



# Veileder om lokale rådgivende folkeavstemninger

Bør det tillates opp...

Sett kryss (X) i en av rutene.  
Bruk svart eller blå penn.

Ja

Nei

Blank stemme



# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	<b>4</b>
1.1 Kort om folkeavstemninger og historikk. ....	5
1.2 Demokratiske normer og god praksis. ....	6
1.3 Internasjonale prinsipper – Veneziakommisjonens anbefalinger. ....	6
1.4 Vurdering av bruk av lokal folkeavstemning .....	7
1.5 Initiativrett. ....	7
1.6 Tema for lokal folkeavstemning. ....	8
1.7 Folkeavstemningers rådgivende status .....	9
<b>2 Gjennomføring av folkeavstemning</b> .....	<b>10</b>
2.1 Tidspunkt for gjennomføring av folkeavstemning .....	10
2.1.1 Folkeavstemning samtidig med valg .....	10
2.1.2 Folkeavstemning mellom valg. ....	11
2.2 Stemmerett og manntall .....	11
2.3 Informasjon i forkant av folkeavstemningen .....	12
2.4 Utstyr til folkeavstemning. ....	13
2.5 Klage. ....	13
<b>3 Utforming av stemmeseddel</b> .....	<b>14</b>
3.1 Klar formulering og klare alternativer. ....	14
3.2 Ett eller flere alternativer?. ....	15
<b>4 Valgordning og opptelling ved preferansevalg</b> .....	<b>16</b>
4.1 Spørsmålstilling ved preferansevalg .....	17
4.2 Ulike preferansevalgordninger. ....	18
<b>5 Oppfølging i etterkant</b> .....	<b>22</b>
5.1 Godkjenning av resultatet. ....	22
5.2 Protokoll .....	22
5.3 Kunngjøring. ....	23
5.4 Rapportering av data om lokal folkeavstemning (KOSTRA) .....	23
<b>6 Vedlegg: Eksempel på gjennomføring av en folkeavstemning med supplerende stemmegivning</b> .....	<b>24</b>

# Om veilederen

Denne veilederen er for kommuner og fylkeskommuner som skal gjennomføre lokal rådgivende folkeavstemning. Den tar for seg ulike aspekter en bør være bevisst i arbeidet med slike. Veilederen kan benyttes for alle lokale rådgivende folkeavstemninger, uavhengig av hvilket tema som tas opp. For enkelhets skyld brukes ordet «kommune», selv om innholdet i veilederen er relevant både for både kommuner og fylkeskommuner.

Veilederen er relevant for både politikere og ansatte i kommuner, i alle faser fra vurdering og beslutning om å avholde folkeavstemning, til gjennomføring, opptelling og etterarbeid.

I etterkant av de lokale folkeavstemningene om kommunesammenslåing i 2016 ble det gjennomført en større undersøkelse av lokale folkeavstemninger.<sup>1</sup> Her fant man ut at de aller fleste folkeavstemningene ble gjennomført på en god måte, men særlig to forhold var det knyttet utfordringer til. Dette gjaldt utforming av spørsmål og alternativer på stemmeseddelen og å sikre gode prosedyrer for opptelling. Disse temaene omtales derfor grundig i denne veilederen, men den tar også for seg andre viktige sider ved gjennomføring av lokale rådgivende folkeavstemninger.

Til veilederen har Jan Erling Klausen, førsteamanuensis ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, bidratt til kapitlene om utforming av stemmeseddel, demokratiske normer og prinsipper, informasjon i forkant av folkeavstemning og godkjenning av resultat. Bjarne Folkestad, førsteamanuensis ved Institutt for planlegging, administrasjon og samfunnsfag ved Høgskulen i Volda, har bidratt til kapitlet om valgordning og opptelling ved preferansevalg, samt det vedlagte eksemplet.

---

<sup>1</sup> Saglie, Jo og Signe Bock Seggaard (red., 2017): *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Praksis og prinsipper*. Rapport 2017:09. Institutt for samfunnsforskning.

# 1 Innledning

Lokale rådgivende folkeavstemninger kan brukes av kommuner for å få vite innbyggernes mening i ulike saker. Det kan være krevende å gjennomføre lokale folkeavstemninger som sikrer at innbyggernes faktiske ønsker kommer frem, og at både prosess og resultat oppleves som legitim. Denne 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.

Kommuner som tidligere har gjennomført lokale folkeavstemninger sitter på verdifull erfaring. Ta gjerne kontakt med andre kommuner og spør om deres erfaringer. Deres praktiske erfaring kan være et nyttig supplement til denne veilederen.

Det oppfordres til at det så langt som mulig tas utgangspunkt i valglovens bestemmelser for valggjennomføring også ved gjennomføring av lokale rådgivende folkeavstemninger.

## **Kommunelovens bestemmelser**

Lokale rådgivende folkeavstemninger er i liten grad lovregulert. Det er kommuneloven § 12-2 som hjemler kommunenes rett til å gjennomføre folkeavstemning:

*Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.*

§ 16-1 pålegger kommunene å rapportere resultater fra lokale folkeavstemninger til staten.

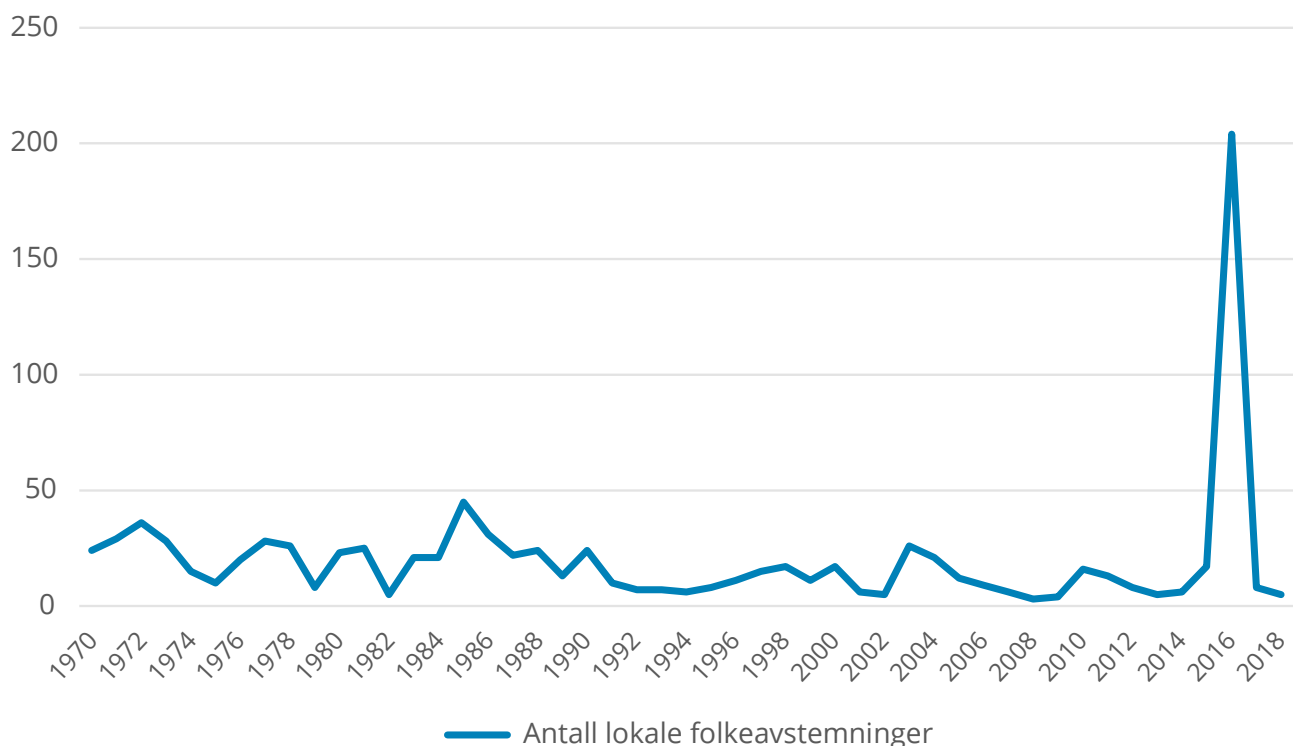
## 1.1 Kort om folkeavstemninger og historikk

Lokale folkeavstemninger har lang historie i Norge. Særlig spørsmål knyttet til språk og alkohol har tradisjonelt vært gjenstand for folkeavstemninger. I 1894 ble det innført regler for avstemninger om alkohol, og i 1915 la en ny lov for landsskolene grunnlag for lokale folkeavstemninger om målform.<sup>2</sup> Ikke før i 2009 ble et generelt tillegg til kommune-loven vedtatt, som fastslo kommuner og fylkeskommuners rett til å avholde rådgivende folkeavstemninger.

Avstemninger om målform er i dag lovregulert gjennom Opplæringslova § 2-5, og er den eneste formen for lokal folkeavstemning hvor det er lovfestet hva som utløser folkeavstemning og hvem som skal ha stemmerett. Spesifikk lovgivning knyttet til lokale folkeavstemninger om alkohol ble fjernet i 1989.

I perioden mellom 1970 og 2018 ble det gjennomført 961 lokale folkeavstemninger. Antallet folkeavstemninger har, som det fremkommer av figur 1.1, variert mye fra år til år. I 2008 ble det avholdt tre avstemninger, mens det i 2016 ble gjennomført 204. Av det store antallet lokale folkeavstemninger som ble gjennomført i 2016, handlet nesten alle om kommunesammenslåing.

Figur 1.1 Antall lokale folkeavstemninger 1970–2018. Kilde: Lokale folkeavstemninger, Statistisk sentralbyrå



<sup>2</sup> Henriksen, Tor (2010): «Lokale folkeavstemninger 1970-2009. Et glemt kapittel i vår demokratihistorie.» *Samfunnsspeilet* 2/2010. Statistisk sentralbyrå.

## 1.2 Demokratiske normer og god praksis

Lokale folkeavstemninger bør gi alle innbyggere like gode muligheter til å gjøre seg opp en mening og fremføre sine synspunkter. Det finnes ulike måter en kan vurdere hvor godt en åpner opp for at alle stemmeberettigede innbyggere kan delta på like vilkår. En måte er å benytte følgende fem kriterier.<sup>3</sup> Disse er idealmodeller, og det er dermed ikke gitt at det i alle tilfeller er mulig eller ønskelig å ivareta alle fullt ut. Kriteriene er likevel et godt utgangspunkt for refleksjon over hvordan en ønsker å innrette folkeavstemningen.

*Effektiv* deltagelse innebærer at alle må ha samme mulighet til å fremme saker man er opptatt av. *Stemmelikhet* betyr at alle skal kunne fremføre sitt synspunkt med samme vekt. *Opplyst forståelse* betyr at alle må ha lik mulighet til å sette seg inn i den enkelte sak, og gjøre seg opp en mening. *Endelig kontroll over dagsorden* betyr at medborgerne i et politisk system har kontroll over hvilke saker som kommer på agendaen. *Full inkludering* betyr at det politiske fellesskapet må inkludere alle voksne fastboende som ikke er umyndiggjort av spesielle grunner.

Så lenge en kommune gjennomfører en rådgivende folkeavstemning etter valglovens bestemmelser, altså omtrent på samme måte som ved et vanlig kommunevalg, vil disse kriteriene i stor grad være ivaretatt.

## 1.3 Internasjonale prinsipper – Venezia-kommisjonens anbefalinger

Europarådets kommisjon for demokrati gjennom lovgivning (Veneziakommisjonen) har utarbeidet en «Code of good practice on referendums».<sup>4</sup> Dette er et sett med retningslinjer som viser hvordan folkeavstemninger bør gjennomføres for å ivareta grunnleggende demokratiske normer på linje med ordinære valg. Disse retningslinjene danner også grunnlag for mange av anbefalingene i denne veilederen.

Et viktig kriterium i Venezia-kommisjonens retningslinjer er at spørsmålet som er oppe for folkeavstemning skal være tydelig og ikke villedende eller ledende. Retningslinjene legger også vekt på at velgerne må informeres om konsekvensen av ulike resultater av folkeavstemningen. Kommisjonen anbefaler også i retningslinjene at velgerne skal kunne svare ja, nei eller blankt på spørsmålet som legges frem for 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 eller teksten det skal stemmes over.

<sup>3</sup> Kriteriene er basert på Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its critics*. New Haven, Conn: Yale University Press.

<sup>4</sup> European Commission For Democracy Through Law (2018): *Code of Good Practice on Referendums*. Tilgjengelig fra: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)

## 1.4 Vurdering av bruk av lokal folkeavstemning

Lokal folkeavstemning er ikke like godt egnet for alle typer saker. Før en beslutning om å gjennomføre folkeavstemning tas, bør det derfor gjøres en grundig vurdering av hva man ønsker å oppnå, og hva innspillene skal brukes til.

I sin vurdering av lokale folkeavstemninger, pekte kommunelovutvalget<sup>5</sup> på at folkeavstemninger kan svekke det representative demokratiet og at «stor bruk av folkeavstemninger [kan] medføre fragmentert politikk, virke splittende og vanskeliggjøre nytenkning.» Samtidig kan folkeavstemninger være velegnet til å «lodde stemningen blant innbyggere og utvide informasjonsgrunnlaget i konkrete saker.» Videre skriver utvalget at folkeavstemninger «også [kan] føre til økt deltagelse og demokratisk læring i kommunene» og på den måte supplere det representative demokratiet.

Kommunelovutvalget vurderte om folkeavstemninger burde kunne kreves av et visst antall innbyggere, på samme måte som ved innbyggerforslag. Utvalget konkluderte med at det ikke var ønsket. Dette ble begrunnet med at folkeavstemninger som er kommet i stand etter folkelig initiativ kan legge et stort press på kommunestyret til å akseptere utfallet av avstemningen. De påpeker at det vil styrke aksjonsdemokratiet og organiserte grupperinger på bekostning av det representative demokratiet. Det kan dermed bli vanskeligere for kommunestyret å føre en helhetlig og langsiktig politikk og å fatte nødvendige beslutninger som kan være upopulære.

I mange saker kan en folkeavstemning gi for lite informasjon og for få nyanser til at det vil være et nyttig innspill for kommunestyret. I saker som krever flere detaljer og muligheter for innbyggerne til å gi mer utfyllende svar vil andre former for innbyggermedvirkning være til større nytte. Eksempler på slike ordninger er innbyggerundersøkelser, høringer og folkemøter.

## 1.5 Initiativrett

At det *skal* gjennomføres en lokal folkeavstemning, kan etter kommuneloven § 12-2 bare vedtas av kommunestyret i den kommunen folkeavstemningen skal gjennomføres. En lokal folkeavstemning kan derfor ikke automatisk utløses som følge av press eller aksjoner fra innbyggerne alene, men krever et vedtak i kommunestyret. Innbyggere kan imidlertid spille inn ønsker om folkeavstemning som en sak til sine lokale politikere, for eksempel gjennom et innbyggerforslag som rettes til og behandles i kommunestyret (kommuneloven § 12-1). Unntaket fra dette er nevnte folkeavstemninger etter opplæringslova, hvor en fjerdedel av de stemmeberettigede i en skolekrets kan kreve folkeavstemning om endring av hovedmålet i grunnskolen.

---

<sup>5</sup> NOU 2016:4 Ny kommunelov, kapittel 7

## 1.6 Tema for lokal folkeavstemning

Saker som tas til lokal folkeavstemning må etter kommuneloven § 12-2 gjelde «*kommunens eller fylkeskommunens virksomhet*». I det ligger at en lokal folkeavstemning må gjelde temaer som knyttes til forhold kommunen selv kan bestemme over eller har innflytelse på.

Kommuner har negativt avgrenset frihet. Det innebærer at en kommune kan påta seg alle oppgaver den selv ønsker, så lenge det ikke ved lov er tillagt et annet organ. Følgelig kan den også avholde folkeavstemning om en rekke saker, så lenge det kan sies å ligge innenfor kommunens virksomhet. Eksempler på forhold som kan sies å ligge utenfor de materielle avgrensninger er for eksempel folkeavstemninger om lovendringer, internasjonale handelsforhold og plassering av statlige arbeidsplasser.

### Vanlige temaer for lokale folkeavstemninger

Basert på tidligere gjennomførte lokale folkeavstemninger kan temaene som har blitt tatt opp grovt sett deles inn i fem grupper.<sup>6</sup>

- *Alkohol*: Opprettelse av vinmonopol, salg av øl og andre spørsmål om alkohol.
- *Målform*: Valg av målform i skolen.
- *Territorielle*: Kommunesammenslåinger, grensejusteringer og kommune-/fylkestilhørighet.
- *Krets og identitet*: Endring i en kommunes kretsinndeling, eksempelvis sammenslåing av skolekretser, oppretting og nedleggelse av skoler. Identitet gjelder eksempelvis bystatusavklaringer og navn på kommune eller krets.
- *Miljø*: Miljøspørsmål som etablering av vindmølleparker, vassdragsutbygging, veiutbygging og annen infrastruktur, beskyttelse av verneverdige områder eller bygninger og så videre.

<sup>6</sup> Henriksen, Tor (2010): «Lokale folkeavstemninger 1970-2009. Et glemt kapittel i vår demokratihistorie.» *Samfunnsspeilet* 2/2010. Statistisk sentralbyrå.



## 1.7 Folkeavstemningers rådgivende status

Norske kommuner kan ikke gjennomføre bindende folkeavstemninger. Kommuner kan utforme og gjennomføre folkeavstemninger som de vil, men de vil uansett være *rådgivende* for kommunestyret.

At en folkeavstemning er rådgivende, innebærer at et kommunestyre ikke er rettslig forpliktet til å følge resultatet av en folkeavstemning. Resultatet av en folkeavstemning må tolkes som et råd fra innbyggerne som sier noe om deres ønsker og forventninger, men det binder ikke utfallet av en sak. Kommunestyret står fritt til å fortolke resultatet selv, og kan velge å se bort ifra resultatet i den videre politiske behandlingen av saken. Kommunestyret må selv treffe og stå ansvarlig for et endelig vedtak uavhengig av om de følger innbyggernes råd eller ikke.

Selv om velgerne i en folkeavstemning ikke kan stilles ansvarlig for det endelige utfallet av en sak, vil departementet oppfordre til at det gjennomføres gode prosesser når en folkeavstemning skal følges opp. Særlig i tilfeller der kommunestyret fatter vedtak i strid med utfallet av en rådgivende folkeavstemning, er det viktig at prosessene er åpne og informasjonen god nok til at velgerne kan ha tillit til at resultatet har blitt tatt på alvor av de folkevalgte.

## 2 Gjennomføring av folkeavstemning

### 2.1 Tidspunkt for gjennomføring av folkeavstemning

En lokal folkeavstemning kan gjennomføres på et hvilket som helst tidspunkt som kommunestyret bestemmer. Tidspunktet man velger bør likevel settes med tanke om at flest mulig av de stemmeberettigede bør ha mulighet til å avgi stemme. Det anbefales ikke å legge en lokal folkeavstemning til et tidspunkt man for eksempel kan forvente at mange er bortreist, eller av annen grunn ikke vil ha mulighet til å delta. Eksempelvis vil fellesferien og andre uker skolene har ferie, eller «inneklemt dager» i forbindelse med offentlige høytidsdager, være lite gunstige tidspunkt.

#### 2.1.1 Folkeavstemning samtidig med valg

En lokal folkeavstemning kan avholdes samtidig som ordinært valg til kommunestyre eller til Stortinget. Stemmegivning til folkeavstemning kan da også skje i tilknytning til stemmegivningen til ordinært valg. Om det gjøres slik, er det viktig at stemmegivningen i valglokalet organiseres slik at det ikke er fare for at velgere blir usikre på om det avgir stemme til valget eller folkeavstemningen. En måte å sikre dette vil være å benytte egne stemmeavlukker og valgurner til folkeavstemningen, i tillegg til klar og tydelig informasjon og instruksjon av velgerne på stedet. Det kan legges opp til at folkeavstemningen gjennomføres i et tilstøtende lokale til valglokalet, slik det også ofte gjøres for kirkevalget.

Dersom kommunestyret har gitt stemmerett til grupper som ikke har stemmerett i det ordinære valget (f.eks. mindreårige eller innvandrere som ikke har stemmerett), er det særlig viktig at disse er informert om deres rett til å delta, og at de vet hvordan de går frem for å avgi stemme.

Ved folkeavstemning samtidig som valg er innbyggerne forberedt på valg, og hvis stemmegivning til ordinært valg og folkeavstemning skjer i tilknytning til hverandre, kan dette øke deltagelsen. Samtidig er det en fare for at informasjon om folkeavstemningen drukner i den ordinære valgkampen, hvis ikke folkeavstemningens tema også er et sentralt tema i den lokale valgkampen. Ved folkeavstemning samtidig som ordinært valg, anbefaler departementet at det også åpnes for forhåndsstemmegivning til folkeavstemningen i samme periode og på de samme steder som til det ordinære valget.

Kommunen bestemmer hvordan man ønsker at den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen skal organiseres. Det kan bestemmes at det ordinære valgstyret har ansvaret for både det ordinære valget og folkeavstemningen, at det velges et eget valgstyre kun for folkeavstemningen eller å organisere gjennomføringen av folke-

avstemningen på en annen måte. For folkeavstemningen kan valgstyret gi administrasjonen fullmakter til å gjennomføre oppgaver.

### **2.1.2 Folkeavstemning mellom valg**

God informasjon til velgerne kan bidra til å gjøre dem forberedt på en folkeavstemning. Når en lokal folkeavstemning skjer uavhengig av et valg, kan det gi ekstra oppmerksomhet om saken som skal stemmes over. Det er imidlertid også en fare for at deltagelsen kan bli lavere enn om folkeavstemningen hadde blitt gjennomført i tilknytning til valg.

Kommunen bør sørge for egnede lokaler som folkeavstemningen kan gjennomføres i. Når man ikke kan legge opp til å gjennomføre folkeavstemning i tilknytning til ordinært valg, krever det en særskilt innsats. Det anbefales at valglovens og valgforskriftens krav til tilgjengelighet mv. i valglokalene oppfylles også ved folkeavstemning. Departementet anbefaler at det gis mulighet til å avgi forhåndsstemme, samt at det åpnes for å stemme på institusjoner og ambulerende stemmegivning.

Ved gjennomføring av ordinære valg skal det i hver kommune være et valgstyre som velges av kommunestyret selv. Det kan velges et særskilt valgstyre som har ansvar for den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen. Et slikt valgstyre vil da være et folkevalgt organ etter kommuneloven § 5-7, og kommunen må følge regelverket for valg av utvalg. Et valgstyre for folkeavstemningen kan gi administrasjonen fullmakter til å gjennomføre oppgaver.

## **2.2 Stemmerett og manntall**

Kommunen kan selv avgjøre hvilke stemmerettsvilkår som skal gjelde for folkeavstemningen, altså hvem som har stemmerett. Det kan være naturlig å ta utgangspunkt i stemmerettsreglene for lokalvalg. Utover dette kan kommunen for eksempel velge å sette en lavere stemmerettsalder for å engasjere unge innbyggere. I enkelte saker kan det være aktuelt å begrense stemmeretten til visse deler av kommunen, slik det gjøres i avstemninger om målform i skolen.

Kommuner som skal avholde lokal folkeavstemning må rette søknad om manntall for folkeavstemningen til Skattedirektoratet i god tid før folkeavstemningen. Søknadene som fremsettes må angi hva det etterspurte materialet skal inneholde. Søknaden må blant annet informere om ønsket dato for når velgeren må være bosatt i kommunen for å ha stemmerett (skjæringsdato) og stemmerettsvilkår, altså hvilken stemmerettsalder som er satt for folkeavstemningen, eventuelle bostedskrav eller andre vilkår som kommunen har bestemt skal gjelde for å kunne stemme ved folkeavstemningen. Henvendelsen blir behandlet etter reglene om standardoppdrag for utlevering av opplysninger fra folkeregisteret. Det vil i de fleste tilfeller være noe saksbehandlingstid for å få utlevert manntall, og det er derfor viktig å ta hensyn til dette når tidsplanen for folkeavstemningen legges.

Departementet anbefaler kommuner å legge ut manntallet for folkeavstemningen til offentlig ettersyn, slik som ved valg.

### **Kan EVA brukes ved lokale folkeavstemninger?**

Det elektroniske valgadministrasjonssystemet EVA benyttes av alle kommuner ved gjennomføring av valg. EVA er per i dag ikke utviklet for å kunne benyttes ved lokale folkeavstemninger, og kan dermed heller ikke benyttes til dette formålet. Kommuner som skal gjennomføre folkeavstemning må derfor produsere avkryssingsmanntall selv. Ved folkeavstemning samtidig som ordinært valg og med like stemmerettsvilkår kan manntallet i EVA benyttes som oppslag, men ikke til avkryssing.

## **2.3 Informasjon i forkant av folkeavstemningen**

I forkant av folkeavstemningen er det viktig at velgerne har mulighet til å sette seg godt inn i saken det skal stemmes over. Velgerne bør gis god nok informasjon til å vurdere konsekvensene av forslaget, slik at de kan gjøre seg opp en selvstendig mening om hva de skal stemme på. Av samme grunn bør kommunen informere om at det skal avholdes folkeavstemning i god tid før den gjennomføres, slik at innbyggerne har tid til å forberede seg.

Velgerne bør informeres om hvordan resultatet av stemmegivningen skal brukes, selv om resultatet er rådgivende. Dette kan for eksempel være om folkeavstemningen er knyttet til en konkret sak som skal avgjøres av kommunestyret kort tid etter avstemningen, eller om folkeavstemningen gir innspill til og er et ledd i en lengre prosess.

Venziakommisjonen anbefaler at kommuner som skal avholde en folkeavstemning lager en informasjonspakke, som sendes til alle stemmeberettigede minst to uker før folkeavstemningen. Informasjonen bør være konkret og forståelig, og gi godt nok grunnlag for å danne en opplyst oppfatning. Anbefalingen er altså at kommunen bør ta et selvstendig ansvar for å informere velgerne, ut over den informasjonen de selv kan fange opp fra media og gjennom andre kanaler. Det er uansett en god rettesnor å tenke at de stemmeberettigede skal gis et «saksunderlag» – på samme måte som med saker som fremmes for politiske organer. Her bør alle sider av saken belyses, slik at ikke all informasjon om ett av alternativene gis fra aksjonsgrupper e.l. Også formuleringene av spørsmål og svaralternativer som det skal stemmes over, bør være kjent for de stemmeberettigede på forhånd.

Velgernes behov for informasjon vil kunne variere ut ifra temaet for folkeavstemningen. Hvis forslaget kan ha store konsekvenser for mange forhold, blir velgernes behov for informasjon større enn dersom forslaget er mer avgrenset og konkret. Informasjonen bør bidra til å avklare hvilke forventninger innbyggerne kan ha til folkeavstemningen, og tydeliggjøre at utfallet av avstemningen ikke nødvendigvis vil være det endelige utfallet av saken, men er et råd til kommunestyret som sier noe om innbyggernes holdning.

Det anbefales at informasjonen i kommunens utsendelse er balansert og objektiv. Selv om kommunen går inn for et forslag, og avvikler en folkeavstemning for å få velgernes oppslutning, er det viktig at informasjonsmaterialet ikke underslår mulige uønskede konsekvenser. Venezia-kommisjonen anbefaler at kommunen – og ikke minst administrasjonen – inntar en balansert holdning overfor tilhengere og motstandere av saken det skal stemmes over.

Kommunen kan benytte valgkort dersom den ønsker det. Kommunen må i så fall produsere og bestille disse selv i god nok tid til at de når ut til velgerne før folkeavstemningen. I tillegg til å informere velgerne om stemmerett, kan et valgkort også benyttes til å gi informasjon om tid og sted for stemmegivning, muligheter til forhåndsstemmegivning, stemmeprosedyren og objektiv informasjon om saken som skal opp til avstemning.

## 2.4 Utstyr til folkeavstemning

For å bidra til folkeavstemningens legitimitet bør gjennomføringen ha et visst offisielt preg og ivareta hensynet til hemmelig valg. Departementet oppfordrer til at valgloven følges så langt det lar seg gjøre når det gjelder hvilket utstyr som brukes. Dette innebærer blant annet bruk av urne, stempel, omslagskonvolutter, stemmeavlukker, mv. For å sikre at alle har like muligheter til å delta i folkeavstemningen, bør utstyr og lokaler til folkeavstemningen være universelt utformet.

## 2.5 Klage

Departementet anbefaler kommuner å fastsette egne retningslinjer for klage på gjennomføringen av folkeavstemningen. Retningslinjene kan ta utgangspunkt i bestemmelsene i valglovens kapittel 13. Det vil innebære at alle som har stemmerett kan klage over forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av den rådgivende folkeavstemningen i kommunen vedkommende er manntallsført i. Gjelder klagen spørsmål om stemmerett til folkeavstemningen, har også personer som ikke er manntallsført klagerett. Ved ordinære valg må klagen være skriftlig og fremmes innen syv dager etter valgdagen. Klager som gjelder valgoppgjør må etter valgloven fremmes innen syv dager etter at valgoppgjøret er godkjent.

Ved lokal folkeavstemning må eventuelle klager behandles internt i kommunen. Kommunen må selv avgjøre hvem som skal behandle klager, og det bør fremgå av retningslinjene. Dette kan for eksempel være en særskilt oppnevnt klagenemnd, som opprettes som utvalg etter kommunelovens bestemmelser, eller det kan være kommunestyret selv. Dersom det faste valgstyret eller et særskilt valgstyre for folkeavstemningen brukes, vil det være naturlig at dette behandler klager. En ting kommunen bør vurdere er forholdet mellom de som treffer avgjørelsene det klages på og hvem som skal behandle klagen. Siden kommunestyret er øverste organ i kommunen, vil en eventuell klage på deres valgoppgjør måtte behandles av et organ som er underordnet.

## 3 Utforming av stemmeseddel

I det følgende skal vi spesielt være opptatt av hva en stemmeseddel bør inneholde, det vil si formulering av spørsmål og alternativer. Hvordan kan kommunen utforme stemmeseddelen og gjennomføre folkeavstemningen slik at velgerne forstår hva de stemmer på, og hva konsekvensene er av å krysse av for et gitt alternativ?

### Designmal for stemmesedler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en designmal for stemmesedler til lokal folkeavstemning. Denne er utformet i samme stil som stemmesedler til ordinære valg og kan fritt benyttes av kommuner som ønsker det. Malen er tilgjengelig på departementets nettside.

### 3.1 Klar formulering og klare alternativer

Spørsmål på stemmeseddelen bør formuleres klart og utvetydig. Velgerne bør vite helt konkret hva de stemmer over, og hva det enkelte alternativ på stemmeseddelen innebærer. Dermed er klar formulering av spørsmål og svaralternativer et viktig demokratisk hensyn for kommunen.

Det anbefales at kommunen bruker god tid på utforming av spørsmål. Denne prosessen bør være åpen og inkludere en dialog om hvordan spørsmålet kan formuleres uten at det fremhever visse syn på saken eller antyder et «ønsket svar». Nøytral og balansert formulering sikrer at velgerne fritt kan gi uttrykk for sin mening.

I mange tilfeller er temaet for folkeavstemningen en konkret sak som skal behandles av kommunestyret i nær fremtid. Før folkeavstemningen avholdes bør eventuelle politiske avklaringer være gjort, slik at det er klart for velgerne hva konsekvensene av de ulike alternativene vil være. En god praksis under kommunereformen ble fulgt av de kommunene som la en signert intensjonsavtale til grunn for folkeavstemningen. Dermed ble det klart for velgerne hvilke nabokommuner det var aktuelt å slå seg sammen med.

En folkeavstemning som gjennomføres før viktige avklaringer er gjort, vil be velgerne om å ta stilling til forslag som ikke er fullt ut spesifisert eller klart hva innebærer. Velgerne kan oppleve det som urettmessig dersom deres stemme blir tatt til inntekt for et forslag de ikke opplever å ha stilt seg bak.

I noen tilfeller skal ikke resultatet av folkeavstemningen spille inn til en konkret beslutning på kort sikt, men danne grunnlag for en lengre politisk prosess. Da er det viktig at

velgerne forstår dette, slik at det ikke skapes falske forventninger om raske vedtak. Venezia-kommisjonen anbefaler også at det ikke stemmes over både generelle og konkrete forslag i samme avstemning. Dette kan skape usikkerhet blant velgerne om hvilken vekt resultatet av avstemningen vil få.

## 3.2 Ett eller flere alternativer?

Venziakommisjonen anbefaler at spørsmålet blir formulert slik at det kan besvares med «ja», «nei» eller «blank». Slike formuleringer egner seg i saker der det bare er to mulige utfall, slik som med målform i grunnskolen og alkoholomsetning. To eksempler som følger Venezia-kommisjonens anbefaling er de følgende (eksemplene er konstruerte):

- Bør det tillates oppdrettsanlegg i Smalsundet?
- Skal kommunene Sjørdalen, Vestdalen og Midtbyen slås sammen til en kommune?

I saker hvor flere løsninger er aktuelle, ønsker kanskje kommunestyret å få velgernes råd om flere alternativer. Så lenge hvert alternativ spesifiseres godt nok, bør kriteriet om opplyst forståelse kunne innfris. Hvis Sjørdalen kommune fra eksempelet over har flere mulige sammenslåingsalternativer, kan en klar og utvetydig formulering av spørsmålet formuleres som det følgende. Her kan velgeren bare sette ett kryss:

- Ønsker du at Sjørdalen kommune består som egen kommune?
- Ønsker du at Sjørdalen kommune slår seg sammen med Vestdalen?
- Ønsker du at Sjørdalen kommune slår seg sammen med Vestdalen og Midtbyen?

Det er viktig at velgerne kan forstå konsekvensene av de ulike alternativene. Med flere alternativer enn «ja», «nei» eller «blank» er det i de fleste tilfeller svaret som oppnår flest stemmer blir regnet som «innbyggernes råd» – selv om det kanskje var færre enn halvparten av velgerne som stilte seg bak det. Kommunestyret bør derfor før folkeavstemningen diskutere hvordan resultatet av folkeavstemningen skal tolkes.

Velgerne bør få mulighet til å stemme imot alle endringsforslag, også når det er flere alternativer på stemmeseddelen. Det gir velgerne mulighet til å påvirke saken i den retningen de selv ønsker. Hvis stemmeseddelen mangler et nei-alternativ, kan folkeavstemningen fremstå som ubalansert og ensidig. I enkelte tilfeller kan det likevel hende at status quo ikke er mulig, og at å stemme imot alle forslag dermed ikke vil være et reelt eller relevant alternativ.

For å sikre klarhet er det god praksis å unngå at spørsmål og svaralternativer gjøres betinget av forhold som ikke har å gjøre med temaet for avstemningen. Velgerne bør bare ta stilling til det konkrete forslaget som foreligger. Saker som avgjøres av andre myndigheter bør ikke settes opp på stemmeseddelen som betingelse for å støtte et forslag. For eksempel bør det ikke i en folkeavstemning om kommunesammenslåing ligge inne en betingelse om bygging av veg eller bro.

## 4 Valgordning og opptelling ved preferansevalg<sup>7</sup>

I folkeavstemninger som kan besvares «ja» eller «nei» er det som regel uproblematisk å få et klart råd fra innbyggerne. Det alternativet som får flest stemmer vil, i de fleste tilfeller, ha mer enn 50 % av stemmene.<sup>8</sup>

I en avstemning med tre (eller flere) alternativer kan det oppstå en situasjon der ingen av alternativene får mer enn 50 prosent av stemmene, eller der stemmene fordeler seg noenlunde likt. Her kan en si at det alternativet som får flest stemmer (simpelt flertall), for eksempel 40 prosent av stemmene, er det vinnende alternativet. Det kan likevel være problematisk å tolke dette som «folkets ønske», fordi flertallet av velgerne (60 prosent) har stemt på et annet alternativ enn det som får simpelt flertall. Det er viktig å merke seg at selv om preferansevalgordninger kan gjøre det enklere å kåre en vinner som har bred oppslutning, så trenger ikke slike ordninger å produsere vinnere med absolutt flertall. En kan risikere at de alternativene som vinner har relativt få andrestemmer bak seg. Dette er betraktninger kommunestyret bør ha med seg når det skal velge metode for å spørre velgerne om råd gjennom en folkeavstemning.

En viktig hensikt med å ha en preferansevalgordning, er at rådet til kommunestyret er det alternativet med høyest oppslutning. Dersom en ikke tillater rangering eller andrestemmer kan en få et resultat et flertall av innbyggerne ikke støtter. Samtidig må en være bevisst på at valgordningen man velger også kan ha betydning for resultatet, ettersom den avgjør hvordan man skal vektlegge stemmene.

Når en folkeavstemning gjennomføres med preferansevalgordning er det viktig at velgerne forstår hvordan folkeavstemningen gjennomføres og hvordan opptelling skjer i ettertid. Det er derfor viktig at stemmeseddelen er tydelig på hvordan velgere skal og kan stemme. Videre bør en også sikre at velgerne på ulike måter får muligheten til å bli orientert om hvordan stemmene blir talt opp, og hvordan en kommer frem til et resultat.

Her skal vi se nærmere på ulike ordninger som kan benyttes for å kåre en vinner der en har folkeavstemninger med flere enn to alternativer. Vi starter med å se på spørsmålsstilling ved preferansevalg, og presenterer så ulike valgordninger som kan benyttes. Det vises her til flere ulike måter en opptelling ved preferansevalg kan gjøres, og kommunen må vurdere hvilken opptellingsmåte som er hensiktsmessig i en bestemt folkeavstemning.

---

<sup>7</sup> I denne teksten gis en forenklet presentasjon av ulike former for preferansevalgordninger som kan benyttes ved rådgivende folkeavstemninger. Teksten bygger på materiale hentet fra rapportene: (1) *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Praksis og prinsipper* (Saglie og Seggaard 2017) og (2) *Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning* (Christensen og Aars 2008). Det anbefales å lese disse for å få flere detaljer rundt ulike preferansevalgordninger, og for å få litteraturhenvisninger om forskning på ulike valgsystem og folkeavstemninger.

<sup>8</sup> Når vi her skriver i de fleste tilfeller, så er det fordi det kan skje at ingen av alternativene får flertall. For eksempel kan blanke stemmer gjøre at ingen alternativer får over 50 % selv om det bare er mulig å stemme ja eller nei.



Vedlagt veilederen ligger en steg-for-steg-gjennomgang av en folkeavstemning med preferansevalgordning, hvor valgordningen supplerende stemmegivning benyttes.

## 4.1 Spørsmålstilling ved preferansevalg

Stemmeseddelen kan utformes slik at velgerne kan uttrykke sine oppfatninger på en mer nyansert måte enn ved bare å stemme «ja» eller «nei». En kan også velge å la velgerne stemme på nest beste alternativ. Dette betyr at velgeren ikke bare skal stemme på det alternativet han eller hun først og fremst støtter. Velgeren kan i tillegg stemme på et annet alternativ, som da tillegges mindre vekt. For eksempel kan velgerne i en kommune bli bedt om å stemme «ja» eller «nei» til kommunesammenslåing, men med følgende oppfølgingsspørsmål:

*Dersom det uansett blir bestemt at [kommunen] skal slå seg sammen med en eller flere nabokommuner, hvilket av de to alternativene foretrekker du?*

Dermed kan også de som ikke ønsker kommunesammenslåing stemme for et «nest beste» alternativ til å forbli alene. Men denne tilleggsstemmen vil bare få betydning hvis det «beste» alternativet ikke får absolutt flertall.

*Rangert stemmegivning* innebærer at flere alternativer skal rangeres i prioritert rekkefølge. For eksempel kan en stemmeseddel som inneholder tre alternativer som skal rangeres, ha følgende forklaring til velgeren:

*Ranger alternativene med tallene 1 til 3, der 1 er det mest foretrukne alternativet og 3 er det minst foretrukne. Dersom ingen av alternativene er markert regnes seddelen som en blank stemme.*

Velgerne bør gis mulighet til å sette seg inn i hvor stor betydning en stemme på «nest beste» alternativ eller et lavere rangert alternativ vil få, når saken skal avgjøres i kommunestyret. For eksempel kan det oppfattes som urettmessig hvis en stemme for andre eller tredje rangerte alternativ teller like mye som velgerens foretrukne alternativ. Før folkeavstemningen avholdes, bør det lages klare og forståelige regler for hvordan stemmene skal bli telt opp, og hvilken vekt de skal få.

Ut ifra hensynet til klarhet og opplyst forståelse finnes det grunner til å være forsiktig med stemmesedler formulert med «nest beste alternativ» eller rangert stemmegivning. «Nyanserte» stemmesedler kan oppfattes som uklare, og usikkerhet blant velgerne kan i sin tur skape problemer for avviklingen av folkeavstemningen. Det er en fare for at velgerne ikke forstår at de skal rangere alternativene, og derfor setter kryss ved sitt primære standpunkt i stedet for å rangere med tall.

## 4.2 Ulike preferansevalgordninger

Når en har flere alternativer å velge mellom tyr man gjerne til en såkalt preferansevalgordning for å kåre en vinner. En kjent måte å kåre en vinner på ved hjelp av en preferansevalgordning er den som benyttes for finne vinneren i den internasjonale finalen i Melodi Grand Prix (Eurovision Song Contest). Her gir alle deltakerlandene de ulike låtene poeng fra 1 til 12 poeng. Et viktig prinsipp her er at en bare kan avgi en poengsum en gang. Altså 2 poeng til Sverige, 4 poeng til Danmark osv. Den låten som får flest poeng etter at alle deltakerlandene har avgitt stemmer, vinner.

### Alternativ stemmegivning

En ordning som kan minne om Grand Prix-modellen er ordningen med såkalt «alternativ stemmegivning» (AV). Ved denne ordningen gis velgerne muligheten til å rangere alternativene en kan velge mellom. Dette er et valgsystem som blant annet benyttes i Australia. Her må velgerne nummere samtlige kandidater på en liste. Dersom en kandidat får mer enn 50 prosent av førstestemmene (første-prioritert), vinner vedkommende. Hvis ingen kandidat får mer enn 50 prosent, blir kandidaten med færrest førstestemmer eliminert, og en ny runde med opptelling starter. Som vist i stemmeseddelen (figur 4.1) så *må* alle kandidatene rangeres i denne ordningen, ellers så blir ikke stemmen godkjent. Denne ordningen krever en del av velgerne.

Figur 4.1 Eksempel på australsk stemmeseddel som gir velgerne anledning til å rangere alternativene

**BALLOT PAPER**  
**HOUSE OF REPRESENTATIVES**  
TASMANIA  
ELECTORAL DIVISION OF  
BASS

**Number the  
boxes from 1 to 4  
in the order of  
your choice.**

HUNNERUP, David  
TASMANIAN GREENS

SMITH, Silvia  
AUSTRALIAN LABOR PARTY

SMITH, Warwick  
LIBERAL

AUSTEN, Brian  
AUSTRALIAN DEMOCRATS

**Remember...number every box  
to make your vote count.**

Australian Electoral Commission **AEC**

I Tabell 4.1 viser vi hvordan ordningen med alternativ stemmegivning kunne sett ut ved et tenkt tilfelle det innbyggerne i Vestsida kommune må ta stilling til et spørsmål om kommunesammenslåing. Her får innbyggerne muligheten til å rangere 4 ulike alternativ:

Tabell 4.1 Et hypotetisk eksempel på bruk AV-valgordning i en folkeavstemning om kommunereform

	<b>Runde 1</b> Opptelling av førstestemmene	<b>Runde 2</b> Fordeling av andrestemmene til de som hadde alternativ 4 som førstestemme (alternativet som fikk færrest første- stemmer)	<b>Runde 3</b> Fordeling av andrestemmene til de som hadde alternativ 3 som førstestemme (alternativet som fikk nestfærrest førstestemmer)	<b>Vinner/taper</b>
<b>Alternativ 1</b> Holde fram som egen kommune	40	40	45	Taper
<b>Alternativ 2</b> Slå seg sammen med Nordsida kommune	30	35	55	Vinner
<b>Alternativ 3</b> Slå seg sammen med Sørsida kom- mune	20	25	eliminert	Taper
<b>Alternativ 4</b> Slå seg sammen med Østsida kom- mune	10	eliminert	eliminert	Taper

Opptellingen av stemmene skjer i ulike faser eller runder. I runde 1 teller vi opp antallet førstestemmer. Vi ser her at ingen av alternativene får absolutt flertall (mer enn 50 prosent). I runde 2 starter vi derfor med å telle opp andrestemmene til det alternativet som fikk færrest førstestemmer i runde 1, nemlig alternativ 4 («Slå seg sammen med Østsida kommune»). Dette alternativet fikk 10 prosent av førstestemmene og elimineres dermed i runde 2. I runde 2 teller vi opp andrestemmene til de som hadde Alternativ 4 som førstepreferanse. Vi ser da at alternativ 2 og alternativ 3 nå har fått en høyere prosentandel, men fremdeles er det ingen av alternativene som har absolutt flertall. I runde 3 eliminerer vi derfor det alternativet med nest færrest førstestemmer. Det er alternativ 3 «slå seg sammen med Sørsida kommune». Deretter teller vi opp andrestemmene til alternativ 3 som går til henholdsvis alternativ 1 og alternativ 2. Nå ser vi at alternativ 2 har fått 55 % av stemmene, og kan dermed kåres som det vinnende alternativet.

Merk at alternativ 2 hadde færre førstestemmer enn alternativ 1, men det vinner likevel fordi flere blant de som hadde alternativ 3 og 4 hadde alternativ 2 som sitt andrevalg.

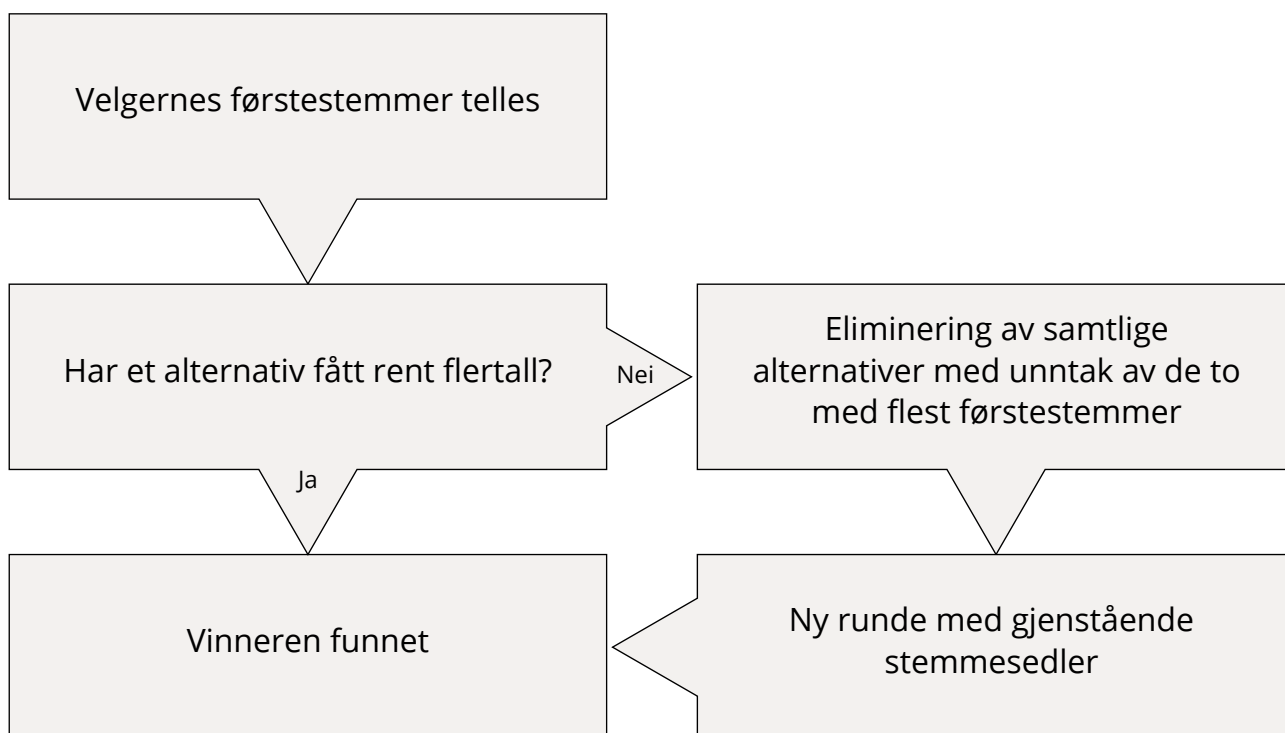
Det finnes også en versjon av denne ordningen der det ikke er et krav om å fylle ut alle feltene. Den brukes bl.a. ved presidentvalg i Irland, der den også blir omtalt som Single Transferable Vote. Prinsippet er for så vidt det samme, men det kreves altså *ikke* at alle kandidatene rangeres. Det er nok å stemme på én kandidat, om man så vil. Slik unngår man å få mange forkastede stemmer. Til gjengjeld kan det bli bortkastede stemmer, hvis en velger bare stemmer på kandidater som blir eliminert i de første rundene.

### Supplerende stemmegivning

En annen preferansevalgordning kalles for supplerende stemmegivning. Denne ble benyttet i Norge ved direkte valg av ordførere i 2003 og 2007. Ved supplerende stemmegivning skal velgerne først krysse av for sitt førstevalg. Deretter *kan* velgeren krysse av for ett andrevalg. Det er viktig å presisere at i disse tilfellene så er det frivillig for velgerne om de vil krysse av for sitt andrevalg. I motsetning til ordningen med alternativ valgordning i Australia, så blir ikke stemmeseddelen forkastet dersom det ikke er krysset av for andrevalg.

Hvordan kåres så en vinner ved hjelp av denne valgordningen? Dersom en kandidat eller et alternativ får 50 prosent av førstevalgene så er det enkelt å kåre en vinner. Det alternativet som får absolutt flertall (over 50 prosent) vinner. Dersom dette ikke er tilfelle, altså at ingen alternativ har over 50 prosent av førstevalgene, så går de to alternativene med flest stemmer til ny runde med opptelling. I den neste opptellingsrunden blir så andrevalgene til de alternativene som ikke blir med i andre opptellingsrunde lagt til de to gjenværende alternativene. I Figur 4.2 viser vi hvordan denne prosessen kan se ut:

Figur 4.2 Prosessen for å kåre en vinner ved supplerende stemmegivning



Når en valgte denne valgordningen ved direkte ordførervalg i Norge i 2007 var det særlig to argument for denne. For det første så sikrer den bred oppslutning rundt det vinnende alternativet. For det andre så er ordningen enkel fordi den ikke krever at velgerne skal rangere alle alternativene. Videre blir det også sett på som en fordel at ordningen kan minne om den som allerede benyttes med personvalg ved norske kommunevalg. I vedlegget til veilederen gis et eksempel på gjennomføring av folkeavstemning med supplerende stemmegivning.

### Omvalgsmetode

En annen variant er å benytte seg av omvalgsmetode. Bruken av omvalgsmetoder kjenner vi blant annet fra det franske presidentvalget. Her må en kandidat få rent flertall (mer enn 50 prosent) i første runde for å bli valgt til president. Hvis ingen får mer enn 50 prosent i første runde, går de to kandidatene med flest stemmer til en ny valgrunde, som avholdes to uker senere. Denne gangen er det bare disse to det skal stemmes over. I Tabell 4.2 viser vi hvordan dette kunne sett ut i et tenkt tilfelle med en folkeavstemning med fire alternativer.

Tabell 4.2 Et hypotetisk eksempel på bruk av omvalgsmetode

	1.valgrunde Andel av stemmene i prosent	2.valgrunde Andel av stemmene i prosent	Vinner/taper
Alternativ A	40	55	Vinner
Alternativ B	30	45	Taper
Alternativ C	20	-	Taper
Alternativ D	10	-	Taper

Ulempen med en slik ordning er at den krever mer ressurser både i form av organisering og ved at velgerne må møte opp og avgi sin stemme to ganger. En mulig fordel er at det ved andre valgrunde blir et tydeligere valg for velgerne. Den italienske statsviteren Giovanni Sartori kaller denne ordning for en to-skudds-ordning (two-shot-system). I den første valgrunden skyter velgerne gjerne i mørket, i den andre valgrunden får velgeren muligheten til å skyte i fullt dagslys. Med dette menes at det i andre valgrunde kanskje kan framstå som tydeligere for velgerne hva en velger mellom. Dette i motsetning til den første runden hvor det fort kan bli vanskelig å skille de mange alternativene fra hverandre.

# 5 Oppfølging i etterkant

Etter at en lokal folkeavstemning er gjennomført, vil det i de fleste tilfeller være naturlig at saken tas opp til behandling i kommunestyret som fatter en endelig beslutning.

## 5.1 Godkjenning av resultatet

Ved rådgivende folkeavstemninger vil spørsmålet om avstemningen skal godkjennes først og fremst dreie seg om alle prosedyrer som er bestemt for avstemningen, er fulgt. Kommunestyret kan også bestemme at oppmøtet i folkeavstemningen må være høyere enn en gitt minsteverdi for at de skal anse resultatet som et tydelig råd. En slik bestemmelse bør være kjent for velgerne på forhånd. Siden folkeavstemningen uansett er rådgivende, bør det være klart for både innbyggere og folkevalgte at resultatet av folkeavstemningen – uavhengig av deltagelsen – ikke binder kommunestyret til å sørge for et visst utfall av saken.

Venziakommisjonen anbefaler at det ikke settes regler for minstekrav til deltakelse. En grense for minste deltagelse fører i praksis til at hjemmesitterne blir regnet sammen med nei-stemmene, selv om mange av dem egentlig ikke var motstandere av forslaget. Fordi valgdeltagelsen ved folkeavstemninger varierer mye, er det en risiko for at et lite mindretall kan stoppe forslaget ved å boikotte avstemningen. Det kan også oppstå en vanskelig politisk situasjon dersom et forslag får over 50 % av de avgitte stemmene, men likevel ikke tas i betraktning fordi kommunestyret vurderer oppmøtet som for lavt.

Dersom deltagelsen ved folkeavstemningen er svært lav, kan avstemningens legitimitet bli trukket i tvil, og det kan oppstå usikkerhet om hvor mye vekt resultatet av folkeavstemningen bør gis. Dette kan tale for å vurdere regler om minste deltagelse. Denne grensen bør i så fall settes forholdsvis lavt – for eksempel på 25 %, og kommuniseres klart før folkeavstemningen. Igjen må det understrekes at lokale folkeavstemninger i Norge er rådgivende, og at kommunestyret uavhengig av resultat og deltagelse i folkeavstemningen står ansvarlig for alle endelige vedtak.

## 5.2 Protokoll

På samme måte som ved valg anbefaler departementet at det føres protokoll også ved lokal folkeavstemning. En grundig protokoll gir troverdighet og legitimitet til at prosessen knyttet til folkeavstemningen har gått riktig for seg. Det gjør også annet etterarbeid, som rapportering til staten, enklere.

En protokoll for folkeavstemning bør inneholde all informasjon som er relevant for gjennomføringen og resultatet av folkeavstemningen. Protokollen signeres av valgstyrets medlemmer.

En protokoll for gjennomføringen av lokal folkeavstemning bør inneholde (så langt det er relevant for den enkelte folkeavstemningen):

- Antall stemmeberettigede
- Oppmøte i antall og prosent
- Antall godkjente forhåndsstemmegivninger
- Antall godkjente stemmer avgitt på dag for folkeavstemning
- Antall forkastede stemmesedler
- Antall blanke stemmesedler
- Oppslutning om de ulike alternativene i prosent og antall stemmer
- Valgstyrets medlemmer
- Informasjon om stemmekretser
- Andre forhold som er relevante for vurderingen av folkeavstemningen.

Dersom folkeavstemningen er gjennomført med en preferansevalgordning bør det gjøres grundig rede for hvordan opptellingene har blitt gjennomført.

### 5.3 Kunngjøring

Resultatet av en lokal folkeavstemning bør kunngjøres så snart det foreligger og er godkjent. Kommunen må selv vurdere hva som er hensiktsmessige kanaler for å kunngjøre resultatet. Egen nettside vil i de fleste tilfeller være et naturlig sted å legge ut denne. Som et minstekrav bør kunngjøringen inneholde:

- Oppslutning om de ulike alternativene i prosent og antall stemmer
- Antall stemmeberettigede
- Oppmøteprosent
- Antall godkjente forhåndsstemmer
- Antall godkjente stemmer på dag for folkeavstemning
- Antall forkastede stemmesedler

### 5.4 Rapportering av data om lokal folkeavstemning (KOSTRA)

Kommuneloven § 16-1 pålegger kommunene å rapportere opplysninger om lokale folkeavstemninger til staten. Dette gjøres gjennom den årlige KOSTRA-rapporteringen. Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomfører datainnsamlingen. Dataene som skal innrapporteres gjennom skjemaet er i stor grad det samme som det er naturlig å føre i protokollen.

I tillegg til data om tema for folkeavstemning, dato, forhåndsstemmegivning, alternativer og resultat, skal også oppfølgingen som gjøres rapporteres inn. Det vil si at det skal rapporteres om kommunestyrebehandlingen av avstemningsresultatet, vedtak som gjøres og om avstemningsresultatet ble tatt til følge.

# 6 Vedlegg: Eksempel på gjennomføring av en folkeavstemning med supplerende stemmegivning

Vi skal se på hvordan vi kan tenke oss en lokal folkeavstemning med flere alternativer, der spørsmålet dreier seg om kommunesammenslåing. Vi benytter her en preferansevalgordning tilsvarende den som ble benyttet ved direkte ordførervalg i Norge i 2007. Vi tenker oss at innbyggerne i Vestsida kommune skal avgi stemmer i en folkeavstemning om kommunesammenslåing. Ved folkeavstemningen er det fire alternativer:

- Alternativ 1: Fortsette som egen kommune
- Alternativ 2: Slå seg sammen med Nordsida kommune
- Alternativ 3: Slå seg sammen med Sørsida kommune
- Alternativ 4: Slå seg sammen med Østsida kommune

Den tenkte stemmeseddelen kan se slik ut:

Folkeavstemning om kommunesammenslåing i Vestsida kommune				
Veiledning		Alternativ	Førstevalg	Andrevalg
Sett kryss bak det alternativet du foretrekker i kolonnen for «Førstevalg».  Du <u>kan</u> også stemme på et alternativ som ditt andrevalg. Dette gjør du ved å sette kryss bak alternativet i kolonnen for «Andrevalg»	1	Fortsette som egen kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	2	Slå seg sammen med Nordsida kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	3	Slå seg sammen med Sørsida kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	4	Slå seg sammen med Østsida kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Vi tenker oss videre at 1000 stemmeberettigede avgir sin stemme til folkeavstemningen. Fordelingen av førstestemmene er vist i tabell 6.1:

Tabell 6.1 Fordeling av førstestemmer – ved tenkt folkeavstemning i Vestsida kommune

	Antall førstestemmer	Prosent av førstestemmene
<b>Alternativ 1:</b> Fortsette som egen kommune	400	40
<b>Alternativ 2:</b> Slå seg sammen med Nordsida kommune	300	30
<b>Alternativ 3:</b> Slå seg sammen med Sørsida kommune	200	20
<b>Alternativ 4:</b> Slå seg sammen med Østsida kommune	100	10
<b>Totalt</b>	1000	100

Som tabellen viser er det ingen av alternativene som får mer enn 50 % av førstestemmene. Dermed må vi telle opp andrestemmene til de to alternativene som har fått færrest førstestemmer. I dette tilfelle er det alternativ 3 og alternativ 4. Vi teller derfor opp andrestemmene til de som har hadde krysset av på alternativ 3 og alternativ 4 som førstestemmer. I tabell 6.2 ser vi at det fordeler seg slik:

Tabell 6.2 Fordeling av andrestemmer til de alternativene med færrest førstestemmer – ved tenkt folkeavstemning i Vestsida kommune

	Antall første- stemmer	Prosent av førstestemmene	Antall andre- stemmer til alternativ 1	Antall andre- stemmer til alternativ 2
<b>Alternativ 1</b> Fortsette som egen kommune	400	40		
<b>Alternativ 2</b> Slå seg sammen med Nordsida kommune	300	30		
<b>Alternativ 3</b> Slå seg sammen med Sørsida kommune	200	20	40	155
<b>Alternativ 4</b> Slå seg sammen med Østsida kommune	100	10	30	50

I neste omgang legger vi så til andrestemmene til førstestemmene og vi kan dermed kåre en vinner:

Tabell 6.3 Kåring av vinnende alternativ, førstestemmer lagt sammen med andrestemmer – ved tenkt folkeavstemning i Vestsida kommune

	<b>Antall første- stemmer</b>	<b>Antall andre- stemmer</b>	<b>Prosent første- stemmer + andrestemmer</b>	<b>Utfall</b>
<b>Alternativ 1</b> Fortsette som egen kommune	400	70	47,0	Taper
<b>Alternativ 2</b> Slå seg sammen med Nordsida kommune	300	205	50,5	Vinner
<b>Totalt antall stemmer</b> (inkludert eliminerte førstestemmer)	1000			

Det vinnende alternativet er altså alternativ 2, å slå seg sammen med Nordsida kommune. I dette tenkte tilfellet fikk det vinnende alternativet det absolutte flertallet på 50,5 prosent av den totale mengden av stemmer. Det er viktig å understreke at det trenger ikke nødvendigvis å bli slik. Ordningen med supplerende stemmegivning trenger ikke produsere et vinnende alternativ med absolutt flertall. Dette henger blant annet sammen med hvor mange som velger å benytte seg av sin andrestemme.

Utgitt av:  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Design/layout: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 03/2020