



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Norsk oversettelse av Europarådets rekommandasjon

Utgitt av :
Kommunal- og regionaldepartementet
www.krd.dep.no

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: H-2145
Trykk: Preutz 03/2004 - opplag 5000

Innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv

Rekommandasjon Rek(2001)19 vedtatt av Europarådets
ministerkomite 6. desember 2001 og begrunnelse.





KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Norsk oversettelse av Europarådets rekommandasjon

Innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv

Rekommandasjon Rek(2001)19 vedtatt av Europarådets
ministerkomite 6. desember 2001 og begrunnelse.

Norsk utgave:

Innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv (Rekommandasjon Rek (2001) 19 vedtatt av Europarådets ministerkomite 6. desember 2001 og begrunnelse)

Utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet,
Kommunalavdelingen, Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo

Oversettelsen til norsk er Kommunal – og regionaldepartementets ansvar.

Internett: <http://www.krd.dep.no>

Fransk utgave:

*La participation des citoyens à la vie publique au niveau local
(Recommandation Rec (2001) 19 et rapport explicatif)* ISBN 92-871-4888-0

Engelsk utgave:

*The participation of citizens in local public life (Recommendation Rec
(2001) 19 and explanatory memorandum)*
ISBN 92-871-4889-9

Begge utgaver kan bestilles på <http://book.coe.int>

Alle rettigheter forbeholdes. Det er ikke tillatt å gjengi eller overføre noen del av denne publikasjonen i noen form eller på noen måte, elektronisk (CD-ROM, Internett osv.) eller mekanisk, herunder ved hjelp av fotokopiering, nedtegning eller systemer for informasjonslagring eller informasjonssøking, uten skriftlig tillatelse fra Publishing Division, Communication and Reserach Directorate.

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe

E-mail: publishing@coe.int

Website : <http://book.coe.int>

ISBN 92-871-4889-9

© Europarådet, juni 2002

Printed at the Council of Europe

Forord

Kommunal- og regionaldepartementet ved Kommunalavdelingen deltar i arbeidet i Europarådets styringskomite for lokalt og regionalt demokrati (CDLR). Komiteen har medlemmer fra 45 medlemsstater. En vesentlig plattform for komiteens arbeid er «Europeisk charter om lokalt selvstyre» fra 1985. Komiteen har et bredt arbeidsfelt med informasjonsutveksling og tiltak for å styrke lokaldemokratiet, og det produseres rapporter og veiledninger. En arbeidsform er å utarbeide felles anbefalinger i en rekommandasjon. Rekommandasjoner må vedtas enstemmig. En rekommandasjon er et juridisk instrument, men er ikke folkerettslig forpliktende for medlemsstatene på samme måte som et charter. En rekommandasjon er en anbefaling.

Rekommandasjonen anbefaler å utforme en politikk for lokal demokratisk deltakelse og legger fram grunnleggende prinsipper. Det foreslås en rekke tiltak for å oppmuntre til og styrke innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv. Tiltakene gjelder innbyggernes deltakelse både i lokalvalg og ordningen med representativt demokrati, og tiltak for å fremme innbyggernes direkte deltakelse i lokale beslutningsprosesser og styringen av lokale forhold.

Kommunal- og regionaldepartementet vil gjennom oversettelsen til norsk av rekommandasjon Rek (2001) 19 «*Innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv*» henstille til lokale – og der det er hensiktsmessig – regionale myndigheter å følge opp rekommandasjonens anbefalinger.

Kommunal- og regionaldepartementet
Kommunalavdelingen
April 2004

Innhold

Rekommandasjon Rek (2001) 19 om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv	7
Vedlegg I: Grunnleggende prinsipper for en politikk for lokal demokratisk deltakelse	9
Vedlegg II: Tiltak for å oppmuntre til og styrke innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv	10
A Generelle tiltak	10
B Tiltak om deltakelse i lokalvalg og ordningen med representativt demokrati	11
C Tiltak for å fremme innbyggernes direkte deltakelse i lokale beslutningsprosesser og styringen av lokale forhold	12
D Konkrete tiltak for å oppmuntre kategorier av innbyggere som av forskjellige grunner har store vanskeligheter med å delta	13
Begrunnelse	15
I. Bakgrunn for rekommandasjonen	15
II. Årsaker til rekommandasjonen	16
III. Viktige spørsmål om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv	17
IV. Verktøy og teknikker for å forbedre innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv	19
Deltakelse ved å utøve valgrettigheter	19
Direkte deltakelse	20
Deltakelse gjennom foreninger (med unntak av politiske partier og grupper)	21
V. Struktur og innhold i rekommandasjonen	22
VI. Ordliste	24

Rekommandasjon Rek (2001) 19

fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv

(Vedtatt av Ministerkomiteen 6. desember 2001 på det 776. møtet til ministrenes stedfortredere)

Ministerkomiteen -

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 alle demokratiske systemer,

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 må fungere i et nytt, utfordrende miljø, som ikke bare er en følge av strukturelle og funksjonelle endringer i organiseringen av lokalstyret, men også av den radikale politiske, økonomiske og sosiale utviklingen som har skjedd i Europa, og globaliseringsprosessen,

som er klar over at allmennhetens forventninger har utviklet seg, at lokalpolitikken endrer form, og at dette krever mer direkte, fleksible og tilpassede deltakelsesmåter,

som tar i betraktning at i visse tilfeller har folk fått mindre tillit til sine valgte institusjoner, og at statsinstitusjonene trenger å knytte seg til og kommunisere med allmennheten på nye måter for å opprettholde legitimiteten,

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 angår et flertall av innbyggere, 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 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 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 forpliktelsen til disse myndighetene som avgjør hvor vellykket en «politikk for lokal demokratisk deltakelse» blir,

som tar hensyn til rekommandasjon nr. R (81) 18 fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om deltakelse på kommunalt plan, 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 uttalelse nr. 232 (2001) fra Parlamentarikerforsamlingen,

som tar hensyn til uttalelse nr. 15 (2001) fra Kongressen for lokale og regionale myndigheter i Europa (CLRAE) og til CLRAEs tekster som er relevante for dette området,

tilrår at regjeringene i medlemsstatene

1. utformer en politikk med deltakelse av lokale og – der det er hensiktsmessig – regionale myndigheter, med sikte på å fremme innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv. Prinsippene i Den europeiske pakt om lokalt selvstyre som ble vedtatt som en internasjonal traktat 15. oktober 1985, og som nå er ratifisert av et stort flertall av medlemsstatene i Europarådet, og prinsippene i vedlegg I til denne rekommandasjon må legges til grunn,
2. vedtar innenfor rammen av denne politikken – og samtidig tar hensyn til tiltakene nevnt i vedlegg II til denne rekommandasjon – de tiltakene som de har myndighet til å treffe, 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 deltakelsesinstrumenter, i samsvar med nr. 1 i rekommandasjon nr. R (2000) 14 fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om lokal skattlegging, økonomisk utligning og tilskudd til lokale administrative enheter,
3. inviterer, på en hensiktsmessig måte, lokale og regionale myndigheter til,
 - å godta prinsippene i vedlegg I til denne rekommandasjon og til effektivt å gjennomføre politikken med å fremme innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv,
 - å forbedre lokale 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 vedlegg II til denne rekommandasjon,
4. sikrer 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 i henhold til artikkel 15.b i Europarådets vedtekter at denne rekommandasjon skal erstatte rekommandasjon nr. R (81) 18 om deltakelse på kommunalt plan.

Vedlegg I

Grunnleggende prinsipper for en politikk for lokal demokratisk deltakelse

1. Garanter innbyggernes rett til å ha tilgang til tydelig og omfattende informasjon om de forskjellige sakene som angår deres lokalsamfunn, og til å ha innflytelse på viktige avgjørelser som påvirker lokalsamfunnets framtid.
2. Søk nye måter for hvordan man kan styrke samfunnsånden 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 til samfunnslivet.
4. Legg stor vekt på kommunikasjon mellom offentlige myndigheter og innbyggere, og oppmuntre lokale ledere til å legge vekt på innbyggernes deltakelse og nøye 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 det representative demokrati og til formene for direkte deltakelse i beslutningsprosessen og behandlingen av lokale saker.
6. Unngå altfor fasttømrede løsninger og tillat eksperimentering. Prioriter myndiggjøring framfor fastsetting av regler; fastsett derfor et bredt utvalg av deltakelsesinstrumenter og gi mulighet til å kombinere dem og til å tilpasse måten de brukes på til omstendighetene.
7. Start med en grundig vurdering av hvordan situasjonen er med hensyn til lokal deltakelse, fastsett hensiktsmessige referanseverdier, og bruk et overvåkingssystem til å registrere eventuelle endringer for å finne årsakene til eventuelle positive eller negative trender i innbyggernes deltakelse og for å måle virkningen av de vedtatte mekanismene.
8. Gjør det mulig å utveksle informasjon mellom og innen land om beste praksis i innbyggernes deltakelse, støtt lokale myndigheters gjensidige læring om effektiviteten av de forskjellige deltakelsesmetodene og sikre at allmennheten er fullt ut informert om alle mulighetene som foreligger.
9. Legg 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. Erkjenn at det er viktig at kvinnene er rettfærdig representert i lokalpolitikken.
11. Erkjenn potensialet som barn og ungdommer representerer for en bærekraftig utvikling av lokalsamfunn, og legg vekt på den rollen de kan spille.
12. Erkjenn og styrk 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. Sikre en innsats fra myndighetene på hvert områdenivå, der hver myndighet er ansvarlig for å treffe hensiktsmessige tiltak innenfor sin kompetanse i samsvar med nærhetsprinsippet.

Vedlegg II

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

A Generelle tiltak

1. Fastslå i en komplisert og stadig mer globalisert verden, om relevansen av lokale tiltak og lokal beslutningstaking er gjort tydelig for allmennheten ved å fastsette kjerne roller for lokale myndigheter i et skiftende miljø.
2. Legg 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 sikres en tilstrekkelig kapasitet til lokale tiltak til å kunne gi den nødvendige stimulans og motivasjon til sivil deltakelse. Benytt i denne sammenhengen enhver anledning til funksjonell desentralisering, for eksempel ved å delegere mer ansvar for skoler, barnehager og andre institusjoner for barn, omsorgsinstitusjoner for eldre, sykehus og helsesentre, idretts- og fritidssentre, teatre, biblioteker, osv.
3. Forbedre borgerskapsutdanningen og innarbeid 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.
4. 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 høye etiske standardene, og å sikre at disse standardene etterleveres.
5. Innfør mer innsyn i måten som lokale institusjoner og myndigheter arbeider på, og særlig:
 - i sikre at den lokale beslutningsprosessen er offentlig i sin art (kunngjøring av saklister til møter i kommunestyret og kommuneadministrasjonen, tilgang for allmennheten til møter i kommunestyret og kommunestyrets utvalg, spørsmål og svar-møter, kunngjøring av møtereferater og avgjørelser, osv.),
 - ii sikre og lette tilgangen for enhver innbygger til informasjon om lokale saker (oppsetting av informasjonskontorer, dokumentasjonssentre og offentlige databaser, bruk av informasjonsteknologi, forenkling av administrative formaliteter og reduksjon av prisen på å få kopier av dokumenter, osv.),
 - iii gi tilstrekkelig informasjon om administrative organer og deres organisasjonsstruktur, og informere innbyggere som berøres direkte av eventuelle pågående saker om framgangen i disse sakene og om hvilke personer som har ansvaret for sakene.
6. Iverksett en fullstendig kommunikasjonspolitikk for å gi innbyggere muligheten til å bedre forstå hovedproblemstillingene 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.
7. Utvikle, både i de mest folketette bysentrene og på landsbygda, en form for grendedemokrati slik at innbyggere gis mer innflytelse på sitt lokalmiljø og kommunal virksomhet i de forskjellige områdene i kommunen. Mer konkret:
 - i sette opp, på underkommunalt plan, organer, valgte eller sammensatt av valgte representanter der det er hensiktsmessig, som kan gis rådgivende funksjoner og informasjonsfunksjoner og kanskje delegert utøvende myndighet,
 - ii sette opp, på underkommunalt plan, administrasjonskontorer for å lette kontakten mellom lokale myndigheter og innbyggere,

- iii vedta, i hvert område, en integrert tilnærming til organiseringen og ytingen av offentlige tjenester, grunnet på en vilje til å lytte til innbyggere og innrettet etter behovene som de uttrykker,
- iv oppmuntre innbyggerne til å involvere seg – direkte eller via grendesammenlutninger – i utformingen og gjennomføringen av prosjekter som har en direkte innvirkning på deres miljø, for eksempel etablering og vedlikehold av grøntområder og lekeplasser, kamp mot kriminalitet, innføring av støtte-/selvhjelpsordninger (barneomsorg, eldreomsorg, osv.).


B Tiltak om deltakelse i lokalvalg og ordningen med representativt demokrati

1. Foreta kontroll av virkemåten til lokalvalgordninger for å fastslå om det finnes grunnleggende svakheter eller stemmerettsregler som kan få særlige deler av befolkningen til å avstå fra å stemme, og vurder mulighetene for å bøte på disse svakhetene eller ordningene.
2. Gjør en innsats for å fremme deltakelse i valg. Gjennomfør om nødvendig 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. Informasjonskampanjer rettet mot særlige deler av befolkningen kan også være hensiktsmessig.
3. Foreta kontroll av registreringen av velgere og valgdeltakelsen for å fastslå om det er endringer i det generelle mønsteret eller om det er problemer i forbindelse med særlige kategorier eller grupper av innbyggere som viser liten interesse i å stemme.
4. Vurder tiltak for å gjøre det lettere å avgi stemme, med tanke på at en moderne livsstil er sammensatt og krevende, for eksempel:
 - i gjennomgå på hvilken måte stemmelokalene fungerer (antall stemmelokaler, tilgjengelighet, åpningstider, osv.),
 - ii innfør nye måter å avgi stemme på som i høyere grad inøtekommer innbyggernes forventninger i den enkelte medlemsstat (forhåndsstemming, poststemming, stemming på postkontor, elektronisk stemming, osv.),
 - iii innfør 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, gjennomfør (eller tillat at det blir gjennomført) forsøk for å prøve ut de nye stemmerettsreglene med sikte på bedre å kunne måle virkningen av eventuelle nye tiltak.
6. Undersøk framgangsmåtene for å velge ut kandidater til lokale valgte stillinger og vurder, 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 gi velgerne en mulighet til å avgi en eller flere preferansestemmer.
 - ii om velgerne bør gis større innflytelse ved valget eller ved oppnevningen av lokale utøvende ledere; dette kan oppnås ved direkte valg, bindende folkeavstemninger eller andre metoder.

7. Undersøk spørsmålene omkring det å ha flere valgte stillinger samtidig, 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. Undersøk forholdene som styrer utøvelsen av valgte stillinger, 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, vurder tiltak for å fjerne disse hindringene og, særlig, for å gjøre det mulig for valgte representanter å bruke den nødvendige tid på sine plikter og å befri dem fra visse økonomiske begrensninger.

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

1. Styrk dialogen mellom innbyggere og lokale valgte representanter og gjør 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 på i beslutningsprosessen. Slik bevissthet kan utvikles ved å kunngjøre retningslinjer (for eksempel i form av en pakt om allmennhetens deltakelse på lokalt plan), ved å holde konferanser og seminarer eller ved å opprette et godt vedlikeholdt nettsted der eksempler på god praksis kan legges ut og leses.
2. Bygg opp gjennom undersøkelser og diskusjoner en forståelse av de sterke og svake sidene ved de forskjellige instrumentene for innbyggernes deltakelse, og oppmuntre til nyskaping og eksperimentering i de lokale myndighetenes bestrebelser på å kommunisere med innbyggerne og involvere dem mer i beslutningsprosessen.
3. Ta i bruk i størst mulig grad særlig:
 - i nye informasjons- og kommunikasjonsteknologier, og iverksett 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 (interaktive nettsteder, flerkannels kringkastingsmedier, osv.),
 - ii mer deliberative former for beslutningstaking, dvs. som dreier seg om utveksling av informasjon og meninger, for eksempel folkemøter; borgerjurier og forskjellige typer av fora, grupper, offentlige komiteer, som har til oppgave å gi råd eller legge fram forslag; rundebordsmøter, meningsmålinger, brukerundersøkelser osv.
4. Innfør 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 saker som har lokal interesse, utlyst av lokale myndigheter på eget initiativ eller på anmodning fra lokalsamfunnet,
 - iv ordninger for å supplere besluttende organer, blant annet representative organer med innbyggere,
 - v ordninger for å involvere innbyggere i styringen (brugerutvalg, partnerskapsstyrer, innbyggernes direkte styring av servicetjenester, osv.).

- 
5. Gi innbyggere mer innflytelse på lokal planlegging, og på en generell måte over strategiske og langsiktige beslutninger, mer konkret:
 - i gi innbyggere muligheten til å delta på de forskjellige stadiene i beslutningsprosessen, særlig ved å dele denne prosessen opp i flere stadier (for eksempel programplanlegging, utarbeiding av prosjekter og alternativer, gjennomføring, budsjettplanlegging og økonomisk planlegging),
 - ii illustrer hver fase i planleggingsprosessen ved hjelp av et klart, forståelig materiale som er lett tilgjengelig for allmennheten, og bruk, om mulig, i tillegg til de tradisjonelle metodene (kart, skalamodeller, audiovisuelt materiale) de andre mediene som er tilgjengelige ved hjelp av nye teknologier (CD-ROM, DVD, elektroniske dokumentbaser som er tilgjengelige for allmennheten).
 6. Utvikle systematiske tilbakemeldingsmekanismer for å trekke innbyggerne inn i evaluering og forbedringen av den lokale styringen.
 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. Deltakelse som er rent symbolsk eller brukes bare for å gi legitimitet til avgjørelser som i realiteten allerede er foretatt, vil sannsynligvis ikke vinne befolkningens støtte. 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.

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

1. Innhente regelmessig informasjon om deltakelsen til de forskjellige kategoriene av innbyggere og fastslå om visse kategorier, for eksempel kvinner, ungdommer, underprivilegerte sosiale grupper og visse yrkesgrupper, er underrepresenterte i de valgte organene og/eller spiller liten eller ingen rolle i valg eller direkte former for deltakelse.
2. Fastsett mål for å oppnå visse nivåer for representasjon og/eller deltakelse fra vedkommende grupper av innbyggere og utarbeid pakker med konkrete tiltak for å øke mulighetene for at de kan delta, for eksempel:
 - i innfør en aktiv kommunikasjons- og informasjonspolitik for disse grupper av innbyggere, med blant annet, der det er hensiktsmessig, spesifikke mediekampanjer for å oppmuntre dem til å delta (det bør legges vekt på å bruke en særlig språk-, medie- og kampanjestil tilpasset behovene til hver gruppe),
 - ii innfør 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 (det finnes et bredt utvalg av muligheter for å møte de konkrete behovene til

- forskjellige grupper, for eksempel forskjellige former for møter, konferanser eller nettverkssamarbeid),
- iii utpek tjenestemenn med særlig ansvar for å ta seg av saker som opptar de ekskluderte gruppene for å videresende deres krav 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 krav.
3. Særlig når det gjelder kvinner:
- i vektlegg viktigheten av en rettferdig kvinnerepresentasjon i beslutningsorganer og vurder ordninger som kan gjøre det lettere å kombinere aktiv politisk deltakelse med familie- og arbeidsliv,
 - ii vurder, 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.
4. Særlig når det gjelder ungdommer:
- i bruk skolen som en viktig fellesarena for ungdommers deltakelse og for den demokratiske læringsprosessen,
 - ii støtt tiltak av typen «barneråd» og «ungdomsråd» på kommunalt plan, som en virkelig nyttig måte å gi utdanning i lokalt innbyggingskap på, i tillegg til at de gir muligheter for dialog med de yngste medlemmene i samfunnet,
 - iii oppmuntre ungdomsforeninger og styrk særlig utviklingen av fleksible former og strukturer for involvering i samfunnet, for eksempel ungdomssentre, og dra full nytte av ungdommenes evner til å utforme prosjekter og til å gjennomføre dem selv,
 - iv vurder å sette ned aldersgrensen for å stemme eller stille i lokalvalg og for å delta i lokale folkeavstemninger, samråd og folkelige initiativer,
 - v vurder de forskjellige andre typene av initiativer som foreslås av Den europeiske pakt om ungdommers deltakelse i det kommunale og regionale liv vedtatt av Kongressen for lokale og regionale myndigheter i Europa i 1992.
5. Særlig når det gjelder utlendinger: oppmuntre dem til å ta aktivt del i livet i lokalsamfunnet på ikke-diskriminerende grunnlag ved å etterleve bestemmelsene i Europarådets konvensjon om utlendingers deltakelse i det offentlige liv på lokalt plan, ETS Nr. 144 av 1992, selv når bestemmelsene der ikke er juridisk bindende for statene, eller, i det minste, ved å la seg inspirere av mekanismene som nevnes i denne konvensjonen.

Begrunnelse

I. Bakgrunn for rekommandasjonen

1. Denne rekommandasjon om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv markerer høydepunktet i arbeidet som er utført av Styringskomiteen for lokalt og regionalt demokrati (CDLR) fra 1998, som allerede har gitt anledning til utgivelse av en rapport om temaet.¹
2. Dette arbeidet er en fortsettelse av en debatt som har pågått i over tjuefem år ettersom både Europarådets ministerkomité og den mellomstatlige sektor samt Parlamentarikerforsamlingen og Kongressen (inntil 1994 Konferansen) for lokale og regionale myndigheter i Europa (CLRAE) stadig har fokusert på spørsmål om innbyggernes deltakelse i det lokale samfunnslivet.²
3. Ett av de første viktige politiske og standardsettende dokumentene om disse spørsmålene var rekommandasjon nr. R (81) 18 fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om deltakelse på kommunalt plan. Denne rekommandasjonen, vedtatt 6. november 1981, var grunnet på en resolusjon fra Den tredje europeiske kommunalministerkonferansen (Stockholm, 1978) og på konklusjonene fra den fjerde konferansen (Madrid, 1980).
4. Retningslinjene vedlagt rekommandasjon nr. R (81) 18 påvirket sterkt de etterfølgende diskusjonene om dette temaet. De la blant annet vekt på behovet:
 - for å øke kommunikasjonen mellom innbyggere og deres valgte representanter,
 - for å forbedre mulighetene for å delta, særlig for innbyggere som har store vanskeligheter med å delta aktivt,
 - for å gi innbyggere mer innflytelse på kommunal planlegging, avgjørelser av strategisk betydning for lokalsamfunnet og sitt lokalmiljø;
 - for å oppmuntre utlendinger bosatt i lokalsamfunnet til å delta.
5. Med hensyn til dette sistnevnte temaet, etter sporen gitt av Parlamentarikerforsamlingen og CLRAE og på grunnlag av konklusjonene vedtatt av Den sjuende europeiske kommunalministerkonferansen (Salzburg, 1986), utarbeidet CDLR teksten til Konvensjonen om utlendingers deltakelse i det offentlige liv på lokalt plan, som Ministerkomiteen åpnet for undertegning av 5. februar 1992. Denne konvensjonen trådte i kraft 1. mai 1997. Den er hittil ratifisert av seks stater.
6. I mellomtiden, i mai 1991, hadde Den niende europeiske kommunalministerkonferansen i Bergen (Norge) vedtatt en resolusjon om deltakelse og demokratisk kontroll, som gjentok betydningen av innbyggernes deltakelse i behandlingen av lokale saker og innbyggernes rett til å bli informert og rådspurt om alle avgjørelser som berører dem.
7. Den 15. februar 1996 vedtok Ministerkomiteen rekommandasjon nr. R (96) 2 om folkeavstemninger og folkelige initiativer på lokalt plan. Denne rekommandasjonen bekrefter «at innbyggernes rett til å ha innflytelse på viktige avgjørelser som medfører langsiktige forpliktelser (...) er ett av de demokratiske prinsippene som er felles for alle medlemsstatene i Europarådet». Det sies videre «at denne retten kan

¹ *Innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv*, Lokale og regionale myndigheter i Europa, nr. 72.

² En ikke-uttømmende liste over de viktigste rapportene utarbeidd av den mellomstatlige sektor om spørsmål om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv samt noen få nye tekster fra Parlamentarikerforsamlingen og CLRAE vil bli publisert senere.

utøves mest direkte på lokalt plan, og at behandlingen av viktige lokale saker bør involvere mer effektiv innbyggernes deltakelse samtidig som den ikke mister noe av sin effektivitet».

8. Endelig oppfordret Ministerkomiteen, i sin rekommandasjon nr. R (97) 7 til medlemsstatene om lokale offentlige tjenester og brukernes rettigheter, til å vedta praktiske tiltak for å forbedre brukerdeltakelsen i styringen av lokale offentlige tjenester.
9. Denne rekommandasjon er fullt ut i samsvar med disse tekstene, som også tjente som grunnlag ved utarbeidningen av rekommandasjonen. Særlig har innholdet i rekommandasjon nr. R (81) 18 blitt inkorporert og utdypet, slik at denne rekommandasjon erstatter den.

II. Årsaker til rekommandasjonen

10. Den stadige interessen for spørsmål som gjelder innbyggernes deltakelse i lokalsamfunnslivet er neppe overraskende, ettersom det finnes en klar forbindelse mellom utviklingen av demokratiske institusjoner og økningen i innbyggernes deltakelse og dens forskjellige former. Samtidig er formene for direkte deltakelse og virkemåten til det representative demokrati også nært forbundet med samfunnsutviklingen.
11. Lokaldemokratiet – som enhver annen form for demokrati – er ikke uforanderlig. Rollen og funksjonene til lokale myndigheter utvikler seg som en levende prosess: løsninger som anses hensiktsmessige på ett tidspunkt, må stadig kontrolleres og om nødvendig utfordres i lys av endringer i samfunnet og i innbyggernes behov og forventninger.
12. Derfor vurderer nå alle europeiske land utviklingen av lokaldemokratiet. Selv om de kan ha forskjellige oppfatninger, er de alle opptatt av noen felles problemstillinger: for det første, den faktiske evnen til lokalsamfunn til å påta seg sin tildelte rolle, og for det andre, kvaliteten på relasjonene mellom innbyggere og deres kommunestyre-representanter og graden av innbyggernes deltakelse i den politiske prosessen på lokalt plan.
13. Etter å ha analysert erfaringene til en rekke medlemsstater i Europarådet fant CDLR følgende store problemer:
 - synkende offentlig interesse for og en allmenn følelse av apati i forhold til 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.
14. Selvfølgelig finnes ikke disse problemene alle steder og heller ikke i samme grad i alle landene. Dessuten viste undersøkelsen om innbyggernes deltakelse i lokalsamfunnslivet at selv om det finnes tegn på problemer og begrensninger, finnes det også tegn på framgang og eksperimentering.
15. I denne sammenhengen ble det ansett nødvendig å gjennomgå spørsmålet om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv og å ta inn i et rettslig dokument hovedpunktene i medlemsstatenes erfaring på dette området, med sikte på å gi felles retningslinjer og oppmuntre prosessen med å tilpasse formene og mekanismene for deltakelse til det moderne samfunnet og til disse nye kravene.
16. Med andre ord har denne rekommandasjon som mål å tilby politikktutformere et sammenhengende og oppdatert sett av prinsipper og retningslinjer, som et felles

grunnlag for aktivitetene til Europarådets medlemsstater på dette området av avgjørende betydning for demokratiet.

III. Viktige spørsmål om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv

17. For å oppmuntre til en realistisk vurdering av den faktiske situasjonen og den mulige framtidige utviklingen, er det nyttig å ta opp en rekke spørsmål som gir et utfordrende bakteppe til ytterligere drøftinger.

Er lokalpolitikken fremdeles relevant i en global tidsalder?

18. Kan det være slik at lokalpolitikken befinner seg i en langsiktig nedgang ettersom stadig flere spørsmål blir løst ikke bare på nasjonalt plan, men til og med på globalt plan? Noen observatører antyder at det er uunngåelig at folk vil bli mindre interessert i å delta på lokalt plan fordi det er færre spørsmål som blir avgjort på dette planet, og på grunn av nye muligheter for å delta på ikke-lokalt plan.
19. Selv om man bør innse at de globale kreftene er sterke, synes ikke dette å gjøre innbyggernes deltakelse på lokalt plan irrelevant.
20. For det første har de fleste problemene både globale og lokale dimensjoner og krever tiltak like mye på globalt plan som på lokalt plan. Løsningen er derfor ikke å se lokalpolitikken isolert, men som en del av en større prosess: utviklingen av lokale nettverk og forbindelsen mellom disse og regionale, nasjonale og internasjonale nettverk. Derfor er deltakelse på lokalt plan fortsatt viktig, selv om det er uunngåelig at formen vil forandre seg.
21. Selv om de globale kreftene kan ha kommet i forgrunnen, finnes det bevis for å hevde at for mange har deres identitet en lokal dimensjon. I denne sammenhengen er det i dag et strategisk spørsmål å styrke bevisstheten om å tilhøre et samfunn. Offentlig sikkerhet, økonomisk utvikling, sosial velferd, miljøvern og mange andre saker har dessuten en viktig lokal dimensjon, engasjerer lokalstyret og gir fremdeles grunnlag for innbyggernes deltakelse.
22. Kommuneplanet er kanskje ikke alltid det planet som er mest hensiktsmessig å delta på. Av og til må man «bli mer lokal» og arbeide i grenderåd eller andre lokale foreninger. Paradoksalt nok er det slik at etter hvert som verden blir mer global, er det ting som taler for at politikken bør bli mer lokal.

Minsker større rikdom i samfunnet behovet for å delta?

23. Noen hevder at økningen i den delen av befolkningen som har forholdsvis høy inntekt og formue, minsker motivasjonen for å delta. Etter deres syn trekker de som har større materielle ressurser og er mindre avhengig av velferdsstaten og offentlig styring i allmennhet seg fra systemet og lar være å delta.
24. Det finnes ikke noen sterke bevis som støtter dette synet. Det kan finnes bevis på at noen unge yrkesutøvere og rike enkeltpersoner trekker seg ut. Det finnes imidlertid også bevis for at de fattigste og mest marginaliserte i samfunnet ikke kan finne noen motivasjon for å delta. Rikdom og utdanning er fremdeles rimelig gode indikatorer på evne og vilje til å delta i mange samfunn.
25. Uansett er det klart at rikdom ikke gir grunn for de fleste til å holde seg borte fra de kollektive utfordringene som mange samfunn står overfor, for eksempel kriminalitet og miljøproblemer. Velferdsstaten står fortsatt sentralt på grunn av de kjernetjenestene den yter i livet til de fleste. Den virkelige utfordringen i de fleste

samfunnene er hvordan man skal oppmuntre de mest vanskeligstilte til å delta.

Har folk blitt mer selvopptatt og mindre interessert i kollektive tiltak?

26. Noen observatører antyder at nedgangen i deltakelsen i lokalpolitikken er en del av en større nedtrapping av engasjementet i samfunnslivet, ettersom folk trekker seg fra kollektive aktiviteter og konsentrerer seg om mer individuelle aktiviteter. Tesen om minkende «sosial kapital», som den er kalt, forklarer minkende interesse i lokalpolitikk ved å vise til en bredere nedgang i interessen for samfunnslivet. Ifølge denne tesen slutter folk seg mindre sammen, stoler mindre på andre og bryr seg mindre om samfunnsproblemer, og manglende interesse i politikk er en del av en bredere utmelding av samfunnslivet.
27. Uten at vi ønsker å forkaste tesen om minkende sosial kapital helt, synes det med andre ord unyttig og villedende å male et så svart bilde av det moderne samfunnslivet. For det første kan det hevdes at det i mange land – men ikke alle – finnes et vibrerende og snarere voksende foreningsliv. Folk stoler kanskje mindre på andre, særlig offentlige myndigheter, men dette er kanskje ikke en negativ utvikling på den måten at det kan gjenspeile en større tilbøyelighet til å utfordre og å stille myndighetene til ansvar. Folk har kanskje mer forskjellige ønsker og er mer selektive når det gjelder hvilke saker de er villige til å la seg mobilisere til, men dette kan gjenspeile en anerkjennelse av forskjellige interesser og en større vilje til å tenke selv, snarere enn en dårligere samfunnsånd.

Konklusjon nr. 1: Innbyggernes deltakelse i lokalpolitikken går ikke ned, men endrer snarere form, og dette utfordrer det tradisjonelle politiske systemet.

28. Derfor bør man forkaste tanken om at lokalpolitikken blir feid bort av krefter den ikke har kontroll over. Verken globalisering, større velstand eller minkende interesse og engasjement i samfunnslivet gir tilstrekkelige forklaringer på hva som skjer med lokalpolitikken. Det finnes bevis på problemer, apati og mindre engasjement, men man bør oppfatte trenden slik at den går mer i retning av en endret form for politikk på lokalt plan, snarere enn som en enkel nedgang. Studien som ble gjennomført av CDLR viser at folk har blitt mer interessert i:
 - direkte former for deltakelse,
 - uformell og fleksibel deltakelse,
 - adhocdeltakelse snarere enn kontinuerlig engasjement.
29. Denne endringen i det politiske mønsteret har vidtrekkende implikasjoner for de tradisjonelle institusjonene til det lokale representative demokrati. Den medfører også at lokale myndigheter må ha en fordomsfri, åpen og fleksibel tilnærming for å kunne samarbeide med allmennheten.
30. Den representative politikken og særlig rollen til de politiske partiene har den største utfordringen. Fra flere land ble det opplyst at partiene hadde problemer med å finne folk som ville stille i lokalvalg. Erfaringen i noen land viser at bortsett fra den politiske rekrutteringen kan partiene ikke være sikre på at de greier å organisere og mobilisere folk på samme måte som for noen få tiår siden. I noen land kan foreninger ha gått forbi partiene når det gjelder evne til å representere allmennheten. Disse utviklingstrekkene peker i noen tilfeller på et behov for de politiske partiene for å reformere seg eller stå overfor den muligheten at de blir mindre og mindre relevante for substansen i lokalpolitikken.
31. Det avgjørende er å sikre fortsatt innbyggernes deltakelse i det offentlige liv. Lokale

- myndigheter må tenke gjennom hvordan de best kan samarbeide med allmennheten igjen og møte skiftende forventninger. De lokale politiske systemene må vise større interesse for behovene til innbyggere. Det pågår spennende og interessante eksperimenter som viser nye måter å oppmuntre til deltakelse og utvikling.
32. Deltakelse i det lokale politiske liv er ikke bare mulig, men svært ønskelig. Innbyggere bør gjennom hele livet ha muligheten til å bidra, til å engasjere seg og til å spille en rolle, ikke minst ved hjelp av stemmeseddelen, som beslutningstakere for samfunnet. Å sette seg i kontakt med innbyggerne bør anses som en kjerneoppgave for alle lokalpolitikkssystemer. Det bør bygges inn en samrådiskultur i det lokale politiske liv. En mengde forskjellige verktøy og teknikker gjør at oppgaven kan oppnås.
33. Ved utvikling av strategier for å øke mulighetene for innbyggernes deltakelse på 2000-tallet er det nødvendig å forstå virkningen av, og potensialet til, informasjons- og kommunikasjonsteknologien, framveksten av et globalt samfunn og skiftende mønstre i sysselsettingen. Institusjonene og mekanismene til lokaldemokratiet – som ofte er utformet på 1800-tallet eller på midten av 1900-tallet – kan ikke forvente å overleve disse endringene ureformert og uendret.

IV. Verktøy og teknikker for å forbedre innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv

34. Dersom deltakelsen i lokalpolitikken skal opprettholdes på 2000-tallet, er hovedutfordringen å tilpasse beslutningsprosessene slik at de oppfyller innbyggernes skiftende forventninger. Det er allerede mange eksperimenter og initiativer på vei i flere medlemsstater. I andre pågår det en diskusjon om bredere og mer omfattende reformer.
35. For å kunne vurdere hvilke muligheter for endring som finnes, er det verdt å se på hver form for deltakelse for seg, slik at man kan få en oversikt over de viktigste verktøyene og teknikkene for å forbedre deltakelsen.

Deltakelse ved å utøve valgrettigheter

36. Å velge inn lokale valgte representanter vil fortsatt være et viktig element for å få lokaldemokratiet til å virke. Stemmeretten, som alle voksne innbyggere har, er et uttrykk for politisk likhet, og å organisere politikken ved hjelp av representanter er fortsatt et verdifullt trekk ved politikken i en komplisert verden. Det viktigste strategiske spørsmålet i framtiden vil bli hvordan man skal oppmuntre velgerne til å utøve sine rettigheter på lokalt plan og å sikre at stemmingen oppfattes å ha en virkning.
37. Framtidige reformatorer har en rekke verktøy til rådighet, bl.a.:
- stemmingen kan gjøres lettere ved økt bruk av poststemming eller fullmaktsstemming og andre reformer. Elektroniske stemmesystemer kan gi valgprosessen ny spenning og mening,
 - ordningen med direkte valg kan utvides til å omfatte flere offentlige stillinger uten at man tyr til filteret av partilister eller partisystemer. For eksempel er ordningen med direkte valg på ordfører tatt i bruk av flere land og blir aktivt vurdert av andre,
 - man kan fastsette mål eller gi sporer for å øke representasjonen av dem, for eksempel kvinner, ungdommer og svakstilte grupper, som nå er underrepresenterte i maskineriet til politiske partier, valglistene, valgte

beslutningsorganer og utøvende organer på lokalt plan. Det finnes grenser for hva en regjering kan gjøre best, men den kan fjerne hindringer for deltakelse og oppmuntre de som velger ut kandidater (hovedsakelig partier) til å erkjenne styrken i argumentene for sosial representativitet samt ansvaret som et offentlig valg medfører.

Direkte deltakelse

38. I en verden der innbyggere er bedre utdannet, og der ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi gjør det mulig å spre forståelse og sakkunnskap raskt, er det mer som taler for at innbyggere deltar direkte i den politiske prosessen enn før. Det viktige strategiske spørsmålet er hvordan man skal organisere den direkte deltakelsen slik at den hever i stedet for å senke kvaliteten på den lokale beslutningsprosessen og tjenesteytingen. Ordningene som er tilgjengelige i dag, gir innbyggere mulighet til å ha innflytelse på forskjellige spørsmål, hver dag i uken.
39. Det er imidlertid få som anser et slikt «kontinuerlig» demokrati som ønskelig eller levedyktig fordi velgertretthet og manglende interesse ville undergrave det. Likevel er det vanskelig å nekte for at på 2000-tallet kan innbyggere godt forvente å bli rådspurt i større grad enn tidligere og å bli direkte involvert i beslutningstaking i større utstrekning. Direkte deltakelse kan dempe virkningene av underrepresentasjon av visse sosiale grupper i valgte organer ved å gi disse gruppene mulighet til å bli involvert på en annen måte i beslutningsprosessen og ved å styrke deres følelse av å tilhøre samfunnet.
40. Det foreligger mange forskjellige muligheter for bedre rådspørring, og til og med for direkte deltakelse av allmennheten i beslutningsprosessen, som dokumentasjonen fra forskjellige land viser. Ved siden av de «klassiske» mekanismene folkeavstemninger og innbyggerinitiativer eller folkelige initiativer, finnes det mekanismer som henter inspirasjon fra virkningen av «new management»-tenkningen og dens vekt på allmennhetens rolle som forbrukere av tjenester (brukerundersøkelser, brukerstyring, osv.).
41. I tillegg til disse to kategoriene av mekanismer for direkte deltakelse finnes det mekanismer som henter inspirasjon fra nærværspolitikken og vektlegger behovet for å sikre involvering av innbyggere som ofte er fraværende fra beslutningstakingen. Ungdomsstorting, eldrefora, grendefora, koopteringsprosedyrer, samfunnsutviklings- og partnerskapsordninger og en rekke andre mekanismer kan medvirke til å få dem som normalt er utelukket, med i beslutningstakingen. Et annet sett av muligheter for direkte deltakelse forsøker å legge forholdene til rette for et mer deliberativt demokrati. Interaktive nettsteder, borgerjurier og konsensuskonferanser er mekanismer som finnes i flere land.
42. Det finnes mange forskjellige former for direkte deltakelse. Selv om man erkjenner at det trengs større direkte demokrati på lokalt plan, gjenstår spørsmålet om hvilken form det bør ha. Dersom målet er å oppmuntre dem som har en konkret direkte interesse i en viss sak til å delta, er de klassiske formene for folkeavstemninger og innbyggeravstemninger ideelle. Nye forvaltningsbrukerinitiativer gjør det mulig å føre en lignende dialog med innbyggere. Dersom formålet er å sikre at de tradisjonelt utelukkede er til stede, eller å muliggjøre en mer deliberativ og reflektert offentlig drøfting, så har andre deltakelseseksperimenter noen fordeler. Det viktigste er å velge en deltakelsesmekanisme som passer til det målet eller perspektivet man har.

Deltakelse gjennom foreninger (med unntak av politiske partier og grupper)

43. Foreninger innenfor det sivile samfunnet anses som avgjørende for å opprettholde en demokratisk kultur og for å sørge for drivkraften for en demokratisk praksis. Framveksten og virkningen av disse påvirkes av bredere mønstre for økonomiske og sosiale endringer. Det pågår en betydelig diskusjon mellom akademikere om engasjementet i samfunnslivet gjennom deltakelse i foreninger er på tilbakegang eller ikke som følge av det atomiserende og hektiske økonomiske og sosiale miljøet på slutten av 1900-tallet. Det erkjennes imidlertid fra begge sider i diskusjonen at regjeringene kan gripe inn på en strategisk måte som kan støtte foreningsvirksomheten. Kjerne spørsmålet er hvordan man skal støtte foreninger samtidig som man opprettholder deres karakteristiske egenskaper og selvstendighet og setter dem i stand til å gi et positivt bidrag til lokaldemokratiet.
44. Lokale myndigheter og kommuner i medlemsstatene har utviklet en rekke tiltak for å støtte foreninger. Disse tiltakene omfatter yting av tilskudd for å støtte aktiviteter og prosjekter, tilbud om å inngå avtaler om å yte tjenester, tilgang til sakkunnskap og sakkyndig rådgivning og støtte i form av å stille til rådighet møtesteder, kopieringsmaskiner og andre viktige ressurser.
45. Det er en fare for at støtten fra myndighetene kan føre til for stor avhengighet av myndighetene. Det kan være gode argumenter for å utvikle friere eller «mellomstående» institusjoner til å håndtere forholdet og til å hjelpe til med å opprettholde selvstendigheten til foreningssektoren. Det er viktig å anerkjenne foreningsmangfoldet, som strekker seg fra profesjonelle, bemannede og økonomisk godt stilte foreninger til grasrotbevegelser og andre skjøre og økonomisk dårlig stilte foreninger. Strategiene for å støtte den frivillige sektoren må ta hensyn til dette mangfoldet.

Konklusjon nr. 2: Det finnes et bredt utvalg av tilnæringsmåter og tiltak for å fremme innbyggernes deltakelse.

46. Denne oversikten fører til en svært viktig konklusjon: Det finnes mange forskjellige og mulige tilnæringsmåter og et bredt utvalg av tiltak for å fremme innbyggernes deltakelse. Tilnæringsmåtene og tiltakene må tilpasses forholdene i hver enkelt stat eller til og med til de forskjellige forholdene som lokalsamfunnene i hver enkelt stat står overfor.
47. For å være effektiv kan derfor en strategi for å fremme innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv ikke grunnes på fasttømrede løsninger, og strategien må derfor dreie seg om myndiggjøring framfor fastsetting av regler.
48. I tillegg må enhver effektiv strategi erkjenne hvor sammensatt spørsmålet om innbyggernes deltakelse er, og ta hensyn til de forskjellige aspektene ved dette spørsmålet, som hver i sin tur kan ha hårfine forskjeller. Virkningen av tiltakene som treffes for å oppmuntre til innbyggernes deltakelse, kan økes (eller minskes) betraktelig dersom tiltakene gjennomføres som deler av en sammenhengende helhet (eller motsatt, dersom de gjennomføres hver for seg uten tanke på helheten).
49. Politikktutformerne og innbyggere bør derfor allment sett ha et bredt utvalg av deltakelsesinstrumenter til rådighet og ha mulighet (og evne) til å kombinere disse forskjellige instrumentene og til å tilpasse måten som de brukes på, til omstendighetene.

Merknad fra Kommunal- og regionaldepartementet:

Kapittel V. "Struktur og innhold i rekommandasjonen" er en veiledning for rekommandasjonens oppbygning.

V. Struktur og innhold i rekommandasjonen

50. Rekommandasjonen åpner med fortalen, som i stor utstrekning er forklart i ovenstående betraktninger eller låner fra tidligere dokumenter, særlig fortalen i rekommandasjon nr. R (81) 18.
51. Rekommandasjonen inneholder deretter fire tilrådinge til regjeringene i medlemsstatene i Europarådet.
52. Rekommandasjonen suppleres av to vedlegg, som fastsetter retningslinjer og utgjør en integrerende del av rekommandasjonen:
 - Vedlegg I fastsetter de grunnleggende prinsippene som politikkkutformerne bør veiledes av.
 - Vedlegg II skisserer de forskjellige typene av praktiske tiltak som bør tas i betraktning med sikte på å oppmuntre, stimulere og styrke innbyggernes deltakelse.

Tilrådingene til regjeringene i medlemsstatene

Tilråding nr. 1

53. Denne gjelder utformingen, i samarbeid med lokale og – der det er hensiktsmessig – regionale myndigheter, av en politikk med sikte på å fremme innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv, grunnet på prinsippene i vedlegg I.
54. Med andre ord bes statene ikke bare om å utarbeide en strategi, en ramme for sine aktiviteter eller et program for å oppmuntre til deltakelse, men også om å heve nivået for strategien til «politikknivå». Det bør bemerkes at selv om rekommandasjonen gjelder deltakelse på lokalt plan, kan (eller til og med bør) den aktuelle politikken likevel utgjøre en del av en bredere politikk for deltakelse.
55. Utformingen av den lokale politikk for deltakelse krever aktiv innsats både fra regjeringen og nasjonalforsamlingen samt av de regionale og lokale myndighetene fordi det er disse sistnevnte myndighetene som vil bli direkte berørt, og de har myndighet til å treffe en rekke tiltak. Regjeringene bes derfor om å samarbeide med disse myndighetene i utformingen av politikken.

Tilråding nr. 2

56. Regjeringene bes deretter om å vedta, innenfor rammen av politikken definert slik, tiltakene som de har myndighet til å treffe, og hente inspirasjon fra tiltakene som er nevnt i vedlegg II til rekommandasjonen.
57. Det er uttrykkelig nevnt at disse tiltakene særlig bør ta sikte på å forbedre den rettslige rammen for innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv.
58. Innenfor denne rammen, og for at lokale og regionale myndigheter skal kunne spille en effektiv rolle når det gjelder å fremme deltakelse, bes regjeringene i medlemsstatene om å sikre at nasjonale lover og forskrifter gjør det mulig for disse myndighetene å ta i bruk et bredt utvalg av deltakelsesinstrumenter.

Tilråding nr. 3

59. Utformingen og gjennomføringen av den lokale politikk for deltakelse er stort sett en sak for de lokale og regionale myndighetene. Denne politikken kan derfor ikke lykkes uten at myndighetene på alle plan forplikter seg og gjør en felles innsats.
60. I samsvar med etablert praksis retter ikke Europarådets ministerkomité sine rekommandasjoner til lokale og regionale myndigheter; med den kan, som i denne sak, be regjeringene om å oppmuntre og stimulere aktivitetene til lokale og regionale myndigheter.
61. Følgelig bør disse myndighetene inviteres:
 - til å godta prinsippene i vedlegg I til rekommandasjonen og til å faktisk gjennomføre politikken med å fremme innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv,

- til å forbedre lokale forskrifter og praktiske ordninger om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv og å treffe alle andre tiltak som de har myndighet til for å fremme innbyggernes deltakelse, samtidig som det tas tilbørlig hensyn til tiltakene som er nevnt i vedlegg II til rekommandasjonen.

Tilråding nr. 4

62. Regjeringene i medlemsstatene og, mer generelt, offentlige myndigheter på alle plan har en viktig rolle å spille når det gjelder å fremme innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv.
63. Deltakelse i lokalsamfunnslivet er imidlertid også en sak for det sivile samfunnet og dets forskjellige foreninger, blant annet de politiske partiene. Særlig kan de politiske partiene bidra mye til en «politikk for deltakelse», for eksempel når det gjelder å skape en mer balansert representasjon av visse kategorier av innbyggere, særlig kvinner, i valgte organer.
64. Deltakelse er selvfølgelig også først og fremst en oppgave for hver enkelt innbygger. Mens det på den ene siden kan hevdes at offentlige myndigheter bør garantere innbyggernes rett til å delta, kan det på den andre siden hevdes at det er opp til innbyggere og deres foreninger å gjøre de lokale valgte representantene oppmerksomme på sine behov og ønsker når det gjelder instrumentene og de praktiske ordningene for deltakelse i samfunnslivet. For det andre bør de være villige til å påta seg ansvaret som ligger i denne retten til å delta, og utøvelsen av denne retten kan i noen tilfeller være ensbetydende med en samfunnsplikt.
65. Ministerkomiteen ber derfor regjeringene i medlemsstatene om å 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 slik de finner hensiktsmessig.
66. Ministerkomiteen tror fullt og fast at denne teksten kan bidra til at alle innbyggere ønsker å bli mer involvert på en eller annen måte i det offentlige livet i sitt lokalsamfunn.

Vedleggene

Nøkkelprinsippene i en «politikk for lokal demokratisk deltakelse»

67. Behovet for fleksibilitet ved fastsetting av tilnæringsmåte og tiltak for å fremme deltakelse forklarer hvorfor Ministerkomiteen valgte å utarbeide et fleksibelt, ikke-bindende rettslig dokument på dette området. Det som betyr noe er sluttresultatet, og det er opp til statene å velge de rette midlene, samtidig som de tar tilbørlig hensyn til omstendighetene og innbyggernes ønsker.
68. Det har likevel vært mulig å komme fram til noen allmenne prinsipper; det forslås derfor at statene vedtar disse som kjerneelementer i en politikk for lokal demokratisk deltakelse. Disse prinsippene utgjør den harde kjernen i rekommandasjonen.

Praktiske tiltak

69. Når det gjelder den faktiske gjennomføringen av en politikk i samsvar med disse prinsippene, kan statene utøve betydelig skjønn. Dette er bare rimelig ettersom omstendighetene varierer betraktelig, og varierer betraktelig gjør også allmennhetens behov og forventninger, som statene er forpliktet til å ta opp.
70. Erfaringene til de berørte statene, som er tatt inn i CDLR-rapporten, viser at det er svært mange instrumenter, mekanismer og former for deltakelse, og disse har forskjellige fordeler (eller ulemper); noen av dem er bedre egnet enn andre til å oppmuntre, stimulere og styrke deltakelse, avhengig av omstendighetene. De viktigste eksemplene på tiltak som bør vurderes med sikte på å nå dette målet, er skissert i vedlegg II.

VI. Orddliste

71. Formålet med ordlisten er å sikre en bedre forståelse av teksten i rekommandasjonen. Samtidig gir den et grunnlag for å standardisere terminologien som brukes i Europarådets arbeid på dette området, og beskriver de viktigste instrumentene for direkte deltakelse som offentlige myndigheter måtte bruke. Imidlertid berører eller endrer ikke definisjonene nedenfor på noen måte legaldefinisjoner og begrep i nasjonale grunnlover eller lover.
72. 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.
73. Like fullt bør følgende definisjoner og forklaringer brukes når denne rekommandasjon skal fortolkes.
74. 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.

Borgerjurier – 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. Borgerjurier tar imot bevis fra sakkyndige vitner, og kryssforhør kan forekomme. 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 kommunestyret et bedre grunnlag for å beslutninger.

Barneråd/ungdomsråd – Forsamling, opprettet for en kommune eller en grend og 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 – Den omfatter definering og vurdering av spørsmålene som skal behandles; forslag til løsninger og iverksetting av reguleringstiltak; drøfting og beslutningstaking; gjennomføring av vedtak; oppfølging og vurdering av gjennomførte tiltak.

Brukertilfredshetsundersøkelser – Disse kan være enkeltstående eller regelmessige initiativer, der det fokuseres enten på særskilte tjenester eller på den lokale myndighetens allmenne prestasjon. Slike undersøkelser kan gjennomføres på mange forskjellige måter (for eksempel per post eller som en dør-til-dør-undersøkelse) og kan omfatte hele befolkningen til den lokale myndigheten eller en særskilt gruppe av tjenestebrukere eller innbyggere.

Brukerstyring av tjenester – Initiativer av denne typen innebærer at innbyggere har direkte kontroll over styringen av lokale tjenester og ressurser. Slike initiativer fungerer vanligvis gjennom en utøvende komité som velges av den bredere brukergruppen.

Direkte deltakelse – Lokale innbyggers deltakelse – 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 assosierer innbyggere med reguleringsvirksomhet som vanligvis påhviler de valgte organene (særlig kommunestyrene) og med styringen av lokale offentlige tjenester. De forskjellige formene for deltakelse strekker seg fra ren opplysning gjennom dialog og samråd til direkte beslutningstaking og direkte brukerstyring av visse tjenester.

Deltakelse ved bruk av mekanismene til det representative demokrati – Dette omfatter: deltakelse i lokalvalg/utøvelse av valgrettigheter (rett til å stemme og rett til å stille til valg) for å fastsette hvem som skal være medlemmer i (beslutningstakingende og utøvende) representative organer; utøvelse av valgmandat innenfor rammen av virkemåten til organer under lokale myndigheter.

Fokusgruppe – Enkeltstående møte av innbyggere som er kalt sammen for å drøfte en konkret sak. Fokusgrupper trenger ikke være representative for den allmenne befolkningen og kan bestå av bare én særskilt gruppe av innbyggere. Diskusjonene (som vanligvis ikke varer lenger enn to timer) kan fokusere på de særskilte behovene til denne gruppen, på kvaliteten på en særskilt tjeneste, eller på tanker om en bredere politikk eller strategi. Fokusgrupper kaller vanligvis ikke inn sakkyndige vitner.

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 sondres mellom en rådgivende folkeavstemning, som ikke er bindende for lokale organer, og en avgjørende folkeavstemning.

Folkemøte eller forsamling av innbyggere – Allment møte bestående av velgerne i et lokalsamfunn, initiert av kommunestyret eller det utøvende organet, eller kalt sammen på anmodning fra innbyggere eller fra et visst antall av velgere. Det gir mulighet til å få synspunkter fra lokalbefolkningen på særskilte spørsmål eller til å lette diskusjonen om brede muligheter for en særskilt tjeneste, et prosjekt eller en politikk. Funksjonen til møtet kan være rådgivende eller beslutningstakingende. I noen tilfeller er innbyggernes forsamlingen 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.

Innbyggerfora – 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. Følgende fora kan nevnes:

- tjenestebrukerfora (som drøfter spørsmål som gjelder ledelsen og utviklingen av en særskilt tjeneste),
- sakfora (som fokuserer på særskilt spørsmål av interesse for samfunnet),
- fellesinteressefora (som konsentrerer seg om behovene til en særskilt gruppe av innbyggere, for eksempel ungdommer eller etniske minoritetsgrupper),
- område-/grendefora (der medlemmene – i alle fall de fleste – bor i et geografisk definert område eller en viss grend; de drøfter som regel tjenester og saker som opptar folk i området eller grenda; de kan ha faste ledere; de kan være nært forbundet med de aktuelle bydelsrepresentantene eller med representantene med

ansvar for den aktuelle kategorien av tjenester).

Innbyggerpanel – 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.

Initiativ – En forslagsrett gitt til innbyggere for å få til en avgjørelse av det lokale valgte organet. Det folkelige initiativet kan være i form av et forslag utarbeidd i generelle formuleringer eller et fullt ut forslag. Det legges fram av et minste antall personer med stemmerett. Den rettslige verdien av resultatet av avstemningen kan variere alt etter hvilken sak det gjelder.

Interaktivt nettsted – Dette kan ligge på Internett eller på et lokalt, myndighetsspesifikt intranett. «Interaktive» initiativer gjør det mulig for innbyggere å sende e-brev med spørsmål om særskilte lokale saker eller tjenester som lokale myndigheter er ansvarlige for, og få svar eller begynne en dialog. Disse initiativene er derfor svært forskjellige fra ren informasjonsspredning.

Involvering/kooptering i et kommunestyreutvalg – De koopterte medlemmene er innbyggere som normalt representerer en særskilt samfunnsgruppe eller et sett av interesser i kommunestyreutvalg eller arbeidsutvalg. I noen tilfeller opptre disse innbyggere bare som rådgivere, men i andre tilfeller spiller de en full rolle i beslutningstakingen.

Meningsmålinger – Disse er et verktøy for direkte deltakelse på tilfeldig grunnlag som brukes for å få vite hva innbyggere mener om visse spørsmål; spørsmålene forelegges et utvalg av innbyggere som er representative for de forskjellige sosialgruppene i samfunnet. En klassisk meningsmåling er en måte å få innbyggernes umiddelbare reaksjoner på. Deliberative meningsmålinger brukes for å sammenligne reaksjonene til en gruppe av innbyggere før og etter at de har hatt mulighet til å diskutere det aktuelle spørsmålet.


Rett til å legge fram anmodninger, søknader, forslag eller krav – I alle disse tilfellene har enkeltpersoner og grupper rett til å henvende seg til det aktuelle lokale organet. Organet må normalt undersøke spørsmålet rettet til det og svare, selv om det ikke har noen plikt til å gi et positivt svar.

Spørsmål og svar-møter – Disse holdes på slutten av kommunestyre- eller utvalgsmøter og gir innbyggere en mulighet til å stille spørsmål direkte til valgte medlemmer.

Valgordning/Avstemningsmåter som er alternative til stemming på

stemmelokalet – Valgordninger som søker å lette utøvelsen av stemmeretten ved å gjøre det mulig for velgerne å stemme på en annen måte eller på et annet tidspunkt eller på et annet sted enn tradisjonelt. De kan omfatte følgende:

- forhåndsstemming (velgerne kan stemme før den offisielle valgdagen),
- stemming på postkontor (postkontorene fungerer som stemmelokaler),
- poststemming (stemmeseddelen sendes til velgeren, som sender den tilbake i utfylt stand i en lukket konvolutt),
- elektronisk stemming (velgerne fyller ut en elektronisk stemmeseddel og stemmer ved hjelp av en datamaskin som er koplet til telleverket),
- hjemmestemming og stemming på sykehus, i det militære og i fengsler (stemmesedler sendes ut, fylles ut og samles inn på disse stedene, slik at visse kategorier av personer som har virkelige vanskeligheter eller ikke kan møte opp i stemmelokalet, kan utøve stemmeretten sin),
- fullmaktsstemming (velgere som ikke kan møte opp i stemmelokalet, kan instruere en person som utfører stemmehandlingen på vedkommendes vegne).



Visjonsøvelse – I en visjonsøvelse kan man bruke en rekke metoder (blant annet fokusgrupper), og formålet med en visjonsøvelse er å finne fram til hvilken «visjon» deltakerne har av framtiden og hva slags framtid de gjerne vil skape. Visjonsøvelsen kan brukes for å klarlegge den brede strategien, eller den kan ha et mer konkret fokus.

