

SAKSPAPIR

Saksnr	Utval	Type	Dato
004/16	Kommunestyret	PS	04.02.2016

Saksbehandlar	ArkivsakID
Ørjan Raknes Forthun	16/38

Innbyggjarhøyring – kommunereform

Vedlegg:

Intensjonsavtale endeleg 26-1-2016kommunesammenslaaing_og_prosess_telemarksforskning_bab2

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

1. Kommunestyret legg «Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune» – versjon 1.0 datert 25. januar 2015 ut på høring. Høringsperioden vert sett til frå 8. februar til 31. mars.
2. Kommunestyret vil i høringsperioden gjennomføre folkemøter i Knarvik, på Lindås og på Ostereidet. Administrasjonen får fullmakt til å planelegge den praktiske gjennomføringa av desse.

Kommunestyret - 004/16

KO - behandling:

Ending i rådmannen sitt framlegg punkt 2:

Kommunestyret vil i høringsperioden gjennomføre folkemøter i Knarvik, i Alversund, på Lindås og på Ostereidet. Administrasjonen får fullmakt til å planelegge den praktiske gjennomføringa av desse.

Framlegg frå FRP, SP, V, SV og MDG:

Rådmannen sitt framlegg med nytt punkt 3

Punkt 3

A. Det vert halde rådggjevande folkeavrøysting i spørsmålet om Lindås skal slå seg saman med andre kommunar.

B. Folkeavrøystinga vert halden måndag 23. mai 2016.

C. Valstyret får ansvar for den praktiske gjennomføringa av folkeavrøystinga.

D. Røysteretten føl vilkåra for røysterett ved fylkestingsval og kommunestyreval (vallova § 2-2, (1) og (2)). I tillegg har alle som fyller 16 år i løpet av valåret (født i 2000) røysterett så langt

dei fyller dei andre vilkåra. Skjæringsdato for borgarar frå anna nordisk land vert sett til 01.01.2016. For å kunne avgi røyst må velgjaren vere innført i manntalet i Lindås kommune.

E. Det skal innhentast manntal som inneheld alle med røysterett pr 01.01.2016.

F. Det vert delegert til valstyre å syte for utsending av valkort og utlegging av manntal i samsvar med vallova § 2-6 og handsame krav om retting i samsvar med vallova §§ 2-7 og 2-8.

G. Valstyret vert delegert mynde til å avgjere endelig utforming av røystesetlar.

H. Det skal leggjast til rette får å førehandsrøyste i perioden 9.05.2016 til 20.05.2016. Valstyret oppnemner røystemottakarar og legg til rette for førehandsrøysting i tråd med vallova §§ 8-2 til 8-5.

I. Valstyret vert delegert fullmakt til å utarbeide prosedyre for postrøysting i same periode som det er opna for førehandsrøysting.

J. Valstyret avgjer kor røystegjevinga på valdagen skal foregå, fastset tider for røystinga og oppnemner røystestyre.

K. Reglane i kapittel 10 i vallova om godkjenning av røystesetlar, oppteljing og protokoll vert lagt til grunn så langt det er relevant.

L. Valstyre utarbeider prosedyre for å handsame eventuell klage på røystinga, under dette avklare eksternt klageorgan.

Framlegget fekk 12 røyster og fall. (FRP, SP, V, SV, MDG)

Framlegg frå KRF, AP og H:

Rådmannen sitt framlegg med nytt punkt 3

Punkt 3

- Kommunestyret vil i høyringsperioden gjennomføre ein opinionsundersøking. Kommunestyret ber administrasjonen legge fram sak om gjennomføring av opinionsundersøking til kommunestyremøte [3. mars 2016](#).
- Det skal også lagast eit enkelt skjema for tilbakemelding på kommunestruktur / intensjonsavtalen i høyringsperioden som skal leggjast på kommunen si heimeside.

Framlegget vart vedteke med 19 røyster (KRF, AP, H).

KO - vedtak:

1. Kommunestyret legg «Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune» – versjon 1.0 datert 25. januar 2015 ut på høring. Høyringsperioden vert sett til frå 8. februar til 31. mars.
2. Kommunestyret vil i høyringsperioden gjennomføre folkemøter i Knarvik, i Alversund, på Lindås og på Ostereidet. Administrasjonen får fullmakt til å planelegge den praktiske gjennomføringa av desse.
3. Kommunestyret vil i høyringsperioden gjennomføre ein opinionsundersøking. Kommunestyret ber administrasjonen legge fram sak om gjennomføring av

opinionsundersøking til kommunestyremøte [3. mars 2016](#).

- Det skal også lagast eit enkelt skjema for tilbakemelding på kommunestruktur / intensjonsavtalen i høringsperioden som skal leggjast på kommunen si heimeside.

Saksopplysningar:

Saka skal avgjerast i Kommunestyret

Bakgrunn

Kommunane i Nordhordland vedtok i 2010 å setja i gong ein prosess om å endra kommunestrukturane. Dette arbeidet gav viktig kunnskap og grunnlagsmateriale, som kommunane har hatt nytte av i arbeidet som vart formalisert etter Stortingsvedtaket om kommunereforma i 2013.

Kommunestyret i Lindås vedtok i sak 125/14 følgjande:

«Lindås kommune går i reelle drøftingar og ein stiller seg positiv til at andre Nordhordlands-kommunar deltek. Det må minimum vere interesse frå både Radøy og Meland for at Lindås skal gå inn i reelle drøftingar. Lindås kommune kjem ikkje til å gjennomføre sonderingar eller utgreiingar i forhold til å gå inn som ein del av Bergen kommune. Rådmenna i dei kommunane som vel å samarbeide om ny kommunestruktur, får i oppdrag å utarbeide nærare prosjektplan og framlegg til utkast for intensjonsavtale som skal leggjast til grunn for arbeidet. Malen for intensjonsavtalen og prosjektplanen skal godkjennast av dei respektive kommunestyra våren 2015. Endeleg vedtak om ny kommune vert gjort i kommunestyret våren 2016.»

Lindås kommune har delteke i to samanslåingsprosjekt. Det eine omfattar Meland, Radøy og Lindås og det andre omfatta opphavleg i tillegg til desse, Modalen, Masfjorden, Gulen, Solund og Fedje. Fleire av desse kommunane har også delteke i andre utgreiingar. Meland og Radøy har gjennom ulike vedtak i kommunestyret trekt seg frå Nordhordlandsalternativet.

Lindås, Meland og Radøy utarbeidde våren 2015 ei utgreiing som skulle svara på kvifor ein skulle byggja ein ny kommune. Utgreiinga er fylgt opp etter valet hausten 2015 og den endelege intensjonsavtalen er eit resultat av denne prosessen.

Avtalen byggjer på ein føresetnad om at ein ny kommune vil stå sterkare for å løysa utfordringane i framtida enn dei eksisterande kommunane har kvar for seg. Den nye kommunen får vel 28 000 innbyggjarar og vil dekke eit areal på 679 km². Dette inneber at Nordhordland kommune er den nest største kommunen i Hordaland og blant landets 40 største kommunar.

Etter at intensjonsavtalen er handsama i kommunestyra, vert det lagt opp til ein medverknadsprosess. Kvart kommunestyre avgjer sjølv korleis dette skal skje.

Denne saka omhandlar berre intensjonsavtala for alternativet med Lindås, Radøy og Meland. Ei intensjonsavtale for eit evt. «Nordhordlandsalternativ» vil bli lagt fram for kommunestyret på eit seinare tidspunkt og handsama etter dei same prinsippa for innbyggjarhøyring som vert vedteken i denne saka.

I høve innbyggjarhøyring dekker denne saka då alle samanslåingsalternativ.

Saksutgreiing:

Innbyggjarhøring vert omtala i § 10 i inndelingslova:

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

I Rundskriv til lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) H – 8/ 14 står det følgjande:

«3.4.1 Høring

Inndelingssaker er gjerne omstridde spørsmål, som bør klarleggjast best mogleg. Ein bør derfor leggje vekt på omsynet til brei medverknad. Inndelingslova § 10 er utforma som ein "bør"-regel.

Etter ordlyden gjeld føresegna om innbyggjarhøring berre for "forslag til grenseendring" og ikkje for sakene om grensefastsetjing. Fastsetjingssakene går ut på å finne grensa der den etter alt å dømmе går, mens saker om grenseendring handlar å avgjere kvar grensa bør gå. Innbyggjarane si meining vil sjeldan vere eit sentralt moment i fastsetjingssaker og innbyggjarhøring er då ikkje ein like aktuell framgangsmåte.

Inndelingslova § 10 fastset at kommunestyret i dei kommunane som er omfatta av eit framlegg om grenseendring, som utgangspunkt skal hente inn synspunkt frå innbyggjarane i kommunen. Det vil vere opp til kommunen å vurdere om det er nødvendig å innhente innbyggjarane sine synspunkt på den aktuelle saka. Kommunen vil ikkje ha plikt til å grunngi kvifor høring av innbyggjarane ikkje blir satt i verk.

3.4.2 Kven skal høyrast

Inndelingslova § 10 er etter ordlyden avgrensa til innbyggjarar i "det aktuelle området". Ei sak som geografisk berre vedkjem ein liten del av kommunen, kan få ringverknader langt utanfor området saka direkte gjeld. Kommunestyret avgjer sjølv kven som i tilfelle skal omfattast av høringa. I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) skriv departementet:

"I denne vurderinga bør kommunane likevel tenke nøye igjennom dei ulike alternativa, sett opp mot art og omfang av saka. Ei grenseendringssak gjeld alltid fleire enn ein kommune, og det kan såleis bli aktuelt for fleire kommunar å halde høring. Alle dei som er involverte bør da ta stilling til om det skal haldast høring, og på kva måte dette skal skje. Kommunane står fritt til å velje høyringsmetode, noko som kan føre til at det blir halde ulike former for høring i same sak. Dette kan vere lite heldig, og kommunane bør derfor samarbeide om gjennomføringa av høringa."

Fylkeskommunane er ikkje omfatta av regelen om innbyggjarhøring. I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 37 påpeiker departementet at fylkeskommunane står fritt til å sjølv å høyre kva innbyggjarane meiner i ei konkret sak, dersom dei finn dette formålstenleg. Slik høring bør i tilfelle finne stad i samråd med aktuelle kommunar.

3.4.3 Høyringsfrist

Inndelingslova § 10 har ikkje ein eksplisitt høyringsfrist for innbyggjarhøring. Departementet legg til grunn at kommunestyret legg opp til ein frist slik at innbyggjarane får ein reell moglegheit til å få uttale seg om saken.

3.4.4 Val av høyringsmetode

Den einskilde kommune står sjølv fritt til å avgjere kva form høringa skal ha ut frå sakstype og lokale forhold elles. Opprekninga av høyringsmåtar er etter ordlyden ikkje uttømmande, og "annan måte" kan til dømes vere underskriftslistar og anna.

Ei høring er normalt ikkje noko mål i seg sjølv. Meininga er å bringe fram opplysningar om saka som ikkje er kjende på førehand. Som døme på tilfelle der ei innbyggjarhøring vil vere

unødvendig vil vere der grenseendringa gjeld eit lite område der det ikkje bur menneske, eller at kommunen allereie med sikker kunnskap veit kva befolkninga meiner om saka.

Dersom det aktuelle området kryssar kommune- eller fylkesgrensene, kan det bli aktuelt for fleire kommunar å halde høyring. I så fall er det ein fordel om prosessane blir samordna. Kommunen er ikkje bunden av resultatet av høyringa, når den skal gje fråsegn om saka. Det er i siste instans opp til avgjerdsinstansen å avgjere kva vekt den vil leggje på resultatet.»

Dette gjev følgjande utgangspunkt:

- Kommunen pliktar ikkje å høyre innbyggjarane.
- Høyringa er avgrensa til innbyggjarar i ”det aktuelle området”.
- Det er ikkje gjeven ein eksakt høyringsfrist ved ein eventuell høyring. Fristen må likevel vere slik at høyringa er reell.
- Kommunen avgjer sjølv kva form høyringa skal ha.

I notat 35/2014 frå Telemarksforsking er det i kapittel 2 gitt råd om «Medvirkning og innbyggjerdialog». Notatet har tittelen: «Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger». Forfattar er Bent Aslak Brandtzæg. Notatet er vedlagt saka.

Konklusjonen i kapittel 2 er:

«Gjennomgangen tyder på andre høringsformer enn folkeavstemming kan være bedre egnet for å fange opp innbyggernes synspunkter, involvere innbyggerne, skape dialog og for å fremme en felles virkelighetsoppfatning. Erfaringene fra gjennomførte sammenslåingsprosesser viser at det er behov for å finne fram til gode modeller for å fremme bedre medvirkning, dialog og debatt i forbindelse med en sammenslåingsprosess. Dersom man velger folkeavstemming som høringsmetode, vil det, dersom man skal skape en god dialog og forståelse av utfordringsbildet og de muligheter og utfordringer som ligger i ny kommunestruktur, være nødvendig med bruk av andre høringsmetoder i en tidlig fase av prosessen. Scenarieprosesser kan være nyttige for å tydeliggjøre ulike utfordringer og fremtidsbilder som følger av ulike kommunestrukturalternativer.»

Oppsummering i tabellform:

Høyringsmåtar	Repre- sentativit et	Kunnskap og innsikt om konsekvens ar	Betydin g for dialog	Innbyggara ne sin moglegheit til å fremme sine synspunkt	Politikaran e sin mogleghei t til å ta ein sjølvstend ig avgjerd
Rådgivande folkeavstemming	4	1	1	1	1
Opinionsundersøki ng ved telefonintervju	5	1	2	2	3
Opinionsundersøki ng ved postale eller nettbaserte skjema	4	1	2	3	3
Utvida folkehøyringar	3	3	4	4	4
Fokusgrupper	2	4	5	5	4
Høyring	2	2	2	3	4

Vurdering:

Korleis eit kommunestyre ønskjer å høyre sine innbyggjarar er ikkje berre eit fagleg spørsmål. Dei ulike politiske partia har ulikt ideologisk syn på gjennomføring av demokratiske prosessar. Saka vert lagt fram med ein formell tilråding frå rådmann, men i tillegg eit forslag til form på eit endeleg vedtak som omfattar alle høyringsformar i tabellen over.

Det er allereie gjennomført ein opinionsundersøking. Den kan verke forvirrande for innbyggjarane å bli invitert til ei ny undersøking etter så kort tid om same tema. Rådgjevande folkerøysting skårar lågt på alle kriterier utanom «representativitet».

Intensjonsavtalen er overordna. Det kan vere vanskeleg med denne som utgangspunkt å sette ned fokusgrupper med gode tema i den fasen vi er nå. Når Fellesnemda vert etablert i 2017, kan det være aktuelt å bruke fokusgrupper. Eit eksempel kan være for å etablere ein felles offensiv næringspolitikk for dei tre kommunane innan den formelle samanslåinga.

Intensjonsavtala bør leggest ut på høyring fram til 31. april. Det bør holdast folkemøter i høyringsperioden.

Om kommunestyret vel å gjennomføre alle tiltaka i tabellen ovanfor kan eit vedtak lyde:

1. Kommunestyret legg «Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune» – versjon 1.0 datert 25. januar 2015 ut på høring. Høyringsperioden vert sett til frå 8. februar til 31. mars.
2. Kommunestyret vil etter høyringsperioden gjennomføre folkerøysting. Kommunestyret ber administrasjonen legge fram sak om gjennomføring av folkerøysting til kommunestyremøte 3. mars.
3. Kommunestyret vil i høyringsperioden gjennomføre ein opinionsundersøking. Kommunestyret ber administrasjonen legge fram sak om gjennomføring av opinionsundersøking til kommunestyremøte 3. mars.
4. Kommunestyret vil i høyringsperioden gjennomføre folkemøter i Knarvik, på Lindås og på Ostereidet. Administrasjonen får fullmakt til å planelegge den praktiske gjennomføringa av desse.
5. Kommunestyret vil i høyringsperioden sette ned fokusgrupper. Fokusgruppene skal handsame følgjande tema: Kommunestyret ber administrasjonen legge fram sak om gjennomføring av arbeidet med fokusgrupper til kommunestyremøte 3. mars.