

Høringsnotat

Forslag til forskrifter om folkeavstemninger i de områdene som tidligere utgjorde Søgne og Songdalen kommuner

1. Hovedinnholdet i høringsnotatet

Kommunal- og distriktsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet to forskrifter for gjennomføring av folkeavstemninger i tidligere Søgne og Songdalen kommuner. Hensikten er å gi innbyggerne i de områdene som tidligere utgjorde Søgne og Songdalen kommuner mulighet til å si sin mening om hvorvidt de ønsker at den gamle kommunen skal skilles ut fra Kristiansand kommune og bli en egen kommune.

De to forskriftene er i all hovedsak identiske og gjelder for hvert sitt område.

I Prop. 138 L (2022–2023) *Endringer i inndelingslova* foreslås det en hjemmel for departementet i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) § 10 andre ledd til å gjennomføre innbyggerhøringer i saker om grenseendringer som departementet har tatt initiativ til å utrede. Det foreslås også en hjemmel for departementet til å fastsette forskrift om nærmere rammer for selve gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen.

Forskriftene som nå sendes på høring planlegges fastsatt med den foreslåtte hjemmelen i inndelingsloven § 10 andre ledd. Stortinget vedtok regjeringens forslag ved første gangs behandling 28. november 2023. For å gjøre det mulig å gjennomføre folkeavstemningene i uke 4 og 5 i 2024 sendes forskriftene på høring nå før andre gangs behandling i Stortinget. Forskriftene høres med forbehold om endelig vedtak i Stortinget.

2. Bakgrunnen for forslaget

Regjeringen ved Kommunal- og distriktsdepartementet har tatt initiativ til å utrede deling av Kristiansand kommune. Statsforvalteren i Agder fikk i juni 2022 oppdraget med å gjennomføre utredningen. Statsforvalteren har laget et kunnskapsgrunnlag om konsekvenser av å dele Kristiansand kommune i to eller tre kommuner. Kunnskapsgrunnlaget kan leses på www.kunnskapsgrunnlag.no.

Regjeringen ønsker å spørre innbyggerne som bor i de områdene som tidligere var Søgne og Songdalen kommuner om de ønsker å dele dagens Kristiansand kommune slik at Søgne og/eller Songdalen kommuner igjen kan etableres som egne kommuner.

Valgdirektoratet fikk våren 2023 i [oppdrag](#) å utvikle en digital løsning som kan brukes i en eventuell folkeavstemning om deling av Kristiansand kommune. Direktoratet ble videre bedt om å bistå i den konkrete gjennomføringen av en eventuell folkeavstemning i spørsmålet om deling av Kristiansand kommune. I oppdraget ble det lagt til grunn at det ved gjennomføringen av folkeavstemningen skal legges til rette for mottak av brevstemmer. Direktoratet har også fått i oppdrag å sørge for produksjon og utsending av nødvendig materiell, mottak og opptelling av brevstemmene.

3. Gjennomføring av en folkeavstemning i statlig regi

3.1 Gjeldende rett

I Prop. 138 L (2022–2023) *Endringer i inndelingslova* foreslås det en hjemmel for departementet i inndelingsloven § 10 nytt andre ledd til å gjennomføre innbyggerhøringer i saker om grenseendringer som departementet har tatt initiativ til å utrede, jf. inndelingsloven § 8 tredje ledd. Det foreslås også en hjemmel for departementet til å fastsette forskrift om nærmere rammer for selve gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen.

Det følger av merknaden til bestemmelsen i Prop. 138 L (2022–2023) på s. 24 at

«[b]estemmelsen gjelder uavhengig av om kommunen har tatt initiativ til eller ønsker å gjennomføre en innbyggerhøring i en sak departementet har tatt initiativ til å utrede. Det betyr at departementet kan gjennomføre en innbyggerhøring uavhengig av om kommunen har tatt stilling til spørsmålet om innbyggerhøring, eller selv ikke ønsker å gjennomføre høringen.»

Det finnes ikke i dag regler for gjennomføring av folkeavstemninger, hverken i kommunal eller statlig regi. I Prop. 138 L (2022–2023) på s. 22 viser departementet til at det kan være behov for å gi forskrift om de nærmere rammene for selve gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen. Departementet skriver videre:

«Dersom det skal avholdes en rådgivende folkeavstemning, kan det være nødvendig at det i forkant fastsettes rammer og regler for folkeavstemningen, for eksempel stemmerettsvilkår, stemmeperiode og utforming av spørsmålet innbyggerne skal gis anledning til å uttale seg om. Slike rammer bør fastsettes i god tid før folkeavstemningen starter. Departementet ser at det ofte vil være hensiktsmessig at slike regler fastsettes i forskrift når staten gjennomfører en folkeavstemning. Det vil være mest hensiktsmessig å fastsette særskilte forskrifter for gjennomføringen av den enkelte folkeavstemningen framfor en generell forskrift som regulerer gjennomføringen av alle folkeavstemninger.»

3.2 Standarder for gjennomføring av rådgivende folkeavstemninger

Europarådets kommisjon for demokrati gjennom lovgivning (Veneziakommisjonen) har utarbeidet «Code of good practice on referendums». Dette er et sett med retningslinjer for hvordan folkeavstemninger bør gjennomføres for å ivareta grunnleggende demokratiske normer på linje med ordinære valg.

Retningslinjene fra Veneziakommisjonen legger blant annet vekt på at spørsmålet som er oppe til folkeavstemning skal være tydelig og ikke bidra til å villed eller være ledende formulert. Det legges også vekt på at velgerne må informeres om konsekvensen av ulike resultater av folkeavstemningen. Det er videre en anbefaling i retningslinjene at velgerne skal kunne svare ja, nei eller blankt på spørsmålet som stilles i en folkeavstemning.

Kommisjonen understreker at myndighetene må gi objektiv informasjon til velgerne. Velgerne skal ha rimelige muligheter til å danne seg sine egne oppfatninger basert på nøytral informasjon om saken det skal stemmes over.

Departementet har utarbeidet en veileder om lokale rådgivende folkeavstemninger, som blant annet bygger på Veneziakommisjonens retningslinjer og erfaringer fra folkeavstemningene som ble gjennomført i 2016 om kommunesammenslåing. Veilederen retter seg mot kommuner som vedtar å gjennomføre en rådgivende folkeavstemning, og gir råd om gjennomføring av folkeavstemning, formulering av spørsmål og svaralternativer og oppfølging i etterkant. Veilederen skal bidra til at kommuner som avholder folkeavstemninger kan gjøre dette på en måte som gir tillit til både prosess og resultat, men forplikter ikke kommuner til å gjennomføre folkeavstemning på en bestemt måte.

Veilederen omtaler også ulike valgordninger og metoder for opptelling. Siden veilederen tar utgangspunkt i at det er en kommune som selv vedtar og gjennomfører folkeavstemningen, og legger til grunn at det skjer ved bruk av papirstemmesedler, er ikke alle rådene mulig å oppfylle i en lokal folkeavstemning som gjennomføres av staten, ved bruk av digital løsning kombinert med brevstemming.

3.3. Departementets vurdering

Departementet foreslår at det holdes folkeavstemning blant innbyggerne som er folkeregistrert som bosatt i de geografiske områdene som tilsvarer de tidligere kommunene Søgne og Songdalen i spørsmålet om delingen av Kristiansand kommune. Med hjemmel i inndelingsloven § 10 andre ledd foreslår departementet at det vedtas to forskrifter for gjennomføringen av folkeavstemningene.

Departementet viser til at spørsmålet det skal tas stilling til i en folkeavstemning bør formuleres klart og utvetydig, jf. veilederen. En nøytral og balansert formulering uten at visse syn på saken fremheves eller at det antydes et ønsket svar, er viktig. Spørsmålet innbyggerne skal stemme over foreslås fastsatt i forskriften. Departementet foreslår at spørsmålene skal lyde:

- For velgere i tidligere Søgne kommune: «Mener du at tidligere Søgne kommune bør skilles ut fra Kristiansand kommune og bli en egen kommune?»
- For velgere i tidligere Songdalen kommune: «Mener du at tidligere Songdalen kommune bør skilles ut fra Kristiansand kommune og bli en egen kommune?»

Svaralternativene bør etter departementets vurdering i begge folkeavstemningene være «ja» eller «nei». Det foreslås at det også skal være mulig å avgi «blank stemme». Departementet viser til at svaralternativene er i tråd med anbefalingene i Code of good practice on referendums.

Departementet foreslår at stemmerett gis til alle som er folkeregistrert som bosatt i områdene som tilsvarer henholdsvis tidligere Søgne og Songdalen kommuner per. 2. januar. Det foreslås ikke regler om oppdatering av manntallet etter dette tidspunktet. Det foreslås at stemmerettsalder er 16 år. Det vil si at alle som har fylt eller fyller 16 år i 2024 vil få

stemmerett ved folkeavstemningen. Alle stemmeberettigede vil motta informasjon per post om at de har stemmerett ved folkeavstemningen.

Det fremgår av departementets veileder om lokale folkeavstemninger at departementet anbefaler at kommunene legger ut manntallet for folkeavstemningen til offentlig ettersyn, slik som ved valg. Ettersom folkeavstemningen skal gjennomføres i statlig regi, foreslår departementet at det i dette tilfelle er tilstrekkelig at de stemmeberettigede mottar informasjon om at de kan stemme.

Fremgangsmåten for å stemme både elektronisk og ved hjelp av brevstemmer reguleres. For å stemme elektronisk må velger kunne identifiseres seg gjennom innlogging via ID-porten. I ID-porten kan velgerne benytte følgende ulike alternativer for elektronisk ID: MinID, BankID, Buypass ID eller Commfides for innlogging i den digitale løsningen for folkeavstemningen.

Digital sikkerhet er en grunnleggende forutsetning for å opprettholde tilliten til digitale løsninger i offentlig sektor. Valgdirektoratets løsning skal derfor ivareta sikkerhet og den enkeltes personvern i tråd med gjeldende regelverk. Løsningen skal også oppfylle krav til universell utforming.

Velgere som ikke kan eller ønsker å stemme elektronisk, kan brevstemme. Alle velgere vil som nevnt motta informasjon per post om folkeavstemningen. Sammen med informasjon vil de motta materiell som kan brukes til å brevstemme, inkludert en frankert returkonvolutt. Velgere som brevstemmer er selv ansvarlig for at stemmen kommer frem til Valgdirektoratet innen fristen 2. februar 2024.

Det vil som ved ordinære valg kun være mulig å stemme én gang. Dersom en velger både stemmer elektronisk og sender inn en brevstemme, vil brevstemmen bli forkastet.

Velgeren vil selv være ansvarlig for å stemme usett for å ivareta hemmelig valg, uavhengig av om velgeren stemmer elektronisk eller per brev. Personer som på grunn av funksjonsnedsettelse ikke kan stemme alene, kan likevel få hjelp med stemningen. Ettersom folkeavstemningen ikke skal foregå i et valglokale eller ved at stemmen avgis til en stemmemottaker, vil det ikke være mulig å få hjelp av en stemmemottaker. Velger kan selv velge hvem som skal gi assistanse.

Departementet foreslår at Valgdirektoratet skal ha ansvaret for gjennomføringen. Dette inkluderer utviklingen og driften av den digitale løsningen, utsendelse av materiell og mottak av stemmegivninger, godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler og opptelling av alle stemmesedler.

Departementet foreslår at brevstemmene, som stemmesedlene ved ordinære valg, skal telles to ganger. Opptellingen skal skje manuelt og ikke elektronisk (ved skanning). For å sikre to uavhengige tellinger, foreslår departementet at det skal være minst to personer til stede ved hver opptelling, og at personene som teller stemmesedlene i den andre opptellingen ikke skal være de samme som ved den første opptellingen.

De digitale stemmene vil etter departementets forslag telles opp i den digitale løsningen. Avlagte digitale stemmer vil krypteres slik at ingen kan se hva de inneholder. Før opptellingen kan starte må stemmene derfor dekrypteres. Dette gjøres gjennom at to personer som har fått hver sin del av en kode møtes og låser opp krypteringen. Dette sikrer at ingen kan låse opp stemmene på egenhånd. Direktoratet vil fastsette nærmere rutiner for hvordan dekryptering og opptelling skal skje og hvem som får ansvar for krypteringsnøkklene. Det vil ikke være mulig å se hva den enkelte velger har stemt selv etter at stemmene er dekryptert.

Som ved ordinære valg, foreslår departementet at gjennomføringen av folkeavstemningen protokolleres. Departementet foreslår at Valgdirektoratet protokollerer gjennomføringen og opptellingen og oversender protokollen til departementet. Direktoratet vil sørge for kunngjøring av resultatet av folkeavstemningen.

Departementet foreslår at alle med stemmerett skal kunne klage over forhold ved forberedelsen og gjennomføringen av folkeavstemningen. Som ellers ved valg, foreslår departementet at klagen må være skriftlig og at klagefristen er én uke. Klagen skal sendes til departementet for behandling. I klagebehandlingen skal departementet ta stilling til om det har skjedd feil som må antas å ha hatt innflytelse på resultatet av folkeavstemningen.

Forskriftene skal tre i kraft straks de blir fastsatt og vil oppheves 30. juni 2024.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår to forskrifter for å regulere gjennomføringen av folkeavstemninger i tidligere Søgne og Songdalen kommuner. Gjennomføringen av folkeavstemningene vil primært innebære økonomiske og administrative konsekvenser for Valgdirektoratet.

7. Forslag til forskrift for gjennomføring av folkeavstemning over spørsmålet om deling av Kristiansand kommune

7. 1 Forskrift om folkeavstemning i området som tilsvarer tidligere Søgne kommune

Hjemmel: Fastsatt av Kommunal- og distriktsdepartementet dd.mm.23 med hjemmel i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) § 10 andre ledd.

§ 1 Formål

Formålet med forskriften er å legge til rette for at innbyggerne i det området som tilsvarer tidligere Søgne kommune kan høres i spørsmålet om deling av Kristiansand kommune.

§ 2 Spørsmålet det skal stemmes over

(1) Spørsmålet det skal stemmes over i folkeavstemningen er: «Mener du at tidligere Søgne kommune bør skilles ut fra Kristiansand kommune og bli en egen kommune?»

(2) Svaralternativene skal være: «Ja», «Nei» eller «Blank stemme».

§ 3 Stemmerett

(1) Alle som er folkeregistrert som bosatt i det området som tilsvarer tidligere Søgne kommune 2. januar 2024, og som har fylt 16 år eller fyller 16 år innen utgangen av 2024, har stemmerett i folkeavstemningen.

(2) Valgdirektoratet skal sørge for at alle som har stemmerett i folkeavstemningen, får informasjon om hvordan de kan stemme.

§ 4 Manntallsføring

Valgdirektoratet skal opprette manntall over personer med stemmerett til bruk i folkeavstemningen.

§ 5 Hemmelig stemming

Velgeren skal stemme usett av andre.

§ 6 Assistanse

En velger som på grunn av funksjonsnedsettelse ikke kan stemme alene, kan etter eget ønske få hjelp av en annen person som velgeren selv peker ut.

§ 7 Elektronisk stemming

Velgerne kan stemme elektronisk i en digital løsning fra 22. januar kl. 09.00 og til 2. februar kl. 21.00. I den digitale løsningen skal velgerne identifisere seg gjennom ID-porten. Når velger avlegger en stemme i den digitale løsningen, settes det kryss ved velgerens navn i manntallet.

§ 8 Brevstemming

(1) Velgere som ikke kan eller ønsker å stemme elektronisk, kan brevstemme.

(2) Velgeren legger den utfylte stemmeseddelen i stemmeseddelkonvolutten. Stemmeseddelkonvolutten limes igjen. Velgeren skal deretter legge stemmeseddelkonvolutten i en annen konvolutt som er påført informasjon om velgerens identitet og lime konvolutten igjen.

(3) Velgeren er ansvarlig for å sende inn stemmen slik at den kommer inn til Valgdirektoratet senest 2. februar kl. 21.00.

§ 9 Godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler

(1) Valgdirektoratet avgjør om stemmegivninger og stemmesedler skal godkjennes.

(2) Elektroniske stemmegivninger godkjennes når de registreres i den digitale løsningen.

(3) Godkjenning av brevstemmegivninger kan først starte når den elektroniske stemmingen er avsluttet.

(4) Brevstemmegivninger skal godkjennes hvis

a) velgeren er innført i manntallet

b) stemmegivningen inneholder tilstrekkelig opplysninger til å fastslå hvem velgeren er

- c) velgeren ikke har fått godkjent en elektronisk stemme
- d) velgeren ikke tidligere har fått godkjent en brevstemme
- e) stemmegivningen er kommet inn til Valgdirektoratet i rett tid.

(5) Brevstemmegivningen er godkjent når det er satt kryss ved velgerens navn i manntallet.

(6) Stemmesedler skal godkjennes hvis det fremgår hva velgeren har stemt, jf. § 2 andre ledd.

§ 10 Opptelling

(1) Valgdirektoratet har ansvar for opptellingen.

(2) Opptellingen skal starte etter at Valgdirektoratet har tatt stilling til om stemmegivningene kan godkjennes.

(3) Elektroniske stemmer skal dekrypteres og telles i den digitale løsningen. To personer som har hver sin del av en kode, låser opp krypteringen før stemmene telles.

(4) Stemmer som er avgitt som brevstemme, skal telles to ganger manuelt. Det skal være minst to personer til stede ved hver telling, og personellet som teller skal byttes ut mellom de to tellingene.

(5) Valgdirektoratet skal protokollere opptellingen og sende protokollen til departementet.

(6) Opptellingen skal være offentlig.

(7) Valgdirektoratet skal kunngjøre resultatet av opptellingen.

§ 11 Klage

(1) Alle med stemmerett kan klage over brudd på bestemmelser i denne forskriften.

(2) Klagen skal være skriftlig og skal fremsettes for departementet innen 9. februar 2024.

(3) I klagebehandlingen skal departementet ta stilling til om det har skjedd feil som må antas å ha hatt innflytelse på resultatet. Departementets vedtak i klagesaker etter denne paragrafen er endelige og kan ikke bringes inn for domstolene.

§ 12 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft straks og opphører 30. juni 2024.

7.2 Forskrift om folkeavstemning i området som tilsvarer tidligere Songdalen kommune

Hjemmel: Fastsatt av Kommunal- og distriktsdepartementet dd.mm.23 med hjemmel i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) § 10 andre ledd.

§ 1 Formål

Formålet med forskriften er å legge til rette for at innbyggerne i det området som tilsvarer tidligere Songdalen kommune kan høres i spørsmålet om deling av Kristiansand kommune.

§ 2 Spørsmålet det skal stemmes over

(1) Spørsmålet det skal stemmes over i folkeavstemningen er: «Mener du at tidligere Songdalen kommune bør skilles ut fra Kristiansand kommune og bli en egen kommune?»

(2) Svaralternativene skal være: «Ja», «Nei» eller «Blank stemme».

§ 3 Stemmerett

(1) Alle som er folkeregistrert som bosatt i det området som tilsvarer tidligere Songdalen kommune 2. januar 2024, og som har fylt 16 år eller fyller 16 år innen utgangen av 2024, har stemmerett i folkeavstemningen.

(2) Valgdirektoratet skal sørge for at alle som har stemmerett i folkeavstemningen, får informasjon om hvordan de kan stemme.

§ 4 Manntallsføring

Valgdirektoratet skal opprette manntall over personer med stemmerett til bruk i folkeavstemningen.

§ 5 Hemmelig stemming

Velgeren skal stemme usett av andre.

§ 6 Assistanse

En velger som på grunn av funksjonsnedsettelse ikke kan stemme alene, kan etter eget ønske få hjelp av en annen person som velgeren selv peker ut.

§ 7 Elektronisk stemming

Velgerne kan stemme elektronisk i en digital løsning fra 22. januar kl. 09.00 og til 2. februar kl. 21.00. I den digitale løsningen skal velgerne identifisere seg gjennom ID-porten. Når velger avlegger en stemme i den digitale løsningen, settes det kryss ved velgerens navn i manntallet.

§ 8 Brevstemming

(1) Velgere som ikke kan eller ønsker å stemme elektronisk, kan brevstemme.

(2) Velgeren legger den utfylte stemmeseddelen i stemmeseddelkonvolutten.

Stemmeseddelkonvolutten limes igjen. Velgeren skal deretter legge stemmeseddelkonvolutten i en annen konvolutt som er påført informasjon om velgerens identitet og lime konvolutten igjen.

(3) Velgeren er ansvarlig for å sende inn stemmen slik at den kommer inn til Valgdirektoratet senest 2. februar kl. 21.00.

§ 9 Godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler

(1) Valgdirektoratet avgjør om stemmegivninger og stemmesedler skal godkjennes.

(2) Elektroniske stemmegivninger godkjennes når de registreres i den digitale løsningen.

(3) Godkjenning av brevstemmegivninger kan først starte når den elektroniske stemmingen er avsluttet.

(4) Brevstemmegivninger skal godkjennes hvis

f) velgeren er innført i manntallet

- g) stemmegivningen inneholder tilstrekkelig opplysninger til å fastslå hvem velgeren er
- h) velgeren ikke har fått godkjent en elektronisk stemme
- i) velgeren ikke tidligere har fått godkjent en brevstemme
- j) stemmegivningen er kommet inn til Valgdirektoratet i rett tid.

(5) Brevstemmegivningen er godkjent når det er satt kryss ved velgerens navn i manntallet.

(6) Stemmesedler skal godkjennes hvis det fremgår hva velgeren har stemt, jf. § 2 andre ledd.

§ 10 Opptelling

(1) Valgdirektoratet har ansvar for opptellingen.

(2) Opptellingen skal starte etter at Valgdirektoratet har tatt stilling til om stemmegivningene kan godkjennes.

(3) Elektroniske stemmer skal dekrypteres og telles i den digitale løsningen. To personer som har hver sin del av en kode, låser opp krypteringen før stemmene telles.

(4) Stemmer som er avgitt som brevstemme, skal telles to ganger manuelt. Det skal være minst to personer til stede ved hver telling, og personellet som teller skal byttes ut mellom de to tellingene.

(5) Valgdirektoratet skal protokollere opptellingen og sende protokollen til departementet.

(6) Opptellingen skal være offentlig.

(7) Valgdirektoratet skal kunngjøre resultatet av opptellingen.

§ 11 Klage

(1) Alle med stemmerett kan klage over brudd på bestemmelser i denne forskriften.

(2) Klagen skal være skriftlig og skal fremsettes for departementet innen 9. februar 2024.

(3) I klagebehandlingen skal departementet ta stilling til om det har skjedd feil som må antas å ha hatt innflytelse på resultatet. Departementets vedtak i klagesaker etter denne paragrafen er endelige og kan ikke bringes inn for domstolene.

§ 12 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft straks og opphører 30. juni 2024.