkeavstemninger vedtatt av Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning («Venezia-kommisjonen») ([CDL-AD\(2007\)008rev](#));

- iv. ordninger for å knytte innbyggere til besluttende organer, blant annet representative organer;
 - v. ordninger for å involvere innbyggere i forvaltningen (brugerutvalg, partnerskapsstyrer, innbyggernes direkte styring av tjenesteproduksjon, deltakende budsjettering osv.);
5. gi innbyggere mer innflytelse på lokal planlegging, og generelt over strategiske og langsiktige beslutninger, mer konkret:
 - i. gi innbyggere muligheten til å delta i forskjellige faser av beslutningsprosessen. Disse fasene kan være: forberedelse, vedtak, gjennomføring, evaluering og omformulering av lokal politikk;
 - ii. illustrere hver fase i prosessen ved hjelp av et klart, forståelig materiale som er lett tilgjengelig for allmennheten, og om mulig bruke, i tillegg til de tradisjonelle metodene (kart, skalamodeller, audiovisuelt materiale), andre medier som er tilgjengelige ved hjelp av ny teknologi;
 6. utvikle systematiske tilbakemeldingsmekanismer for å trekke innbyggerne inn i evalueringen og forbedringen av den lokale styringen og tjenesteleveringen, slik som brukerundersøkelser, brukerpaneler, ytelsesindikatorer, eller i valget mellom ulike tjenesteleverandører, for å forbedre kvaliteten på beslutninger og tjenester og øke ansvarligheten;
 7. sikre at den direkte deltakelsen får en reell innvirkning på beslutningsprosessen, at innbyggere er godt informert om virkningen av deltakelsen, og at de ser håndfaste resultater. Lokale myndigheter må imidlertid være ærlige overfor innbyggerne om begrensningene ved de formene for direkte deltakelse som tilbys, og må unngå å skape overdrevne forventninger om muligheten til å imøtekomme de forskjellige interessene, særlig når det tas avgjørelser i saker der det er motstridende interesser, eller i saker om fordeling av ressurser;
 8. oppmuntre og gi behørig anerkjennelse til viljen til frivillig innsats som finnes i mange lokalsamfunn, for eksempel ved tilskuddsordninger eller andre former for støtte og oppmuntring til ideelle, frivillige og lokale organisasjoner, aksjonsgrupper osv., eller ved at det inngås kontrakter eller avtaler mellom disse organisasjonene og de lokale myndighetene om de respektive rettighetene, rollene og forventningene til disse partene i sin omgang med hverandre;
 9. utvikle deltakelsesstrukturer for nabolag som gjør det mulig for innbyggerne å påvirke beslutninger om offentlige investeringer, arealplanlegging eller tjenesteyting, eller ta ansvar for forvaltningen av lokale områder, anlegg, osv., for eksempel gjennom nabolagsråd og fora, deltakende budsjettering eller frivillige grupper.

IV. Konkrete tiltak for å oppmuntre kategorier av innbyggere som av forskjellige grunner har store vanskeligheter med å delta

Medlemsstatene bør:

1. regelmessig innhente informasjon om deltakelsen til de forskjellige kategoriene av innbyggere og få rede på om visse kategorier er underrepresenterte i de valgte organene og/eller spiller liten eller ingen rolle i valg eller direkte former for deltakelse, med tanke på den stadig mer varierte sammensetningen av europeiske samfunn og viktigheten av inkluderende samfunn;
2. fastsette mål for å oppnå visse nivåer for representasjon og/eller deltakelse fra vedkommende grupper av innbyggere og utarbeide pakker med konkrete tiltak for å øke mulighetene for at de kan delta, for eksempel ved å:
 - i. innføre en aktiv kommunikasjons- og informasjonspolitikk for disse grupper av innbyggere, med blant annet, der det er hensiktsmessig, spesifikke mediekampanjer for å oppmuntre dem til å delta (det bør særlig legges vekt på å bruke en språk-, medie- og kampanjestil tilpasset behovene til hver gruppe);
 - ii. innføre konkrete institusjonelle former for deltakelse som om mulig utformes i samråd med gruppen eller gruppene av innbyggere som man søker å oppmuntre til å delta;
 - iii. utpeke tjenestemenn med særlig ansvar for å ta seg av saker som opptar de gruppene som har problemer med å delta, for å fremme deres ønsker om endringer til de aktuelle beslutningsorganene, og for å gi tilbakemelding til gruppene om hvordan saken går og svaret (uansett om det er positivt eller negativt) som gis på deres sak;
3. særlig når det gjelder kvinner:
 - i. vektlegge viktigheten av en balansert deltakelse av menn og kvinner i beslutningsorganer, og vurdere ordninger som kan gjøre det lettere å kombinere aktiv politisk deltakelse med familie- og arbeidsliv;
 - ii. vurdere, dersom det er juridisk mulig, å innføre obligatoriske eller tilrådte kvoteringsordninger med et minsteantall av kandidater av samme kjønn som kan stå på en valgliste, og/eller en kvote av plasser som er reservert for kvinner i kommunestyre, lokale utøvende organer og forskjellige råd og utvalg som nedsettes av lokale organer, og ta i betraktning Rekommandasjon [Rec\(2003\)3](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om balansert deltakelse av kvinner og menn i politisk og offentlig beslutningstaking;
4. særlig når det gjelder barn og ungdom:
 - i. bruke skolen som en viktig fellesarena for ungdommers deltakelse og for den demokratiske læringsprosessen;
 - ii. støtte tiltak av typen «barneråd» og «ungdomsråd» på kommunalt plan, som en nyttig måte å gi opplæring i lokalt medborgerskap på, i tillegg til at de gir muligheter for dialog med de yngste medlemmene i samfunnet;

- iii. oppmuntre ungdomsforeninger og særlig støtte utviklingen av fleksible former og strukturer for involvering i samfunnet, for eksempel ungdoms-sentre, og dra full nytte av ungdommenes evner til å utforme prosjekter og til å gjennomføre dem selv;
 - iv. vurdere å sette ned aldersgrensen for å stemme eller stille i lokalvalg og for å delta i lokale folkeavstemninger, samråd og folkelige initiativer;
 - v. vurdere de forskjellige andre typene av initiativer som foreslås i Rekommandasjon [Rec\(2004\)13](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om ungdommers deltakelse i det lokale og regionale liv, Rekommandasjon [CM/Rec\(2012\)2](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om deltakelse av barn og ungdom under 18 år, og Rekommandasjon 1864 (2009) fra Parlamentarikerforsamlingen om «Fremming av barns deltakelse i beslutninger som påvirker dem»;
5. særlig når det gjelder eldre:
- i. skape og fremme muligheter for eldre til å delta fullt ut i alle aspekter av det lokale offentlige liv og oppfordre dem til å gjøre det uavhengig av alder;
 - ii. utvikle og fremme fleksible former og strukturer for å involvere eldre, som for eksempel rådgivende paneller, med tanke på Rekommandasjon [CM/Rec\(2014\)2](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om fremming av eldres menneskerettigheter;
6. særlig når det gjelder personer med nedsatt funksjonsevne:
- i. skape og fremme muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne slik at de kan delta fullt ut i alle aspekter av det lokale offentlige liv, og gjennomføre nødvendige tiltak for å muliggjøre det og oppfordre dem til å gjøre det;
 - ii. utvikle og fremme egnede former og strukturer for deltakelse, fjerning av hindringer og tilstrekkelig bistand etter behov, for å involvere personer med nedsatt funksjonsevne, for eksempel rådgivende råd, med tanke på Rekommandasjon [CM/Rec\(2011\)14](#) fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om deltakelse av personer med nedsatt funksjonsevne i politisk og offentlig liv;
7. når det gjelder utlendinger^[3] i særdeleshet, bør de oppmuntres til å delta aktivt i livet i lokalsamfunnet på et ikke-diskriminerende grunnlag, ved å etterkomme bestemmelsene i 1992-konvensjonen om utlendingers deltakelse i det offentlige liv på lokalt plan (ETS nr. 144) eller, i det minste, ved å trekke inspirasjon fra mekanismene nevnt i denne konvensjonen, selv om den ikke er ratifisert av medlemsstaten.

³ I samsvar med konvensjonen om utlendingers deltakelse i det offentlige liv på lokalt plan (ETS nr. 144 – jf. artikkel 2), betyr «utlendinger» personer som ikke er statsborgere og som er lovlig bosatt på territoriet.

Forklarende memorandum til Rekommandasjon [CM/Rec\(2018\)4](#) om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv

I. Rekommandasjonen i et nøtteskall

Måtene innbyggerne engasjerer seg i lokalpolitikken på, har endret seg raskt, og utfordrer tradisjonelle politiske strukturer. Over hele Europa møter lokale myndigheter denne utfordringen ved å søke nye måter å samhandle med innbyggerne på, reagere på behovene deres, og fremme deltakelse i lokalt offentlig liv. Kommunestyre eller utvalg henvender seg til innbyggerne gjennom sosiale medier, og involverer dem i beslutningsprosesser i form av lokale folkeavstemninger og tiltak som deltakerorienterte budsjetteringsmekanismer.

Det er viktig å sikre effektiv deltakelse av innbyggerne i det lokale offentlige liv hvis vi ønsker å bygge inkluderende, stabile og fremgangsrike lokalsamfunn. Fornøyde innbyggere er de som føler at rettighetene deres blir respektert, og at stemmene deres blir hørt. Innbyggerengasjement bidrar til å styrke legitimiteten til lokale myndigheter, og til å forbedre effektiviteten i beslutningsprosessen.

Inspirert av eksempler på vellykkede initiativer for å fremme deltakelsen i mange av de 47 medlemsstatene, har Europarådet vedtatt denne rekommandasjonen som en nyttig veiledning for lokale og nasjonale myndigheter som har forpliktet seg til å bedre innbyggernes muligheter til å delta i livet i lokalsamfunnet. Rekommandasjonen inneholder generelle råd og identifiserer grunnleggende prinsipper og praktiske tiltak som kan danne grunnlag for en politikk for lokal-demokratisk deltakelse i alle europeisk land. Listen nedenfor viser den overordnede ideen for innholdet i rekommandasjonen:

Generelle retningslinjer:

- involvere lokale myndigheter i å utforme en politikk for å fremme innbyggernes deltakelse basert på de grunnleggende prinsippene skissert i rekommandasjonen;
- tilpasse den rettslige rammen og sikre at lokale og regionale myndigheter settes i stand til å ta i bruk et bredt utvalg av deltakelsesformer.

Grunnleggende prinsipper for en politikk for lokal demokratisk deltakelse:

- dele informasjon med innbyggerne i et hensiktsmessig og tilgjengelig format;
- fremme en kultur preget av demokratisk deltakelse og samfunnsånd;
- vedta en omfattende tilnærming som benytter et bredt spekter av deltakelsesformer;

- sikre balansert deltakelse av kvinner og menn, samtidig som bidraget som alle aktører kan gjøre for å sikre inkluderende og stabile samfunn, anerkjennes.

Tiltak for å oppmuntre til og styrke innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv:

- sikre effektiv kompetansefordeling mellom nasjonale, regionale og lokale myndighetsnivåer for å gi den nødvendige motivasjonen for samfunnsengasjement;
- forbedre opplæringen i medborgerskap for å fremme bevissthet om ansvaret som påhviler innbyggerne i et demokratisk samfunn;
- fremme etisk atferd og transparent beslutningstaking som vekker tillit hos innbyggerne og sikrer troen på lokale institusjoner;
- evaluere hvordan valgsystemene fungerer, og fremme valgdeltakelse;
- oppmuntre til dialog mellom innbyggerne og lokale valgte representanter;
- lytte til synspunkter og behov fra alle grupper av innbyggere og sørge for effektiv oppfølging.

II. Bakgrunn for rekommandasjonen

Den nåværende Rekommandasjonen [CM/Rec\(2018\)4](#) om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv er en revisjon av Ministerkomiteens rekommandasjon [Rec\(2001\)19](#), som den erstatter.

Formålet med denne rekommandasjonen er å oppmuntre myndighetene på alle nivåer til å:

- øke kommunikasjonen mellom innbyggerne og deres valgte representanter;
- gi innbyggerne mer innflytelse over kommunal planlegging, over beslutninger med strategisk betydning for lokalsamfunnet og lokalmiljøet, og over lokale tjenester;
- forbedre mulighetene for deltakelse, spesielt for innbyggere som har større vansker med å bli aktivt involvert;
- oppmuntre til deltakelse fra alle innbyggere: kvinner, barn og unge, eldre, sårbare grupper, utlendinger og andre som har vansker med å delta.

I sammenheng med denne rekommandasjonen skal

- «lokalt offentlig liv» bety alle saker, tjenester og beslutninger, og spesielt håndteringen og administreringen av saker, som gjelder eller er knyttet til et lokalsamfunn;
- «innbyggere» refererer til enhver person (inkludert utlendinger, der det er hensiktsmessig) som tilhører et lokalsamfunn. Å tilhøre et lokalsamfunn innebærer at det finnes en stabil forbindelse mellom den enkelte og samfunnet.

Disse definisjonene påvirker eller modifierer ikke på noen måte juridiske definisjoner og konsepter som er nedfelt i nasjonale forfatninger eller lover.

III. Hvorfor denne rekommandasjonen?

Samfunn og politikk handler om spørsmål knyttet til innbyggernes deltakelse i livet i lokalsamfunnet, og koblingen mellom utviklingen av demokratiske institusjoner og innbyggernes deltakelse i ulike former.

Det kan nevnes at:

- innbyggernes deltakelse i lokalpolitikken ikke er synkende, men endres heller i form, noe som utfordrer det tradisjonelle politiske systemet;
- et bredt spekter av tilnærminger og tiltak er tilgjengelig for å oppmuntre innbyggerne til å delta;
- politikken for innbyggernes deltakelse må revurderes regelmessig både på lokale og nasjonale myndighetsnivåer for å dra nytte av nye erfaringer og ny innsikt.

Samtidig er det imidlertid tilfeller i medlemsstatene hvor man kan observere:

- synkende offentlig interesse for og en allmenn følelse av likegyldighet når det gjelder politikk;
- vanskeligheter med å få allmennheten mer involvert ved hjelp av direkte former for samråd og deltakelse;
- svakheter i institusjonene til det lokale representative demokrati som svekker effektiviteten, åpenheten og ansvarligheten i systemet.

Siden den første rekommandasjonen om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv ble vedtatt i 2001, har Europarådets medlemsstater fått mange erfaringer med hensyn til innbyggernes deltakelse, og nye tilnærminger til deltakelse dukker opp hele tiden. Mulighetene for læring på tvers av kommunale og nasjonale grenser har økt betydelig. Det er mer tilgjengelig kunnskap om suksesser og fallgruver. Samtidig er det en økende enighet om at det ikke finnes én beste måte å styrke innbyggernes deltakelse på. Valget av former for innbyggerdeltakelse må ta hensyn til variasjoner i årsakene til deltakelse, lokale forhold og nasjonale tradisjoner.

Innbyggerdeltakelse bidrar også til å styrke tilliten og troverdigheten til demokratiske institusjoner og til å bygge mer inkluderende samfunn. Slik bidrar det til å motvirke populisme, som forsøker å begrense debatten, delegitimere meningsforskjeller og redusere det politiske mangfoldet.

Rekommandasjonen fra 2001 har derfor blitt oppdatert for å harmonere med de relevante tekstene fra Europarådet⁴, og for å reflektere dagens spørsmål og nyere sosiale, politiske og teknologiske utviklinger i medlemsstatene når det gjelder innbyggernes deltakelse.

⁴ Det europeiske charteret om lokalt selvstyre (ETS nr. 122) og dennes tilleggsprotokoll vedrørende rett til deltakelse i lokale myndigheters saker (CETS nr. 207), Konvensjon om utlendingers politiske deltakelse på lokalt nivå (ETS nr. 144), Retningslinjer for sivil deltakelse i politisk beslutningstaking ([CM\(2017\)83-final](#)).

IV. Hva innebærer innbyggerdeltakelse i lokalt offentlig liv?

Hva oppnår man med innbyggerdeltakelse og hvilke fordeler gir det?

Det er listet opp en rekke ulike motiver for innbyggerdeltakelse i innledningen og i andre deler av rekommandasjonen. Det kan være alt fra å være et uttrykk for den felles europeiske demokratiske arven, til å være et middel til mer representativ lokalpolitikk, bedre politiske valg eller mer effektive servicetilbud. I tillegg til å fremme utvikling av evidensbasert politikk som tar hensyn til innbyggernes behov og større etterlevelse av og aksept for beslutninger fra innbyggernes side, har deltakelse også en egenverdi for den enkelte, ettersom det fremmer samfunnsånd og en praktisk forståelse av lokale anliggender.

Rekommandasjonen bekrefter slike verdier og formål og fremhever nye spørsmål som sosial inkludering i turbulente tider, eller økt fokus på ansvarligheten til valgte organer. Teksten minner også lokale myndigheter om betydningen av å være klar over hensikten med lokale deltakelsesinitiativer, siden lokale initiativer enkelte ganger kan være noe vage på dette og føre til forvirring.

Hvordan kan innbyggernes deltakelse styrkes?

I løpet av de siste tiårene har ulike former for deltakelsespraksis blitt prøvd ut både i Europa og i andre deler av verden. En rekke slike praksiser er oppført i vedlegget til Rekommandasjonen samt i Retningslinjene for sivile aktørers deltakelse i politisk beslutningstaking, for eksempel innbyggerinitiativer, samrådsfora, deltakende budsjettering eller mer tilgjengelige stemmeprosedyrer, samt ulike muligheter som åpnes opp av den digitale revolusjonen. Når det gjelder e-demokrati, blir ikke bare de nye mulighetene, men også utfordringer som digitale skiller og falske nyheter, anerkjent som hensyn som også må behandles i sammenheng med innbyggerdeltakelse. Åpenhet og at innbyggerne har tilgang til klar og forståelig informasjon er grunnleggende for innbyggernes deltakelse.

Når eller hvor er innbyggernes deltakelse hensiktsmessig eller nyttig?

Innbyggerne kan være involvert i alle stadier av de lokale beslutningsprosessene, fra politiske initiativer, gjennom politiske rådslagninger, politiske valg og politisk gjennomføring til politisk granskning og justering. Innbyggerdeltakelse innebærer at innbyggerne tar på seg utfyllende roller i utformingen og leveringen av offentlige tjenester.

Valget av deltakelsesmåter kan variere avhengig av kravene i den spesifikke fasen av prosessen der innbyggernes deltakelse søkes. Dette krever at man er oppmerksom på balansen mellom ansvaret til valgte kommunestyrerepresentanter på den ene siden, og rollene og kravene til de involverte innbyggerne på den andre siden, ettersom det representative demokratiet er den grunnleggende formen for lokal styring i de fleste europeiske land. Det krever også at det rettes oppmerksomhet mot organiseringen av aktivitetene til lokale myndigheter, ettersom lokale myndigheter på mange steder leverer enkelte tjenester gjennom kvasi-uavhengige selskaper (som for eksempel interkommunale selskaper eller gjennom utsetting av tjenesteproduksjon). I slike tilfeller kan ansvarslinjene bli uklare for innbyggerne og tilgangen til informasjon vanskeligere.

Innbyggernes muligheter til å delta på det lokale myndighetsnivået avhenger også av omfanget av oppgaver og ansvar som er tildelt lokale myndigheter i de respektive europeiske landene. Omfanget kan variere fra ubetydelig til betydelig, og utgjør det nødvendige rammeverket for deltakelse. Det er derfor opp til hver stat (eller i føderale stater, den kompetente myndigheten) å definere rammeverket. Det er lite poeng i å invitere innbyggerne til å delta hvis det ikke er noen vesentlige spørsmål som kan avgjøres på lokalt nivå.

Hvem bør være involvert i ordninger for innbyggerdeltakelse?

I mange tilfeller melder deltakerne seg av altruistiske grunner, i andre tilfeller av egeninteresse siden de er direkte berørt av politikken til lokale myndigheter. I mange tilfeller engasjerer deltakerne seg spontant og frivillig. I andre tilfeller må det gjøres en spesiell innsats for å nå ut til grupper som kan ha mindre mulighet til å delta, og som mangler ressursene eller ferdighetene som kreves for å ytre seg. Eksempler i denne sammenheng kan være kvinner, barn og unge, eldre, personer med nedsatt funksjonsevne, utlendinger eller grupper av innbyggere som har større vansker med å delta aktivt. Lokale myndigheter må først og fremst være klare på hvem som er målgruppene. For det andre kan det hende at de må skreddersy deltakelsestiltakene etter behovene til bestemte grupper, slik som dem som er nevnt ovenfor. Lokale myndigheter opplever ofte manglende respons fra offentligheten, i andre tilfeller kan langt flere deltakere enn forventet ønske å engasjere seg. Det er viktig for lokale myndigheter å analysere årsakene til varierende responsnivåer for å kunne nå mer presist ut til de relevante målgruppene.

V. Hvordan skal rekommandasjonen gjennomføres?

Hva er de neste tiltakene lokale og nasjonale myndigheter må gjennomføre på grunnlag av egne og andres erfaringer med innbyggerdeltakelse?

Det tilfaller selvfølgelig de nasjonale myndighetene å innføre eller vurdere nasjonal politikk på dette feltet, og å justere nasjonal lovgivning på måter som fremmer innbyggerdeltakelse.

Det finnes imidlertid mye nyttig informasjon på dette feltet tilgjengelig både i Europa som helhet og i andre deler av verden. Denne informasjonen er en svært verdifull kilde til læring, slik at både nasjonale og lokale myndigheter kan analysere og evaluere egne erfaringer for å identifisere spesielle styrker og svakheter av lokal eller nasjonal opprinnelse som kan styrke eller hemme innbyggernes deltakelse.

Europarådsorganer som Den europeiske komité for demokrati og styresett (CDDG), Europarådets kommunalkongress og Konferansen av internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner (INGO) tilrettelegger ikke bare aktivt for deling av informasjon, erfaring og mønsterpraksis i denne forbindelse. De tilbyr dessuten verktøy for selv-evaluering slik som CLEAR-verktøyet eller referansepunkter og verktøy for gjennomføring av de 12 prinsippene for godt styresett på lokalt nivå utviklet av Centre of Expertise for Local Government Reform.

VI. Hva finnes i rekommandasjonen, og hvordan skal den leses?

Rekommandasjonen åpner med innledningen, som fastsetter de betraktningene som er nevnt ovenfor, og bygger på eksisterende instrumenter.

Rekommandasjonen består deretter av fem anbefalinger til regjeringene i medlemsstatene i Europarådet. Når en annen myndighet enn regjeringen er har den nødvendige kompetansen, anbefaler den at regjeringene betror de relevante oppgavene til de aktuelle myndighetene, og tar hensyn til deres respektive konstitusjonelle eller lovgivende ordninger.

Den er supplert med et tillegg som utgjør en integrert del av rekommandasjonen:

- Del A i vedlegget fastsetter de grunnleggende prinsippene for en politikk for lokal demokratisk deltakelse som beslutningstakere på alle nivåer bør veiledes av;
- Del B i vedlegget skisserer ulike tiltak som kan iverksettes av ulike myndighetsnivåer – nasjonalt, regionalt og lokalt, avhengig av de institusjonelle ordningene og deres myndighet, for å oppmuntre til, stimulere og styrke innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv.

Anbefalinger til regjeringene i medlemsstatene

Anbefaling 1

Denne gjelder å utforme, i samarbeid med lokale og, der det er aktuelt, regionale myndigheter, en politikk som skal fremme innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv, basert på prinsippene fra Del A i vedlegget.

Statene blir bedt om ikke bare å tenke ut en strategi, et rammeverk for aktivitetene deres eller et program for å oppmuntre til deltakelse, men også utvikle en overordnet politikk for deltakelse. Det bør bemerkes at anbefalingen er opptatt av deltakelse på lokalt nivå; den aktuelle politikken kan (eller til og med bør) likevel være en del av en videre deltakelsespolitikk.

Å utforme politikken for lokaldemokratisk deltakelse krever både at regjeringen og parlamentet på nasjonalt nivå samt regionale og lokale myndigheter engasjerer seg, fordi det er disse sistnevnte myndighetene som vil bli direkte berørt, og fordi en rekke av tiltakene ligger innenfor deres kompetanse. Følgelig blir regjeringene bedt om å involvere disse myndighetene i utformingen av politikken.

Anbefaling 2

Regjeringene blir deretter, i forbindelse med den politikken som så er definert, bedt om å vedta de tiltakene som er innenfor deres myndighet, samtidig som de henter inspirasjon fra de tiltakene som er oppført i del B i vedlegget til rekommandasjonen.

Det blir uttrykkelig uttalt at disse tiltakene bør ha som særlig mål å bedre rammeverket for innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv.

I denne sammenheng, for at lokale og regionale myndigheter skal kunne spille en effektiv rolle for å fremme deltakelse, blir regjeringene i medlemsstatene bedt om

å sikre at nasjonal lovgivning og regelverk gjør det mulig for disse myndighetene å ta i bruk et bredt spekter av deltakelsesformer.

Anbefaling 3

Utforming og implementering av politikken for lokal demokratisk deltakelse er i stor grad en sak for lokale og regionale myndigheter. Derfor kan ikke denne politikken lykkes uten engasjement og felles innsats fra myndighetene på alle nivåer.

I tråd med etablert praksis retter ikke Europarådets ministerkomite anbefalingene sine til lokale og regionale myndigheter. Den kan likevel, som i dette tilfellet, be regjeringene om å oppmuntre til og stimulere aktivitetene til lokale og regionale myndigheter.

Følgelig bør disse myndighetene oppfordres til å:

- bifalle prinsippene i del A i vedlegget til Rekommandasjonen, og å forplikte seg til å gjennomføre politikken for å fremme innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv på en effektiv måte;
- forbedre lokale og regionale forskrifter og praktiske ordninger som gjelder innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv, og å gjennomføre andre tiltak innenfor deres myndighet for å fremme deltakelse, med tilbørlig hensyn til tiltakene som er oppført i del B i vedlegget til rekommandasjonen.

Anbefaling 4

Etter hvert som det bygges opp erfaringer på ulike myndighetsområder om hvordan politikken fungerer er det å gjennomgå og justere regjeringens politikk med jevne mellomrom et iboende trekk ved et godt styresett. Dette prinsippet bør også gjelde for politikk for innbyggerdeltakelse, og spesielt i tider med turbulens og sosial endring.

Politikkgjennomgangen kan trekke veksler på nasjonale erfaringer med innbyggerdeltakelse, og det kan også søkes å lære av erfaringene fra andre land. Mens nasjonale politikkgjennomganger vil ha nytte av bidrag fra lokale myndigheter, bør lokale myndigheter også oppmuntres til å vurdere sine egne innslag av innbyggerdeltakelse.

Anbefaling 5

Regjeringene i medlemsstatene og, i videre forstand, offentlige myndigheter på alle nivåer, har en nøkkelrolle å spille for å fremme innbyggerdeltakelse i lokalt offentlig liv.

Derfor ber Ministerkomiteen regjeringene i medlemsstatene om å sikre at denne rekommandasjon oversettes til det offisielle språket eller de offisielle språkene i sine respektive land, og at den kunngjøres og forelegges lokale og regionale myndigheter på en hensiktsmessig måte.

Vedlegget

Vedlegget:

- fastsetter i del A de grunnleggende generelle prinsippene for en politikk for lokal demokratisk deltakelse. Disse bør være styrende for beslutningstakere på nasjonalt plan når de skal utarbeide et rammeverk for deltakelse, og bør bifalles av lokale og regionale myndigheter; og
- skisserer i del B tiltak som kan iverksettes, av de ulike myndighetsnivåene
 - nasjonale, regionale og lokale, avhengig av konstitusjonelle ordninger og lovordninger.

Del A – Grunnleggende prinsipper for en politikk for lokal demokratisk deltakelse

Det er medlemsstatene som skal velge riktig middel for å fremme innbyggerdeltakelse i lokalt offentlig liv. Det er sluttresultatet som er viktig, og det kreves fleksibilitet for å bestemme tilnærmingen og tiltakene innenfor rammeverket og praksisen til medlemsstatene, med tilbørlig hensyn til omstendighetene og innbyggernes ønsker.

De generelle prinsippene som medlemsstatene inviteres til å vurdere som viktige elementer i en «politikk for lokal demokratisk deltakelse», er fastsatt i disse 14 paragrafene.

Del B – Tiltak for å oppmuntre til og forsterke innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv

Når det gjelder å faktisk gjennomføre en politikk i tråd med disse prinsippene, kan statene utvise en stor grad av skjønn. Slik må det være fordi omstendighetene varierer betraktelig, og det gjør også behovene og forventningene fra allmennheten som statene må håndtere.

Erfaringene fra landene det gjelder viser at det er svært mange instrumenter, mekanismer og former for deltakelse som har ulike fordeler (eller ulemper), hvorav noen er mer passende enn andre for å oppmuntre til, stimulere og styrke deltakelsen, avhengig av omstendighetene. De viktigste eksemplene på tiltak som bør vurderes for å nå dette målet, er beskrevet i del B i vedlegget.

Denne delen er delt inn i fire:

- underdel I skisserer noen tiltak, slik som å sikre at omfanget av kommunale ansvarsområder gir plass til meningsfull deltakelse fra innbyggerne, å gi tilstrekkelig informasjon til innbyggerne eller å sikre åpenhet i den lokale beslutningstakingen;
- underdel II fokuserer på deltakelse i lokalvalg og hvordan denne kan styrkes;
- underdel III fremhever en rekke praktiske ordninger for å involvere innbyggerne i lokal beslutningstaking på en rekke måter;
- underdel IV handler om å nå ut til bestemte grupper som kan være underrepresentert i lokalpolitikken, slik som kvinner, barn og unge, eldre, personer med nedsatt funksjonsevne, utlendinger samt andre som har større vansker med å delta.

VII. Ordliste

Formålet med ordlisten er å sikre en bedre forståelse av teksten i rekommandasjonen. Den beskriver de viktigste begrepene og instrumentene for innbyggerdeltakelse i lokalt offentlig liv som offentlige myndigheter kan bruke. Imidlertid berører eller endrer ikke definisjonene nedenfor på noen måte legaldefinisjoner og begreper i nasjonale grunnlover eller lover.

Derfor endrer for eksempel ikke definisjonen av termen «innbygger» (eng. «citizen») i denne rekommandasjon betydningen eller omfanget som dette begrepet er gitt i den internrettslige orden i hver enkelt medlemsstat. Videre er det ikke meningen å gi definisjoner som tvinger statene til å endre terminologien som de normalt bruker. Følgelig kan termene og uttrykkene som er beskrevet nedenfor, godt være kjent i en stat under et annet navn enn det som brukes i rekommandasjonen. Likeledes kan navnet som brukes i rekommandasjonen for å vise til et særskilt instrument, ha en annen betydning i andre rettssystemer.

Like fullt bør følgende definisjoner og forklaringer brukes når denne rekommandasjon skal fortolkes.

Alle definisjonene nedenfor gjelder den «lokale» dimensjonen av det politiske liv. For enkelhets skyld er imidlertid ikke «lokal» brukt for å bestemme termene og uttrykkene definert nedenfor.

Arealplanlegging → Å utpeke et bestemt område (landområde) for bruk eller utvikling som en bestemt sone som kan være gjenstand for spesifikke restriksjoner i planleggingen.

Barneråd/ungdomsråd → Forsamling sammensatt av ungdommer eller barn valgt av jevngamle, og ledes vanligvis av ett medlem i samarbeid med ordføreren eller kommunestyrerepresentanten med ansvar for ungdomssaker. Forsamlingen kan drøfte spørsmål som særlig gjelder alderskategorien den representerer, og kan utarbeide og gjennomføre prosjekter på grunnlag av et budsjett som bevilges av den lokale myndigheten.

Beslutningsprosess → Utvikling, tilslutning, gjennomføring, evaluering og omformulering av et politisk dokument, en strategi, en lov eller en forskrift på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå, eller enhver prosess hvor det fattes en beslutning som påvirker offentligheten, eller en del av denne, foretatt av en offentlig myndighet.

Borgerjuryer → Grupper av innbyggere (valgt slik at den lokale befolkningen blir rettferdig representert) som er oppnevnt for å behandle en særskilt sak fastsatt av den lokale myndigheten. Borgerjuryer får innspill fra sakkyndige, og kan ha innslag av utspørring. Prosessen kan vare noen dager, og når den er ferdig, utarbeides det en rapport med juryens synspunkter, herunder eventuelle meningsforskjeller. Hensikten med juryenes synspunkter er å gi beslutningstakende organer et bedre grunnlag for å fatte beslutninger.

Deltakende budsjettering → En type deltakende demokrati der innbyggerne bestemmer eller bistår med råd om hvordan man skal tildele en del av et kommunalt eller offentlig budsjett. Med deltakende budsjettering kan de identifisere, undersøke og prioritere offentlige utgiftsprosjekter, og det gir dem makt i beslutningsprosesser om hvordan pengene skal brukes.

Deltakende demokrati → Innbyggerdeltakelse i styringen og driften av politiske systemer som skaper muligheter for alle medlemmer av en befolkning til å være direkte engasjert i og bidra til offentlig beslutningstaking, ofte som et supplement til de normale prosedyrene i et representativt demokrati. Deltakende prosedyrer kan ta mange former: se «direkte deltakelse», «samråd», «deltakende budsjettering».

Digitale lagre → Et sted der data lagres i digitalt format og administreres (for eksempel servere, databaser, skyer osv.).

Direkte deltakelse → Innbyggerdeltakelse – individuelt eller kollektivt – i de forskjellige stadiene i beslutningsprosessen på lokalt plan, sammen med eller i stedet for sine valgte representanter. Denne deltakelsen får faste former i en rekke ordninger, mekanismer og prosedyrer som knytter innbyggere til reguleringsvirksomhet som vanligvis påhviler de valgte organene (særlig kommunestyrene) og med styringen av lokale offentlige tjenester. De forskjellige formene for deltakelse strekker seg fra opplysning gjennom dialog og samråd til direkte beslutningstaking og direkte brukerstyring av visse tjenester.

Direkte demokrati → Prosedyrer som gir beslutningsmyndighet direkte til innbyggerne, for eksempel i form av innbyggerforsamlinger, bindende folkeavstemninger, innbyggerinitiativer eller initiativer for tilbakekallelse. Slike fullmakter innebærer at innbyggerne, gjennom noen kollektive prosedyrer, bestemmer enkelte saker direkte, uten valgte mellomledd slik som i et representativt demokrati.

Folkeavstemning → Instrument der en plan eller et vedtak legges fram for lokalsamfunnet til avgjørelse. Alt etter hvilken sak det gjelder initieres folkeavstemningen enten av lokale organer (eller et visst antall valgte representanter) eller innbyggere selv (ved hjelp av en anmodning som et visst minste antall innbyggere eller velgere har undertegnet). Det må skilles mellom en rådgivende folkeavstemning (som ikke er bindende for lokale organer), og en bindende folkeavstemning (som er bindende for lokale organer).

Folkemøte → Møte mellom innbyggerne i et lokalsamfunn, initiert av kommunestyret eller et annet kommunalt organ, eller kalt sammen på anmodning fra innbyggere eller fra et visst antall velgere. Det gir mulighet til å få synspunkter fra lokalbefolkningen på særskilte spørsmål eller legge til rette for diskusjon om en særskilt tjeneste, et prosjekt eller et politikkområde. Funksjonen til møtet kan være rådgivende eller beslutningstakingende (gjelder ikke Norge).

Innbyggerforsamling → Et organ av innbyggere som har som formål å drøfte ett eller flere viktige spørsmål. Et folkemøte eller forsamling av innbyggere kan bestå av personer som er berørt eller har en interesse, eller personer som er valgt ut

enten tilfeldig eller på et hensiktsmessig grunnlag. Hensikten er å få et tverrsnitt av befolkningen til å vurdere alternativer som er tilgjengelig for myndighetene i visse spørsmål, og å foreslå svar på disse spørsmålene gjennom rasjonell og begrunnet diskusjon og bruk av ulike undersøkelsesmetoder. I noen tilfeller er innbyggerforsamlingen det deliberative organet i samfunnet, innenfor et system med direkte demokrati på lokalt plan.

Innbygger (engelsk «citizen») → Person (herunder utlending) som tilhører et lokalsamfunn. Det forutsettes at det finnes en stabil forbindelse mellom personen og samfunnet.

Innbyggerforum → En gruppe som kommer sammen med jevne mellomrom. De kan ha en fast medlemsmasse eller drive på «åpent» grunnlag. Av og til har de rett til å komme med tilrådinger til særskilte kommunestyreutvalg eller til og med til å delta i beslutningsprosessen.

Innbyggerinitiativ → Instrument som gir innbyggere rett til å komme med forslag som kommunestyret må fatte en beslutning om, hvis nødvendig. Folkeinitiativet kan ta form av et forslag som er utarbeidet i generelle termer, eller et fullstendig utarbeidet prosjekt. Det introduseres av et minimum antall personer. Den rettslige verdien av resultatet av avstemningen kan variere avhengig av saken.

Innbyggerpanel → Et permanent organ som består av et statistisk representativt utvalg av innbyggere, som blir bedt om å uttale seg flere ganger i året. De fokuserer på særskilte saker om tjenester eller politikk, eller på bredere strategier.

Kooptering → Prosess der innbyggere («de koopterte») som normalt representerer en særskilt samfunnsgruppe eller et sett av interesser i lokale komiteer eller arbeidsgrupper, blir utnevnt til en komité eller et annet organ. I noen tilfeller opptrer disse innbyggerne bare som rådgivere, men i andre tilfeller deltar de fullt ut i beslutningsprosessen.

Lokalsamfunn → Personene som bor og arbeider i eller på annen måte er knyttet til et bestemt sted eller område gjennom en felles interesse eller engasjement i sosiale, politiske eller økonomiske aktiviteter eller fritidsaktiviteter.

Lokalt offentlig liv → Alle saker, tjenester og beslutninger, og spesielt håndteringen og administreringen av saker knyttet til, eller som gjelder, et lokalsamfunn.

Nabolag → Et generelt definert geografisk område innenfor en storby, by, forstadsområde, kommune eller med definerte funksjonelle sosiale nettverk som omgir stedet der folk bor og arbeider, og som ofte utgjør sosiale fellesskap hvor det oppstår kontakt ansikt til ansikt.

Nabolagsforum → En gruppe med innbyggere som består – i hvert fall for det meste – av innbyggere i et bestemt geografisk definert område eller nabolag; de kan drøfte tjenester og saker som opptar folk i området eller nabolaget; de kan ha faste ledere; de kan være nært forbundet med de aktuelle

nabolagsrepresentantene eller med representantene med ansvar for den aktuelle kategorien av tjenester.

Offentlig myndighet → Ethvert utøvende, lovgivende eller administrativt organ på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå, inkludert enkeltpersoner, som utøver myndighet eller administrative funksjoner.

Representativt demokrati → Innbyggere med stemmerett deltar i valg for å velge de som skal representere dem og utgjøre medlemmene i organer og forsamlinger som har *endelig* beslutningsmyndighet og lovgivende myndighet.

Samråd → Prosedyre som gjør det mulig for offentlige myndigheter å samle inn synspunktene til enkeltpersoner, sivilsamfunnsorganisasjoner (NGO-er) og sivilsamfunnet generelt om en bestemt politikk eller et bestemt tema som del av en offentlig prosedyre. Samråd kan utføres ved hjelp av ulike virkemidler og verktøy som møter, offentlige høringer, fokusgrupper, undersøkelser, spørreskjemaer og digitale verktøy.

Sivilsamfunnet i stort → Helheten av enkeltpersoner og organiserte, mindre organiserte og uformelle grupper som bidrar til samfunnet eller uttrykker sine synspunkter og meninger, herunder når de tar opp saker som brudd på menneskerettighetene, korrupsjon og annen dårlig forvaltning, eller uttrykker kritiske kommentarer. Slike organiserte eller mindre organiserte grupper kan omfatte yrkes- og grasrotorganisasjoner, universiteter og forskningssentre, religiøse og ikke-konfesjonelle organisasjoner og menneskerettighetsforkjempere.

Underskriftskampanje → En formell forespørsel, ofte undertegnet av et stort antall personer, adressert til en offentlig tjenestemann eller offentlig instans i forbindelse med en bestemt sak eller et bestemt spørsmål, og som normalt ber om at det skal gjennomføres en handling.

Utlendinger → Personer som ikke er borgere av staten, og som er lovlig bosatt på territoriet.

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Publikasjonskode: H-2439 B

Design/layout: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 01/2019