



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår dato: 12.06.2018
Vår ref.: 2018/1018

Deres dato: 16.04.2018
Deres ref.: 17/1734-42

Fylkesmannens tilrådning av grensejustering på Austra (Nærøy - Leka og Bindal kommuner)

Det vises til brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 16. april 2018, der departementet ber Fylkesmannen i Trøndelag, i samarbeid med Fylkesmannen i Nordland, vurdere behovet for og ev gjennomføre ytterligere utredninger om grensejustering på Austra.

Fylkesmennene er videre bedt om å komme med en endelig tilrådning til departementet, slik at en eventuell grensejustering kan gjennomføres på samme tidspunkt som sammenslåing mellom Nærøy og Vikna kommune, 1.1.2020.

Departementet er gjort kjent med at det også diskuteres et initiativ om en større grensejustering for Bindal, men har avgrenset oppdraget om vurdering og tilrådning om eventuell grensejustering, med virkning fra 1.1.2020 til kun å gjelde Austra.

Austra ligger på grensa mellom Bindal, Leka og Nærøy, og utgjør med det også deler av grensa mellom Nordland og Trøndelag. Det bor i overkant av 200 innbyggere på Austra, der den største andelen (ca 60 prosent) tilhører Bindal kommune, ca 30 prosent Leka kommune og 10 prosent tilhører Nærøy kommune. Det er ferjeforbindelse til øya Leka fra Gutvik (som utgjør fastlandsdelen av Leka kommune).

Hovedkonklusjon

Fylkesmannen anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD):

- *for det første å beholde dagens fylkesgrenser på Austra.* Innbyggerne ønsker å tilhøre en kommune, men innbyggerundersøkelsene og de tre kommunenes synspunkter gjør at det ikke er noen entydig omforent løsning som peker seg ut. Fylkesmannen vil peke på at den beste langsiktige løsningen ville være en løsning med en ny, større kommune bestående av Leka, hele/deler av Bindal og Vikna/Nærøy (jf også uttalelsen fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag). Samtidig vil vi her vise til at Stortinget så sent som i desember 2017 har vedtatt at Leka og Bindal skal bestå som egne kommuner.

Postadresse:
Postboks 2600
7734 Steinkjer
fmlpost@fylkesmannen.no

Besøksadresse:
Steinkjer: Strandveien 38
Trondheim: Prinsensgt 1
www.fylkesmannen.no/trondelag

Telefon:
74 16 80 00
Org.nr.:
974 764 350

Saksbehandler:
Trude Mathisen
Telefon:
74 16 80 29

- for det andre en grensejustering på Gutvik, der fastlandsdelen av Leka legges til Nærøy/Nærøysund kommune fra 1.1.2020. Et innbyggerinitiativ fra Gutvik på Leka, er fremmet med ønske om grensejustering til nye Nærøysund. Det er argumenter som både vektlegger innbyggernes beste, og argumenter omkring Leka kommunes sin bærekraft. Fylkesmannen mener ut fra en samlet vurdering at hensynet til innbyggerne i Gutvik bør vektles tungt, og anbefaler i dette tilfellet en grensejustering.

Bakgrunn og prosess

Frem til Stortingets vedtak desember 2017

Departementet viser i sitt brev 16. april 2018 til at det tidligere har vært gjennomført to innbyggerundersøkelser blant innbyggerne på Austra. Undersøkelsene har vist at det er flertall blant innbyggerne om et ønske om å tilhøre en og samme kommune. Mens den første undersøkelsen viste at flertallet ønsket at dette skulle være Nærøy, viste den andre undersøkelsen et samlet flertall for Bindal.

Bakgrunnen for undersøkelsene er et innbyggerinitiativ, etter et folkemøte på Austra sommeren 2015, som har gitt utrykk for at Austra må tilhøre en og samme kommune. Innbyggerinitiativet ønsket fortrinnsvis at dette skjer gjennom en kommunesammenslåing mellom disse tre kommunene.

De berørte kommunene engasjerte PWC til å foreta en utredning, «Bindal, Leka og Nærøy. Utredning av grensejustering for Austra», rapport datert 16.02.16. En innbyggerundersøkelse gjennomført av Norstat var en del av denne utredningen. I etterkant av dette gjennomførte kommunene selv en innbyggerundersøkelse. Utredningen og undersøkelsene ble gjort i forbindelse med kommunenes utredningsarbeid knyttet til kommunereformen. Begge undersøkelsene ble gjort i 2016, før Fylkesmannen i Nord-Trøndelag kom med sin tilrådning i kommunereformen 30. september 2016.

I sin tilrådning sa Fylkesmannen i Nord-Trøndelag:

«Fylkesmannen har en todelt anbefaling. Vi konstaterer at kommunene som er berørt ikke har kommet fram til en omforent løsning. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener at en større kommune bestående av Leka, Nærøy, Vikna og hele eller deler av Bindal langt på vei ville oppfylle kommunereformens målsetting. Fylkesmannen er av den oppfatning at dagens fylkesgrense ikke er optimal, slik også innbyggerhøringer bekrefter. Fylkesmannen anbefaler derfor departementet å utrede nærmere fylkesgrense i dette området.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag skal i hovedsak komme med en tilrådning om eventuelle strukturendringer i eget fylke. Ser en kun Nord-Trøndelag isolert, vil Fylkesmannen i Nord-Trøndelag anbefale at innbyggere på Austra tilhørende henholdsvis Leka og Nærøy kommuner, blir tilhørende én og samme kommune. Fylkesmannen støtter innbyggerflertallet som mener at dette da må være fastlandskommunen Nærøy.»

Den 8. juni 2017 fattet Stortinget vedtak om sammenslåing av kommunene Vikna, Nærøy, Leka og Bindal.

I desember 2017 fattet Stortinget vedtak om at Nærøy og Vikna slås sammen til en ny kommune fra 1.1.2020, og vedtok samtidig at Bindal og Leka skal bestå som egne kommuner.

Etter Stortingsvedtaket desember 2017

I etterkant av det siste stortingsvedtaket har det kommet søknad fra innbyggere i Gutvik (fastlandsdelen av Leka kommune) om at grensene bør justeres slik at Gutvik blir en del av Nærøy kommune. Det vises her til brev av 13. februar 2018, hvor det henvises til et folkemøte på Gutvik 11. januar 2018, der 30 personer deltok. 80 prosent av deltakerne på møtet ønsket seg over til Nærøy kommune.

Det vises for øvrig til KMDs brev av 16. april 2018.

På bakgrunn av stortingsvedtaket i desember 2017, nytt innbyggerinitiativ, og at resultater fra tidligere innbyggerundersøkelser ikke gir entydig svar, har Fylkesmannen i Trøndelag, i samråd med Fylkesmannen i Nordland, vurdert at det er behov for ny innbyggerundersøkelse og supplerende opplysninger fra kommunene. Fylkesmannen har i møte med kommunene og i brev av 26.04.2018 (vedlagt) bedt kommunene om supplerende opplysninger, både knyttet til oppdaterte faktaopplysninger om innbyggere, husstander, fritidsboliger, næringsliv, kirker, kommunal infrastruktur/tjenester mv, samt bedt om kommunens vurdering av en grensejustering. Det vises her til vedlagt innbyggerundersøkelse fra Sentio og svarbrev fra hhv Nærøy, Bindal og Leka kommune. Kartverket er også konsultert, og det vises til deres uttalelse som er vedlagt.

Fylkesmannen har gitt Sentio oppdrag til å gjennomføre en innbyggerundersøkelse. Kommunene ble bedt å informere om innbyggerundersøkelsen på sine hjemmesider, og har bistått Sentio med kvalitetssikring av innbyggerlister.

Kommunenes tilbakemeldinger er ikke entydige ift grensejustering. Dersom det skal foretas en justering mener imidlertid alle tre kommunene primært at Austra bør bli en del av egen kommune.

Den nye innbyggerundersøkelsen (mai 2018) har varierende svarprosent fra innbyggerne i de tre kommunene. Svarprosenten er hhv 39 (Leka), 70 (Bindal) og 82 (Nærøy). Samlet ble det intervjuet 92 personer med hhv 22 (Leka), 60 (Bindal) og 10 (Nærøy). Samlet svarprosent er 59 prosent.

Totalt mener 82 prosent av de spurte at Austra bør tilhøre en kommune, men undersøkelsen viser ikke et entydig bilde om hvilken kommune dette skal være. Blant de som har svart, sier flertallet (68 prosent) av innbyggerne i Bindal at Austra bør være en del av Bindal kommune, i Leka mener flertallet (73 prosent) at dette bør være Nærøysund kommune. Innbyggere fra Nærøy er delt i spørsmålet om dette bør være Nærøysund eller Bindal kommune.

Hva sier kommunene om en grensejustering på Austra?

Leka. For Leka sin del utgjør den delen av Austra som hører til kommunen i dag over 30 prosent av landarealet, og noe over 10 prosent av innbyggerne. Leka stiller seg kritisk til en justering, som innebærer at Leka blir mindre geografisk og i innbyggertall, men er positive til at f.eks. Nærøys andel av Austra kan bli en del av Leka, og at nåværende fylkesgrense består. De peker på at hovedveien over fjorden binder kommunen sammen med ferjeleie og hurtigbåtkai på begge sider. De begrunner at tap av både land- og sjøarealer vil svekke fremtidig samfunnsutvikling. De peker også på at det ikke vil være mulig å redusere kostnader tilsvarende inntektstap. Utgifter og inntekter er ikke nærmere spesifisert.

Bindal. For Bindal sin del utgjør innbyggerne bosatt på Austra i underkant av 10 prosent av Bindals innbyggere totalt. Sett i forhold til innbyggerne på Austra utgjør innbyggerne fra Bindal over 60 prosent av samlet innbyggertall på Austra. Bindal kommune peker også på at reduksjon i inntekter for kommunen ikke motsvares av tilsvarende reduksjon av utgifter. Bindal peker på at innbyggere fra andre kommuner på Austra i dag benytter tilbud i kommunal regi og i regi av næringslivet.

Nærøy. For Nærøy sin del og framtidige Nærøysund kommune, utgjør innbyggere på Austra en liten andel. De peker på at kommunene i Ytre Namdal og Bindal har tette relasjoner, der Røyrvik og Kolvereid er naturlige handelpunkter. Hvis hele Austra legges til Nærøy kommune vil kommunen kunne gi et mer helhetsperspektiv på tjenester som ytes.

Fylkesmannens vurdering

Både innbyggerundersøkelsen fra 2018 og tidligere undersøkelser viser at det er et stort flertall av innbyggerne på Austra som ser behov for og ønsker at Austra skal tilhøre én og samme kommune. Men, samtidig er det slik at både innbyggerundersøkelsene og de tre kommunenes synspunkter, gjør at det ikke er noen entydig omforent løsning som peker seg ut. Innbyggerundersøkelsen viser at det er svært få som ønsker at dette skal være Leka. Av forhold som er omtalt under, har Fylkesmannen ikke sett det som hensiktsmessig å utrede de ulike alternativene, og dermed heller ikke utarbeidet konkrete forslag til grenser dersom Austra skal legges til en av de tre berørte kommunene.

For å kunne løse «Austra-problematikken» mener Fylkesmannen i Trøndelag at man må se på hva som er best løsning i et regionalt og langsiktig perspektiv. Da mener vi på faglig grunnlag, at løsningen tilrådd av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag med en fremtidig og større kommune bestående av Leka, Nærøy/Vikna og hele eller deler av Bindal, vil være den beste løsningen. En slik kommune vil også langt på vei innfri kommunereformens målsettinger. Med en slik løsning vil Austra tilhøre en og samme kommune, noe flertallet av innbyggerne på Austra ønsker. Grensejustering av Gutvik vil da ikke være en aktuell problemstilling.

Fylkesmannen er av den oppfatning av dagens fylkesgrense på Austra ikke er optimal. Fylkesmannen mener at en vurdering av fylkesgrensa også bør vurderes i lys av fordeler/ulempes og konsekvenser av andre løsninger enn dette. Dette er ikke

vurdert nærmere i denne omgang, da oppdraget fra departementet er avgrenset til kun å omfatte Austra. Fylkesmannens utgangspunkt imidlertid er at den beste løsningen for Austra ligger i en større strukturendring enn det en grensejustering vil innebære. En løsning der Leka kommune utgjør en felles kommune med Nærøysund kommune, vil også kunne redusere sårbarheten til Leka kommune og langt på vei oppfylle kommunereformens målsetting.

Fylkesmannen konstaterer at det også i etterkant av stortingsvedtakene har kommet søknad fra innbyggere i Gutvik (fastlandsdelen av Leka kommune) om at grensene bør justeres slik at Gutvik blir en del av Nærøy kommune. Her er det gjennomført folkemøter som tyder på stor oppslutning. I spørreundersøkelsen indikerer et flertall blant innbyggerne på Gutvik at de ønsker grensejustering til Nærøysund kommune. Det var riktignok noe lav deltakelse fra Gutvik, av de 39 % som svarte mente 73% at å bli en del av Nærøysund er den ønskede løsningen. Fylkesmannen i Trøndelag har ikke grunnlag for å mene at det ligger forhold som tilsier at dette ikke skulle være representativt for innbyggerne på Gutvik. Både tidligere innbyggerinitiativ, tidligere spørreundersøkelser, og den siste gjennomførte undersøkelsen fra Sentio, peker i retning av at flertallets av Lekas innbyggerne på Austra ønsker grensejustering til Nærøysund kommune.

Nærmere vurdering av grensejustering av Gutvik til Nærøysund kommune

Fra innbyggerne på Gutvik er argumenter som ble trukket fram i søknad om grensejustering (datert 15.2.18), blant annet ulempene ved å være avhengig av ferge for å få tilgang til kommunenes tjenester. Det blir også pekt at en større kommune vil gi bedre muligheter for å gi de tjenester innbyggerne har behov for. Innbyggerne har ved flere anledninger tatt initiativ til en slik grensejustering, der de primært ønsker at hele Austra blir en kommune, men hvis ikke så ønsker de seg til Nærøysund. Nærøysund blir fra 1.1.202 en ny kommune. Imidlertid vil samlet reiseavstand til kommunesenter i ny kommune bli større enn i dag. Samtidig vil den nye kommunen være mer robust på lovpålagte tjenester, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling enn Leka kommune. Fylkesmannen vil i tillegg peke på at fylkesgrensa slik den ligger i dag på Austra ikke er optimal, slik at innbyggerne på Gutvik ville måtte kjøre «innom Nordland» for å komme til sitt nye kommunesenter i Nærøysund. Men samlet sett legger Fylkesmannen til grunn at en ny større kommune kan gi utviklingskraft, både mht samfunnsutvikling og tjenester, som vil komme innbyggerne på Gutvik til gode.

En grensejustering som innebærer at Leka kommune mister fastlandsdelen av kommunen vil ha konsekvenser for kommunen, både i form av inntektsgrunnlag, tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Leka vil på den ene siden få ca 10 prosent reduksjon i antall innbyggere, og dermed kunne få både reduserte inntekter og mest sannsynlig også reduserte utgifter. Men ifølge kommunen vil inntektstapet være større enn sparte utgifter.

Potensielle inntekter fra Havbrusfondet vil trolig ikke bli berørt av en grensejustering.

På den andre siden vil Leka kommune med dette bli en «ren» øykommune, og slipper ansvar for innbyggere på fastlandssiden.

Fylkesmannen mener alt i alt at kunnskapsgrunnlaget slik det foreligger ikke er tydelig og presist til å konkludere 100 % om fordeler og ulemper ved en grensejustering mellom Leka og Nærøy. Samtidig er kunnskapsgrunnlaget tilstrekkelig til å kunne avveie hensynene mellom nytten for innbyggerne på Gutvik sett opp mot bærekraften i Leka kommune. Dersom en grensejustering ikke gjennomføres, må det også vurderes hvordan innbyggernes beste slår ut over tid som en del av Leka kommune. Fylkesmannen mener at Leka er sårbar i dag og blir gradvis mer sårbar over tid gitt den utvikling vi ser i dag og fremover, uavhengig av en eventuell grensejustering.

Fylkesmannens tilrådning

1) Fylkesmannen foreslår ikke endring av fylkesgrensen på Austra

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har avgrenset oppdraget til Fylkesmannen til kun å omfatte eventuell grensejustering av Austra. Både innbyggerundersøkelsen fra 2018 og tidligere undersøkelser viser at det er et stort flertall av innbyggerne på Austra som ser behov for og ønsker at Austra skal tilhøre én og samme kommune. Men, samtidig er det slik at både innbyggerundersøkelsene og de tre kommunenes synspunkter, gjør at det ikke er noen entydig omforent løsning som peker seg ut. 0-alternativet vil dermed være at grensene mellom dagens kommuner og fylker, ligger som den gjør.

Fylkesmannen vurderer at det ikke er behov for ytterligere utredninger om Austra. Avhengig av hvilken kommune en skulle velge å legge Austra til, og om det ellers skal legges føringer ift til grensefastsetting f. eks ift kystlinje, vil vi i samarbeid med Kartverket kunne foreslå hvordan ny kommune og fylkesgrense kan trekkes. Fylkesmannen har imidlertid ikke på eget initiativ funnet grunnlag for å lage konkrete alternativ til dette.

Fylkesmannen viser for øvrig til vurderingen over, om at den beste langsiktige løsningen ville være en løsning med en ny, større kommune bestående av Leka, hele/deler av Bindal og Vikna/Nærøy (jf også uttalelsen fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag). En slik løsning vil også samle Austra til en felles kommune. Fylkesmannen viser til at Stortinget så sent som i desember 2017 har vedtatt at Leka og Bindal skal bestå som egne kommuner.

2) Gutvik i Leka kommune grensejusteres til nye Nærøysund kommune fra 1.1.2020

Et innbyggerinitiativ fra Gutvik på Leka, er fremmet med ønske om grensejustering til nye Nærøysund. Argumentene for en grensejustering er blant annet ulempene ved å være avhengig ferje for å få tilgang til kommunenes tjenester. Det blir også pekt at en større kommune vil gi bedre muligheter for å gi de tjenester innbyggerne har behov for.

Leka er en kommune som er sårbar, og utviklingen er styrket over tid. En grensejustering av Gutvik vil både gi noen tapte inntekter for Leka, men også reduserte utgifter. Dersom en grensejustering ikke gjennomføres, må det også vurderes hvordan innbyggernes beste slår ut over tid som en del av Leka kommune. Fylkesmannen mener ut fra en samlet vurdering at hensynet til innbyggerne i Gutvik bør vektas tungt, og anbefaler i dette tilfellet en grensejustering.

Fylkesmannen har bedt Kartverket om forslag på ny grense, basert på midtlinje prinsippet, og legger her ved et forslag til ny grense.

En grensejustering fra 1.1.2020, vil også innebære at innbyggerne på Gutvik kan stemme i lokalvalget høsten 2019 i nye Nærøysund kommune.

Med hilsen

Frank Jenssen
Fylkesmann

Alf-Petter Tenfjord
Seksjonsleder
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift

Vedlegg

- 1 Sentio Austra mai 2018.RED
- 2 Utredning av grensejustering Austra - prosess og ønske om innspill fra Nærøy, Leka og Bindal kommuner
- 3 Utredning av grensejustering Austra - innspill fra Bindal kommune
- 4 Utredning av grensejustering Austra - innspill fra Nærøy kommune
- 5 Utredning av grensejustering Austra - prosess og ønske om innspill fra Nærøy - Leka og Bindal kommuner
- 6 Utredning av grensejustering Austra - innspill fra Leka kommune
- 7 Ny grense i Lekafjorden
- 8 Oversiktskart

Kopi til:

Vikna kommune	Postboks 133 Sentrum	7901	RØRVIK
Kartverket	Postboks 600 Sentrum	3507	HØNEFOSS
Bindal kommune	Oldervikveien 5	7980	TERRÅK
Fylkesmannen i Nordland	Postboks 1405	8002	BODØ
Leka kommune	Leknesveien 67	7994	LEKA
Nærøy kommune	Idrettsvegen 1	7970	KOLVEREID