



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

17/1734-55

7. desember 2018

Vedtak i sak om grensejustering mellom Nærøy, Leka og Bindal kommuner

Jeg viser til brev av 12. juni 2018 fra Fylkesmannen i Trøndelag med fylkesmannens utredning og tilrådning i sak om grensejustering mellom Nærøy, Leka og Bindal kommuner for Austra.

Bakgrunn

Saken gjelder øya Austra, som i dag er delt mellom tre kommuner (Nærøy, Leka og Bindal) og to fylker (Trøndelag og Nordland). Øya er knyttet til fastlandet på østsiden med en bro som går over Årsetfjorden (fra Bindal kommune på Austra til Nærøy kommune på fastlandet). På vestsiden er det fergeforbindelse innad i Leka kommune over Lekafjorden.

Per 1. januar 2018 var det bosatt 210 innbyggere på Austra. Bindal kommune har den største andelen av innbyggere på Austra, med 127 innbyggere (61 prosent av innbyggerne på Austra). Leka kommune har størst andel av sine innbyggere på Austra, med 69 innbyggere (12 prosent). 14 av Austras innbyggere bor i Nærøy kommune.

Spørsmålet om kommunetilhørighet for Austra ble diskutert tidlig i kommunereformen, og på oppdrag fra kommunene gjennomførte PwC en utredning av grensejustering på Austra som ble ferdigstilt i januar 2016. Da det 22. februar 2017 ble kjent at det var inngått en avtale mellom regjeringspartiene og støttepartiene på Stortinget om sammenslåing av Nærøy, Vikna, Leka og Bindal kommuner, ble spørsmålet om en eventuell grensejustering lagt bort. Etter at Stortinget gjorde om på sammenslåingsvedtaket i desember 2017, og det ble klart at Leka og Bindal likevel ikke skulle slå seg sammen med Nærøy og Vikna, startet diskusjonene om grensejustering på nytt lokalt.

En ny søknad om grensejustering fra Lekas innbyggere på Austra ble sendt 13. februar 2018. I søknaden vises det til ulempen innbyggerne har ved å være avhengig av ferge for å få tilgang til servicetilbudet, og at de føler seg oversett av kommunen. På bakgrunn av dette ønsker de å tilhøre en større kommune, som de mener har en bedre mulighet for å gi innbyggerne gode tjenester. 28. februar 2018 ble det sendt en lignende søknad fra Bindal-siden av Austra. Departementet har i tillegg mottatt enkelthenvendelser knyttet til spørsmålet om kommunetilhørighet for Austra.

16. april 2018 fikk Fylkesmannen i Trøndelag i samarbeid med Fylkesmannen i Nordland i oppdrag av departementet å vurdere behovet for, og eventuelt gjennomføre, ytterligere utredninger om grensejustering på Austra. Departementet var kjent med at det også ble diskutert en større grensejustering for Bindal, men begrenset fylkesmannens oppdrag til bare å gjelde Austra.

Uttalelser fra kommunene

Alle tre kommunene har gitt høringssvar til Fylkesmannen i Trøndelag.

Bindal kommune viser blant annet til vedtak i Bindal kommunestyre 01.03.18:

Lekas befolkning i Gutvik har sendt søknad om grensejustering på Austra, der de ønsker at Gutvik legges til den nye sammenslåtte kommunen, og at hele Austra legges til en kommune. Bindal kommune ser ikke behov for grensejustering på Austra. Dersom det konkluderes med at hele Austra legges til en kommune er det naturlig at dette er Bindal kommune. Undersøkelse viser at et klart flertall av innbyggerne på Austra ønsker at Austra ved en grensejustering skal legges til Bindal kommune. Bindal har flest innbyggere på Austra, og leverer flere tjenester enn de øvrige kommunene

Fylkesmannen i Nordland tilrådte den 29.09.16 følgende i forbindelse med framtidig kommunestruktur: "Fylkesmannen vil ikke tilrå at innbyggerinitiativene følges opp uten at det samtidig finnes en løsning for resterende del av Bindal. Etter fylkesmannens vurdering vil "rest-Bindal" være enda mer sårbar enn dagens kommune ved en grensejustering." Tap av Austra vil for Bindals del føre til at kommunen mister ca. 9% av innbyggerne. Innbyggertallet i Bindal er betraktelig redusert de senere år, og det blir stadig færre å dele utgiftene på. Om Bindal mister 9 % av innbyggerne betyr ikke det at kommunale utgifter reduseres tilsvarende. Dette da kommunen er liten og har en grunnbemanning som i all hovedsak ikke blir endret som følge av eventuelt tap av Austra.

Leka kommune viser til Stortingets vedtak 8. desember 2017 der Leka, Bindal, Nærøy og Vikna ikke slås sammen, og argumenterer for at vedtaket innebærer at kommunen ikke kan svekkes verken økonomisk eller ved at arealet reduseres. Leka stiller seg også kritisk til at en justering av grensene på Austra skulle defineres som en grensejustering.

Nærøy kommune viser til at kommunetilhørighet for innbyggerne på Austra har vært diskutert

i lang tid, og at kommunene i 2016 fikk en rapport om grensejustering på Austra. Det vises videre til at begrunnelsen for grensejustering var at Austra var delt mellom tre kommuner og to fylker, og kommunen skriver at en løsning som ikke ivaretar dette vil falle uheldig ut.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen i Trøndelag ga 12. juni 2018 sine vurderinger og tilrådninger til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I det følgende gjengis i fulltekst de to tilråkningene fra Fylkesmannen:

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 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 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.

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 vektes tungt, og anbefaler i dette tilfellet en grensejustering.

Fylkesmannen har bedt Kartverket om forslag til 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.

Departementets vurdering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) § 6 første punktum.

Departementet konstaterer at det juridiske grunnlaget for utredningen til fylkesmannen er i tråd med reglene i inndelingsloven om saksforberedelser i kapittel III.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vurdert fylkesmannens tilrådning og avholdt møte med kommunene. Departementet mener fylkesmannen har levert en utredning som opplyser saken slik at den kan avgjøres.

Inndelingsloven § 6 inneholder ingen nærmere kriterier eller vilkår for departementets vurdering. § 1 angir lovens formål og gir overordnede rammer for departementets skjønn, jf. Ot. prp. nr. 41 (2000–2001) s. 55.. Etter inndelingslova § 1 skal kommuneinndelingen skje "*innanfor ramma av det nasjonale felleskap*", "*sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning*" og "*skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarande og næringslivet tilfredstillande tenester og forvaltning*". Videre fremgår det at loven skal "*byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar*". Dette innebærer at departementet må gjøre en konkret og helhetlig vurdering, der flere momenter vil være relevante. Departementet har rom for et vidt skjønn i vurderingen av om det skal gjennomføres en grenseendring eller ikke.

Departementet mener grensejusteringer først og fremst bør være et redskap for å tilpasse kommunegrenser til eksisterende samhandlingsmønstre og innbyggernes bruk av kommunale tjenester. For at en grensejustering skal bli vedtatt, bør den bidra til å redusere utfordringer for innbyggerne det gjelder, f. eks. gi kortere reisevei eller demokratisk påvirkning på tjenestetilbudet de benytter.

Departementet viser videre til inndelingslovens rundskriv, nr. H-10-/15 punkt 2.4.2 der det heter: "*Inndelingslova seier ikkje noko om kor stor vekt ein skal leggje på dei ulike momenta i ei grensejusteringssak. Den som står ansvarleg for utgreiinga, må avgjere kva som er "nødvendig" å greie ut i kvar einskild sak.*" Forarbeidene til loven peker på at det i grensejusteringssaker kan være aktuelt å hente inn opplysninger om for eksempel demografiske utviklingstrekk, pendling, næringsstruktur, arealbruk, inntekts- og utgiftsstruktur og det kommunale tjenestetilbudet.

I denne saken har departementet vurdert nedenstående opplysninger og momenter.

Det har vært gjennomført flere spørreundersøkelser blant innbyggerne på Austra. Hovedtrekket fra de ulike undersøkelsene er at et flertall av øyas innbyggerne ønsker at Austra samles i en kommune. Når det gjelder hvilken kommune øya skal samles i, ønsker et flertall av innbyggerne totalt på øya at Austra blir en del av Bindal kommune ved en grensejustering. Undersøkelsene viser også at et flertall av Leka kommunes innbyggere på Austra ønsker å bli en del av nye Nærøysund kommune.

Dagens kommunegrense deler øya Austra i tre kommuner. Det er imidlertid lite bruk av kommunale tjenester på tvers av dagens grenser, da det er store avstander til kommunesentrene i nabokommunene. Bindal kommune har størst tilstedeværelse på Austra, med både barnehage, SFO, hjemmesykepleie og hjemmehjelp. Leka kommune har lokalisert eldre/omsorgsboliger på Austra. Etter det departementet har fått opplyst, har barnehagebarn og skoleelever på Nærøysiden av Austra fått sine tjenester fra Bindal kommune.

Undersøkelsene som er gjort viser ikke en sterk felles Austra-identitet. Det er noen felles samlingspunkter, butikk og samfunnshus, på Bindal-siden av Austra.

Innbyggerne på Austra utgjør en liten andel av innbyggerne i Nærøy kommune, men en større del av Bindal kommune (9 prosent) og Leka kommune (12 prosent). Både Leka og Bindal har vist til at det vil være svært krevende for kommunene å håndtere en grensejustering hvor de mister innbyggere av en slik størrelsesorden.

Fylkesmannens vurdering er at "den beste langsiktige løsningen ville være en ny, større kommune bestående av Leka, hele/deler av Bindal og Vikna/Nærøy". På bakgrunn av ønsket fra innbyggerne på Leka-siden av Austra, tilrår Fylkesmannen en grensejustering slik at disse innbyggerne blir en del av nye Nærøysund kommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjort en samlet vurdering i saken, og lagt særlig vekt på bruken av kommunale tjenester.

Departementet har forståelse for innbyggernes ønske om å bli en del av en større kommune ved at Austra samles i en kommune. Samtidig mener departementet at en grensejustering, og spesielt en grensejustering som bare berører to av kommunene slik fylkesmannen tilrår, ikke vil løse det som oppleves som utfordringer på Austra.

Etter departementets vurdering er søknaden om grensejustering først og fremst begrunnet i et ønske om å bli en del av en større og sterkere kommune. En grensejustering i tråd med fylkesmannens tilrådning, vil etter departementets vurdering ikke sørge for en mer hensiktsmessig kommunegrense. Det er lite bruk av kommunale tjenester på tvers av kommunegrensene, og ingen på tvers av grensen mellom Leka og Nærøy kommuner. For eksempel vil det ved en grensejustering i tråd med fylkesmannens tilrådning, fortsatt være

mest hensiktsmessig at eventuelle skolebarn på Lekasiden av Austrå f r tjenestene fra Leka kommune eller ev. Bindal kommune.

Det er også et moment at Leka som en liten kommune vil bli betydelig svekket ved en grensejustering i tråd med fylkesmannens tilrådning. Departementet har likevel ikke lagt avgjørende vekt på konsekvensene for avgivende kommune i denne saken.

Departementet mener etter en helhetlig vurdering, at det ikke er grunnlag for å gjennomføre en grensejustering mellom Nærøy, Leka og Bindal.

Vedtak

Med bakgrunn i tilr dningen fra Fylkesmannen i Trøndelag og med hjemmel i   6 i lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova), vedtar Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke å gjennomføre en grensejustering mellom Nærøy, Leka og Bindal kommuner.

Et vedtak om grenseendring er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven   2 første ledd bokstav c, jf. Ot. Prp. Nr. 41 (2000 2001) punkt 5.1. Vedtaket er derfor endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven   28 første ledd.

Med hilsen

Med hilsen



Monica M eland

Kopi

Fylkesmannen i Nordland
Kartverket
Nordland fylkeskommune
Trøndelag fylkeskommune
Vikna kommune

Adresseliste

Bindal kommune	Rådhuset	7980	TERRÅK
Fylkesmannen i Trøndelag	Postboks 2600	7734	STEINKJER
Leka kommune	Lekatun	7994	LEKA
Nærøy kommune	Idrettsvegen 1	7970	KOLVEREID