



KOMMUNAL- OG  
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Veileder

# Innbyggerforslag



# Innhold

<b>1. Innledning .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Bakgrunnen for innføring av forslagsretten .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Kravene til et innbyggerforslag .....</b>	<b>8</b>
3.1 Forberedelse til behandling .....	8
3.2 Krav til formulering av forslag .....	8
3.3 Hvem som kan sette frem forslag. Antall innbyggere som må stå bak forslaget .....	9
3.4 Hvem skal ta stilling til forslaget .....	10
3.5 Forslaget må gjelde kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.....	11
3.6 Nærmere om begrepet "samme innhold" .....	11
3.6.1 Forslag kan ikke gjelde sak som allerede er behandlet .....	11
3.6.2 Forslaget gjelder en sak som er under behandling i annet organ .....	12
3.7 Dersom kommunen avviser forslaget.....	13
3.8 Kravet til saksbehandlingstid. Informasjon til den som fremmer forslaget .....	13



# Innbyggerforslag

## 1. Innledning

Kommuneloven fikk i 2003 et nytt kapittel 6A om innbyggerforslag. Noen endringer ble vedtatt i 2014. Kommuneloven § 39a lyder:

*"§ 39a Innbyggerforslag*

*1. Innbyggerne i kommunen eller fylket kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig. Kommunestyret eller fylkestinget tar selv stilling til om forslaget gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.*

*2. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Tidsfristen gjelder ikke dersom forslaget henvises til behandling i forbindelse med pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Forslagsstillerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.*

*3. I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag dersom dette har*

- a. samme innhold som et tidligere forslag fremmet etter denne bestemmelse, eller*
- b. samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden.*

*Kommunestyret eller fylkestinget tar selv stilling til om forslaget omfattes av bokstav a eller b.*

*4. Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragraf og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av andre regler."*

Kjerneinnholdet i bestemmelsen er at kommunens og fylkeskommunens innbyggere har en rett til på visse vilkår å kreve at et konkret forslag blir behandlet av kommunestyret eller fylkestinget selv. Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2003. Det er blitt

redegjort for innbyggerforslag i vårt rundskriv H-18/03 fra 27. juni 2003. Innbyggerforslag gjelder både i forhold til kommunestyret og fylkestinget.

Med innbyggerforslag menes at innbyggerne i en kommune eller et fylke har *rett* til å sette en sak på den politiske dagsorden i kommunen eller fylket (forslagsrett). Det er i loven satt visse minimumsvilkår for at det skal oppstå en plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å behandle forslaget. I denne veilederen vil vi utdype og redegjøre nærmere for bestemmelsens vilkår.

Å fremme forslag etter § 39a er en rettighet for kommunens og fylkeskommunens innbyggere. Det betyr at kommunestyret eller fylkestinget er forpliktet til å ta stilling til forslaget som fremmes, så fremt lovens vilkår for øvrig er oppfylt. Departementet vil understreke at selv om vilkårene for behandling av forslag ikke er oppfylt, står kommunestyret eller fylkestinget fritt til likevel å ta saken opp til behandling.

De som står bak et forslag har ikke krav på noe bestemt utfall av saken. Forslag som er satt frem og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av særlige regler, jf. kommuneloven § 39a nr. 4. Avgjørelsen som fattes kan imidlertid være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Dette krever underskrift fra minst tre medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget. På vanlig måte kan også departementet/fylkesmannen ta en sak opp til lovlighetskontroll av eget tiltak.

## 2. Bakgrunnen for innføring av forslagsretten

Forslagsretten er en viktig demokratisk rettighet. I et demokratisk perspektiv er det viktig at innbyggerne aktiviseres og trekkes med i beslutningsprosesser. Rett til å fremme forslag til behandling i kommunestyret eller fylkestinget kan bidra til å bedre dialogen mellom de politiske partiene/de folkevalgte og velgerne i perioden mellom valg, samt å fremme interessen for de avgjørelser og den prosess som skjer i kommunestyret eller fylkestinget. Det er gjerne stor mobilisering rundt enkelte saker lokalt. Tanken er at forslagsretten kan bidra til å kanalisere dette engasjementet inn i det politiske systemet. Ordningen er således ment å skulle fange opp det saksorienterte engasjementet og dermed først og fremst et middel til å ta opp nye saker. På denne måten synliggjøres også innbyggernes engasjement bedre.

Der det er behov for en nærmere fortolkning av bestemmelsens vilkår, vil de hovedhensyn som ligger til grunn for innføring av forslagsretten være retningsgivende.



### **3. Kravene til et innbyggerforslag**

#### **3.1 Forberedelse til behandling**

Forslag som fremmes skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget selv. Før saken tas opp til behandling må det imidlertid avklares om forslaget oppfyller lovens vilkår for behandling.

Forslag som klart ikke oppfyller lovens krav, for eksempel at det mangler tilstrekkelig antall underskrifter eller at forslaget er identisk med et nylig behandlet forslag (jf. punkt 3.6.1), kan avvises. I slike tilfeller foreligger ikke nødvendige vilkår for realitetsbehandling. God forvaltningsskikk tilsier imidlertid at dersom det hefter mangler ved forslaget skal det gjøres oppmerksom på dette og forslagstillerne gis anledning til å rette opp forslaget slik at det blir i samsvar med lovens regler.

Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som skal ta stilling til om forslaget gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet eller om saken som forslaget gjelder har blitt behandlet i kommunestyret eller fylkestinget tidligere.

Dersom det er tvil om lovens vilkår er oppfylt, må det vurderes konkret om forslaget skal tas opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget. Her vil bestemmelsens formål kunne gi veiledning. Hensynet bak bestemmelsen tilsier en liberal fortolkning når det vurderes om forslaget oppfyller lovens vilkår.

#### **3.2 Krav til formulering av forslag**

Kommuneloven § 39a nr. 1 forutsetter at innbyggerforslaget inneholder et "forslag". Verken loven eller forarbeidene gir anvisning på bestemte krav med hensyn til formulering av forslag. De som ønsker at kommunestyret eller fylkestinget tar stilling i en bestemt sak har anledning til å formulere et forslag om det en ønsker kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til.

Kommunen eller fylkeskommunen må kunne kreve at forslaget har et konkret innhold. Formålet med bestemmelsen tilsier etter vår vurdering at det ikke stilles for strenge krav til forslagens formulering eller fremstilling med hensyn til hva det er innbyggerne ønsker kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til. Uklarheter bør avklares med de som har fremmet forslaget.

Det kan også fremmes forslag som etter loven må kunne ut i et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, såfremt lovverket ikke ellers setter skranke for at slikt vedtak blir fattet av kommunestyret eller fylkestinget. De alminnelige bestemmelser om saksbehandling, klage, rettslig klageinteresse, taushetsplikt osv. gjelder tilsvarende i saker hvor enkeltvedtak fattes som følge av et forslag.

### **3.3 Hvem som kan sette frem forslag. Antall innbyggere som må stå bak forslaget**

Forslagsretten er gitt ”innbyggerne” i kommunen eller fylket. Dette betyr at de som står bak forslag må være registrert bosatt i kommunen dersom forslaget fremmes overfor kommunen, eller i fylket dersom forslaget fremmes overfor fylkeskommunen. Det er ikke et krav at de som står bak forslaget har stemmerett. Det betyr at forslag kan fremmes også av personer under 18 år.

Kommuneloven § 39a krever at et visst antall innbyggere ”står bak” forslaget. Et forslag må støttes av minst to prosent av innbyggerne, eller minimum 300 personer i kommunen eller 500 personer i fylket.

Det bestemte antall personer som kreves må fastsettes på bakgrunn av innbyggertallet til en hver tid. Det er naturlig at støtten dokumenteres i form av underskrifter. Det må videre kunne stilles som krav at det er mulig å kontrollere av støtteerklæringene at bosettingsvilkåret er oppfylt. Departementet understreker at hvor streng vurdering som skal legges til grunn, vil være opp til kommunen eller fylkeskommunen å vurdere. Det er ikke noe til hinder for at saker tas opp selv om lovens krav til innbyggeroppslutning ikke er oppfylt. Her må behovet for avklaring veies opp mot ulempen ved avvísning.



Vilkåret er også oppfylt dersom forslaget fremmes av eller går ut fra for eksempel en ideell organisasjon, såfremt det følges av tilstrekkelig antall underskrifter. Etter departementets vurdering må en underskriftsliste samlet inn gjennom for eksempel protestlister kunne godtas, så lenge det i brevet til kommunen spesifiseres hva det ønskes kommunen skal ta stilling til og underskriftene på protestlisten er i samsvar med dette. Det viktigste er at det fremgår at underskriverne støtter det forslaget går ut på, jf. lovens krav ”står bak”.

### **3.4 Hvem skal ta stilling til forslaget**

Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslag som fremmes. Dette betyr at myndighet til å ta stilling til realiteten i et forslag fremmet etter bestemmelsen om forslagsrett ikke kan delegeres til andre organer. Denne delegasjonssperren gjelder også i kommuner eller fylkeskommuner organisert etter en parlamentarisk modell. Forslagsretten gir innbyggerne anledning til å kreve behandling i kommunens øverste politiske organ; kommunestyret i kommunen eller fylkestinget i fylkeskommunen. Så lenge loven stiller visse krav til forslaget, må det etter departementets vurdering likevel være anledning for administrasjonen (rådet) til å ta stilling til om forslaget oppfyller lovens vilkår.

I mange tilfeller er myndighet til å fatte beslutning i en sak gjennom delegasjonsvedtak lagt til et annet organ enn kommunestyret eller fylkestinget. Dette er uten betydning i forhold til hva det kan reises forslag om. Det kan således reises forslag på et saksområde der myndigheten i utgangspunktet er delegert til et annet organ. Grad av delegasjon varierer fra kommune til kommune, og har ingen betydning i forhold til innbyggernes rett til å få et forslag behandlet i kommunestyret. Det vil ikke være i samsvar med bestemmelsens formål om graden av delegasjon skal være bestemmende for om innbyggerforslag kan reises eller ikke. Om det forhold at en sak forslaget omhandler allerede ligger til behandling i et annet organ, se under punkt 3.6.2.

Når kommunestyret eller fylkestinget først har tatt stilling til forslaget, er det ingen ting i veien for at videre behandling og

oppfølging skjer i administrasjonen eller av andre folkevalgte organer.

### **3.5 Forslaget må gjelde kommunens eller fylkeskommunens virksomhet**

Et forslag må gjelde ”kommunens eller fylkeskommunens virksomhet”. Begrepet samsvarer med kommuneloven § 2. Med dette menes kommunens virksomhet i vid forstand. Det siktes dermed til det som kommunen eller fylkeskommunen rent faktisk er engasjert i, både lovpålagte og frivillige oppgaver. Oppgaver som kommunen eller fylkeskommunen kan drive med, omfattes også. Saker som det ikke ligger til kommunestyret eller fylkestinget å kunne ta beslutning om, er imidlertid ikke omfattet av forslagsretten.

Adgangen for kommunestyret eller fylkestinget til å ta stilling til et konkret forslag, begrenses dermed av hvorvidt det har myndighet til å ta beslutning på det aktuelle saksområdet. Det samme gjelder dersom forslaget gjelder en sak som kommunestyret etter lov ikke kan behandle. Eksempler på slike begrensninger er sosialtjenesteloven § 8-5a og barnevernloven § 2-1 tredje ledd.

Det kan tenkes fremmet forslag knyttet til saksområder der beslutningsmyndighet er lagt til et annet forvaltningsnivå, men hvor forslaget nettopp går ut på at kommunestyret eller fylkestinget bør foreta handlinger eller engasjere seg i forhold til den aktuelle saken. Formålet med forslagsretten er å kunne sette saker på dagsorden i kommunestyret eller fylkestinget. Departementet mener derfor det bør foreligge gode grunner dersom et slikt forslag skal avvises, særlig dersom forslaget gjelder et forhold det ikke er helt unaturlig at kommunens eller fylkets politikere engasjerer seg i.

### **3.6 Nærmere om begrepet ”samme innhold”**

#### **3.6.1 Forslag kan ikke gjelde sak som allerede er behandlet**

Det er begrensninger i forhold til hvor ofte forslag med ”samme innhold” kan kreves behandlet av kommunestyret eller fylkestinget, jf. kommuneloven § 39a nr. 3. Det fremgår av forarbeidene

at det ikke kan fremmes innbyggerforslag i saker som har samme innhold som et forslag som ligger til behandling eller som tidligere er blitt behandlet i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder med mindre det har gått minst fire år siden et slikt forslag sist ble behandlet.

Begrensingen om "samme innhold" innebærer også at det må tas stilling til hvorvidt et forslag materielt sett er det samme som et forslag som tidligere er blitt behandlet. Det vil være vanskelig å regulere hvor "like" forslagene må være før det kan være aktuelt å avvise forslaget. Hvorvidt to forslag er identiske må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Der det er tvil om lovens vilkår er oppfylt, må det således vurderes konkret om forslaget bør tas opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget. Her vil bestemmelsens formål kunne gi veiledning.

### **3.6.2 Forslaget gjelder en sak som er under behandling i annet organ**

Det kan fremmes forslag med samme innhold som en sak som ligger til behandling i et annet organ enn kommunestyret eller fylkestinget. Dersom et forslag knytter seg til en sak som på det tidspunkt forslaget blir fremmet er til behandling i annet organ enn kommunestyret eller fylkestinget, innebærer imidlertid ikke forslagsretten en handlingsplikt for kommunestyret eller fylkestinget til å gripe inn i den pågående saksbehandlingen før det har fått tatt stilling til det innsendte forslaget.

Forslaget vil således ikke ha noen direkte virkning for vedtatte delegasjonsreglement i en kommune. Selv om en sak eksempelvis ligger til behandling i et fast utvalg eller hos kommunerådet, vil et forslag etter kommuneloven § 39a måtte framlegges for kommunestyret. Det vil imidlertid være opp til kommunestyret eller fylkestinget selv å avgjøre ved behandlingen av forslaget om en eventuell sak som ligger hos et annet organ, skal avgjøres av kommunestyret eller fylkestinget selv. Departementet vil anbefale at det i kommuner og fylkeskommuner utarbeides rutiner slik at de som har ansvar for den aktuelle saken varsles, og at det foretas en avklaring om det er behov for å avvente videre behandling inntil kommunestyret eller fylkestinget har tatt stilling til innbyggerforslaget.

### **3.7 Dersom kommunen avviser forslaget**

Dersom et forslag blir avvist med at vilkårene for behandling ikke er tilstede, bør administrasjonen i samsvar med god forvaltningsskikk gjøre forslagsstillere oppmerksom på hva som skal til for å bringe forslaget i samsvar med loven, i de tilfeller det er mulig.

Dersom forslaget avvises, oppstår spørsmålet om dette er en beslutning som kan påklages. Etter forvaltningsloven § 2 tredje ledd skal en beslutning om avvisning av en sak regnes som et enkeltvedtak. Avvisning vil si at saken ikke tas opp til behandling, uten at det tas stilling til realiteten i saken. Dette gjelder likevel bare dersom avvisningen gjelder en sak eller et forhold som ville vært et enkeltvedtak dersom saken var blitt realitetsbehandlet. Det betyr at ikke alle avvisningsbeslutninger knyttet til forslag fremmet etter kommuneloven § 39a vil kunne påklages etter forvaltningslovens bestemmelser.

Uavhengig av dette vil en beslutning om å avvise en sak kunne være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Dette fordi en avvisningsbeslutning anses som en "avgjørelse" etter kommunelovens bestemmelse.

### **3.8 Kravet til saksbehandlingstid. Informasjon til den som fremmer forslaget**

Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til et forslag innen seks måneder etter at det er blitt fremmet. God forvaltningsskikk tilsier at kommunen i hvert enkelt tilfelle vurderer viktigheten av å få avgjort saken så raskt som mulig. Kravet til behandlingstid er i utgangspunktet absolutt. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen bare har startet med saksforberedelser i forbindelse med forslaget innen fristen på seks måneder. Loven krever at kommunestyret eller fylkestinget må ha tatt "stilling til" forslaget innen denne fristen.

Det kreves likevel ikke at kommunestyret har fattet endelig beslutning i saken. Forslag som fremmes kan berøre komplekse saker med vidtrekkende konsekvenser, hvor det kanskje kreves samordning med for eksempel kommuneplan m.m. Det må såle-

des være tilstrekkelig at saken er behandlet i kommunestyret eller fylkestinget og at det er fastlagt et løp for videre saksgang.

Kommunen eller fylkeskommunen er forpliktet til å holde initiativtakerne orientert om avgjørelser og tiltak som fattes som en følge av forslaget, jf. bestemmelsens andre ledd, andre setning. Informasjonsplikten følger for så vidt også av forvaltningsloven § 11 og av prinsipper om god forvaltningsskikk. I dette ligger ikke at alle som har undertegnet et forslag nødvendigvis skal ha personlig tilbakemelding. Lovens krav må anses oppfylt dersom kommunen eller fylkeskommunen informerer om avgjørelser og tiltak på en hensiktsmessig måte, vurdert ut fra forholdene i den enkelte sak. Det må kunne kreves at forslagsstillerne oppgir talspersoner for forslaget, og det er tilstrekkelig at disse blir informert.



Utgitt av:  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Foto: Colourbox

Publikasjonskode: H-2349 B

Design: DSS - 07/2015