



## Tingvoll kommune

Økokommunen –  
bedre løsninger for mennesker og miljø

Arkiv: 002  
Arkivsaksnr: 2014/639-24  
Saksbehandler: Olaug Haugen

### Saksfremlegg

| Utvalg        | Utvalgssak | Møtedato   |
|---------------|------------|------------|
| Formannskapet | 30/2015    | 28.04.2015 |
| Kommunestyret | 16/2015    | 07.05.2015 |

## Bruk av rådgivende folkeavstemming i arbeidet med kommunereforma i Tingvoll kommune

### Saksopplysninger

I denne saken ønsker administrasjonen å ta opp følgende forhold:

- Lovgrunnlag for lokal rådgivende folkeavstemming
- Fordeler og ulemper med rådgivende folkeavstemming
- Hva skal innbyggerne spørres om.
- Koordinering med nabokommuner
- Tidspunkt og gjennomføring av en evt. rådgivende folkeavstemming

### Lovhjemmel

Kommuneloven § 39b gir kommunene mulighet til å holde rådgivende lokal folkeavstemning, men utover det er det ikke gitt retningslinjer for avvikling av slike avstemninger, verken i kommuneloven eller valgloven.

I kommentarene til valgloven og i valghåndboka anbefales at prinsippene i valgloven følges i den utstrekning det er mulig, men det blir nødvendig med en del tilpasninger.

De fleste kommuner som vurderer sammenslåing velger å gjennomføre innbyggerhøringer i en eller annen form. Det er imidlertid ikke et lovbestemt krav at det skal gjennomføres innbyggerhøringer.

Bestemmelsen om innbyggerhøring finner du i [inndelingslova § 10](#). Du kan lese mer om bakgrunnen for bestemmelsen i [Ot.prp. nr. 41 \(2000-2001\)](#), se spesielt kapittel 5.4 *Høyering av innbyggjarane* og kapittel 12 *Merknader til dei enkelte paragrafane i lovutkastet*, under

omtalen av § 10. Departementet gir økonomisk støtte til gjennomføring av informasjonstiltak og innbyggerhøringer. Betingelsene for å få slik støtte kan du lese om [her](#).

Ordfører og rådmannskollegiet på Nordmøre ( Orkide) gjennomfører på oppdrag av kommunene en innbyggerundersøkelse om kommunereformen i mai/ juni 2015.

### **Fordeler og ulemper ved lokale rådgivende folkeavstemminger:**

Det kan være greit å kjenne til [kapittel 2. 1 Folkeavstemming](#) i Telemarksforsknings rapport "Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing?". Rapporten bygger på erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger (TF-notat nr. 35/2014)

Utdrag:

#### *2.1 Folkeavstemming*

*Folkeavstemming er som nevnt den tradisjonelle måten å innhente innbyggernes syn på en kommunesammenslåing. Selv om makten for å avgjøre sammenslåingsspørsmålet er lagt til kommunestyrene, har det vært mest vanlig med rådgivende folkeavstemming ved sammenslåing fordi spørsmålet er viktig for folk flest. I representative demokrati er valg og folkeavstemming den viktigste formelle kommunikasjonskanalen mellom styrende og styrte. Norge har imidlertid ingen sterk tradisjon for å benytte folkeavstemming som demokratisk virkemiddel. I andre land, som f.eks. Danmark, Sveits og USA, er dette et instrument som er benyttet i større grad.*

*Bruk av folkeavstemminger berører en del demokratiske problemstillinger som det kan være viktig å være oppmerksom på. Folkeavstemminger kan ha en tendens til å støtte opp om de motsetningsorienterte trekkene knyttet til politiske spørsmål. Det vil si at de ikke legger godt til rette for dialog og vurderinger av ulike sider av en sak av en sak hvor man i fellesskap og søker gode løsninger gjennom bred, omforent konsensus. Deltakelse i demokratiske prosesser blir gjerne sett på som viktig for å bidra til demokratisk læring, for å skape politisk engasjement og derigjennom bidra til å styrke og videreutvikle demokratiet. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt folkeavstemminger bidrar til å støtte opp om disse idealene. Gjennom folkeavstemming kan velgeren utføre sin deltakelse alene og for seg selv, uten en debatterende deltakelse. I dette ligger at avveininger i stemmeboksen ikke nødvendigvis er et resultat av dialog, og at mange kan ha vært passive tilhørere av eventuelle offentlige debatter i forkant.*

***Gjennom folkeavstemming har alle muligheter for å uttrykke sin mening, men folkeavstemminger innebærer at det er klare valgalternativ. I spørsmål om kommunesammenslutninger er alternativet ja eller nei. Folkeavstemminger kan være mindre egnet for å få fram meninger og bakgrunn for synspunkter samt styrken i disse. Ved lav valgdeltakelse kan det også reises spørsmål ved hvorvidt stemme-resultatet er representativt for innbyggernes syn. I slike tilfeller kan det være grunn til å stille seg spørsmål om hvilke synspunkter den store andelen som ikke stemte hadde. Var de positive, negative, usikre eller likegyldige?***

*Ved å gjennomføre en «politisk bindende» folkeavstemming overlater politikerne til innbyggerne å fatte en avgjørelse, selv som slike folkeavstemminger i utgangspunktet er rådgivende. Dersom politikerne gjennom dette frasier seg ansvaret, kan det også gjøre det vanskelig å få til politisk engasjement og debatt rundt spørsmålet, både mellom politikerne og mellom politikere og innbyggerne. Dette kan medføre liten bevissthet om hva som er*

*utfordringsbildet, målsetninger og effekter av en kommunesammenslåing, og at folkeavstemmingen blir en kanal for spesielt engasjerte interessegrupper.*

*Som grunnlag for å gjennomføre en folkeavstemming er det på forhånd viktig å gjennomføre en bred og inkluderende prosess der positive og negative sider ved ulike alternativer er belyst. Dette vil være en forutsetning for at innbyggerne skal kunne gjøre seg opp et veloverveid standpunkt. Dersom det er usikkerhet om hva en sammenslåing vil innebære, kan sannsynligheten for å stemme for den eksisterende situasjonen være større – «man vet man har, men ikke hva man får». Prosessen fram mot en folkeavstemming må derfor legge vekt på å få til en dialog om det framtidige utfordringsbildet, målene for framtidig utvikling og i hvilken grad man sammen kan løse felles utfordringer. Det vil være viktig å unngå at prosessen blir en «skyttergravsdebatt», der hver side kun er opptatt av finne argumenter for eller mot. En slik prosess kan også være uheldig.*

Rapporten kan leses i sin helhet her:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/kommunereform.no/kommunesammenslaaing\\_og\\_prosess\\_telemarksforskning\\_bab2.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/kommunereform.no/kommunesammenslaaing_og_prosess_telemarksforskning_bab2.pdf)

## **Hva skal en spørre innbyggerne om ?**

Det er en utfordring å avgrense spørsmålet som innbyggeren skal svare på gjennom en folkeavstemming.

Noen kommuner er tydelige på at en spør innbyggerne om JA/ NEI til kommunesammenslåing.

Noen kommuner stiller spørsmål også om hvilke kommuner innbyggeren ønsker at egen kommune skal slå seg sammen med, viss de har svart JA.

Noen kommuner stiller spørsmål om en gruppering av kommuner som en ønsker at egen kommune skal slå seg sammen med, viss de har svart ja.

Begge de siste spørsmålene forutsetter at det er interesse eller vilje hos definerte nabokommuner til sammenslåing med vår kommune. Der vi er i prosessen i dag har vi ikke slike avklarte alternativ. Vi kan ønske oss sammenslått med noen, men de er ikke sikkert de ønsker seg sammenslått med oss. Derfor må trolig alternativene avgrenses før en går til en evt. lokal rådgivende folkeavstemming, og dette må gjøres av de representative organene i kommunen – formannskap og kommunestyre.

Det hadde vært en stor fordel om aktuelle sammenslåingskommuner var koordinerte i dette arbeidet inkl når det er evt. aktuelt med en lokal folkeavstemming, og den konkrete spørsmåstillingen som skal reises. På Nordmøre er det enda uavklart hvilke kommuner som vil gjennomføre lokal rådgivende folkeavstemming, og når dette evt. skal skje. Averøy har signalisert at dette skal gjennomføres parallelt med kommunevalget 2015, mens Gjemnes kommune signaliserer at dette bør skje våren 2016 men at nytt kommunestyre etter valget skal ta stilling til dette. Sunndal kommune sier følgende om deres opplegg:

«Vi har gjennomført en innbyggerundersøkelse som skal være retningsgivende når kommunestyret skal ta stilling til hvilke alternativ de ønsker utredet (13. mai)

Det er selvsagt en forutsetning av partnerne også ønsker utredning av disse alternativene.

Når utredningene er gjennomført ser vi for oss at kommunestyret bestemmer hvilket alternativt som er aktuelt for oss og forutsatt enighet mellom de aktuelle kommunene vil vi gjennomføre en folkeavstemning der innbyggerne vil svare ja eller nei til dette alternativet der nei innebærer nullalternativet.

Vi ønsker altså ikke en folkeavstemning med flere alternativer.»

Sunddal ser for seg å gjennomføre sin lokale rådgivende folkeavstemning våren 2016.

Før det gjennomføres en evt. lokal rådgivende folkeavstemning bør kommunene ha et felles kunnskapsgrunnlag som er kommunisert til folkevalgte, ansatte og innbyggerne. ORKide vil i april gå ut i markedet å hente inn tilbud på analyser av ulike kommunegrupperinger på Nordmøre ala det Telemarksforskning gjennomfører nå i Romsdal. Dette analysearbeidet vil trolig ta ca 6 mnd.

Skal en slik analyse være gjennomført og kommunisert så er det tidligste tidspunktet for en lokal rådgivende folkeavstemning i Tingvoll februar 2016.

Tema for disse utredningene er:

- Helhetlig og samordna samfunnsutvikling
- Bærekraftige og robuste kommuner
- Gode likeverdige tjenester

En har mulighet til å utrede en regionkommune Nordmøre, og deretter kan kommunene selv velge mer geografisk avgrensede alternativ for delutredninger på disse temaene. Orkide må innen 10 mai 2015 identifisere delutredningene for Nordmøre, og da bør hver kommune ha fattet vedtak/ forankre dette i sine kommuner. I tråd med kommuneplanen, etter innspill fra folkemøtene i Tingvoll og dialog med en del nabokommuner, ser det ut til at følgende alternativer for utredning kan være interessante for Tingvoll:

- Tingvoll som egen kommune
- Kristiansund med omegnskommuner ( Tingvoll, Gjemnes, Averøy, Kristiansund + ev. Halså , Smøla og Aure)
- Sunddal med omegnskommuner ( Tingvoll, Sunddal, Nesset, Gjemnes)
- Nordmøre som en kommune

Disse alternativene forutsetter at de kommunene som er listet opp har interesse for å bli utredet sammen. Det må da den enkelte kommune ta stilling til. Er en eller flere kommuner ikke interessert i utredningen faller utredningsalternativet bort.

Økonomisk ramme for utredningsarbeidet:

Det er innhentet tilbud fra Telemarksforskning på en utredning tilsvarende den ROR har fått gjennomført. Kostanden er ca 560 000 for hele Nordmøre og 30 000 pr delutredning + mva. Orkide dekker ca 400 000 av denne kostnaden og resten blir fordelt mellom kommunene. Tingvoll kommune har også mottatt 200 000 ekstra i økonomisk støtte fra fylkesmannen der noe kan brukes til dette formålet. Dersom det innhentes utredningsalternativ på tvers av fylkesgrensene vil dette ha en høyere kostnad.

## **Gjennomføring av en rådgivende folkeavstemming**

Kommunestyret må ta stilling til en del prinsipielle og praktiske forhold rundt folkeavstemningen:

Dersom en skal avholde en lokal rådgivende folkeavstemming samtidig med kommunevalget høsten 2015 kan det bli mange valg å forholde seg til på samme dag.

I tillegg til kommunestyre- og fylkestingsvalg, skal det også avvikles kirkevalg 14. september. Med folkeavstemning i tillegg blir det 4 ulike valg å forholde seg til for velgerne. Rådmannen mener at det er for tidlig i prosessen å gjennomføre en lokal rådgivende folkeavstemning på dette tidspunktet.

**Manuell behandling:**

Departementets elektroniske valgsystem EVA er ikke tilrettelagt for folkeavstemninger, hvilket betyr at alt arbeid og registreringer må gjøres manuelt. Det kan skrives ut et eget manntall for folkeavstemningen og stemmeavgivningen gjennomføres i eget rom på stemmestedene på valgdagen. Dette utløser ekstra bemanning/ekstra ressurser som må innarbeides i økonomiplanen.

Det blir 1 seddel/forslag med spørsmål, og med avkryssingsalternativer. Kommunestyret tar stilling til spørsmål som skal stilles til innbyggerne i folkeavstemningen, og setter endelig dato for denne.

**Forhåndsstemmegivningen:**

Det er i prinsippet to måter å avgi forhåndsstemme ved valg på, enten ved brevstemmegivning eller ved vanlig forhåndsstemmegivning. Ved en folkeavstemning er det ikke mulig å gjennomføre normal tidligstemmegivning, utenriksstemming eller å avgi forhåndsstemme i andre kommuner, da det ikke finnes mottak for dette som ved ordinær valgavvikling. Dette må løses gjennom brevstemme, også innenriks, for de som ikke har mulighet for å avgi forhåndsstemme i egen kommune (ved servicekontoret). Det må settes en frist for når brevstemmene skal være levert. Disse stemmegivningene er ikke legitimasjonskontrollert, og kan dermed ikke godkjennes og telles før valget er avsluttet/kontrollert mot manntallet.

Det anbefales ellers at man følger de frister som er satt i forbindelse med kommunestyre- og fylkestingsvalget.

Merarbeid for stemmestyre og administrasjonen, ekstra bemanning og økonomiske konsekvenser må innarbeides i økonomiplanen.

Rådmannen tilrår at formannskapet blir oppnevnt til valgstyre for en evt. rådgivende lokal folkeavstemning og at valgstyret får fullmakt til å legge de administrative rammene rundt gjennomføring av en lokal rådgivende folkeavstemning.

### **Økokommunevurdering:**

Dersom innstillingen vedtas, vil denne saken ha

positiv

*Evt. merknader:*

nøytral  
negativ

|   |
|---|
| x |
|   |

|  |
|--|
|  |
|--|

effekt på kommunens arbeid som økokommune.

### **Rådmannens innstilling**

1. Tingvoll kommune ønsker at følgende alternativ kan bli utredet av regionrådet som kunnskapsgrunnlag for kommunereformen :
  - Tingvoll som egen kommune
  - Kristiansund med omegnskommuner ( Tingvoll, Gjemnes, Averøy, Kristiansund + ev. Halså , Smøla og Aure)
  - Sunndal med omegnskommuner ( Tingvoll, Sunndal, Nesset, Gjemnes)
  - Nordmøre som en kommune
2. Kommunestyret i Tingvoll vedtar at det skal gjennomføres en lokal rådgivende folkeavstemming om endring i kommunestruktur.

Den lokale rådgivende folkeavstemmingen gjennomføres i februar/ mars 2016.  
Kommunestyret bestemmer endelig dato.

Kommunestyret oppnevner formannskapet til valgstyre for den lokale rådgivende folkeavstemmingen og gir valgstyret fullmakt til å legge de praktiske rammene for gjennomføring av folkeavstemmingen.

Kommunestyret tar stilling til spørsmål som skal stilles innbyggerne i folkeavstemming

Kommunestyret tar på sjølstendig grunnlag stilling til kommunestrukturændring før sommeren 2016.

3. Kostnader til utredninger og veiledende lokal folkeavstemming må innarbeides i økonomiplanen.

### **Behandling i Formannskapet - 28.04.2015**

Representanten Sørheim fremmet følgende forslag til tilleggsalternativ:

Kristiansund sine omlandskommuner: Halså, Gjemnes, Averøy, Tingvoll  
I alternativ 3, Sunndal med 1,2 og 3 omlandskommuner

Det ble stemt over tillegget fra repr Sørheim som ble enstemmig vedtatt.  
Det ble stemt over innstillingen med tillegg som ble enstemmig vedtatt.

### **Vedtakk:**

1. Tingvoll kommune ønsker at følgende alternativ kan bli utredet av regionrådet som kunnskapsgrunnlag for kommunereformen :

- Tingvoll som egen kommune
  - Kristiansund med omegnskommuner ( Tingvoll, Gjemnes, Averøy, Kristiansund + ev. Halså , Smøla og Aure)
  - Sunndal med omegnskommuner ( Tingvoll, Sunndal, Nesset, Gjemnes) + Sunndal med 1,2 og 3 omlandskommuner
  - Nordmøre som en kommune
  - Kristiansund sine omlandskommuner: Halså, Gjemnes, Averøy, Tingvoll
2. Kommunestyret i Tingvoll vedtar at det skal gjennomføres en lokal rådgivende folkeavstemming om endring i kommunestruktur.

Den lokale rådgivende folkeavstemmingen gjennomføres i februar/ mars 2016. Kommunestyret bestemmer endelig dato.

Kommunestyret oppnevner formannskapet til valgstyre for den lokale rådgivende folkeavstemmingen og gir valgstyret fullmakt til å legge de praktiske rammene for gjennomføring av folkeavstemmingen.

Kommunestyret tar stilling til spørsmål som skal stilles innbyggerne i folkeavstemming

Kommunestyret tar på sjølstendig grunnlag stilling til kommunestrukturændring før sommeren 2016.

3. Kostnader til utredninger og veiledende lokal folkeavstemming må innarbeides i økonomiplanen.

### **Behandling i Kommunestyret - 07.05.2015**

Ivar Bølset, Ap la fram følgende forslag til endring:

*“Kulepkt 5 slettes.”*

Anne Kristin Løes, Ap la fram følgende forslag til endring i kulepkt 3:

*“Sunndal med omlandskommuner Gjemnes, Nesset og Tingvoll; Sunndal med omlandskommuner Nesset og Tingvoll; og Sunndal og Tingvoll som én sammenslått kommune”*

Det ble stemt punktvis under punkt 1:

1. Tingvoll kommune ønsker at følgende alternativ kan bli utredet av regionrådet som kunnskapsgrunnlag for kommunereformen:
- Tingvoll som egen kommune - **enstemmig**
  - Kristiansund med omegnskommuner (Tingvoll, Gjemnes, Averøy, Kristiansund + ev. Halså, Smøla og Aure) - **enstemmig**
  - Sunndal med omegnskommuner (Tingvoll, Sunndal, Nesset, Gjemnes) – stemt alternativt over innstilling og forslaget til representanten Anne Kristin Løes, hvor **forslaget ble enstemmig vedtatt.**
  - Nordmøre som en kommune – **vedtatt mot 3 stemmer**

- Kristiansund sine omlandskommuner: Halså, Gjemnes, Averøy, Tingvoll – det ble stemt alternativt over innstilling og forslaget til representanten Ivar Bølset, hvor 11 stemte for innstilling og 13 for forslaget. **Forslaget ble vedtatt.**
2. Kommunestyret i Tingvoll vedtar at det skal gjennomføres en lokal rådgivende folkeavstemming om endring i kommunestruktur.

Den lokale rådgivende folkeavstemmingen gjennomføres i februar/ mars 2016. Kommunestyret bestemmer endelig dato.

Kommunestyret oppnevner formannskapet til valgstyre for den lokale rådgivende folkeavstemmingen og gir valgstyret fullmakt til å legge de praktiske rammene for gjennomføring av folkeavstemmingen.

Kommunestyret tar stilling til spørsmål som skal stilles innbyggerne i folkeavstemming

Kommunestyret tar på sjølstendig grunnlag stilling til kommunestrukturændring før sommeren 2016.

3. Kostnader til utredninger og veiledende lokal folkeavstemming må innarbeides i økonomiplanen.

Det ble stemt over punkt 2 og 3 samlet som ble enstemmig vedtatt.

Det ble stemt over innstillingen med vedtatte endringer, som ble enstemmig vedtatt.

### **Vedtak:**

1. Tingvoll kommune ønsker at følgende alternativ kan bli utredet av regionrådet som kunnskapsgrunnlag for kommunereformen:
  - Tingvoll som egen kommune
  - Kristiansund med omegnskommuner (Tingvoll, Gjemnes, Averøy, Kristiansund + ev. Halså, Smøla og Aure)
  - Sunndal med omlandskommuner Gjemnes, Nettet og Tingvoll; Sunndal med omlandskommuner Nettet og Tingvoll; og Sunndal og Tingvoll som én sammenslått kommune.
  - Nordmøre som en kommune
2. Kommunestyret i Tingvoll vedtar at det skal gjennomføres en lokal rådgivende folkeavstemming om endring i kommunestruktur.

Den lokale rådgivende folkeavstemmingen gjennomføres i februar/ mars 2016. Kommunestyret bestemmer endelig dato.

Kommunestyret oppnevner formannskapet til valgstyre for den lokale rådgivende folkeavstemmingen og gir valgstyret fullmakt til å legge de praktiske rammene for gjennomføring av folkeavstemmingen.



Kommunestyret tar stilling til spørsmål som skal stilles innbyggerne i folkeavstemming

Kommunestyret tar på sjølstendig grunnlag stilling til kommunestrukturændring før sommeren 2016.

3. Kostnader til utredninger og veiledende lokal folkeavstemming må innarbeides i økonomiplanen.