



KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Rettleiar

Innbyggjarforslag



Innhald

1. Innleiing	5
2. Bakgrunnen for innføring av forslagsretten	7
3. Krav til eit innbyggjarforslag	8
3.1 Førebuing til behandling	8
3.2 Krav til formulering av forslag	8
3.3 Kven som kan setje fram forslag. Talet på innbyggjarar som må stå bak forslaget	9
3.4 Kven skal ta stilling til forslaget	10
3.5 Forslaget må gjelde kommunen eller fylkes- kommunen si verksemd	11
3.6 Nærmare om omgrepet "same innhold"	12
3.6.1 Forslag kan ikkje gjelde sak som allereie er behandla	12
3.6.2 Forslaget gjelder ei sak som er under behandling i anna organ	12
3.7 Dersom kommunen avviser forslaget	13
3.8 Kravet til saksbehandlingstid. Informasjon til den som fremmar forslaget	13

Innbyggjarforslag

1. Innleiing

Kommunelova fekk i 2003 eit nytt kapittel 6A om innbyggjarforslag. Nokre endringar ble vedteke i 2014. Kommunelova § 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."*

Kjerneinnhaldet i føresegna er at kommunen og fylkeskommunen sine innbyggjarar har ein rett til på visse vilkår å krevje at eit konkret forslag blir behandla av kommunestyret eller fylkestinget sjølv. Føresegna trådde i kraft frå 1. juli 2003. Det er blitt gjort greie for innbyggjarforslag i vårt rundskriv H-18/03 frå 27. juni 2003. Innbyggjarforslag gjeld både i forhold til kommunestyret og fylkestinget.

Med innbyggjarforslag er det meint at innbyggjarane i ein kommune eller eit fylke har *rett* til å setje ei sak på den politiske dagsorden i kommunen eller fylket (forslagsrett). Det er i lova sett visse minimumsvilkår for at det skal oppstå ei plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å behandle forslaget. I denne rettleiareren vil vi utdjupe og gjere nærmare greie for vilkåra i føresegna.

Å fremme forslag etter § 39a er ein rett for kommunen og fylkeskommunen sine innbyggjarar. Det betyr at kommunestyret eller fylkestinget er forplikta til å ta stilling til forslaget, så fram vilkåra i lova elles er oppfylde. Departementet vil understreke at sjølv om vilkåra for behandling av forslag ikkje er oppfylde, står kommunestyret eller fylkestinget fritt til likevel å ta saka opp til behandling.

Dei som står bak eit forslag har ikkje krav på noko bestemt utfall av saka. Forslag som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikkje påklagast med mindre dette følgjer av særlege reglar, jf. kommuneloven § 39a nr. 4. Avgjerda som blir teken kan likevel vere gjenstand for lovlegkontroll etter kommunelova § 59. Dette krev underskrift frå minst tre medlemmar av kommunestyret eller fylkestinget. På vanleg måte kan også departementet/fylkesmannen ta ei sak opp til lovlegkontroll av eige tiltak.

2. Bakgrunnen for innføring av forslagsretten

Forslagsretten er ein viktig demokratisk rett. I eit demokratisk perspektiv er det viktig at innbyggjarane blir aktiviserte og tekne med i avgjerdsprosessar. Rett til å setje fram forslag til behandling i kommunestyret eller fylkestinget kan vere med på å betre dialogen mellom dei politiske partia/dei folkevalde og veljarane i perioden mellom val, samt å fremje interessa for dei avgjerder og den prosess som skjer i kommunestyret eller fylkestinget. Det er gjerne stor mobilisering omkring enkelte saker lokalt. Tanken er at forslagsretten kan vere med på å kanalisere dette engasjementet inn i det politiske systemet. Ordninga er såleis meint å skulle fange opp det saksorienterte engasjementet og dermed først og fremst eit middel til å ta opp nye saker. På denne måten blir også innbyggjarane sitt engasjement betre synleggjort.

Der det er behov for ei nærmare tolking av vilkåra i føresegna, vil dei hovudomsyn som ligg til grunn for innføring av forslagsretten vere retningsgivande.



3. Krav til eit innbyggjarforslag

3.1 Førebuing til behandling

Forslag som blir fremma skal behandlast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv. Før saka blir teken opp til behandling må det likevel avklarast om forslaget oppfyller vilkåra for behandling i lova.

Forslag som klart ikkje oppfyller krava i lova, for eksempel at det ikkje er mange nok underskrifter eller at forslaget er identisk med eit nyleg behandla forslag (jf. punkt 3.6.1), kan avvisast. I slike tilfelle føreligg ikkje nødvendige vilkår for realitetsbehandling. God forvaltningsskikk tilseier likevel at dersom det hefter manglar ved forslaget skal det gjerast merksam på dette og forslagstillarane få høve til å rette opp forslaget slik at det blir i samsvar med lova sine krav.

Lovendringen som ble vedteke i 2014, seier at det er kommunestyret eller fylkestinget sjølv som skal ta stilling til om forslaget gjeld verksemd under kommunen eller fylkeskommunen eller om forslaget gjeld ei sak som har blitt behandla av kommunestyret eller fylkestinget tidlegare.

Der det er tvil om vilkåra i lova er oppfylte, må det vurderast konkret om forslaget skal takast opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget. Her vil formålet med føreseigna kunne gi rettleiing. Dei omsyn som føreseigna byggjer på tilseier ei liberal tolking når det skal vurderast om forslaget oppfyller vilkåra i lova.

3.2 Krav til formulering av forslag

Kommunelova § 39a nr. 1 føreset at forslaget inneheld eit "forslag". Verken lova eller førearbeida inneheld nokon bestemte krav med omsyn til formulering av forslag. Dei som ønskjer at kommunestyret eller fylkestinget tek stilling i ei bestemt sak har høve til å formulere eit forslag om det ein ønskjer kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til. Kommunen eller fylkeskommunen må kunne krevje at forslaget har eit konkret innhald. Formålet med føreseigna tilseier etter vår vurdering at det ikkje blir stilt for strenge krav til formulering eller framstillinga av for-

slaget i høve til kva det er innbyggjarane ønskjer at kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til. Dersom noko er uklart bør dette avklarast med dei som har kome med forslaget.

Det kan også setjast fram forslag som etter lova må munne ut i eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2, såframt lovverket ikkje elles set skrankar for at slikt vedtak blir teken av kommunestyret eller fylkestinget. Dei alminnelege reglane om saksbehandling, klage, rettsleg klageinteresse, teieplikt osv. gjeld tilsvarende i saker der enkeltvedtak blir tekne som følgje av eit forslag.

3.3 Kven som kan setje fram forslag. Talet på innbyggjarar som må stå bak forslaget

Forslagsretten er gitt ”innbyggerne” i kommunen eller fylket. Dette betyr at dei som står bak forslag må vere registrert busett i kommunen dersom forslaget blir fremma overfor kommunen, eller i fylket dersom forslaget blir fremma overfor fylkeskommunen. Det er ikkje eit krav at dei som står bak forslaget har stemmerett. Det betyr at forslag kan fremmast også av personar under 18 år.

Kommunelova § 39a krev at eit visst tal på innbyggjarar ”står bak” forslaget. Eit forslag må støttast av minst to prosent av innbyggjarane, eller minimum 300 personar i kommunen eller 500 personar i fylket.

Det bestemte talet på personar som det er krav om må fastsettast på bakgrunn av innbyggjartalet til ei kvar tid. Det er naturleg at støtta blir dokumentert i form av underskrifter. Det må vidare kunne stillast som krav at det er mogleg å kontrollere av støttefråsegnene at busettingsvilkåret er oppfylt. Departementet understrekar at kor streng vurdering som skal leggjast til grunn, vil vere opp til kommunen eller fylkeskommunen å vurdere. Det er ikkje noko til hinder for at saker blir tekne opp sjølv om krav i lova til innbyggjaroppslutning ikkje er oppfylt. Her må behovet for avklaring vegast opp mot ulempa ved avvising.

Vilkåret er også oppfylt dersom forslaget blir fremma av til dømes ein ideell organisasjon, såframt det inneheld eit tilstrekkeleg tal på underskrifter. Etter departementet si vurdering må ei under-

skriftsliste som er samla inn gjennom til dømes protestlister kunne godtakast, så lenge det i brevet til kommunen blir spesifisert kva det blir ønskt at kommunen skal ta stilling til og at underskriftene på protestlista er i samsvar med dette. Det viktigaste er at det framgår at underskrivarane støttar det forslaget går ut på, jf. lova sitt krav ”står bak”.

3.4 Kven skal ta stilling til forslaget

Kommunestyret eller fylkestinget pliktar sjølv å ta stilling til forslag som blir fremma. Dette betyr at myndigheit til å ta stilling til realiteten i eit forslag fremma etter føresegna om forslagsrett ikkje kan delegerast til andre organ. Denne delegasjonssperrea gjeld også i kommunar eller fylkeskommunar organisert etter ein parlamentarisk modell. Forslagsretten gir innbyggjarane høve til å krevje eit forslag behandla i kommunen eller fylkeskommunen sitt øverste politiske organ; kommunestyret eller fylkestinget. Så lenge lova stiller visse krav til forslaget, må det etter departementet si vurdering likevel vere høve for administrasjonen (rådet) til å ta stilling til om forslaget oppfyller vilkåra i lova.

I mange tilfeller er myndigheit til å fatte avgjerd i ei sak gjennom delegasjonsvedtak lagt til et anna organ enn kommunestyret eller fylkestinget. Dette er utan verknad i forhold til kva det kan reisast forslag om. Det kan såleis reisast forslag på eit saksområde der myndigheita i utgangspunktet er delegert til eit anna organ. Grad av delegasjon varierar frå kommune til kommune, og har ikkje verknad i høve til innbyggjarane sin rett til å få eit forslag behandla i kommunestyret eller fylkestinget. Det vil ikkje vere i samsvar med formålet med forslagsretten om graden av delegasjon skal vere bestemmende for om innbyggjarforslag kan reisast eller ikkje. Om det forhold at ei sak som forslaget omhandlar alt ligg til behandling i eit anna organ, sjå under punkt 3.6.2.

Når kommunestyret eller fylkestinget først har teke stilling til forslaget, er det ikkje noko i vegen for at vidare behandling og oppfølging skjer i administrasjonen eller av andre folkevalde organ.

3.5 Forslaget må gjelde kommunen eller fylkeskommunen si verksemd

Eit forslag må gjelde ”kommunens eller fylkeskommunens virksomhet”. Omgrepet svarar til kommunelova § 2. Med dette blir det meint kommunen si verksemd i vid forstand. Det blir dermed sikta til det som kommunen eller fylkeskommunen reint faktisk er engasjert i, både lovpålagte og frivillige oppgåver. Oppgåver som kommunen eller fylkeskommunane kan drive med er også omfatta. Saker som det ikkje ligg til kommunestyret eller fylkestinget å kunne ta avgjerd om, er ikkje omfatta av forslagsretten.

Retten for kommunestyret eller fylkestinget til å ta stilling til eit konkret forslag, er dermed avgrensa av korvidt det har myndigheit til å ta avgjerd på det aktuelle saksområdet. Det same gjeld dersom forslaget gjeld ei sak som kommunestyret etter lov ikkje kan behandle. Døme på slike avgrensingar er sosialtjenestelova § 8-5a og barnevernlova § 2-1 tredje ledd.

Det kan tenkjast at det blir fremma forslag som er knytt til saksområde der avgjerdsmyndigheit er lagt til eit anna forvaltningsnivå, men kor forslaget nettopp går ut på at kommunestyret eller fylkestinget bør foreta handlingar eller engasjere seg i forhold til den aktuelle saka. Formålet med forslagsretten er å kunne setje saker på dagsorden i kommunestyret eller fylkestinget. Departementet meiner derfor at det bør føreliggje gode grunnar dersom eit slikt forslag skal avvisast, særleg dersom forslaget gjeld eit forhold som det ikkje er heilt unaturlig at kommunen eller fylket sine politikarar engasjerer seg i.

3.6 Nærmare om omgrepet "same innhold"

3.6.1 Forslag kan ikkje gjelde sak som allereie er behandla

Det er avgrensingar i forhold til kor ofte forslag med "same innhold" kan krevjast behandla av kommunestyret eller fylkestinget, jf. kommunelova § 39a nr. 3. Det framgår av forarbeida at det ikkje kan fremmast innbyggjarforslag i saker som har same innhold som eit forslag som ligge til behandling eller som tidligare er blitt behandla i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjeld med mindre det har gått minst fire år sidan eit slikt forslag sist blei behandla.

Avgrensinga om "same innhold" inneber også at det må takast stilling til korvidt eit forslag materielt sett er det same som eit forslag som tidlegare er blitt behandla. Det vil vere vanskeleg å regulere kor "like" forslaga må vere før det kan vere aktuelt å avvise forslaget. Om to forslag er like må derfor vurderast konkret i det enkelte tilfelle. Der det er tvil om vilkåra i lova er oppfylte, må det såleis vurderast konkret om forslaget bør takast opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget. Her vil formålet med føresegna kunne gi rettleiing.

3.6.2 Forslaget gjelder ei sak som er under behandling i anna organ

Det kan fremmast forslag med same innhold som ei sak som ligg til behandling i eit anna organ enn kommunestyret eller fylkestinget. Dersom eit forslag knyter seg til ei sak som på det tidspunkt forslaget blir fremma er til behandling i anna organ enn kommunestyret eller fylkestinget, inneber likevel ikkje forslagsretten ei handlingsplikt for kommunestyret eller fylkestinget til å gripe inn i den pågåande saksbehandlinga før det er blitt teke stilling til det innsendte forslaget.

Forslaget vil såleis ikkje ha nokon direkte verknad for vedtekne delegasjonsreglement i ein kommune. Sjølv om ei sak til dømes ligg til behandling i eit fast utval eller hos kommunerådet, vil eit forslag etter kommunelova § 39a måtte leggjast fram for kommunestyret. Det vil likevel vere opp til kommunestyret eller fylkestinget sjølv å avgjere ved behandlinga av forslaget om ei eventuell sak som ligger hos eit anna organ, skal avgjerast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv. Departementet vil tilrå at det i

kommunar og fylkeskommunar blir utarbeidd rutinar slik at dei som har ansvar for den aktuelle saka blir varsla, og at det blir avklart om det er behov for å avvente vidare behandling inntil kommunestyret eller fylkestinget har teke stilling til innbyggjarinitiativet.

3.7 Dersom kommunen avviser forslaget

Dersom eit forslag blir avvist med at vilkåra for behandling ikkje er tilstades, bør administrasjonen i samsvar med god forvaltnings- skikk gjere forslagsstillarar merksame på kva som skal til for å bringe forslaget i samsvar med lova, når dette lar seg gjere.

Blir forslaget avvist oppstår spørsmålet om dette er ei avgjerd som er omfatta av klagerett etter forvaltningslova. Etter forvaltningslova § 2 tredje ledd skal beslutning om at ei sak skal avisast reknast som eit enkeltvedtak. Då vil saka ikkje bli behandla, utan at kommunen tek stilling til realiteten i saka. Dette gjeld likevel berre dersom ho blir avvist fordi det gjeld ei sak eller eit forhold som ville ha vore eit enkeltvedtak dersom saka var blitt realitetsbehandla. Men ikkje alle avgjerder om forslag fremma etter kommunelova § 39a som vert avvist vil kunne påklagast etter forvaltningslova sine reglar.

Uavhengig av dette vil ei avgjerd om å avvise ei sak kunne lovlegkontrollerast etter kommunelova § 59. Dette fordi ei avgjerd om å avvise ei sak vil bli rekna som "avgjerd" etter føresegna i kommunelova.

3.8 Kravet til saksbehandlingstid. Informasjon til den som fremmar forslaget

Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til eit forslag innan seks månader etter at det er blitt fremma. God forvaltnings- skikk tilseier at kommunen i kvart enkelt tilfelle vurderar kor viktig det er å få saka avgjort så raskt som mogleg. Kravet til behandlingstid er i utgangspunktet absolutt. Det er ikkje tilstrekkeleg at kommunen berre har starta med saksførebuing i tilknytning til forslaget innan fristen på seks månader. Lova krev at kommunestyret eller fylkestinget må ha teke "stilling til" forslaget innan denne fristen.

Det er likevel ikkje krav om at kommunestyret har endeleg avgjort saka. Forslag som blir fremma kan gjelde komplekse saker med vidtrekkande konsekvensar, der det kan vere krav om samordning med til dømes kommuneplan m.m. Det må såleis vere tilstrekkeleg at saka er behandla i kommunestyret eller fylkestinget og at det er fastlagt ein framgangsmåte for den vidare saksgang.

Kommunen eller fylkeskommunen er forplikta til å halde forslagtakarane orienterte om avgjerder og tiltak som blir tekne som følgje av forslaget, jf. føresegna andre ledd, andre setning. Den generelle informasjonsplikta følgjer for så vidt også av forvaltningslova § 11 og prinsipp om god forvaltningsskikk. I dette ligg ikkje at alle som har underteikna eit forslag nødvendigvis skal ha personleg tilbakemelding. Kravet i lova må seiast å vere oppfylt dersom kommunen eller fylkeskommunen informerer om avgjerder og tiltak på ein formålstenleg måte, vurdert ut frå forholda i den enkelte sak. Det må kunne krevjast at forslagtakarane oppgjev talspersonar for forslaget, og det er tilstrekkeleg at desse blir informerte.

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Foto: Colourbox

Publikasjonskode: H-2349 N

Design: DSS - 07/2015