



## Innbyggerinvolvering og videre framdrift i kommunereformarbeidet Kommunereformen

Saksbehandler: Trine Christensen

Saksnr.: 15/02786-6

---

**Behandlingsrekkefølge**

**Møtedato**

---

Formannskap  
Kommunestyret

### Rådmannens innstilling:

1. De to rapportene
  - a. Rapport om ny kommunestruktur i Follo v/Enebakk, Oppegård, Ski og Ås (eventuelt supplert med Frogn og /eller Nesodden)
  - b. Mulig fremtid for Frogn, Nesodden og Ås tas til orientering som del av beslutningsgrunnlaget.
2. Oppsummeringen fra scenarioprosessen tas til orientering.
3. Det gjennomføres innbyggerundersøkelse med 1000 respondenter som planlagt i april.
4. Det gjennomføres ikke folkeavstemning.
5. Det nedsettes et forhandlingsutvalg for å utarbeide en intensjonsavtale med andre kommuner. Utvalget består av: ordfører, varaordfører og opposisjonsleder.
6. De politiske partiene inviterer, sammen eller hver for seg, til innbyggermøter. Rådmannen øker informasjonsaktiviteten på kommunens facebook- og internetsider.
7. Ordfører delegeres fullmakt til å endre møtekalender første halvår 2016.

Ås, 25.02.2016

Trine Christensen  
Rådmann

### Avgjørelsesmyndighet:

Kommunestyret

### Behandlingsrekkefølge:

Formannskap  
Kommunestyre

### Vedlegg:

Oppsummering av scenarieprosess i Follo, Jan Dietz.docx  
Rapportene ettersendes når de er ferdigstilt

**Vedtak i saken sendes til:**  
Ås kommunes hjemmeside

## **SAKSUTREDNING:**

### **Sammendrag:**

Det er behov for et kommunestyrevedtak i kommunereformarbeidet knyttet til framdrift i den siste fasen fram mot kommunestyrets vedtak i juni. Kommunen planlegger innbyggerundersøkelse, det må avklares om det skal være folkeavstemning og hvem som eventuelt går inn i arbeidet med intensjonsavtaler.

### **Fakta i saken:**

Kommunestyrene er delegert myndighet til å vedta den videre kommunestrukturen for egen kommune. Innen 1. juli skal Ås kommunestyret beslutte hvilket standpunkt kommunen skal ta i kommunereformen.

Ås kommune er involvert i to ulike utredninger for mulig ny struktur.

- 1.Sammen med Enebakk, Oppegård og Ski
- 2.Sammen med Frogn og Nesodden.

Frogn, Nesodden og Vestby er også invitert til å delta i arbeidet med å utvikle et grunnlag for en mulig framtidig kommune sammen med Enebakk, Oppegård, Ski og Ås. Ordførerne har tidvis deltatt.

Oppegård kommune tok tidlig initiativ til å bygge en framtidig kommune i Follo. Etter et par innledende kvelder med drøfting og avklaringer, ble det satt av tid til en scenarioprosess som de samme fire kommunenes reformutvalg gjennomførte fra november til januar. Prosessen ble organisert av ekstern fasilitator, Jan Dietz. Oppsummering av prosessen følger vedlagt. Som et resultat av denne scenarioprosessen, bestilte ordførerne en rapport mer basert på hovedelementene i det kommunene er bedt om å utrede:

Demokrati, samfunnsutvikling, myndighetsutøvelse og tjenesteyting.

Begge utredningene skal ferdigstilles innen 11. mars. Rådmannen vil umiddelbart sende rapportene til kommunestyrets medlemmer når de er ferdigstilt – som to innspill til den endelige beslutningen. Parallelt lages det en rapport der kommunen som egen kommune utredes. Målet er at den skal være ferdig omtrent samtidig.

Den politiske arbeidsgruppen i kommunereformarbeidet, som består av formannskapet supplert med Krf og Rødt, ønsker at kommunestyret foretar et retningsvalg allerede i marsmøtet. Dette for å kunne spisse en videre prosess både i forhold til innbyggerundersøkelse, eventuell intensjonsavtale og eventuell folkeavstemning.

Intensjonsavtale.

Den politiske arbeidsgruppen i kommunereformarbeidet har uttrykt behov for å vite mer om veien videre i et mer forpliktende samarbeid. Det naturlige vil være at aktuelle kommuner utarbeider en intensjonsavtale om kommunesammenslåing.

En intensjonsavtale er en avtale mellom to eller flere parter hvor de uttrykker enighet om å forhandle om en endelig avtale. Når partene inngår en intensjonsavtale, ligger gjerne forholdene slik an at de ikke kan bli enige om en endelig avtale på nåværende tidspunkt. Det kan gjenstå ytterligere forhandlinger eller utenforliggende forhold som må avklares først, slik det endelige vedtaket i kommunestyret i juni vil være.

Selv om partene i en intensjonsavtale ikke er enige om alle forhold som skal inn i en endelig avtale, vil de ofte være enige om noen hovedpunkter. Dersom det er noe man er enige om, er det ofte hensiktsmessig at disse forholdene nedfelles skriftlig i intensjonsavtalen som et felles grunnlag for videre forhandlinger.

Det bør fremgå hvilke forutsetninger som må være oppfylt før partene eventuelt skal inngå en endelig avtale, hva som kan være viktig for innbyggerne å vite noe om.

En kommunesammenslåing gir muligheter til å ta med det beste fra alle involverte kommuner inn i en eventuell ny kommune. I intensjonsavtalen vil en legge inn det som vurderes mest nødvendig å sikre før en beslutning tas. Likeverdighet og raushet bør prege arbeidet.

Aktuelle temaer kan være:

- Visjon og målsetninger
- Politisk organisering og demokrati – evnt også overgangsordninger
- Tjenestetilbud og struktur
- Lokal identitet
- Økonomi og investeringer
- Kommunen som arbeidsgiver osv.

Om Ås kommune skal inngå intensjonsavtale med aktuelle kommuner, anbefaler rådmannen at det nedsettes et forhandlingsutvalg. For å få til en effektiv og god prosess og siden det er forholdsvis kort tid til endelig beslutning skal tas, bør utvalget ikke være for stort. Rådmannen foreslår at utvalget består av tre personer som forhandler på vegne av kommunen.

Kommunikasjon mellom de som forhandler og kommunereformutvalget underveis i arbeidet blir viktig. Intensjonsavtale kan være et element de andre politikerne, som ikke er like tungt med i kommunereformprosessen, trenger å kjenne til som en del av sitt beslutningsgrunnlag.

Forutsetningen for videre arbeid vil i en slik avtale være kommunestyrets vedtak.

## Innbyggerundersøkelse.

Det er tidligere bestemt at kommunen skal gjennomføre en ny innbyggerundersøkelse før kommunestyret tar beslutning om videre

kommunestruktur for Ås. Denne er planlagt gjennomført i perioden mellom 5. og 20. april i år. Den forrige undersøkelsen ble gjennomført av NIVI analyse våren 2015. Denne gangen er det gjort foreløpig avtale med Opinion AS. Respondentene ringes opp. Siste innbyggerundersøkelse gikk til 600 respondenter. Dette vurderes som representativt for en undersøkelse i vår kommunestørrelse.

Denne undersøkelsen skal ut til 1000 respondenter fordelt på valgkretsene. Det fordres noe markedsføring ut til innbyggerne i perioden før innbyggerundersøkelsen gjennomføres. Både gjennom politiske fokus på utredningene og på nettsider m.m.

Opinion tilbyr et ferdig oppsett av spørsmål, som bør følge samme mal for kommunene som vurderer å etablere en felles kommune. Av hensyn til metoden gjøres ikke spørsmålene offentlig kjent på forhånd, men er gjort kjent for medlemmene i kommunereformutvalget (unntatt offentlighet) for å sikre at spørsmålene er i tråd med utvalgets behov.

## Eventuell gjennomføring av folkeavstemning.

Spørsmålet om folkeavstemning har også kommet opp i kommunereformgruppen. Det var et ønske om at kommunestyret skal ta et selvstendig og prinsipielt valg om dette. Det er et omfattende arbeid som rådmannen ikke har budsjettet med eller lagt opp til kapasitetsmessig. Det begynner å bli svært kort tid til å kunne gjennomføre dette. Ski kommune har planlagt det lenge, har satt av 1 million kroner til gjennomføring og planlagt dato er søndag 12. juni. Det kan være en aktuell dato også i Ås.

Inndelingsloven regulerer fastsettelse og endring av kommune- og fylkesgrenser.

Inndelingslova § 10 sier at innbyggerne bør høres før kommunestyrene gjør vedtak om en eventuell sammenslåing. Slike høringer kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelser, møter eller lignende.

Ås kommune har ikke erfaring med folkeavstemninger. Det er derfor viktig å klargjøre noen forutsetninger for eventuell gjennomføring.

### **a. Rådgivende folkeavstemning:**

Det ikke noen lovgivning som regulerer dette. Det er opp til det kommunale selvstyre å vedta om det skal avholdes folkeavstemning, dog med de presiseringer som følger av Kommuneloven. Folkeavstemning skal være hemmelig og det skal følge prinsippet om allmenn stemmerett. Utover dette er det kommunene selv som bestemmer hvilke regler som skal gjelde for folkeavstemning.

Etter kommuneloven, § 39 b 1. ledd, kan det avholdes rådgivende folkeavstemning. Bestemmelsen må leses som et forbud mot bindende folkeavstemning, og at avgjørelsen må tas av kommunestyret som kommunens øverste organ. En folkeavstemning vil skape forventninger til hvordan resultatet påvirker kommunestyrets beslutning. Det vil være viktig å vurdere i forkant hvordan innbyggernes råd skal behandles, avhengig av deltakerprosent og resultat.

*Kommuneloven § 39 b:*

*1. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal avholdes rådgivende lokale folkeavstemninger.*

*2. Kommunene og fylkeskommunene plikter å rapportere de opplysninger som departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger.*

*Bestemmelsen innebærer at kommunestyret ikke kan delegerer avgjørelsesmyndighet samtidig som den sier at bindende folkeavstemninger ikke er tillatt ettersom kommunestyret ikke kan fraskrive seg sitt rettslige og politiske ansvar for de beslutninger som tas.*

Det må vurderes om det skal legges opp til forhåndsstemming, noe som vil legge ekstra tidspress på saken. Innbyggerne bør være kjent med tema for folkeavstemningen, dvs. alternativene innbyggerne skal ta stilling til, i god tid før de går til valgurnene. Tema for folkeavstemningen bør derfor være vedtatt av kommunestyret i april. Etter det skal det trykkes stemmesedler i et antall av ca. 13 000 slik at de er klare til eventuell forhåndsstemmeperiode, f.eks. fra 1.juni.

#### **b. Forhold til valgloven:**

Hverken kommuneloven eller valgloven har regler for folkeavstemning. Andre kommuner som har erfaring med folkeavstemning, har vedtatt at valgloven gjelder så langt den passer. Kommunen kan velge om det skal være forhåndsstemming og evt. omfang av dager til forhåndstemning siden det ikke foreligger regler for dette.

Rådmannen anbefaler kommunestyret å legge valglovens regler til grunn så langt de passer, og at det gjennomføres forhåndsavstemming.

#### **c. Valgstyre:**

Formannskapet anbefales som valgstyre for folkeavstemning slik formannskapet er ved ordinære valg. Valglovens regler for valgstyret bør også gjelde så langt de passer.

#### **d. Stemmestyre:**

Det skal være et stemmestyre i hvert valglokale. Ved siste valg hadde kommunen stemmestyre ved hver krets bestående av tre medlemmer. I tillegg hadde vi en del valgfunksjonærer. Siden dette valget bør foregå på en søndag, vil det være ekstra kostnadskrevenne med kun lønnede vakter. Det anbefales å benytte de samme personene til stemmestyre som i kommune- og fylkestingsvalg. Rådmannen avklarer dette med dem dette gjelder og kommer tilbake til valgstyret dersom det er aktuelt med noen nyvalg.

#### **e. Valgfunksjonærer:**

Selv om folkeavstemning vil kreve noe mindre veiledning til publikum i valglokalene, vil det fortsatt være behov for et antall valgfunksjonærer der valget skal avvikles på en dag. Ved folkeavstemning er det ingen listekandidater og valglovens forbud mot å bruke listekandidater i valglokalet, vil derved ikke komme til anvendelse.

Rådmannen anbefaler at administrasjonen finner aktuelle medarbeidere, herunder politikere som ønsker å delta i dette arbeidet.

#### **f. Stemmerett:**

Valgloven har regler for hvem som har stemmerett ved ordinære valg, men slik at det er flere som har stemmerett ved lokalvalg enn ved stortingsvalg. Det har også vært forsøk i rundt 20 kommuner med stemmerett for 16-åringer ved lokalvalg. Det er argumenter for og mot, og rådmannen fremmer derfor et forslag om stemmerettsalder i to alternativer.

Noen argumenter for og mot stemmerett for 16 åringer følger under:

For	Mot
Utvidelse av demokratiet og inkludering av en gruppe som har forutsetninger for å delta	16-åringer er ikke myndige, og stemmerettsalder bør være lik myndighetsalder
Mange 16-åringer stemmer. 58 % av 16 åringerne i forsøkskommunene deltok ved valg (11% flere enn 18-åringene)	For å stille til valg som kommunestyrerepresentant i Norge, må man være 18 år. For motstanderne av stemmerett for 16-åringer er sammenhengen mellom valgbarhet og stemmerett et viktig argument.

#### **g. Stemmerett for andre enn norske statsborgere:**

Ved lokalvalg gir valgloven stemmerett til personer som ikke er norske statsborgere:

*Valgloven § 2-2.*

*Stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg:*

*(1) Stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg har de som har stemmerett ved stortingsvalg etter § 2-1. (dvs. 18 år i valgåret)*

*(2) I tillegg har personer som ikke er norske statsborgere, men som for øvrig fyller vilkårene i § 2-1, stemmerett dersom de*

*a) har stått innført i folkeregisteret som bosatt i Norge de tre siste årene før valgdagen, eller*

*b) er statsborger i et annet nordisk land og er blitt folkeregisterført som bosatt i Norge senest 30. juni i valgåret.*

*(3) For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet i en kommune på valgdagen.*

Manntall bestilles hos Skatt-Øst etter kommunens spesifikasjoner. Manntallet vil, dersom det bestilles slik det vil se ut ved et lokalvalg, inneholde alle stemmeberettigede i inn og utland, på Svalbard og Jan Mayen og utenlandsboende studenter. Dette vil ikke inneholde norske borgere som har utvandret og bodd utenlands i mer enn 10 år. Disse må ved vanlige valg søke seg innført i manntallet. Det anbefales av praktiske grunner at disse ikke føres inn i manntallet, men gis anledning til å stemme ved brevstemme. For velger innebærer ikke dette noen praktisk forskjell. De vil også kunne stemme i Ås på valgdagen, men må da

behandles som fremmedstemme og kontrolleres i etterhånd mot opplysninger om siste bostedskommune før de telles for seg.

Manntallet vil bli bestilt pr krets. Kretsene vil være lik de ordinære valgkretsene. Rådmannen vurderer at det er praktisk mulig med færre valglokaler, f.eks. ett i nord og ett i sør, uten å måtte foreta kretsendringer. Innbyggerne kan tilhøre forskjellige kretser og blir krysset av i kretsmanntallet, men at den fysiske stemmegivningen foregår i et valglokale som brukes av flere kretser.

#### **h. Skjæringsdato:**

Med skjæringsdato menes den dato man setter som frist for folkeregisterføring i vedkommende kommune. Ved lokalvalg som avholdes på høsten, bestemmer valgloven at skjæringsdato er 30. juni i valgåret. Kun de som er registrert innen denne dato, kommer med i kommunens manntall. Kommunestyret må derfor ta stilling til hvilken dato som skal settes som skjæringsdato for manntall ved folkeavstemningen. Rådmannen forslår 10.april som skjæringsdato. Dette for at folkeregisteret skal ha tilstrekkelig tid til å klargjøre manntallet frem til kommunen skal starte med mottak av forhåndsstemmer. Dersom folkeregisteret setter en annen frist, vil rådmannen måtte legge denne til grunn.

Manntallet bør også ligge ute til høring en kort periode frem til valgdagen, og rådmannen forslår at valgstyret behandler og avgjør evt. klager.

#### **i. Forhåndsstemmegivning:**

Med kun én valgdag, vil det bli behov for en periode av noe varighet for mottak av forhåndsstemmer. Rådmannen forslår derfor at det gis anledning til å forhåndsstemme i de to siste ukene før valgdagen, dvs. fra mandag 1.juni, men at det offentliggjøres hvor og når det skjer på ulike steder i kommunen. Forhåndstemning i andre kommuner og fra utlandet, må foregå ved brevstemme.

#### **j. Brevstemmer:**

Personer som har stemmerett i Ås kommune, men som ikke oppholder seg her i forhåndsstemmeperioden eller på valgdagen, må benytte brevstemme. Valgloven § 8-2,4 sier følgende: «Dersom en velger som oppholder seg utenfor riket ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker, kan vedkommende avgi stemme ved brevpost uten at en stemmemottaker er til stede ved stemmegivningen».

Vi vil gjøre stemmesedler tilgjengelig for nedlasting fra nettet, samt publisere relevant informasjon for brevstemming. Man vil også kunne benytte vanlig papir som man skiver på sin preferanse for hånd om det er det mest praktiske. Man bruker også helt vanlige konvolutter til formålet.

#### **k. For sent ankomne stemmer:**

Ved ordinært valg må stemmer være ankommet innen utgangen av 12.juni. For sent ankomne regnes ikke med i valgoppgjøret. Valgdagen for folkeavstemning er på en søndag, mens optelling er foreslått å finne sted på mandag 13.juni. Den kan da

gjennomføres i normal arbeidstid uten ekstra kostnader og med mindre «tidspress» for tellekorpset. Rådmannen anbefaler derfor at postgåtte brevstemmer ankommet innen utgangen av 12. juni, telles med. Brevstemmer som ankommer etter den tid, forkastes uåpnet.

### **I. Opptelling:**

Rådmannen anbefaler at opptelling av stemmene skjer mandag 13. juni. Brevstemmer, ordinære forhåndsstemmer og ordinære stemmer, telles og protokolleres hver for seg.

### **m. Godkjenning av valget:**

Rådmannen forslår at valget godkjennes av kommunestyret på samme måte som ved lokalvalg. Valgstyret innstiller til kommunestyret.

Dersom kommunestyret velger folkeavstemning, må valgstyret innkalles umiddelbart og det må tas noen lokale beslutninger om hvordan folkeavstemningen skal gjennomføres og hvordan den skal finansieres. Omfanget av arbeidet som skal gjennomføres på kort tid, krever bred deltakelse i administrasjonen og vil forsinke framdrift i andre saker.

### **Videre framdrift**

De involverte kommuner i de to prosessene Ås deltar i har ulike aktiviteter fram mot endelig kommunestyrevedtak om kommunestruktur. Det som imidlertid har vært drøftet, er om alle kommunene skulle ha en felles kommunestyredag der beslutningen fattes for kun å ha egen kommune i fokus ved endelig valg. Det jobbes derfor med en mulig samkjøring fram mot mandag 20.juni som siste kommunestyremøte i alle Follokommunene.

### **Vurdering:**

Det nærmer seg avsluttende runder i kommunereformarbeidet. Follokommunene er i seg selv «store nok» i dag. Rapportene sier noe om dagen i dag, men kan si lite om fremtiden. De gir likevel noen signaler om hvordan fremtiden mulig kan utvikle seg ut fra dagens utfordringer.

Det brukes en del administrative ressurser på arbeidet rundt kommunereformen, noe som er viktig for å sikre at det politisk er gjennomført en god prosess før vedtak. Kommunestyret må vurdere hvor mye et ja/nei i en folkeavstemning gir av rådgivende svar på folkets meningen opp mot hva svarene i en innbyggerundersøkelse kan gi. Det er viktig å vurdere hvordan en eventuelt skal bruke resultatet.



**Økonomiske konsekvenser:**

Rådmannen har ikke eget budsjett for kommunereformarbeidet. Midler til innbyggerundersøkelse dekkes delvis fra departementet, en folkeavstemning må dekkes lokalt. Omfang av organisering vil også avgjøre kostnadene til denne.

**Kan vedtaket påklages?**

Nei

**Ikrafttredelse av vedtaket:**

Umiddelbart