

INNBYGGERMEDVIRKNING

Hvordan koble innbyggerdeltakelsen til det representative systemet i kommunene?



Kommunal- og
distriktsdepartementet

Denne brosjyren har to formål:

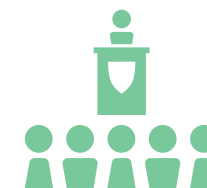
Innbyggermedvirkning gir økt legitimitet

1

Å rette søkelyset mot den viktige rollen kommunene har i demokratiarbeidet, og hvordan de tilrettelegger for å involvere innbyggere, enkeltgrupper av innbyggere, sivilsamfunnet, næringslivet og andre i lokalsamfunnene.

2

Å synliggjøre tiltak for innbyggermedvirkning i ulike typer kommuner, og spesielt hvordan noen kommuner har gått frem for å koble tiltakene for innbyggermedvirkning til politiske beslutninger i kommunene.



Norske kommuner har et **representativt politisk system**, hvor velgerne hvert fjerde år velger hvem som skal sitte i kommunestyret. Kommunestyret velger medlemmer til andre folkevalgte organer som formannskap og utvalg. Kommunestyret og de andre folkevalgte organene tar beslutninger på vegne av innbyggerne i kommunen.

I noen saker er det krav om å involvere innbyggerne, for eksempel i forbindelse med planforslag eller ved høring av lokale forskrifter. I andre saker er det opp til kommunene å avgjøre om de ønsker å **involvere innbyggerne** ved å innhente deres synspunkter mellom valgene. Et slikt deltakende demokrati er komplementært til det representative demokratiet. Innbyggermedvirkningen fungerer som et supplement, som kan opplyse saker og gi kommunestyrets beslutninger økt legitimitet.



Hvilke medvirkningstiltak benytter kommunene seg av?

Kommuneloven legger til rette for mellomvalgsdeltakelse, blant annet ved at kommunen kan gjennomføre rådgivende folkeavstemninger og regler om innbyggerforslag. Kommuneloven stiller også krav om å ha elderråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd. Kommunen skal som planmyndighet sørge for en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i lokalsamfunnet etter plan- og bygningsloven.

Kommunene står nokså fritt til å utforme ulike former for medvirkningstiltak. Kommunene benytter seg av mange ulike typer tiltak for å involvere innbyggere mellom valg.

Kommuner velger ulike medvirkningstiltak



Samarbeids- og kontaktforum for næringslivet

66 prosent av kommunene har slike forum. Andelen har vært stabil i perioden 2004–2020.



Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner

54 prosent av kommunene hadde et slikt utvalg i 2020, en nedgang fra vel 70 prosent i 2000.



Kontaktutvalg for innvandrere

20 prosent av kommunene hadde kontaktutvalg for innvandrere i 2020, en økning fra 11 prosent i 2004.



Faste kanaler for medvirkning i budsjettprosess

Har økt i bruk, fra 2 prosent av kommunene i 2000 til 13 prosent i 2020.

Bruker- eller borgerpaneler

En andel på rundt 9 prosent av kommunene benyttet bruker- eller borgerpaneler som regelmessig konsulterer innbyggere i 2020.



Elektroniske høringer og plattformer

21 prosent av kommunene benyttet elektroniske høringer i 2020. Nesten 8 prosent benyttet e-dialog/debattforum eller lignende hvor innbyggerne kunne kommunisere direkte med politikerne.

Folkemøter, høringer eller lignende

Vel 95 prosent av kommunene har benyttet seg av folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med plan- og bygningsloven, og 72 prosent for å høre folkemeningen i andre saker.



Kilde: KDDs database for kommunale og fylkeskommunale data, årgangene 2000–2020/2021

Å styrke demokratiet gjennom medvirkningstiltak

Hvordan medvirkningstiltak formelt og reelt er koblet til politiske beslutningsprosesser i kommunene varierer. Noen tiltak er integrert i kommunen som for eksempel kommunedelsutvalg og medvirkningsrådene. Andre tiltak initieres og drives av sivilsamfunn og frivillighet. Det kan være en utfordring å koble enkelte medvirkningstiltak til beslutningsprosessene i kommunen på en god måte. En slik kobling er viktig for å bidra til at innspill blir brukt og tatt med i vurderingene når de folkevalgte skal ta beslutninger.

For å få bedre deltakelse og engasjement i lokalpolitiske saker fra innbyggere, er rådene fra forskningen klare:

- Vær bevisst hvilken målgruppe medvirkningstiltaket skal rette seg mot.
- Avklar med deltakerne i forkant hvordan kommunen tar med seg innspillene og behandler dem i det videre arbeidet.
- Medvirkning betyr ikke nødvendigvis at innspillene skal følges, men at de skal tas hensyn til.
- Gi konkrete tilbakemeldinger i etterkant om hvordan innspillene har blitt behandlet, og om utfallet av saken.

Hvordan ivareta innspillene fra medvirkningstiltakene i det representative systemet?



Det er viktig at deltakernes **innspill** faktisk blir vurdert som del av den politiske prosessen. Graden av innflytelse vil variere fra sak til sak, men det er viktig at de folkevalgte og administrasjonen mottar innspillene på en god måte. Det er viktig for legitimiteten til de politiske beslutningene. En kan være uenige om det som ble den politiske beslutningen og utfallet i en sak, men det er viktig at en har tillit til beslutningsprosessene. At innspill har betydning for politiske beslutninger, kan innebære at en sak enten får gjennomslag, debatteres eller på en eller annen måte settes på den politiske dagsordenen.



Forskning viser i tillegg at det er viktig at innbyggere får en form for bekreftelse på at innspill har blitt mottatt, og at de får en tilbakemelding på hva utfallet ble. Det er derfor viktig å innarbeide rutiner for **«tilbakemeldingssløyfer»**, der politikerne via administrasjonen gir tilbakemelding på alle henvendelser som innbyggere, via medvirkningstiltaket, kommer med. Slike tilbakemeldingssløyfer kan gjøres på ulike måter, så lenge det ivaretar at de som har kommet med innspill også informeres om hvordan innspillene er behandlet og hva utfallet ble.





Innbyggeres eller grupper av innbyggeres innspill kan tas hensyn til på mange måter. I det følgende gir vi en oversikt over hvordan syv kommuner som i perioden 2022–2023 deltok i Kommunal- og distriktdepartementets utviklingsprosjekt *Lokaldemokratiet i foregangskommuner*, arbeidet for å knytte innspill fra ulike typer medvirkningstiltak, til politiske beslutninger i kommunen. Her står det også litt om hva som er utfordrings- eller forbedringspunktene kommunene har opplevd.

Syv ulike medvirkningstiltak i prosjektet:



Kommunedelsutvalg



Borgerpanel



Nærmiljøråd



Digital plattform



Ungdomsråd



Digital medvirkning
i budsjettprosessen



Bylab

Suldal kommune, Rogaland

Medvirkningsmetode

Kommunedelsutvalg – lokalt kalt «grendeutval» – som er formelt opprettet av kommunen i tråd med kommuneloven § 5-7. Det vil si at de er folkevalgte organer og må følge kommunelovens regler om valg og saksbehandling. Suldal kommune har valgt en geografisk inndeling etter skolekretser, hvor medlemmene velges av kommunestyret.

Tilknytning til det politiske systemet

Kommunedelsutvalgene er en del av kommunens organisasjon. Hvert kommunedelsutvalg i Suldal får et kommunestyremedlem valgt som medlem. Innspill og referat fra kommunedelsutvalgene protokollføres, og det er innført rutiner for tilbakemelding fra kommunestyret om status for sakene. Kommunen har begrensede administrative ressurser til å bistå utvalgene, og har derfor utarbeidet egne saksbehandlingsmaler som kommunedelsutvalgene benytter.

Utfordringer og forbedringsområder

Det er behov for opplæring av medlemmer i kommunedelsutvalgene, tilsvarende den opplæringen som gis kommunestyremedlemmer, i roller og forventninger knyttet til å sitte i et kommunedelsutvalg.





Nærmiljøråd



Ungdomsråd

Sunnfjord kommune, Vestland

Medvirkningsmetode

Nærmiljøråd er opprettet som foreninger og registrert i Brønnøysundregisteret. Rådene er ikke en del av kommuneorganisasjonen, men fungerer som en paraply for frivilligheten i ulike geografiske områder i kommunen. Kommunen legger til rette for å kanalisere innspill fra nærmiljørådene inn til kommunen.

Tilknytning til det politiske systemet

Siden nærmiljørådene ikke formelt er en del av kommunen, men selvstendige foreninger, er det heller ikke en formell kobling. Kommunestyret får nærmiljørådernes årsmeldinger som en orienteringssak, og det holdes en årlig presentasjon fra nærmiljørådene for utvalget for næring og miljø. Nærmiljørådene er også gode medspillere i andre medvirkningsprosesser for å øke lokalt engasjement og deltakelse.

Utfordringer og forbedringsområder

Nærmiljørådene er avhengig av at det er lokale ildsjeler som ønsker å opprette og drive disse. Derfor er det heller ikke nærmiljøråd i alle deler av kommunen.

Lørenskog kommune, Akershus

Medvirkningsmetode

Ungdomsråd er et obligatorisk medvirkningsråd, jf. kommuneloven § 5-12. Lørenskog har jobbet med hvordan ungdomsrådet kan få bedre påvirkningsmuligheter enn det hadde tidligere.

Tilknytning til det politiske systemet

For å oppnå bedre påvirkningsmuligheter har Lørenskog jobbet med arbeidsformene, blant annet ved å sette møtene i forkant av kommunestyremøtene, slik at ungdomsrådet rekker å uttale seg før saker vedtas av politikerne. I tillegg har ungdomsrådet en fast koordinator, som er bindeleddet mellom rådet og administrasjonen, og rådet og politikken. Koordinator har dialog med rådet om hvilke politiske saker de ønsker å behandle, og hvilke orienteringer de ønsker å få fra administrasjonen. Koordinator har også ansvaret for å utforme tilpassede saksframlegg med tilhørende refleksjonsspørsmål til møtene. Koordinator noterer ned innspillene rådet kommer med, og sørger for at disse følger sakspapirene til kommunestyret.

Utfordringer og forbedringsområder

Ungdomsråd er avhengig av tett oppfølging fra administrasjonen, særlig for å få til en enklere saksfremstilling av sakene til kommunestyret.





Bylab



Borgerpanel

Gjøvik kommune, Innlandet

Medvirkningsmetode

Bylab er et «laboratorium» for medvirkningsarbeid. I Gjøvik består dette av et fysisk lokale i rådhuset, men metoden kan også gjennomføres andre steder i kommunen. Bylab skal bidra til økt samarbeid mellom innbyggere, lokalsamfunnet, det lokale næringslivet og folkevalgte organer i kommunen. Bylab-metoden har blant annet blitt benyttet til bygdeutvikling i Biri («Bygdelab») i forbindelse med bygging av nytt omsorgssenter, og i utviklingen av stedet. For å styrke tilknytningen til kommunen er det også vektlagt å gjøre synlige tiltak som innbyggerne er opptatte av, mens det langsomme arbeidet pågår.

Tilknytning til det politiske systemet

Kommunen har administrativt ansatte som er spesialisert på å utforme, velge riktig medvirkningsmetode og bistå med å gjennomføre arbeidet. Innspill fra bylaben samles og brukes som underlag i saksdokumentene til kommunestyret. De folkevalgte deltar også i involveringsarbeidet.

Utfordringer og forbedringsområder

Kommunen ser at de fortsatt kan ha flere direkte møter mellom politikere og innbyggerne. Det er også behov for å videreutvikle metoden for å vise innbyggerne hvordan deres innspill er tatt vare på. I tillegg kan valg av saker for medvirkning gjøres mer strategiske, samt at de ønsker å jobbe mer med at flere i kommunens organisasjon skal få økt medvirkningskompetanse.

Bergen kommune, Vestland

Medvirkningsmetode

Bergen kommune har gjennomført både fysiske og digitale borgerpaneler. Deltakerne fikk informasjon om ulike temaer på forhånd, og diskuterte sakene med andre deltakerne på samlingene. Rekrutteringen skjedde ved at invitasjoner ble sendt til et utvalg innbyggere i kommune, etter tilfeldig uttrekk fra Folkeregisteret. Slikt uttrekk gir mulighet for å få et representativt utvalg av innbyggerne. I Bergen har diskusjonene i borgerpanelene blitt fulgt opp av en meningsmåling til de som deltok for å samle inn synspunktene om det som ble diskutert. Når borgerpaneler holdes digitalt kan terskelen for å delta være lavere, og det er lettere å samle mange.

Tilknytning til det politiske systemet

Innspillene fra borgerpanelet ble oppsummert, og var en del av saksdokumentene i saken frem mot bystyrets behandling.

Utfordringer og forbedringsområder

Borgerpanelene er lagt opp slik at det blir dialog mellom innbyggerne, men det gir ikke en to-veis dialog mellom de folkevalgte og innbyggerne. Borgerpanel er en ressurskrevende medvirkningsmetode og passer ikke til alle typer saker.





Digital plattform



Digital medvirkning i budsjettprosessen

Bodø kommune, Nordland

Medvirkningsmetode

Bodø kommune ønsker å utvikle en digital plattform som har arbeidstittel «Nabolaget». Gjennom «Nabolaget» får innbyggerne en arena for bedre samhandling med kommunen, der innbyggerne kan gi synspunkter på hva som er viktig for deres nærområde.

Tilknytning til det politiske systemet

Informasjonen fra «Nabolaget» skal brukes i kommunes plan- og utviklingsarbeid, synliggjøres i saker til behandling i folkevalgte organer, og være tilgjengelig for beslutningstakere. På denne måten vil prioriteringer fra et geografisk område i større grad synliggjøres, og være et viktig premiss for beslutninger i folkevalgte organer.

Utfordringer og forbedringsområder

Utfordringen er å utvikle en løsning som er enkel å bruke for innbyggerne, og som håndterer informasjon og data på en god måte. Det vil derfor være viktig å samarbeide med aktører, nettverk og andre kommuner som ønsker en lignende løsning.

Vadsø kommune, Finnmark

Medvirkningsmetode

Vadsø kommune har tatt i bruk det digitale verktøyet Framsikt, og ønsker å benytte dette også for å få bredere medvirkning i budsjettprosessen, både blant folkevalgte og fra representanter fra innbyggerne i frivillige organisasjoner og andre interesseorganisasjoner. Ønsket er å få involvert de folkevalgte i budsjettarbeidet på et tidligere tidspunkt.

Tilknytning til det politiske systemet

Medvirkningen knytter seg til budsjettprosess og økonomiplanlegging, og legger opp til at det skal skje på et tidligere tidspunkt hvor det kan være større muligheter til å gjøre endringer.

Utfordringer og forbedringsområder

Det må gis god opplæring til folkevalgte i budsjettarbeid og -prosess, og i bruken av det digitale verktøyet Framsikt. Det kan også være utfordrende å nå ut med informasjon til innbyggere om helheten i budsjettet fremstilt på en enkel måte. Det jobbes også med hvordan innspill fra lag, foreninger og organisasjoner kan innhentes og hvordan forventninger fra innbyggere kan avstemmes.



Utgitt av: Kommunal- og distriktsdepartementet

Omslagsillustrasjon: © iStock

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

06/2024 – opplag 500



Kilder benyttet i brosjyren

- Arnesen, Sveinung mfl. 2024:9: Evaluering av lokaldemokratitiltakene i foregangskommuner, NORCE Helse og samfunn.
- Fimreite, Anne Lise (2017). Byen og nærdemokratiet. Rapport til byrådet i Bergen, 17.04.2017.
- KDDs database for kommunale og fylkeskommunale data, årgangene 2000–2020/2021.
- Aars, Jacob: Variasjon i kommunale tiltak for innbyggermedvirkning. I Plan, Vol. 55, utg. 2.