Sykkylven kommune **Saksframlegg**

Dato: 03.03.2016 Saksbeh.: Njell Hoftun
Arkivref: 2014/760-2754/2016

Saksnr	Utval	Møtedato
	Kommunestyret	

Kommunereforma - spørsmål om folkerøysting

Rådmannen sitt framlegg til vedtak

Rådmannen vil tilrå at det vert gjennomført ei høyring der alle innbyggarane over 16 år får tilsendt spørjeskjema og gitt mogleheit til å delta. Det vert etablert ei nettløysing for enklast mogleg svar, samtidig som det vert opna for retur av papirskjema for dei som ynskjer det.

Spørsmål skal vere
- alder og kjønn (standard),
- ønska alternativ for framtidig kommuneorganisering (regionkommune, Stranda-Sykkylven eller halde fram som eigen kommune),
- foretrekt løysing dersom det vert tvungen samanslåing (for dei som vil halde fram åleine).

Høyringa skal gjennomførast snarast råd etter at godkjente intensjonsavtalar ligg føre og kommunestyret har gjort vedtak om høyringsform.

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Kommunestyret handsama den 25.januar vegval i kommunereforma (PS 7/16).

I vedtaket vart det tatt inn følgjande bestilling:

Administrasjonen får i oppdrag til neste kommunestyremøte å lage ei sak om mogleg folkeavrøysting.

Saksopplysning

Kommunestyret vedtok tre moglege alternativ for Sykkylven; Regionkommune, Stranda-Sykkylven eller å halde fram som eiga kommune.
I løpet av februar-mars vert det forhandla fram intensjonsavtalar med dei to samanslåingsalternativa. Intensjonsavtalane skal legge viktige rammer, avklare ein del prinsipielle spørsmål og gir føringar for fellesnemndene sitt vidare arbeid dersom samanslåing vert vedtatt i juni.

Begge forhandlingsprosessane vert leia av Sunnmøre regionråd. Forhandlingane skal avsluttast før påske.

Kommunestyret har tidlegare slutta seg til felles framdriftsplan for reformarbeidet i fylket. Følgjande fristar gjeld framover:

20.03. Frist for avslutting av forhandlingar
15.04 Frist for politisk handsaming av intensjonsavtalar
08.05 Frist for gjennomføring innbyggarhøyring eller folkerøysting
01.07 Frist for endeleg vedtak i reformsaka.

Fristane er sett ut frå praktiske omsyn med tanke på gjennomføring av prosessen. Vedtak før 1.juli løyser ut reformtilskott. Vedtak etter 1.juli gjer at reformtilskott fell bort.

Endring av kommunegrenser vert styrt av Inndelingslova. Lova si § 10 seier følgjande om høyring:

Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.

Når folkerøysting vert nytta i samband med spørsmål om kommunesamanslåing, er det tilrådd å følgje reglane i vallova så langt det praktisk let seg gjere.

Grunnlaget for folkerøysting/innbyggarhøyring er dei intensjonsavtalane som blir forhandla fram før påske, samt tredje alternativ å halde fram som eigen kommune.

Ut frå gjeldande fristar og framdriftsplan, samt behov for førebuingar, må røystinga/høyringa gjennomførast i mai.

Vurdering

Det sentrale er at innbyggarane vert høyrt, men kommunestyret står altså fritt til å velje høyringsform.

Val av metode er avhengig av kva informasjon frå innbyggarane kommunestyret ynskjer før dei gjer vedtak i saka.

-Kva kunnskap treng kommunestyret for å gjere det endelege valet i juni?
-Er det viktig at alle innbyggarane har fått høve til å seie sitt?
-Er det viktig at ein har eit best mogleg representativt bilde av folkemeininga?
-Er det viktig å kjenne til haldninga hos ulike aldersgrupper? Hos kvinner og menn?
-Er det interessant å vite kva innbyggarane ser på som nest best, om det vert brukt tvang?
-Korleis handtere låg valdeltaking i ei eventuell folkerøysting?
-Skal 16-åringane få delta i avgjerda?

Til spørsmål om 16-åringar, så har det i reformprosessen vore mykje fokus på at ungdom må takast med sidan det er dei som er framtida. Pr 1.januar 2015 var det i Sykkylven 6138 innbyggarar over 16 år, av desse var 321 mellom 16 og 18 år.
Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar (LNU) og Barneombodet har nyleg oppmoda kommunane til å la 16- og 17-åringar stemme ved ei slik folkeavstemming.
Sykkylven har tidlegare gjennomført spørjeundersøking på vidaregåande skule, altså ungdom mellom 16 og 19 år. Ei naturleg vidareføring vil vere å la 16- og 17-åringar delta i siste og avgjerande del av prosessen også. Ut frå dette, og med tanke på at reforma skal ha ein lang tidshorisont, minst 30 år, vert det tilrådd å sette aldersgrensa til 16 år, uavhengig av høyringsmetode.

OM ULIKE ALTERNATIV

Folkerøysting er ein grundig metode der alle røysteføre vert invitert til å delta. Røysting er heimla i kommunelova. I prinsippet står kommunen fritt til å bestemme både gjennomføring og manntal sjølv. Det vert likevel tilrådd at ein følgjer vallova om ein ynskjer å gjennomføre ei folkerøysting. Reglane gir detaljerte føringar for prosessen, men kan fråvikast dersom ein ynskjer det. Kommunane kan ikkje bruke det sentrale elektroniske valsystemet (EVA).
Det betyr etablering av eit valapparat til liks med eit kommuneval. Ein nyttar då kommunen sitt etablerte valapparat.

Det må mellom anna takast stilling til valdag, røystestader, førehandsrøysting, brevrøysting, utforming av røystesetlar, mm. Eventuelt kan alle praktiske detlajar delegerast til valstyret.

Spørsmål til valet må vere enkle, i prinsippet ja/nei-spørsmål. I Sykkylven sitt tilfelle tre konkrete alternativ der ein kryssar for eitt, eventuelt ja for eitt og nei for to.
I følgje fylkesmannen sin juridiske avdeling kan ein vurdere å ta med spørsmål om aldersgruppe på ein røystesetel, men ein må vere forsiktig med for detaljert gruppering jamfør krav om uavhengig og hemmeleg val. Fylkesmannen påpeikar at ei slik løysing fører valet meir over mot spørjeundersøking. Ein vil ikkje ha god kontroll med om det vert kryssa for rett aldersgruppe på røystesetelen. Ein må og vurdere korleis handtere dei som eventuelt ikkje svarar på alder.

Det kan berre haldast rådgjevande folkerøystingar. Erfaring frå kommunar som har gjennomført folkerøystingar tilseier at resultatet i praksis blir oppfatta som nokså nær bindande for kommunestyret, sjølv om det formelt ikkje er det. Dette reiser spørsmålet om korleis resultatet skal vektast ved låg valdeltaking? Skal ein sette ei grense for om resultatet skal gjerast bindande? Bø i Telemark har til dømes sagt av ved meir enn 50% valdeltaking skal resultatet vere bindande. Ved siste kommuneval var deltakinga i Sykkylven 60%.

Ei folkerøysting i samsvar med reglane i vallova kan vere utfordrande å gjennomføre på så kort tid. Om ein vel denne forma er det viktig å starte arbeidet i valstyret raskast mogleg etter kommunestyret har gjort sitt vedtak. Ein må truleg tillate valstyret å gjere ein del tilpassingar i gjennomføringa. Det kan til dømes vere avgjerd om førehandsrøysting, alt etter korleis ein tidsmessig kan klare å gjennomføre røystinga. Som nemnt innleiingsvis står kommunen i prinsippet fritt til å organisere og gjennomføre folkerøystinga (jfr. Kommunelova § 39).
Det avgjerande må vere at ein legg til rette for best mogleg valdeltaking, at valalternativa er eintydige og lette å forstå, og at ein sikrar prinsippet om hemmeleg val.

Folkerøysting kan ikkje gjennomførast elektronisk, då valsystemet som ein nyttar til ordinære val – EVA – ikkje kan nyttast til denne typen røystingar.

Samordning med andre kommunar er vurdert. I regionkommuneprosjektet er det nokre kommunar som har vedtatt folkerøysting, medan andre ikkje har gjort vedtak enno. Stranda kommune har ikkje teke stilling til høyringsmåte enno. I og med Sykkylven deltek i to forhandlingar kan det fort verte umogleg å samordne seg med alle partar. Samordning er ønskeleg, men bør delegerast til valstyret å avgjere ut frå kva som er praktisk mogleg å få til.

Kostnad er vurdert til å vere rundt 150.000,-. Dette ut frå ein gjennomgang av rekenskapen frå siste kommuneval som var rekneskapsført til ca 250.000,-. Ein har då forutsett lågare lønsutgifter grunna ein enklare prosess, bortfall av datakostnadar då elektronisk valsystem ikkje kan brukast, gjenbruk av innkjøpt materiell til kommunevalet, mindre reise- og kursutgifter og reduserte trykkekostnadar til røystesetlar.

Styrken med ei folkerøysting er at metoden gir alle likt høve til å seie si meining. Svakheita er uviss representativitet, at ein ikkje kan nyansere informasjonen ein får, t.d. knytt til aldersgrupper, samt at ein må ta stilling til korleis resultatet skal brukast dersom valdeltakinga er låg. Ordninga er arbeids- og kostnadskrevjande.

Spørjeundersøking kan gjerast som telefonintervju, ved bruk av spørjeskjema, nettbasert eller anna.

- Telefonintervju er ein effektiv metode for innsamling av data. Metoden er basert på eit utval respondentar, altså får ikkje alle innbyggarane delta. Metoden gir høg svarprosent. Gjennom bruk av eit representativt utval (kjønn, alder, geografi) får ein resultat med stor treffsikkerhet.
Ein kan velje storleiken på utvalet sjølv, men det må vere stort nok til å gi relativt små feilmarginar. I teorien kan ein velje alle røysteføre med registrert telefon. Ein kan ta med tilleggsspørsmål som til dømes alder og syn på tvangsløysing dersom førstevalet er å halde fram som eiga kommune.

Spørsmåla bør vere enklast mogleg, til dømes ja/nei til dei tre alternativa. I tillegg er alder og kjønn ofte standardspørsmål i spørjeundersøkingar. Det kan også vere interessant å ta med spørsmål om kva dei som ynskjer Sykkylven skal halde fram som eiga kommune, vil velje dersom kommunen vert tvungen til samanslåing.

Eit ja/nei-spørsmål til 200 respondentar gir statistisk sett ein feilmargin på +/-4% ved ei svarfordeling 10/90 og +/-7% ved 50/50 fordeling. Aukar ein utvalet til 600 personar vil ein halvere feilmarginen.

Kostnad er avhengig av storleiken å utvalet. Staten har inngått ein rammeavtale med Opinion AS. Dei tilråd eit utval på 500-600 personar for Sykkylven. Kostnad med 600 personar er 30.000 eks mva for tre spørsmål. Då spør ein om alder og kjønn (standard) og eitt spørsmål med tre alternative svar om kommunestruktur. Tilleggsspørsmål utover dette er prisa til ca kr 5.000,- pr spørsmål.
Styrken er god representativitet i resultatet, høg svarprosent, høve til nyansert informasjon. Ulempen er at alle ikkje får delta.

-Spørjeundersøking ved bruk av papirskjema er enkelt å gjennomføre. Utsending og registrering av svar er arbeidskrevjande dersom alt skal gjerast manuelt.
Ein kan også lage ei nettbasert undersøking. I systemet Bedrekommune, som kommunen nyttar til innbyggarundersøking, kan ein lage ei eiga undersøking om kommunereforma. Denne metoden nyttar individuelle passord som sikrar at ikkje same person svarar fleire gonger. Passord og spørjeskjema vert sendt ut med post. Høve til å svare på nett gir mindre etterarbeid enn papirskjema i retur. Som for innbyggarundersøkinga, vil alle bli oppmoda om å svare på nett, men dei kan også returnere spørjeskjema. Kun nettbasert svarløysing vil spare kostnadar til retursendingar, men kan utelukke ein del innbyggarar frå deltaking. Alternative metodar må i så fall tilbydast for desse.

Kostnad er knytt til arbeidstid, porto og frankerte svarkonvoluttar, og vil vere avhengig av storleiken på utvalet og andelen som svarar på nett. Med lik utvalsstorleik vil kostnaden ligge noko under telefonintervju.
Med alle røysteføre som utval (6.138 personar vil ein ha portokostnadar på over 60.000,-. I tillegg kjem konvoluttar og returporto avhengig av svarprosent. Kostnad knytt til arbeidstid er vanskeleg å estimere, men ein må rekne med behov for å leige ekstrahjelp til registreringsarbeid. Få spørsmål vil gjere registreringsarbeidet vesentleg enklare enn til dømes innbyggarundersøkinga som hadde eit over 100 spørsmål.

Kostnad til oppsett av nettundersøking i Bedrekommune er 16-20.000,- eks mva. (inntil 20 spørsmål).

Ordninga er arbeidskrevjande, men truleg rimelegare enn folkerøysting, den gir alle røysteføre høve til å delta og gir meir kunnskap enn ei folkerøysting. Informasjon om alternativa kan sendast ut saman med skjema og passord.

Høyringsmøte
Ei tradisjonell høyring, jfr. høyring av ein kommuneplan eller liknande, vert gjennomført med kunngjering i media og oppmoding om uttale. Metoden er enkel og rimeleg, men lite involverande og kan gi høgst varierande og lite representativt utbytte.

Ei meir aktiv tilnærming er høyring gjennom opne høyringsmøte der ein både kan informere og diskutere alternativa. Denne metoden kan skape godt engasjement og er veleigna til dialog. For å få eit godt bilde av meiningane til dei oppmøtte bør det gjennomførast ei form for individuell spørjing i samband med høyringsmøte.

Det vert ikkje tilrådd å nytte desse metodane som einaste innbyggarmedverknad i reformsaka.

Informasjon
Ei felles utfordring for dei ulike alternative metodane er kunnskapsgrunnlaget hos befolkninga. Ei stor utfrodring blir å formidle innhaldet i intensjonsavtalane på ein best mogleg måte. Informasjonen må også omfatte Sykkylven sitt tredje alternativ, å halde fram som eigen kommune.
Informasjonsarbeidet må gjerast i april månad. Det vert planlagt folkemøte, men ein må også spreie informasjon på nett, gjennom avis, vurdere ny informasjon til alle husstandar, med meir, for å skape eit best mogleg grunnlag for røysting/høyring i mai.

Kommunen sendte i august ut informasjon til alle husstandar. Eit liknande opplegg kan gjennomførast no, med informasjon om dei tre alternativa og intensjonsavtalane. Informasjonen var eigenprodusert og distribuert av frivillige, og vart i så måte eit rimeleg informasjonsopplegg.

Konklusjon
Dette er ei svært viktig sak som gjeld alle innbyggarane og framtida for Sykkylven for mange år. Minst 30 års tidshorisont er det sagt. Førre store kommunereform var for 50 år sidan. Den løysinga ein vel no skal vare lenge. Derfor er det viktig med best mogleg kunnskapsgrunnlag før avgjerd vert tatt. Gjennom ei spørjeundersøking der alle røsyteføre deltek, kan ein ha med fleire spørsmål og få fram eit breiare kunnskapsgrunnlag enn gjennom ei vanleg folkerøysting med ja/nei til dei tre alternativa våre. Ut frå framtidsperspektivet bør alle over 16 år få delta.

Alle røysteføre får tilsendt spørjeskjema og gitt moglegheit til å delta. Det vert etablert nettløysing og oppmoda om å nytte denne. I utsendinga skal det vere med informasjon om alternativa.

Spørsmål skal vere
- alder og kjønn (standard),
- ønska alternativ for framtidig kommuneorganisering (regionkommune, Stranda-Sykkylven eller halde fram som eigen kommune),
- føretrekt løysing dersom det vert tvungen samanslåing (for dei som vil halde fram åleine).

Tidsmessig treng ein april til praktisk førebuing og utsending av skjema med passord. Etter utsending bør ein ha om lag ei veke svarperiode. Svarfrist bør vere tidlegast råd i mai, med tanke på at mange kan velje å returnere papirskjema i staden for å bruke nett. Desse må då registrerast manuelt. Ein må også ta høgde for postgang etter utgått frist.

Økonomiske konsekvensar

Staten løyver kr 100.000,- til alle kommunane øyremerka innbyggarmedverknad. Fylkesmannen skal ha følgjande dokumentasjon før tilskotet blir utbetalt:

- At kommunane har laga eit faktagrunnlag som innbyggarane kan ta stilling til i ei høyring.
- At kommunestyret har handsama dette grunnlaget og gjort eit retningsval som dei ønsker å få synspunkt frå innbyggarane på, som førebuing til det endelege vedtaket i kommunestyret.

Eventuelle kostnadar utover høyringstilskotet må dekkast over det generelle reformtilskotet til kommunen, som er kr 200.000,- for 2016.

Høyringsprosessen vert å gjennomføre innanfor denne samla tilskotsramma for reformarbeidet.

May-Helen Molvær Grimstad
rådmann

Bjarte Hovland
einingsleiar

Njell Hoftun
planleggar