

Folkeavstemming - kommunereformen

Utvalgssaksnr.	Utvalg	Møtedato
035/16	Formannskapet	09.05.2016
053/16	Kommunestyret	23.05.2016

Innstilling:

Rådmannen rå formannskapet til å fremme slik

i n n s t i l l i n g:

1. Det holdes ingen folkeavstemming i Grue kommune i spørsmålet om kommunestruktur.
2. Det gjennomføres en fornyet innbyggerundersøkelse i månedskiftet mai/juni. Et eget arbeidsutvalg settes ned i forbindelse med spørsmålene og bistår i nødvendig forarbeid.
3. Dersom punkt 1 og 2 ikke vedtas gjennomføres en folkeavstemming slik:

Det avholdes rådgivende folkeavstemming i Grue kommune over følgende spørsmål: Er du for eller imot kommunesammenslåing (avkryssing JA/NEI). Hvis det blir kommunesammenslåing, hvilket alternativ ønsker du?

Valgstyret (formannskapet) tillegges det overordnede ansvaret for gjennomføringen av folkeavstemmingen og avgjør spørsmål av prinsipiell karakter. Valgstyret skal føre protokoll i forbindelse med gjennomføring av folkeavstemmingen. Eventuelle klager behandles av valgstyret.

Rådmannen delegeres myndighet til å avgjøre spørsmål av ikke prinsipiell karakter og alle praktiske spørsmål vedrørende gjennomføring av folkeavstemmingen slik:

- Innhenting av manntall og hvordan det skal ligge ute for offentlig ettersyn
- Det opprettes en stemmekrets for hele kommunen med stemmelokale i Grue rådhus
- Utforming av stemmesedler, produksjon
- Oppnevning av stemmemottakere og øvrige valgfunksjonærer
- Organisering av stemmegivningen, prøving av stemmegivning og stemmesedler
- Opptelling, protokollering mv.
- Kunngjøringer og informasjon om prosessen og resultatet
- Stemmerett ved folkeavstemmingen har de som har stemmerett ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg, jf. valgloven § 2-2, likevel slik at skjæringsdato for hvorvidt personer som ikke er norske statsborgere, men som for øvrig fyller stemmerettsvilkårene, settes til 30.6.2016, (jf paragrafens 2.ledd).
- Videre betinger stemmerett at velgeren vil ha fylt 18 år innen utgangen av kalenderåret da folkeavstemmingen holdes, dvs. 2016, (jf valgloven § 2-1).
- Det innhentes manntall med skjæringsdato 30.6.2016, som legges til offentlig ettersyn i tråd med valglovens § 2-6 og behandle krav om retting i tråd med

valglovens § 2-7 og § 2-8.

- Valglokalet er åpne for stemmegivning i uke 35 fra og med mandag 5.9. til og med søndag 11.9., innenfor åpningstidene mandag til fredag fra 10-19 og lørdag og søndag fra 10-14, på følgende stemmesteder:
- Servicetorget, Grue rådhus.
- Stemmegivning gjennomføres 1 dag i uke 35 til fastsatt tid på Grue sykehjem
- Valgdag settes til mandag 12.9.2016 med åpningstid kl. 10.00 – 19.00.
- Ambulerende stemmegivning tilbys i uke 35 for de som på grunn av sykdom eller funksjonshemming ikke kan bevege seg utenfor hjemmet, etter behov og søknad innen mandag 29.8.2016.kl.15.00.
- Stemmer avgitt ved brevpost godkjennes ikke. Jf. Valgloven 8-2 (4).
- Valgstyret er ansvarlig for opptelling av stemmesedler og skal foregå under deres tilsyn. Rådmannen utpeker personell til å forestå selve opptellingen som skal gjennomføres i minst to omganger i løpet av mandag 12.9. i rådhuset, med sikte på å ha resultatet klart innen 12.9.2016 i klokken 22.00. Når protokoll med avstemmingsresultatet foreligger, kunngjøres dette på kommunens hjemmeside.
- Stemmetallene telles og summeres slik at resultatet vises for kommunen samlet, med antall og prosentvis fordeling for svaralternativene.
- Protokoll med avstemmingsresultatet fremlegges valgstyret for godkjenning 19.9.2016.
- Valgstyrets innstilling fremlegges kommunestyret for godkjenning 26.9.2016.
- Kommunestyret behandler fornyet sak om kommunereform i kommunestyremøte den 26.9.2016.
- Utgifter til gjennomføring av folkeavstemming dekkes over budsjett 2016, innenfor rammen av kr 100.000,-.

1. Samtidig med en folkeavstemming gjennomføres også en innbyggerundersøkelse.

Behandling i Formannskapet 09.05.2016:

Helle Oltedal fremmet følgende forslag til innstilling:

1. Grue Arbeiderparti ønsker at kommunestyret vedtar at Grue kommune velger å fortsette som egen kommune, og stopper alt videre arbeid relatert til kommunesammenslåing.
2. Grue Arbeiderparti ønsker at kommunestyret vedtar et retningsvalg som forelegges fylkesmannen - hvor retningsvalget er å bestå som egen kommune.

Ordføreren går for rådmannens innstilling punkt 3 ved at det skal gjennomføres en rådgivende folkeavstemning med minst 50% oppslutning.

Votering:

Forslaget fra Oltedal ble votert mot ordførerens forslag.

Oltedals forslag ble vedtatt med 5 mot 2 stemmer.

FS- 035/16 Vedtak:

1. Kommunestyret vedtar at Grue kommune velger å fortsette som egen kommune, og stopper alt videre arbeid relatert til kommunesammenslåing.
2. Kommunestyret vedtar et retningsvalg som forelegges fylkesmannen - hvor retningsvalget er å bestå som egen kommune.

Saksordfører: Helle Oltedal

Behandling i Kommunestyret 23.05.2016:

Før kommunestyret ble satt, var assisterene fylkesmann Anne Cathrine Fossum og prosessveileder Marit Gilleberg invitert til å gi en nærmere informasjon og om målene for kommunereformen.

Ola Rostad fremmet følgende forslag på vegne av Felleslista:

"Det avholdes rådgivende folkeavstemming i Grue kommune. Det forutsettes minst 50% valgdeltakelse for at avstemmingen skal være rådgivende. Rådmannens innstilling til gjennomføring av folkeavstemming følges.

Spørsmål:

1. Er du for eller imot kommunesammenslåing?
2. Hvis det blir kommunesammenslåing, hvilket alternativ ønsker du?

(Avkryssing med to alternativ: Solør-alternativet eller Kongsvinger alternativet)"

Kaja Sillerud Haugen fremmet følgende tilleggsforslag fra Grue AP:

1. Grue Arbeiderparti ønsker at folkeavstemmingen avlyses. En folkeavstemming er ressurskrevende, og vi stiller spørsmål om nødvendigheten av en slik avstemming når det ikke er endringer i dagens kommunegrenser.
2. Grue Arbeiderparti ønsker at det arbeides videre med å se på ulike alternativer hvor Grue kommune kan fortsette som egen kommune.

Voting:

Formannskapetets innstilling sammen med tilleggsforslag fra Arbeiderpartiet v/Kaja Sillerud Haugen ble votert mot forslaget fra Felleslista v/Ola Rostad.

Formannskapetets innstilling med tilleggsforslag fra Sillerud Haugen ble vedtatt med 11 mot 8 stemmer.

KS- 053/16 Vedtak:

1. Kommunestyret vedtok at Grue kommune velger å fortsette som egen kommune, og stopper alt videre arbeid relatert til kommunesammenslåing.

2. Kommunestyret vedtar et regningsvalg som forelegges fylkesmannen - hvor retningsvalget er å bestå som egen kommune.
3. Kommunestyret ønsker at folkeavstemmingen avlyses. En folkeavstemming er ressurskrevende, og vi stiller spørsmål om nødvendigheten av en slik avstemming når det ikke er endringer i dagens kommunegrenser.
4. Kommunestyret ønsker at det videre arbeides med å se på ulike alternativer hvor Grue kommune kan fortsette som egen kommune.

Sakens dokumenter:

Medvirkning og innbyggerdialog (Vedlegg)

KS-43/14 Utredning – kommunestruktur 15.9.2014. vedtakets punkt 3.

KS-96/15 Kommunereformprosess i Grue kommune 14.12.2015.

KS-24/16 Kommunereformen – valg av alternative sammenslåingsalternativer for Grue 11.4.2016.

Utredning av kommunestruktur i Glåmdalsregionen oktober 2015.

Resultat av innbyggerundersøkelsen i Grue og de øvrige kommunene i Glåmdalen.

Referat fra nabosamtaler med Våler, Åsnes og Kongsvinger kommuner.

Saksopplysninger:

Kommunestyret vedtok i sak 43/14 pkt. 3 at «Grue vil avholde en rådgivende folkeavstemming når resultatet av utredningen foreligger.».

Kommunestyret vedtak 96/15 om framdriftsplan for gjennomføring av det videre arbeidet med kommunereformen i Grue at rådgivende folkeavstemming gjennomføres innen 1.5.2016.

Innledende nabosamtaler ble gjennomført innen 1.3.2016 i tråd med framdriftsplanen. På bakgrunn av disse samtalene ble det lagt fram sak i kommunestyrets møte 11.4.2016 om valg av alternative sammenslåingsalternativer for Grue, og at opprinnelig vedtatt framdriftsplan for kommunereformen opprettholdes. Formannskapet vedtok i sitt møte 30.3.2016 en utsettelse av prosessen med folkemøter og rådgivende folkeavstemming til høsten, men dette fikk ikke flertall i kommunestyret 11.4.2016. Bakgrunnen for forslaget om utsettelse til høsten berodde på et behov for grundighet i prosessen og debatt om de ulike alternativer. Uansett måtte kommunestyret ha behandlet saken på nytt etter folkeavstemmingen til høsten og før fylkesmannens frist den 1.10.2016. Innen 1.7.2016 må Grue kommunestyre fatte et begrunnet vedtak hva gjelder Grue kommunes retningsvalg i kommunereformprosessen. Vedtaket skal basere seg på en utredning hvor de ulike alternativer er vurdert ut fra et langsiktig behov (2040) for gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Vedtaket skal si om og eventuelt hvem kommunene ønsker å slå seg sammen med.

Høsten 2015 ble utredningen av kommunestruktur i Glåmdalsregionen ferdig. Denne ble presentert for kommunestyret, tillitsvalgte og ansatte/ledere 16.11.2015.

Innbyggerundersøkelsen ble gjennomført i november 2015 og resultatene presentert primo

januar 2016.

Innledende nabosamtaler ble gjennomført innen 1.3.2016. Åpne folkemøter ble gjennomført 2. og 10. mai 2016 og et eget møte med invitasjon av representanter for lag og foreninger ble gjennomført 27.4.2016.

Denne saken omhandler gjennomføring av kommunestyrets vedtak om rådgivende folkeavstemming og innbyggerundersøkelse.

Om folkeavstemming og innbyggerundersøkelse:

Fremgangsmåten ved innbyggerhøring om endring av Grue kommunes grenser, er regulert i Inndelingslova (Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser – L. 15.6.2001 nr. 70), hvor det i § 10, sies at «*Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.*»

Kommunene står altså fritt til å velge type innbyggerhøring, og i loven er ikke det ene alternativet foretrukket som bedre enn det andre.

Det er kommunestyret som sitter med ansvaret og må ta en selvstendig avgjørelse om framtidig kommunestruktur. Det viktigste for politikerne er å få et best mulig beslutningsgrunnlag. En folkeavstemning kan være et godt verktøy for å la innbyggerne gi råd til kommunestyret, hvis forutsetningene ligger til rette for det. Det forutsetter at oppslutningen blir høy, og at det er to klare alternativer å velge mellom, for eksempel: «ja til den nye kommunen» – eller «nei til den nye kommunen». Alternativene bør ha klare begrunnelser for fordeler og ulemper ved seg, slik at innbyggerne har et grunnlag for sitt råd til politikerne, og voteringsrunnlaget må sikres en bredest mulig forankring i befolkningen, før folkeavstemningen.

Det er ikke klart hvilke(n) kommune(r) det kan være aktuelt for Grue å slå seg sammen med på nåværende tidspunkt. Kommunestyrets vedtak 11.4.2016 åpner opp for tre alternativer; egen kommune, bygge ny kommune med Kongsvinger kommune og eventuelt andre nabokommuner med Kongsvinger eller Solør-kommune (Grue og Åsnes og eventuelt Våler). Avstemningen må derfor ta hensyn til at dette kompliserer selve stemmeseddelen og valget for den enkelte. Det anses for å være en fordel om stemmeseddelen er presis for å unngå misforståelser og feilkilder når innbyggerne skal gi sitt råd til kommunestyret. Når det gjelder valgoppslutningen, var den ved sist kommunevalg i Grue på om lag 58 %. I Statistisk sentralbyrås oversikt over lokale folkeavstemninger i landet, valgdeltagelse i prosent de siste 25 årene, ligger den på 37,6 %.

Inndelingslovens § 10, 2. setning sier: «*Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.*». Andre typer innbyggerhøringer gir mulighet til å stille flere spørsmål enn det er mulig å gjøre i en folkeavstemming, og det er mulig å be innbyggerne om å ta stilling til en rekke påstander ved gradere uenighet/enighet til påstanden på en skala fra 1 til 6. Innbyggerundersøkelsen i regi av Sentio hadde en slik struktur. Det er også gjennomført to folkemøter om saken, i tillegg til et eget møte med lag og foreninger.

Et råd til politikerne bør være representativt. «Representativ» innebærer at man ved å se på meningene til et utvalg av befolkningen, kan si noe om meningen til hele befolkningen med relativt stor sikkerhet. En folkeavstemming gir også et slikt utvalg. Dersom de fleste innbyggerne deltar i avstemningen, er det sannsynlig at det de mener, stemmer godt med det hele befolkningen mener. Når færre enn 40-50 % deltar er det vanskeligere å vite noe om det. I en spørreundersøkelse fortsetter man å henvende seg (ringe) til mange nok har svart fra hver geografisk del av kommunen (postnummer), mange nok i ulike aldersgrupper, mange nok av hvert

kjønn, osv. Derfor kan man med høy statistisk sannsynlighet si at et utvalg på selv noen få hundre personer er representative for hele befolkningen.

Om folkeavstemming

Kommunelovens § 39 b inneholder bestemmelser om lokale folkeavstemminger i punkt 1: «Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal avholdes rådgivende lokale folkeavstemminger.». Kommunene står i prinsippet fritt til å bestemme både gjennomføring og manntall selv. Av hensyn til gjennomføringen og resultatet er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i valglovgivningen. Blant annet at det skal være feilfritt og sikker gjennomføring av hemmelige og frie valg.

Følgende spørsmål må kommunestyret ta stilling til ved gjennomføring av folkeavstemmingen:

- At det skal være folkeavstemming
- Hva det skal stemmes over
- Når, hvor og hvordan stemmegivingen skal skje
- Hvem som har stemmerett
- Manntall
- Valgets gyldighet
- Politisk behandling av resultatet
- Finansiering av avstemmingen
- Hvem som har det overordnede ansvar for gjennomføring av valget
- Hvor stor valgdeltakelse anses å være tilfredsstillende

Hva kan delegeres til rådmannen?

- Innhenting av manntall og hvordan det skal ligge ute for offentlig ettersyn.
- Utforming av stemmesedler, produksjon.
- Oppnevning av stemmemottakere og øvrige valgfunksjonærer.
- Organisering av stemmegivingen, prøving av stemmegivning og stemmesedler.
- Opptelling, protokollering mv.
- Kunngjøringer og informasjon om prosessen og resultatet.
- Klagesaksbehandling.
- Øvrige enkeltheter ved gjennomføringen

Tiden som er tilgjengelig for gjennomføring av folkeavstemming er ikke tilstrekkelig dersom det skal skje før formannskapetets behandling 6.6.2016. Fristen for oversendelse av kommunestyrets vedtak om kommunereformen til Fylkesmannen i Hedmark er 1.7.2016. Innenfor denne perioden er det vedtatt møteplan for aktuelle politiske organer i Grue, med kommunestyremøter 23.5 og 20.6. som gir kun gir en måned til politisk behandling og praktisk gjennomføring av en folkeavstemming. Det er en forutsetning at gjennomføringen skjer mest mulig i tråd med valglovens bestemmelser, tidligere praksis for valggjennomføring i Grue, samt de rammer for gjennomføringen og den myndighet som foreslås gitt valgstyret og rådmannen i forslaget til vedtak. Det er ikke praktisk mulig å gjennomføre en folkeavstemming innenfor denne tidsfristen.

Følgende tidsplan er det tidligste som kan legges til grunn for gjennomføring av en folkeavstemming i Grue kommune:

9.5. formannskap: Forslag om rammer for gjennomføring av folkeavstemming, fullmakter til valgstyret og rådmann.

23.5. kommunestyret: Vedtak om rammer for gjennomføring av folkeavstemming, delegering til valgstyre og rådmann.

24.5. Bestilling av manntall fra Skatt Øst med godkjenning fra kommunestyret

Primo juni – levering av trykt manntall fra Evry

6. juni formannskapet behandler sak om kommunereform

20.6. kommunestyret vedtar sak om kommunereform

Innen 1.7. oversendelse av sak til fylkesmannen.

Uke 35 Gjennomføring av ambullerende stemmegiving

5.-11.9. Stemmegiving ved vedtatt(e) valgkrets(er)

12.9. valgdag

12.9. Opptelling og offentliggjøring av resultat

19.9. formannskapsmøte (nytt tidspunkt ifht plan): Godkjenne valget

26.9. kommunestyret (nytt tidspunkt ifht plan): Godkjenne valget

Etter at henholdsvis formannskap og kommunestyre har behandlet sak om godkjenning av valg behandles fornytt sak om kommunereform i samme møte jfr. Kommunestyrets møte 20.6.

Det er med andre ord ikke praktisk mulig å gjennomføre en papirbasert folkeavstemming før kommunestyret skal fatte sitt vedtak 20.6. Det må også legges til rette for dialog med innbyggerne og gi innbyggerne nødvendig tid til å sette seg inn i hva endring av kommunestruktur eventuelt vil bety. Alternativene det skal stemmes over må også være presise.

Hvilke spørsmål kan være aktuelle ved en folkeavstemming? Hva skal det stemmes over?

Det anbefales at det skal stemmes over framstår klare og enklest mulig for innbyggerne.

Rådmannen foreslår at det utarbeides en seddel med to spørsmål. Det ene er et spørsmål om du er for eller imot kommunesammenslåing. Og det andre spørsmålet: Hvis det blir kommunesammenslåing, hvilket alternativ ønsker du?

Hvem har stemmerett?

Spørsmålet dreier seg både om alder og tilknytning til kommunen. Valgloven opererer med to sett av kriterier for å ha stemmerett som gjelder for henholdsvis stortingsvalg og valg til kommunestyre/fylkesting. Ved stortingsvalg har norske statsborgere som vil ha fylt 18 år innen utgangen av valgåret, ikke har mistet stemmeretten etter Grunnloven § 53 og som er, eller har vært, folkeregisterført som bosatt i Norge, stemmerett. Ved valg til kommunestyre og fylkesting har i tillegg personer som ikke er norske statsborgere, men som for øvrig fyller vilkårene, stemmerett dersom de har stått innført i folkeregisteret som bosatt i Norge de tre siste årene før valgdagen eller er statsborger i et annet nordisk land og er blitt folkeregisterført som bosatt i Norge senest 30. juni i valgåret. For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet. Det foreslås å legge kriteriene for stemmerett ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg til grunn for hvem som skal ha stemmerett ved folkeavstemningen, (jf. valgloven § 2-2). Dette krever likevel en presisering i forhold til stemmerettsvilkårene som er nedfelt i denne bestemmelsen, for personer som ikke har norsk statsborgerskap, men som for øvrig fyller vilkårene. Som det er redegjort for i foregående avsnitt, er folkeregisterføringen *pr. 30.juni i valgåret* avgjørende for hvorvidt statsborgere i et annet nordisk land får stemmerett. Når det gjelder andre med utenlandsk statsborgerskap, vurderes hvorvidt de tilfredsstiller kravet til registrert botid i Norge *før valgdagen*. Disse skjæringstidspunktene lar seg ikke praktisere ved folkeavstemningen innenfor de rammene som trekkes opp i denne saken. Det foreslås derfor at skjæringsdato også for utenlandske statsborgere settes til 30.6. d.å., tilsvarende datoen som foreslås for oppsett av manntallet generelt, se nærmere i eget punkt nedenfor.

Når det gjelder stemmerettsalder ved folkeavstemming står kommunen fritt til å avgjøre dette selv. Den alminnelige stemmerettsalderen i landet er 18 år, slik det også har vært praktisert i Grue

kommune. I noen norske kommuner har det etter søknad til Kommunal- og regionaldepartementet vært gitt dispensasjon fra stemmerettsalderen, og tillat for 16 åringer å stemme, som en prøveordning. Grue kommune har ikke fått delta i slik ordning. Spørsmålet er da om den stemmerettsalderen Grue kommune hittil har praktisert, skal fravikes ved folkeavstemmingen. Ved alle valg må resultatet bæres både av de med og uten stemmerett, det gjelder også ved en folkeavstemming, og ett sted må aldersgrensen settes. Spørsmålet involverer en rekke prinsipielle og praktiske forhold som innvirker både på planlegging og gjennomføring av avstemmingen, som det ikke anses mulig å få grundig nok behandlet innenfor den korte tiden som er tilgjengelig. Et eksempel er den informasjon som er nødvendig at stemmegiver har, før vedkommende kan danne seg en selvstendig mening. Ved stortings- og kommunevalg rettes informasjonsstrømmen inn mot ungdom, både i media og i skolen på en annen måte enn det ville være mulig å få til ved denne anledning. Et annet moment er at en senket stemmerettsalder i folkeavstemmingene, ikke har gyldighet ved neste Stortings- eller kommunevalg uten dispensasjon fra departementet, hvilket ville bety at noen som stemmer i folkeavstemmingen ikke får stemmerett ved neste valg om et drøyt år. Og endelig, folkeavstemmingen er kun rådgivende, slik at stemmegivningen har noe svakere vekt, ved at resultatet ikke blir en direkte følge av avstemmingen, som ved valg av partier og personer til Storting og kommunestyre. Rådmannen mener på denne bakgrunn at man bør ha 18 års stemmerettsalder ved folkeavstemmingen.

Manntall og skjæringspunkt

Det er skatteetaten som er folkeregistermyndighet i Norge og som har de opplysninger som er nødvendige for å lage et manntall (oversikt over stemmerettsberettigete personer pr. en gitt dato). Ved ordinære valg er det departementet som innhenter nødvendige manntallsopplysninger fra folkeregisteret og legger dem inn i det sentrale elektroniske valgsystemet (EVA) som alle kommuner har tilgang til. Kommunene bruker EVA til å produsere og sende ut valgkort, samt i forbindelse med forhåndsstemmegivning, opptelling og rapportering. Noen kommuner har deltatt i forsøk med å bruke EVA i forbindelse med ordinær stemmegivning (valgting), men dette gjelder ikke Grue kommune.

Departementet er forespurt om det er mulig for kommunene å bruke EVA i forbindelse med folkeavstemming. Svaret på dette har så langt vært negativt, blant annet begrunnet med at EVA ikke har funksjonalitet for folkeavstemming.

Innhenting av manntall over stemmeberettigede skjer fra skattemyndighetene. Krav om retting, innføring av stemmeberettigede og underretning om endringer i manntallet mv, skal skje overensstemmende med valglovens kapittel 2.

Prosedyren ved innhenting av manntall ved folkeavstemminger er at det sendes søknad til lokalt skattekontor (for Grues del Skatt Øst) om tillatelse til produksjon av manntall. Når slik tillatelse foreligger, må det sendes en bestilling til Evry, som produserer manntallet. Evry trenger informasjon om hvordan manntallet skal deles inn i kretser evt. samlektretser, skjæringsdato og hvem som skal ha stemmerett.

Når det gjelder ordinære valg sier valgloven § 2-4: "Stemmeberettigede som er registrert med bostedsadresse i Norge, skal føres inn i manntallet i den kommunen der de var folkeregisterført som bosatt den 30. juni i valgåret." Denne datoen benevnes skjæringsdato. Når det gjelder den mulige kommende folkeavstemmingen, må det velges en skjæringsdato ved et månedsskifte som passer best mulig i forhold til tidspunktet for folkeavstemmingen. Med hensyn til at manntallet bør ligge ute til offentlig ettersyn lengst mulig og med hensyn til at det vil ta noe tid å produsere manntallet etter at det er bestilt. Det sist mulige månedsskifte vil dermed være pr. 30.6. som foreslås som skjæringsdato for manntallet ved folkeavstemmingen.

Når og hvor skal avstemming skje

Når og hvor stemmegiving skal skje, dreier seg om praktisk mulighet for stemmeberettigede til å

få avgitt sin stemme. Dette omfatter spørsmål om hvilke dager det skal tilbys stemmegivning, stemmesteder, ambulerende stemmegivning, eventuell adgang til brevavstemning og forhåndsstemmegivning. Det antas ikke realistisk å benytte samme stemmeorganisering som ved kommune- og stortingsvalg, hvor det oppnevnes politisk valgte stemmestyrer i 5 valgkretser, samt å ha en lang periode med forhåndsstemming. Det ville kreve et større apparat til organisering, opplæring, logistikk og sikkerhet enn det som er tilrådelig innenfor gjeldende tidsramme.

Anbefalingen er derfor på å la folkeavstemningen foregå på ett stemmested i kommunen, innenfor én uke mandag til søndag, og bruke servicetorget i rådhuset som stemmested. Åpningstiden settes til kl. 10-19, (10-14 på lørdag og søndag). Siden valgloven formelt ikke gjelder ved folkeavstemning er det ikke noe i veien for at flere stemmekretser kan stemme i samme lokaler.

Samtidig foreslås å tilby ambulerende stemmegivning samme uke etter en nærmere angitt tidsplan. Stemmegivning 1 dag på Gruesykehjem uke 35. Her kan også andre enn pasienter møte, om ordinært stemmested eller stemmetidspunkt ikke passer.

Stemmemottakere kan i det vesentlige rekrutteres blant kommunens ansatte. Det må påregnes kostnader til lønn og overtid som en følge av dette.

Forhåndsstemmegivning og brevstemmer

Det foreslås ikke å organisere for forhåndsstemming. Dette anses ikke nødvendig så lenge det gis mulighet for at stemmegivningen kan foregå i en uke.

Valglovens § 8-2 (4), åpner for at velgere som oppholder seg i utlandet og som ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker, kan avgi stemme pr. post. Dette foregår ved ordinære valg i hovedregel ved norsk utenriksstasjon for å sikre legitimasjon og at dette foregår frivillig og hemmelig, i tråd med valglovens bestemmelser. Rådmannen legger til grunn at det ved denne folkeavstemningen ikke vil være mulig med samme eller annen tilfredsstillende sikker organisering, og anbefaler derfor at poststemmegivning ikke tillates.

Prøving av stemmegivning og stemmesedler, opptelling, protokollering mv.

Av behovet for kontroll med stemmegivning opp mot manntall og føring av protokoll, foreslås opptellingen gjennomført mandag 12.9. etter at stemmelokalet er stengt. Avstemmingsresultatet vil fremkomme for kommunen samlet.

Kapittel 10 i valgloven gir detaljerte bestemmelser om godkjenning av stemmesedler, opptelling og protokollering. Det anses å være hensiktsmessig å følge disse bestemmelsene så langt det er relevant.

Valgets gyldighet, evt. klage

Resultatet av folkeavstemningen skal være rådgivende, slik at kommunestyret står fritt til å fatte vedtak om det spørsmål folkeavstemningen har behandlet.

Ved ordinære valg har alle som har stemmerett klagerett. Dersom klagen gjelder spørsmål om stemmerett eller adgangen til å avgi stemme, har også den som ikke er blitt manntallsført klagerett. Klagen skal være skriftlig og fremsettes senest 7 dager etter valgdagen til valgstyret. Departementet er øverste klageinstans. Det bør gis tilsvarende klageadgang også ved folkeavstemningen overensstemmende med valglovens kapittel 13.

Ved ordinære valg skal det nyvalgte kommunestyret treffe vedtak om kommunestyrevalget er gyldig. Kommunestyret skal kjenne valget ugyldig hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene og som det ikke er mulig å rette. Departementet vil i så fall påby omvalg. Ettersom det her er snakk om en rådgivende folkeavstemning der selve vedtaket skal gjøres av kommunestyret anses det som unødvendig å etablere en egen prosedyre for å prøve valgets gyldighet.

Politisk behandling av resultat

Resultatet av en rådgivende folkeavstemming vil bli offentlig når protokollen fra opptellingen foreligger. Det er denne protokollen som er grunnlaget for valgstyrets og kommunestyrets godkjenning. Se tidsplan over.

Hvor stor valgdeltakelse anses å være tilfredsstillende

Som nevnt over er valgdeltakelsen lavere ved folkeavstemminger enn ved ordinære valg. Det vises blant annet til de 23 folkeavstemmingene som ble gjennomført 25.4.2016. Selv de kommunene som gjennomførte folkeavstemming samtidig med kommunevalget høsten 2015 hadde lavere valgdeltakelse på folkeavstemmingen enn kommunevalget. Hvor stor valgdeltakelse bør det være for at kommunestyret skal legge denne til grunn som råd ved sin beslutning? Valgdeltakelsen i Grue var ca. 58 % ved siste valg. Man kan dermed ikke forvente høyere valgdeltakelse enn dette. Rådmannen mener dermed at valgdeltakelsen bør være over 50 % for at den skal kunne gi et representativt bilde av innbyggernes syn på spørsmålet om kommunereform.

Hvordan skal kommunestyret forholde seg til resultatet i eventuelt andre kommuners folkeavstemminger?

Det er på nåværende tidspunkt ikke klart hvilke andre kommuner som skal avholde folkeavstemminger eller lignende. Resultatene fra de 23 avstemmingene 25.4.2016 viser at det er tvetydighet mellom kommunene og at det kan by på utfordringer å analysere resultatene i etterkant og som råd til kommunestyrets endelige vedtak.

Midler

Det er ikke budsjettetert med midler til gjennomføring av denne folkeavstemmingen. Det anslås at utgiftene kan utgjøre ca. kr. 100.000,-. Rådmannen foreslår at dette må innarbeides i budsjettjusteringen ved 2. tertial.

Valgstyrets myndighet og delegering til rådmannen

Etter valgloven skal det være et valgstyre i hver kommune som skal stå for den praktiske gjennomføringen av valg til storting, fylkesting og kommunestyre. I Håndboka for Grue kommune under «Prinsipper for ansvar og myndighet i politisk modell», sist revidert 19.10.15, er formannskapet gitt oppgave som Valgstyre etter valgloven.

Av tidsmessige grunner anbefales at kommunestyret i sitt vedtak, samtidig delegerer til rådmannen, ansvaret for å avgjøre ikke prinsipielle spørsmål og alle de praktiske enkeltheter ved gjennomføring av folkeavstemmingen.

Hvor rådgivende er en folkeavstemming?

Man bør vurdere hvor godt egnet en folkeavstemming er som høringsmetode i forbindelse med kommunesammenslåinger. Ulike høringsmøter kan ha ulike effekter på beslutningsprosessene. Valg av høringsmåte må derfor vurderes utfra hvilke krav som det er naturlig å stille til en høringsprosess. Dette dreier om hvorvidt den aktuelle høringsmåten bidrar til:

- å frembringe representativ informasjon
- å skape dialog
- at innbyggernes standpunkter bygger på kunnskap og innsikt
- å gi informasjon om styrken i innbyggernes standpunkter og hvilke argumenter som er utslagsgivende

Vedlagt følger et notat om ulike måter å høre innbyggernes syn på ved kommunestrukturspørsmål. Det er viktig at det er klare alternativer og at det har vært lagt opp til en bred informasjon og debatt i forkant av valget.

Alternativer til papirbasert folkeavstemming

Nedenfor beskrives alternativer til det å gjennomføre en papirbasert folkeavstemming; henholdsvis elektronisk folkeavstemming og en fornyet innbyggerundersøkelse/opinionsundersøkelse.

Elektronisk folkeavstemming:

Som eneste kommune i landet skal Spydeberg gjennomføre elektronisk folkeavstemming 23.5.2016. Det gjøres ved hjelp av Questback og SvarUt. Innbyggere over 16 år er stemmeberettiget og får brev i sin digipostkasse med passord som kan brukes en gang. Dersom de ikke har digipostkasse sendes brev i posten etter tre dager. Det gis blant annet mulighet til hjelp på valgdagen og det legges opp til ambulerende stemmegivning samt avstemming på institusjoner etc. Grue kommune har ikke innstallert SvarUt enda. En gjennomføring av elektronisk folkeavstemming før kommunestyrets vedtak i juni vil heller ikke være realistisk tidsmessig. Spydeberg har forberedt dette siden i fjor. På bakgrunn av dette anses ikke elektronisk folkeavstemming å være realistisk for Grue kommune verken før 30.6. eller innen 1. oktober.

Forny et innbyggerundersøkelse/opinionsundersøkelse:

Som det framgår av inndelingslovens § 10 hvor kommunestyret bør innhente innbyggernes sine synspunkt på forslag til grenseendring, kan dette skje ved folkeavstemming, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelse eller på annen måte. Ved en innbyggerundersøkelse vil man ved å spørre et utvalg av befolkningen i kommunen om ulike sider ved en grenseendring oppnå høyere representativitet.

Opinionsundersøkelser er en vanlig metode for å hente inn folks synspunkter og oppfatninger i forhold ulike spørsmål og problemstillinger. Opinionsundersøkelser kan legges opp slik at de gir et representativt inntrykk av befolkningens synspunkter med relativt små feilmarginer.

Slike undersøkelser forutsetter at man trekker et representativt utvalg av den befolkningsgruppen man ønsker å undersøke. I tillegg gir slike undersøkelser også muligheter for å fange opp mer nyansert synspunkter blant innbyggerne, f.eks. grad av sikkerhet, hvorfor de stemmer det ene eller andre, styrken i standpunktene, forutsetninger for å endre standpunkt o.l. Sånn sett kan en opinionsundersøkelse gi et mer representativt uttrykk for folkemeningen enn en folkeavstemming.

En ulempe kan være at spørsmålene i stor grad vil være forhåndsdefinerte, noe som kan medføre at undersøkelsen fokuserer på spørsmål som ikke innbyggerne er opptatt av. Dersom spørsmålene som stilles har vært lite debattert og fokusert på forhånd, kan man også her risikere å få lite gjennomtenkte svar, noe som innebærer at folk kan endre synspunkt etter hvert som de får satt seg grundigere inn i spørsmålene. Her kan postale spørreskjema eller nettbaserte spørreskjema ha en fordel i forhold til telefonintervju, ved at innbyggerne får bedre tid til å vurdere spørsmålene samtidig som det i større grad er muligheter for mer åpne spørsmål og svar. Det siste gir større muligheter for å fange opp synspunkter som ikke dekkes av de forhåndsdefinerte spørsmålene. Dersom man benytter spørreundersøkelse som alternativ til folkeavstemming, krever dette at dataene blir grundig analysert og kommunisert til innbyggerne. En innbyggerundersøkelse vil gi et mer representativt grunnlag for kommunestyret å fatte sitt vedtak på. Det forutsettes at spørsmålene er avklart med en gruppe utgått fra formannskapet. Dette krever også at man har et bevisst forhold til hvordan en spørreundersøkelse skal benyttes før den settes i gang. Dersom innbyggerne får en følelse av at resultatene ikke blir tatt hensyn til, eller at undersøkelsen blir benyttet for å forsøke å legitimere visse synspunkter, kan dette bidra til å skape mistillit og irritasjon blant innbyggerne.

Ved at opinionsundersøkelser gjør det mulig å få kjennskap til styrken i innbyggernes synspunkter samt årsaker og forutsetninger for å stemme det ene eller andre, kan dette bidra til å gi politikerne bedre muligheter for å ta egne beslutninger. Samtidig kan beslutningene begrunnes utfra, og ivareta, innbyggernes synspunkter.

I forhold til folkeavstemminger gir opinionsundersøkelser muligheter for innbyggerne til å uttrykke mer nyanserte synspunkter i forhold til en kommunesammenslutning, men de gir ikke uten videre et grunnlag for bedre dialog. Dersom opinionsundersøkelser skal fungere som et redskap for å styrke innbyggerdialogen, bør slike undersøkelser også gjennomføres i en tidlig fase av sammenslåingsprosessen. Spørsmål og synspunkter fra innbyggerne kan da danne grunnlag for dialog-, debatt- og informasjonstiltak i en senere fase.

I samarbeid med regionrådet ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse i november 2015. Resultatene forelå primo januar 2016. Kostnadene ved å gjennomføre en innbyggerundersøkelse avhenger av antall spørsmål/tid og antall intervju. Eksempelvis vil 400 intervju over 5 minutter koster kr. 56.200 eks mva. (pris fra Sentio). Færre intervju og kortere tid reduserer prisen. En går ut fra at det kan bli færre spørsmål ved en eventuell ny meningsmåling enn hva som var tilfelle i november 2015, og dermed kostnadene tilsvarende lavere.

Vurdering:

I henhold til inndelingslovens står kommunen fritt til å velge type innbyggerhøring. Grue kommunestyre har tidligere vedtatt at det skal gjennomføres en rådgivende folkeavstemming. På bakgrunn av dette kan en folkeavstemming i Grue tidligst gjennomføres etter sommerferien - se skissert framdriftsplan i saksutredningen. En alternativ til den tradisjonelle papirbaserte folkeavstemmingen er elektronisk folkeavstemming. Basert på saksutredningen over er det ikke aktuelt for Grue. Til det er tiden for knapp ifht øvrige forberedelser som må være på plass.

Et alternativ til folkeavstemming som innbyggerhøring slik at man rekker kommunestyrets behandling i juni er at det gjennomføres en fornyet innbyggerundersøkelse tett opp til møtet for eksempel i månedsskiftet mai/juni. En fornyet innbyggerundersøkelse vil være mer representativ for innbyggernes syn i spørsmålet om kommunestruktur og retningsvalg. Slik sett vil kommunestyret ha et bedre grunnlag og råd fra innbyggerne for å fatte den endelige beslutningen om retningsvalg.

Dersom man gjennomfører en folkeavstemming kan det uansett være nyttig samtidig å gjennomføre en innbyggerundersøkelse. Dette koster litt mer, men vil være et viktig supplement ved kommunestyrets endelige avgjørelse.

Økonomiske konsekvenser:

Nedenfor er en oversikt som viser utgifter ved de ulike alternativene. Dette må vurderes opp mot beskrivelsen av de ulike metodene som er gjengitt ovenfor.

Kostnader ved papirbasert folkeavstemming på en slik måte som skissert over antas å utgjøre ca. kr. 100.000,-.

Opinionsundersøkelse koster fra ca. 30.000 – 60.000 kroner avhengig av antall spørsmål og intervju.