
Bindal, Leka, Nærøy og Vikna kommuner

Utredning av administrasjonssenter
ved eventuell
kommunesammenslåing

10 desember 2015

Vikna kommune
Postboks 133, Sentrum
7901 Rørvik

10. desember 2015

Administrasjonssenter ved eventuell kommunesammenslåing

Kommunene Bindal, Leka, Nærøy og Vikna har tatt initiativ til en felles utredning av administrasjonssenter ved en eventuell sammenslåing av de fire kommunene. Utredningen skal være en del av beslutningsgrunnlaget for valg mellom sentrene Kolvareid og Rørvik dersom kommunene velger å slå seg sammen. Kommunene har valgt å utrede dette spørsmålet først, for at de erfaringsmessig vanskeligste spørsmålene ved en kommunesammenslåing ikke blir stående ubesvart for lenge og risikerer å velte en pågående prosess.


PwC er hovedansvarlig for rapporten som er utarbeidet i samarbeid med vår underleverandør Stiftelsen Telemarksforskning. Oppdraget har blitt utført av et team bestående av Geir Are Nyeng (prosjektleder) og John Marius Ørke fra PwC, Kjetil Lie og Sondre Groven fra Telemarksforskning. Rolf Tørring i PwC har vært ansvarlig partner for oppdraget.

Fra oppdragsgivers side har prosjektet vært ledet av en arbeidsgruppe bestående av rådmannen i hver enkelt kommune. Oppdragsgivers prosjektleder har vært rådgiver Dag Roar Opdal i Vikna kommune.

Valg av administrasjonssted for en ny kommune er et spørsmål som appellerer både til fornuft og følelser. Til sist blir det politisk spørsmål hvor det vil være nødvendig å avveie dette mot andre elementer i prosessen for en kommunesammenslåing. Rammene for vårt arbeid har ikke gjort rom for å belyse alle problemstillinger i detalj. På den annen side mener vi at ytterligere detaljert utredning neppe vil gi et entydig faktagrunnlag som ville trumfet politisk klokskap og følelser som viktige argumenter for et valg mellom Kolvareid og Rørvik.

Vi vil benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid i forbindelse med utredningen. Vi vil også takke ansatte og folkevalgte i kommunene som har deltatt i intervjuer, svart på kommunenes egenvurdering og bidratt med viktig informasjon. Dette har vært til stor nytte i utredningsarbeidet.

Med vennlig hilsen



Rolf Tørring
Partner



Geir Are Nyeng
Prosjektleder

Denne rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers (PwC) i samarbeid med stiftelsen Telemarksforskning for Bindal, Leka, Nærøy og Vikna kommuner i samsvar med inngåtte og signerte kontrakter.

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet gjennom offentlig tilgjengelig statistikk og utredninger, kommunenes egne statusbilder, i intervjuer med de involverte aktørene og i relevant dokumentasjon som har blitt gjort tilgjengelig for oss. Vi anser våre kilder og vårt informasjonsgrunnlag som pålitelig, men PwC garanterer ikke for at dette er fullstendig, korrekt og presis. Fremlagt informasjon må ikke oppfattes å være verifisert av PwC.

Aktørene har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet i samsvar med inngått avtale og kontrakt. Rapporten er å betrakte som et offentlig dokument i hht offentlighetsloven.

PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet.

Sammendrag

Med bakgrunn i kommunereformen har Ytre Namdal regionråd - Kystgruppen - sammen med Bindal kommune vedtatt en felles prosessplan for arbeidet med kommunereformen. Som en del av dette arbeidet har kommunene bestilt en utredning for å vurdere alternativene Rørvik og Kolvereid som administrasjonssenter i en sammenslått kommune bestående av Bindal, Leka, Nærøy og Vikna.

Lokalisering av administrasjonssenter vurderes av kommunene som å være en av de mest utfordrende spørsmålene i forbindelse med en kommunesammenslåing. En tidlig avklaring av dette er viktig for at den videre prosessen mellom kommunene skal bli mest mulig smidig og konstruktiv. Valg av administrasjonssenter vil ofte være like mye knyttet til følelser som fakta og fornuft. For at en sammenslåingsprosess skal lykkes uten store konflikter underveis er det viktig at følelsene veies opp mot fornuften og at ingen av partene føler at de sitter igjen som en taper i enden av prosessen.

Kommunene hadde på forhånd utarbeidet et sett kriterier som ligger til grunn for utredningen. PwCs vurderinger og anbefalinger i rapporten er basert på disse.

Geografi og avstand til administrasjonssenteret for innbyggerne

- Basert på reisetid mellom sentre i de 4 kommunene kommer Kolvereid best ut. Dersom vi tar hensyn til at båt er det mest naturlige transportmiddel fra Leka utjevnes vurderingen mellom Kolvereid og Rørvik noe.
- Tar vi i tillegg hensyn til befolkningstetthet, og antall innbyggere som må reise, kommer Rørvik best ut. Befolkningstettheten er klart større i Rørvik som har 3009 innbyggere mot Kolvereids 1626. Lokalisering av administrasjonssenteret der hvor det kan nås med kortest reisetid for en stor del av innbyggerne er naturlig.
- Alderssammensetning i dag og fremtidige forventninger til demografisk utvikling tilsier at Rørvik fremstår som et noe mer vekstkraftig senter. Vikna har en noe yngre alderssammensetning og befolkningsprognosene tilsier også en sterkere vekst i Vikna enn Nærøy.
- Ser vi på dagens arbeidspendling fremstår Vikna (og Rørvik) med et arbeidsmarked som tiltrekker seg arbeidskraft fra de øvrige kommunene. Omfang av pendling mellom Vikna og Nærøy indikerer at dette er et felles bo- og arbeidsmarked.
- Det er imidlertid å merke seg at de viktigste tjenestene for befolkningen ofte er desentraliserte og uavhengig av administrasjonssted, og bosetting og geografien endrer seg ikke ved en kommunesammenslåing. Med stadig økt tilgang til digitale tjenester vil fysisk avstand også få mindre betydning i fremtiden.
- Med så betydelige forskjeller i befolkningstetthet trekker geografi og avstand etter vår vurdering i retning av Rørvik som administrasjonssted.

Betydningen av kommunikasjon og øvrig infrastruktur

- Kolvereid vil alltid være et knutepunkt for vei ut fra geografisk beliggenhet. Innbyggerne i Bindal og Leka har kortest reiseavstand til Kolvereid.
- Båttransport er av stor betydning i regionen og Rørvik er et sentralt knutepunkt for sjøvegs transport og kommunikasjon. For Leka er sjøveien minst like viktig som vei.
- Når kommunikasjon og infrastruktur skal vurderes må man ikke glemme at måten å kommunisere mellom det offentlige og brukerne er i endring, og hvor fysisk tilstedeværelse i lokaler betyr stadig mindre.

- I sum trekker etter vår vurdering kommunikasjon og infrastruktur i retning av å velge Rørvik, men ikke i en slik grad at dette alene er et avgjørende argument. Det vil uansett ikke være store forskjeller i mulighetene for å «komme seg til og fra» administrasjonssenteret.

Avstandsbetydning for ansatte i kommuneadministrasjonen

- For ansatte i administrasjonen i Vikna og Nærøy bør ikke lokalisering til Rørvik eller Kolvareid få vesentlig betydning på grunn av kort avstand. Valg av løsning for administrativ organisering (eksempelvis geografisk funksjonsfordeling isteden for full samlokalisering) vil ytterligere kunne avhjelpe dette.
- For ansatte i Leka og Bindal vil reisetid for dagpendling bli en utfordring uansett valg av administrasjonssted, dog slik at Kolvareid kan være «innenfor» for Bindal.
- Sett fra «ansatte i rådhuset» i alle kommunene som gruppe burde det derfor ikke være tyngre argumenter for det ene eller det andre alternativet, med mulig unntak for ansatte i Bindal.
- Når det gjelder fremtidig rekruttering til lederstillinger og stillinger hvor spesiell fagkompetanse er nødvendig, kan flyttetrender medføre at Rørvik som et større senter i folketall vil oppfattes mer attraktivt.
- Etter vår vurdering vil avstand være håndterlig for ansatte uavhengig av valg av administrasjonssted, dog slik at Kolvareid kan være innenfor pendleravstand for flere.

Administrasjonsstedets betydning for stedsutvikling

- Status som administrasjonssted er ingen garanti for vekst og stedsutvikling. Det vil gi noen offentlige arbeidsplasser, men over tid er det forhold som arbeidsplasser i næringslivet, nærhet til kommunikasjoner og derav relativ vekstkraft i det bo- og arbeidsmarkedet man er en del av som teller for stedsutviklingen.
- Nærøysund vil etter vår vurdering vokse uavhengig av hvor administrasjonsstedet legges. Å legge administrasjonsstedet til Kolvareid gir ikke nødvendigvis sterke impulser til stedsutvikling, da eksempelvis næringslivet etablerer seg i stor grad uavhengig av administrasjonssenterets lokalisering.

Betydningen for næringslivet av lokalisering av administrasjonsstedet

- En undersøkelse viser at hvor administrasjonssenteret lokaliseres har liten betydning for bedriftene i de 4 kommunene, og disse vurderer ikke å flytte som følge av et bestemt valg av administrasjonssted.
- På spørsmål om hvilken lokalisering av administrasjonssenter som vil ha størst positiv effekt for deres bedrift svarer 54% at det har ingen effekt, mens henholdsvis 33% og 13% svarer Rørvik og Kolvareid.
- De aktuelle kommunene har flere næringsaktører med virksomhet i flere av kommunene. For disse vil det bli enklere å forholde seg til en enhetlig næringspolitikk for en samlet kommune. Videre vil man ha en administrasjon og ett samlet planverk å forholde seg til ved en fusjon mellom kommunene. Disse momentene påvirkes primært av om det blir en sammenslutning eller ikke, og i mindre grad av hva som blir administrasjonsstedet.
- Næringslivet ser ut til å velge Rørvik, basert på at flertallet har tilhold der, men valget mellom Kolvareid og Rørvik synes ikke å ha stor betydning for næringslivet.

Balansert vekst og utvikling i den sammenslåtte kommunen

- Utviklingstrendene har i årtier gått i retning av konsentrasjon av befolkningen i tettsteder, selv i en periode med få kommunesammenslåinger. Sammen med historiske utviklingstrekk for arbeidsplasser

og prognoser for befolkningsutviklingen indikerer dette at Rørvik (og muligens Kolvereid) vil vokse også de kommende årene

- Det må forventes en negativ utvikling for Leka og delvis også Bindal. Denne kan forsterkes gjennom en kommunesammenslåing da noen offentlige, og strategisk viktige, arbeidsplasser vil legges til administrasjonsstedet.
- Faktisk størrelse, prognose for befolkningsutvikling og andel arbeidsplasser i privat sektor indikerer at Rørvik vil være vekstmotoren i området, uavhengig av kommunesammenslåing. Ved å velge Kolvereid som administrasjonssted vil man i noen grad motvirke en ytterligere forskyvning i det samlede arbeidsmarkedet i retning Rørvik. Samtidig vil Kolvereid sin utvikling i enda sterkere grad bli basert på vekst i offentlige arbeidsplasser. Med den korte avstand som er mellom Kolvereid og Rørvik er det ikke sannsynlig at flere offentlige arbeidsplasser i Kolvereid vil gi tilsvarende økning i bosetting. Følgeeffekter for handel- og servicenæringen kan derved utebli.
- Etter vår vurdering vil det være vanskelig å få til en balansert utvikling mellom de fire kommune, men dette vil være uavhengig av kommunesammenslåing, og Kolvereid eller Rørvik som administrasjonssted. For Bindal kan valg av Kolvereid være positivt for å opprette bosetting, men vil neppe ha virkning på arbeidsmarkedet lokalt.

Plassering av administrasjonssted ut fra hvilke kommuner som slår seg sammen

- Dersom det kun blir Nærøy og Vikna som inngår i den nye kommunen vil det bli en avveining mellom «fakta og følelser», hva som er politisk gjennomførbart. Ønsker man å satse på stedet med den sannsynligvis største vekstkraften velges Rørvik. Vil man i stedet være «raus» og legge administrasjonen (med en mulig geografisk funksjonsdeling) til det klart minste stedet? Dette vil til sist være et politisk spørsmål.
- Dersom kun Leka blir med forsterker dette etter vår vurdering Rørvik som administrasjonssted. Vi vektlegger da mulighetene for kommunikasjon med båt spesielt.
- I fall det kun er Bindal som blir en del av den nye kommunen taler kommunikasjoner og nærhet for at Kolvereid får en relativt sterkere posisjon.

Konklusjon

En samlet vurdering av de forhåndsdefinerte kriteriene trekker etter vår vurdering i retning av Rørvik som administrasjonssenter for en sammenslått kommune bestående av Bindal, Leka, Nærøy og Vikna.

Selv om de viktigste administrative tjenestene bør samlokaliseres i et nytt felles administrasjonssted, anbefaler vi samtidig at kommunene drøfter en geografisk funksjonsdeling slik at noen administrative tjenester også blir lokalisert i Kolvereid. Vi anbefaler videre at en ny sammenslått kommune satser aktivt på digitalisering og tilgjengeliggjøring av tjenester på nett.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	9
1.1. Bakgrunn for utredningen	9
1.2. Om kommunereformen	9
1.2.1. Formål	9
1.2.2. Kriterier for god kommunestruktur	9
1.2.3. Tidsløp	10
1.3. Tidligere valg av administrasjonssenter	11
1.4. Om rapporten	12
2. Datagrunnlag og metode	13
2.1. Kriterier for plassering av administrasjonssenteret	13
2.2. Kilder til informasjon	13
2.2.1. Intervju med rådmenn i de fire kommunene	13
2.2.2. Spørreundersøkelse blant kommunenes største næringsaktører	14
2.2.3. Statistikk- og dokumentstudier	14
3. Plassering av administrasjonssenteret	15
3.1. Dagens administrasjonssentre og befolkningskonsentrasjon	15
3.2. Geografi og avstand til administrasjonssenteret for innbyggerne.....	17
3.2.1. Forventet reisetid.	17
3.2.2. Betydningen av befolkningstetthet.	18
3.2.3. Alderssammensetning og forventninger til befolkningsutvikling	19
3.2.4. Arbeidsreiser i dag mellom kommunene	21
3.2.5. Oppsummering av geografi og avstand til et fremtidig felles administrasjonssenter	23
3.3. Kommunikasjon og øvrig infrastrukturens betydning for plasseringen	23
3.3.1. Vegnett.....	24
3.3.2. Hurtigbåt/Ferge.....	24
3.3.3. Fly	25
3.3.4. Buss	25
3.3.5. Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet	25
3.3.6. Oppsummering av kommunikasjon og infrastrukturens betydning for valg av administrasjonssted	26
3.4. Avstandsbetydning for ansatte i administrasjonen	27
3.4.1. Pendleravstand.....	27
3.4.2. Rekruttering.....	27
3.4.3. Administrativ organisering i en sammenslått kommune.....	28
3.4.4. Oppsummering av avstandsbetydning for ansatte i kommuneadministrasjonen.....	31

3.5. Administrasjonsstedets betydning for stedsutvikling	31
3.6. Administrasjonsstedets lokalisering - betydning for næringslivet	32
3.6.1. Næringslivet i regionen er positive til fremtiden	33
3.6.2. Lokalisering av administrasjonssted har liten betydning for lokalt næringsliv.....	36
3.6.3. Selskapenes tilknytning til et administrasjonssenter	38
3.6.4. Oppsummering av hvordan næringslivet vurderer betydningen av lokalisering av administrasjonssenteret	41
3.7. Vekst og utvikling i hele den sammenslåtte kommunen - balansert utvikling	41
3.7.1. Arbeidsplassutvikling siste 10 år – Nærøy og Vikna	42
3.7.2. Offentlige og private arbeidsplasser	43
3.7.3. Økt sannsynlighet for negativ trend i Leka og Bindal.....	45
3.7.4. Oppsummering med hensyn til balansert vekst og utvikling i den sammenslåtte kommunen .	45
3.8. Plassering av administrasjonssted ut fra hvilke kommuner som slår seg sammen	46
Appendix A. Kilder.....	47

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for utredningen

Regjeringen og Stortinget har iverksatt arbeid med revidering av norsk kommunestruktur, og pålagt kommunene utredningsplikt til vurdering av nye, alternative geografiske inndelinger. Kommunene har ikke anledning til kun å utrede status quo alternativet for egen kommune, men må i praksis også se på minimum én større geografisk modell som innebærer sammenslåing av minst to kommuner.

Ytre Namdal regionråd – Kystgruppen, som består av kommunene Leka, Nærøy og Vikna, har vært positiv til utredningskravet. De respektive kommunestyrene, i tillegg til kommunestyret i Bindal kommune, har fulgt opp reformarbeidet bl.a. gjennom å vedta en felles prosessplan. Av den framgår det hvilke alternativer som skal vurderes utredet.

Hovedmålet er å få fram for kommunestyrene et felles helhetlig beslutningsgrunnlag for en framtidig kommunestruktur i regionen, der nullalternativet er å fortsette med dagens struktur.

Denne utredningen skal være en del av kunnskapsgrunnlaget i kommunenes arbeid med kommunereformen. Utredningsarbeidet er knyttet opp mot følgende delmål:

Avklare plassering av det nye administrasjonssenteret i Ytre Namdal ved en sammenslåing der utgangspunktet er enten Rørvik og/eller Kolvereid.

1.2. Om kommunereformen

1.2.1. Formål

Regjeringen omtaler kommunereformen som en av de viktigste velferdsreformene på 50 år. Implisitt i dette ligger en av regjeringens viktigste mål med reformen – nemlig at færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver.

Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.
- Bærekraftig og robuste kommuner.
- Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

1.2.2. Kriterier for god kommunestruktur

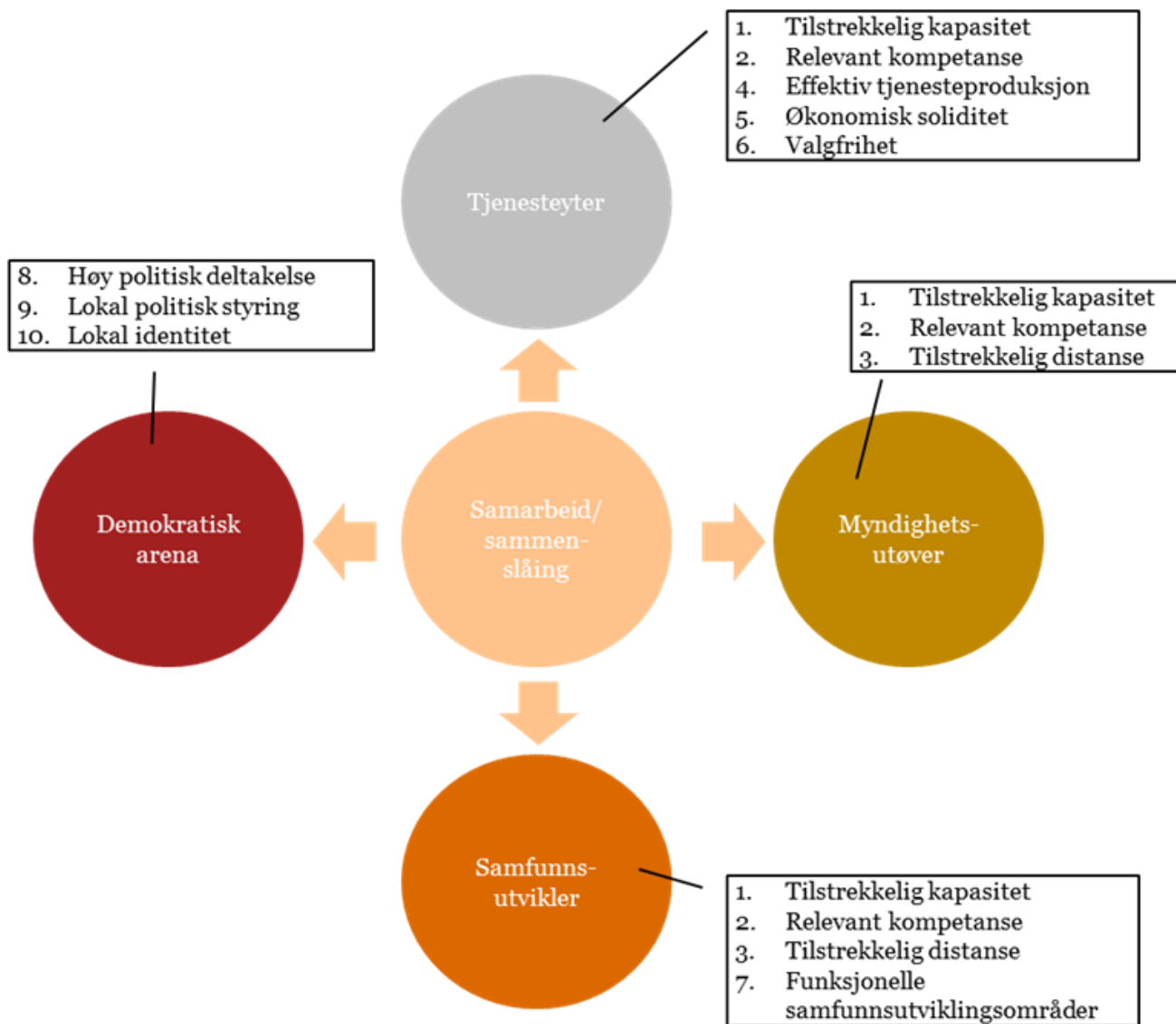
Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle se på oppgaveløsning i kommunene. På bakgrunn av ekspertutvalgets anbefalinger, utarbeidet regjeringen et forslag til kommunereform med 10 kriterier for god kommunestruktur. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag 18. juni 2014.

Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense. De anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig

kommunestruktur. Kriteriene angir hva som skal til for at kommunene på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller som henholdsvis tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

Kobler vi kriteriene for god kommunestruktur sammen med kommunenes fire roller vil bildet se slik ut:

Figur 1 Ekspertutvalgets 10 kriterier for god kommunestruktur koblet sammen med kommunens fire roller



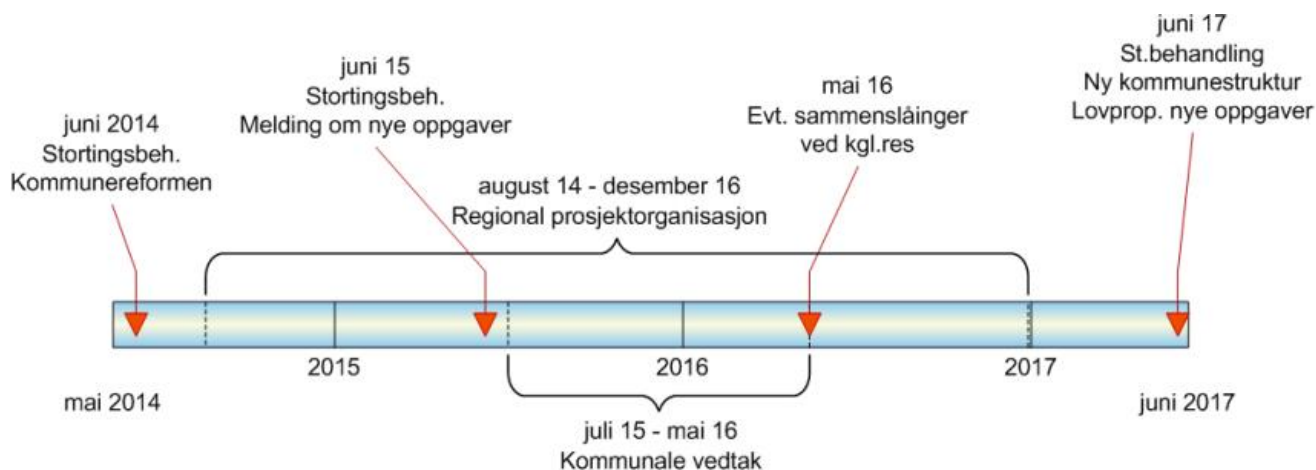
1.2.3. Tidsløp

Reformen ble satt i gang første halvår 2014 og forventes å være til de nødvendige vedtak er fattet nasjonalt, trolig innen 1. januar 2018. Regjeringen har lagt opp til to alternative tidsløp. Løp 1 legger opp til kommunale vedtak innen høsten 2015 med påfølgende vedtak av Kongen i statsråd våren 2016.

Løp 2 legger opp til at alle kommuner innen 30. juni 2016 skal gjøre vedtak om evt. kommunesammenslåing. Regjeringen tar stilling til disse vedtakene i en proposisjon om helhetlig kommunestruktur våren 2017. Det er signalisert at lokal enighet om sammenslåingsalternativ er ønskelig, men ikke en forutsetning for sammenslåing.

Bindal, Leka, Nærøy og Vikna har signalisert at de ønsker å følge løp 2 ved en eventuell sammenslåing.

Figur 2 Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)



Dette medfører at en eventuell sammenslått kommune bestående av Bindal, Leka, Nærøy og Vikna tidligst vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2020.

1.3. Tidligere valg av administrasjonssenter

I kommunereformen har regjeringen og ekspertutvalget vektlagt å bygge større og mer robuste kommuner. Regjeringens oppfatning er at kommunene i større grad da kan møte fremtidige utfordringer og potensielt ta på seg nye oppgaver. Allikevel vil kommunene fungere under en generalistmodell. En helhetlig samfunnsutvikling, økonomisk solide og robuste kommuner, likeverdige tjenester for innbyggerne og et styrket lokaldemokrati utgjør målene ved kommunereformen. For å oppnå disse målene er også valget av et administrasjonssenter sentralt, etter som senteret vil romme hele eller deler av det administrative og det politiske apparatet.

Erfaringsmessig fra de siste kommunesammenslåingene har administrasjonssenteret blitt lagt til den største kommunen, som ved sammenslåingen av Frei og Kristiansund. Det samme skjedde i sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad. I Re kommune ble imidlertid administrasjonssenteret lagt til et område i nærheten av grensene mellom de tidligere kommunene, noe som har vært vellykket og etablert et bo- og handelssentrum i kommunen. En mer sammenlignbar sammenslåing er mellom Vindafjord og Ølen som fant sted i 2006. Disse kommunene var tilnærmet like store. Vindafjord hadde 4 756 innbyggere, mens Ølen hadde 3 426 innbyggere ifølge tallene fra 2004. Vindafjord hadde med det ca. 1 300 flere innbyggere enn Ølen. Ved sammenslåingen falt sentrumsfunksjonene til Ølen, mens Vindafjord beholdt kommunenavnet. Valget på Ølen som administrasjonssenter skyldtes i stor grad at kommunen hadde et større utviklingspotensial enn Vindafjord.

Tilfellene som er beskrevet ovenfor er, med delvis unntak for Vindafjord / Ølen, ulike fra sammenslåingen som vurderes i denne utredningen. For det første er det i denne utredningen jevnstore kommuner, og de potensielle administrasjonssentrene er relativt små. Videre er det i dette tilfellet snakk om et administrasjonssenter som skal dannes ut i fra fire kommuner. Antall kommuner kompliserer på mange måter et valg av sentrum.

1.4. Om rapporten

Denne rapporten oppsummerer utredningen av valg av administrasjonssenter ved en eventuell sammenslåing av kommunene Bindal, Leka, Nærøy og Vikna, og vil være en viktig del av kommunenes grunnlag for beslutninger om videre geografisk veivalg og prosess.

I rapporten vil vi i kapittel 2 gi en oppsummering av de kilder og metoder som ligger til grunn for analysearbeidet, før vi i kapittel 3 vurderer plassering av administrasjonssenteret opp mot de utvalgte kriterier.

2. Datagrunnlag og metode

Kommunene har ønsket en ekstern utredning uten store involveringsprosesser underveis, noe som sikrer objektivitet og nøytralitet. Rådmennene er blitt forelagt et utkast til rapport i forkant av at endelig rapport foreligger, med mulighet for å komme med innspill og kommentarer

Selve analysearbeidet har omfattet ulike kriterier som krever ulike typer data og ulike metodiske innfallsvinkler. Disse er nærmere redegjort for i dette kapitlet.

2.1. Kriterier for plassering av administrasjonssenteret

Kommunene har i forkant av utredningen utarbeidet hvilke kriterier som er relevante for å vurdere plassering av administrasjonssenter:

- i. Geografi og avstand til administrasjonssenteret for innbyggerne - er størst befolkningstetthet avgjørende?
- ii. Kommunikasjonenes og øvrig infrastrukturens betydning for plassering.
- iii. Avstandsbetydningen for de som arbeider i administrasjonen. Påstand: Lokalisering av administrasjonssenteret har betydning for rekruttering til stillinger?
- iv. Administrasjonssenterets betydning for utviklingen av stedet der administrasjonen er lokalisert. Påstand: Nærøysundområdet vokser av seg selv, og det er derfor ikke nødvendig å plassere administrasjonssenteret der for å sikre fortsatt vekst?
- v. Næringslivets lokalisering sett opp mot betydningen av plasseringen av den offentlige administrasjonen.
- vi. Vekst og utvikling i hele den evt. sammenslåtte kommunen – balansert utvikling.
- vii. Plassering av administrasjonssenteret vurdert ut ifra hvilke kommuner som slår seg sammen.

2.2. Kilder til informasjon

I planleggingsfasen har vi i samråd med oppdragsgiver fastsatt bredde og dybde i datagrunnlaget gitt ønsket omfang og ressursinnsats for utredningen. Basert på dette har informasjonskildene vært intervju med rådmennene i de 4 kommunene, spørreundersøkelse blant næringsaktører, samt statistikk og dokumentstudier.

2.2.1. Intervju med rådmenn i de fire kommunene

Som en del av arbeidet med datagrunnlaget har vi gjennomført intervjuer med rådmannen i de fire kommunene. Som øverste administrative leder har rådmannen tradisjonelt god oversikt over både egen kommune og regionen forøvrig. Tema for intervjuene har vært hvordan valg av administrasjonssenter kan forventes å påvirke rekruttering til kommunene, kompetanse, samferdsel, næringsutvikling m.m.

2.2.2. Spørreundersøkelse blant kommunenes største næringsaktører

For å belyse oppdragsgivers kriterium v; Næringslivets lokalisering sett opp mot betydningen av plasseringen av den offentlige administrasjonen, er det valgt å gjennomføre en spørreundersøkelse blant kommunens største næringsaktører. Med formål å nå ut til flest mulig og sikre høy svarprosent, ble det valgt å gjennomføre undersøkelsen elektronisk, med eventuelle purringer per telefon.

Respondentene har blitt valgt ut på grunnlag av omsetning og kommunetilhørighet, der det er tatt utgangspunkt i de ti største næringsaktørene i hver kommune. De fleste av bedriftene rådmennene hadde foreslått var dermed inkludert. Listen over spurte næringsaktører og spørsmålene stilt i undersøkelsen er på forhånd godkjent av oppdragsgiver. Undersøkelsen ble sendt ut til 35 bedrifter og av disse har vi mottatt 15 besvarelser. Disse fordeler seg med 8 i Vikna, 3 i Nærøy, 2 i Bindal og 2 i Leka.

Det gjøres oppmerksom på at tallgrunnet i flere av spørsmålene er lite, slik at det må vises forsiktighet ved generalisering basert på resultatene. Det må også observeres at antall respondenter fra Vikna kommune er høyere enn for de andre kommunene til sammen.

2.2.3. Statistikk- og dokumentstudier

Utredningen vil også støtte seg på erfaringer fra tidligere kartlegginger, utredninger og evalueringer knyttet til frivillige kommunesammenslåinger, samt utredning av kommunesammenslåinger som en del av kommunereformen. Av disse nevnes spesielt:

- Følgeevaluering av kommunesammenslåingene mellom Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Kristiansund og Frei og Bodø og Skjerstad (Telemarksforskning: Sunde og Brandtzæg 2006, Brandtzæg 2009)
- Gundersen, Frants & Juvkam, Dag (2013). Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. (NIBR-rapport 2013:1) Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Aase, Kjersti N. & Kaldager, Rannveig V. Befolkningsframskrivninger 2014-2100: Fruktbarhet. Økonomiske analyser 4/2014.
- Utredningsarbeid knyttet til sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner (Brandtzæg 2001) og Mosvik og Inderøy (Telemarksforskning; Brandtzæg 2010).
- Utredning av prosessene med kommunesammenslåing i Ørland/Bjugn og Mosvik/Inderøy (PwC: Tørring og Vennes 2014).
- Utredning av "Lyngenfjordmodellen" - Lyngen, Storfjord og Kåfjord (PwC, 2015).

Uttømmende liste over dokumenter og rapporter som er brukt i forbindelse med utredningen finnes i Appendiks A.

3. Plassering av administrasjonssenteret

3.1. Dagens administrasjonssentre og befolkningkonsentrasjon

Utgangspunktet for vurderingen er et valg mellom Kolvereid eller Rørvik som administrasjonssenter for en sammenslått kommune. For den enkelte innbygger i de fire kommunene er det tilgjengeligheten til tjenestene som er det viktigste i det daglige. De tjenestene som ofte oppfattes som viktigst, som oppvekst og helse og omsorg, er mer knyttet til bosetting enn plassering av administrasjonssenteret. Det vil likevel være en del tjenester knyttet til et administrasjonssenter, slik at plasseringen vil ha praktisk betydning for innbyggerne. Samtidig er det ofte er tydelige følelsesmessige argumenter for å «få beholde» administrasjonssenteret i en sammenslått kommune.

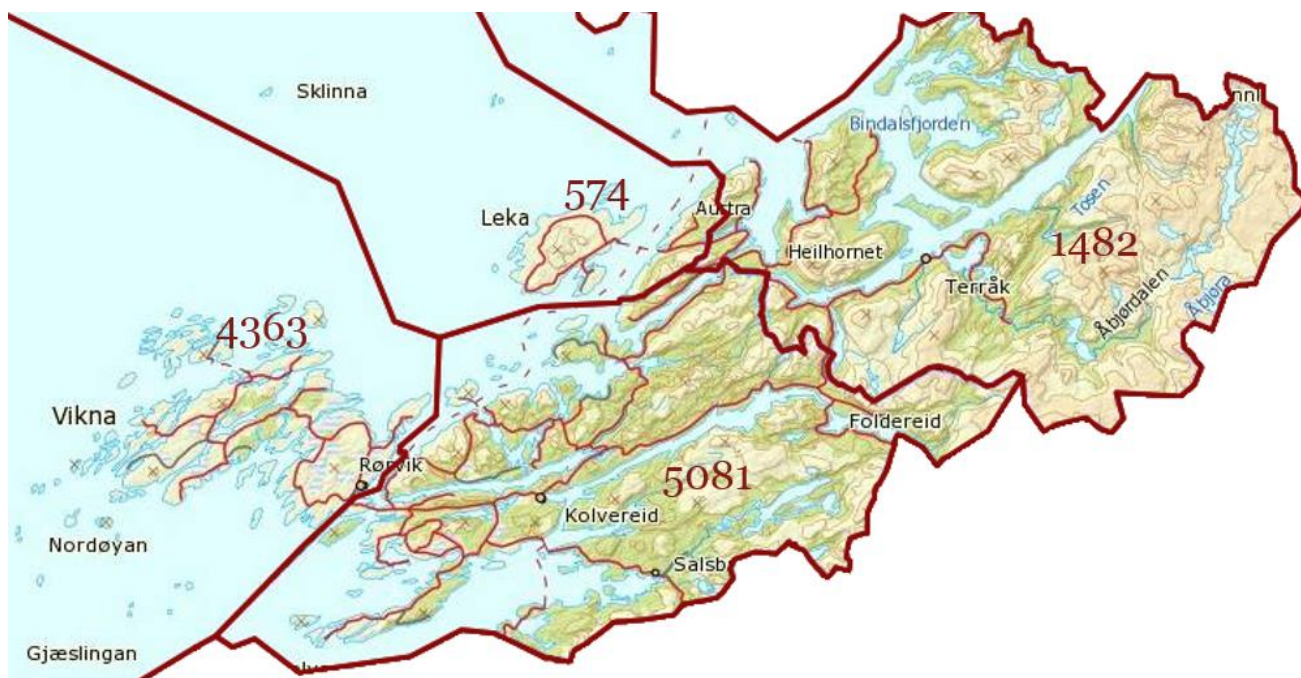
Vikna kommune har et innbyggertall på 4 365 og omfatter et landareal på 319 km². Over 95 prosent av befolkningen i Vikna er bosatt på en av de tre største øyene, med et overveldende flertall av innbyggere på øya Indre Vikna. Det er også her dagens administrasjonssenter, Rørvik, ligger. Med tanke på øyas beliggenhet og befolkningstetthet er Rørvik et godt utgangspunkt for avstandsbedømming fra Vikna kommune. Administrasjonssenteret Rørvik hadde i 2014 et innbyggertall på 3 009. Senere i rapporten vil vi også se på Austafjord som avstandsgrunnlag. Austafjord ligger på Ytre Vikna og har både skole fra 1.-10. trinn, barnehage og SFO.

Nærøy kommune har på sin side 5095 innbyggere og omfatter et landareal på 1 068 km². Bosetningen ligger spredt langs kysten i kommunen, men blir tettere på lavlandet sørvest for dagens administrasjonssenter, Kolvereid. Kolvereid hadde i 2014 et innbyggertall på 1 626 og blir dermed et av utgangspunktene for avstandssammenligning. Som tettsted har vi også tatt med Ottersøy i betraktningen. Ottersøy hadde ifølge SSB 210 innbyggere i 2014 og Nærøysundet skole er lokalisert der.

I Leka kommune er størsteparten av de 583 innbyggerne å finne på Leka hvor administrasjonssenteret Leknes er lokalisert. Madsøya, med noe bosetting, har bruforbindelse med Leka, mens kommunens innbyggere på Austra ikke har dette. Som utgangspunkt for avstandsbedømmelse vil vi i rapporten benytte Leknes.

I Bindal kommune er det 1 471 innbyggere per andre kvartal i 2015. Dagens administrasjonssenter Terråk ligger i den sørøstlige delen av Bindal hvor størstedelen av befolkningen er bosatt. Det er også et senter på Bindalseidet med Bindalseidet skole.

Figur 3 Antall innbyggere per utgangen av fjerde kvartal 2014 (Kilde: Kartverket og SSB)



Figur 4 Totalt areal for kommunene (Kilde: Kartverket og Wikipedia)



3.2. Geografi og avstand til administrasjonssenteret for innbyggerne

Ved valg av administrasjonssenter i en eventuell ny kommune vil avstand til administrasjonssenteret være av betydning – først og fremst med tanke på tilgjengelighet. Generelt når innbyggerne blir spurt om hva som er viktig for dem ved en eventuell sammenslåing, er erfaringene samstemte: innbyggerne er mest opptatte av hvordan en ny kommunestruktur vil påvirke tjenestene de har behov for. Det viser seg imidlertid ofte at de tjenestene innbyggerne er mest opptatt av gjerne er de store velferdstjenestene som grunnskole, barnehage, eldreomsorg og helse, og som ikke nødvendigvis blir endret i betydelig grad som en direkte følge av en kommunesammenslåing.

Det er ikke dermed sagt at plassering av administrasjonssenter er uten betydning, særlig med tanke på kontakt med kommuneadministrasjonen i forbindelse med saksbehandling. I den grad det er nødvendig med fysisk kontakt med saksbehandlere, er det derfor klart at en kartlegging av vei, kollektivtrafikk og øvrig fysisk infrastruktur som påvirker innbyggernes reiseavstand til kommunesenteret må være en del av vurderingen ved valg av administrasjonssenter. I dette perspektivet er det vanskelig å ikke vektlegge befolkningstetthet og reiseavstand når administrasjonssted skal velges.

Det antas å være best tilrettelagt for en kommunesammenslåing der hvor det allerede er et felles bo- og arbeidsmarked. Dette er også i tråd med ekspertutvalgets beskrivelse av et «funksjonelt samfunnsutviklingsområde». Arbeidspendling mellom kommunene gir både uttrykk for hva befolkningen oppfatter som «akseptable» reiseavstander / reisetid, samtidig som innpendling kan være et uttrykk for at stedet har størst utviklingskraft og oppfattes som et senter. Vi har derfor også sett på dagens pendling i vurderingen av geografi og avstander.

3.2.1. Forventet reisetid.

Vi har innhentet data for å estimere reisetid mellom sentrene i kommunene. Tabell 1 viser forventet reisetid i minutter, basert på vei (og eventuelt ferge.). Dette må sees på som cirkatall.

De to tettstedene i kolonnen til venstre viser avreisested, mens i de neste kolonnene ser vi antall minutter til de ulike destinasjonene. Fargekodene i rutene er en forenklet kategorisering av reisetiden. Grønn står for reisetid under 45 minutter, gul for reisetid mellom 45 og 60 minutter og rød for reisetid over 60 minutter. NIBR har brukt et 45 minutters mål innen forskning på BA-regioner (Gundersen og Juvkam: 2013). Eventuell ventetid på ferger er ikke tatt med i betraktningen.

Tabell 1

Reiseavstand til Kolvereid og Rørvik i minutter fra sentre i de respektive kommunene. Reisetider markert med * viser fergeforbindelse. (Kilde: Google Maps)

	Rørvik	Austafjord	Kolvereid	Ottersøy	Leknes	Terråk	Bindalseidet
Rørvik		34	21	11	113*	74	80
Kolvereid	21	47		16	91*	53	59

Tar man utgangspunkt i NIBRs anbefaling om maks 45 min. pendleavstand ser man for en del utvalgte tettsteder i de aktuelle kommunene at disse faller både innen- og utenfor en slik pendleravstand

Som Tabell 1 viser er det relativt kort reiseavstand på 21 minutter mellom Rørvik og Kolvareid. Den relativt korte reiseavstanden vil i utgangspunktet dempe konsekvensene av valget for de som får større avstand etter en sammenslåing.

Ser vi på større befolkningskonsentrasjoner i Vikna og Nærøy, blir avstanden til administrasjonssenteret for Viknas befolkning i Austfjord noe lengre ved valg av Kolvareid. Nærøys innbyggere i Ottersøy vil få kort reisevei uavhengig av plassering av administrasjonssenter.

Avstanden mellom Leknes på Leka og Rørvik er den lengste med nærmere to timer i effektiv reisetid, mens reisen til Kolvareid går drøyt 20 minutt raskere. For innbyggere i Leka er det dermed en relativt lang reisevei uavhengig av valg av fremtidig administrasjonssenter. Det bør imidlertid bemerkes at administrasjonen i Leka under intervjuet påpekte at de så på transport med hurtigbåt som like viktig som ferge/bil. Med hurtigbåt opplever de Rørvik som mer sentralt enn Kolvareid.

Også fra Terråk/Bindalseidet er reisetid med bil kortest til Kolvareid, på henholdsvis 53 og 59 minutter, som er 21 minutter kortere enn til Rørvik.

Dersom reisetid skal tillegges vekt vil Kolvareid som administrasjonssenter samlet sett gi kortest reiseavstand fra sentrene til administrasjonssenteret, dersom vi ser bort fra båt-transport. Forskjellene er imidlertid ikke svært store.

Spørsmålet er om hvilken vekt forventet reisetid skal tillegges. Etter vår vurdering må man veie reisetid opp mot hvor mange som vil ha behov for å reise. Sentre i de ulike kommunene bør derfor gis tyngde ut fra befolkningstetthet.

3.2.2. Betydningen av befolkningstetthet.

Vikna og Nærøy har det klart største folketallet av kommunene. Som tidligere nevnt er innbyggertallet i Rørvik på 3 009 innbyggere, mens Kolvareid har litt over halvparten med sine 1 626 innbyggere (per andre kvartal 2015). Det innebærer at disse to tettstedene, med 20 minutters innbyrdes avstand, har 4 600 innbyggere, som er mer enn det dobbelte av samlet antall innbyggere i kommunene Bindal og Leka, og 40% av de fire kommunenes samlede antall innbyggere. Å peke på Kolvareid eller Rørvik som administrasjonssenter er derfor et logisk valg ut fra befolkningstetthet.

Ved å videreføre samme argumentasjon har Rørvik nesten dobbelt så mange innbyggere som Kolvareid. Befolkningstetthet kan derfor være et argument for å legges administrasjonssenteret til Rørvik. Med ca 20 minutt reisetid mellom Rørvik og Kolvareid bør likevel ikke innbyrdes størst befolkningstetthet være et argument som er helt avgjørende, selv om det etter vår vurdering må tillegges betydelig vekt.

I de tidligere belyste sammenslåingene mellom Bodø og Skjerstad, samt Kristiansund og Frei ble administrasjonssenteret værende i de største områdene. I disse tilfellene var det ingen nærliggende diskusjon på grunn av forskjellene i befolkningstetthet mellom kommunene. Disse tilfellene er lite sammenlignbare med vår problemstilling på grunn av størrelsesforskjellene mellom kommunene og tettstedene. Kolvareid og Rørvik er mer likestilte i omfang, enn tettstedene i kommunene illustrert over, selv om det prosentvis er en betydelig forskjell.

Det nærmeste tilfellet er mellom Vindafjord og Ølen hvor kommunene var relativt jevnstore. Her gikk senteret til den minste kommunen begrunnet i utviklingspotensial. Ølen hadde et tydeligere sentrum som også hadde fylkeskommunale og statlige oppgaver. Stedet var videre et trafikknutepunkt. Ølen kommune hadde videre en vekst på 7 % i befolkning de siste 10 årene, mens Vindafjord hadde en nedgang på 3%. Avstanden mellom kommunesentra var kun 9 km og det var betydelig grad av gjensidig pendling.

3.2.3. Alderssammensetning og forventninger til befolkningsutvikling

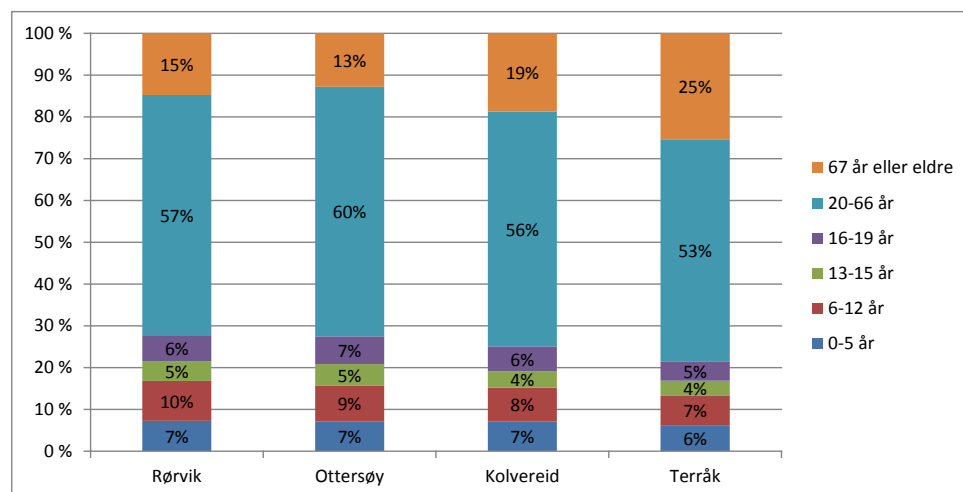
Et administrasjonssenter for en fremtidig sammenslått kommune etableres for å betjene befolkningens fremtidige behov. Det vil derfor være interessant å se på hvordan man ser for seg at befolkningsutviklingen vil bli i kommunene og de aktuelle tettstedene.

For å vurdere hvor vidt dagens befolkningsstruktur og utvikling vil forsterkes i de kommende år, eller om man vil se en form for utjevning mellom tettstedene har vi sett nærmere på relevante data fra SSB.

Figur 5 viser den prosentvise inndelingen av aldersgrupper i de ulike tettstedene som var tilgjengelig i SSB.

- Den nederste inndelingen er av barn i alderen 0-5 år. Dette vil si barn som enten er hjemme eller som går i barnehage.
- Den andre gruppen er barn mellom 6-12 år og omfatter aldersgruppen som går på barneskolen.
- I neste gruppen følger aldersgruppen som hovedsakelig har elever innenfor ungdomsskolen (13-15 år).
- Den fjerde gruppen er gruppen mellom 16-19 år, som normalt sett er årene de går på videregående skole.
- Etter dette kommer den største inndelingen med aldersgrupperingen 20-66 år. I hovedsak er denne gruppen ment å dekke innbyggerne i yrkesaktiv alder.
- Den siste gruppen er de som er 67 år og eldre, og som vanligvis utgjør pensjonistgruppen i samfunnet.

I denne tabellen er det særlig tallene for Rørvik og Kolvereid som er aktuelle for diskusjonen. Ottersøy og Terråk er allikevel med for å gi et bredere bilde av situasjonen i regionen.



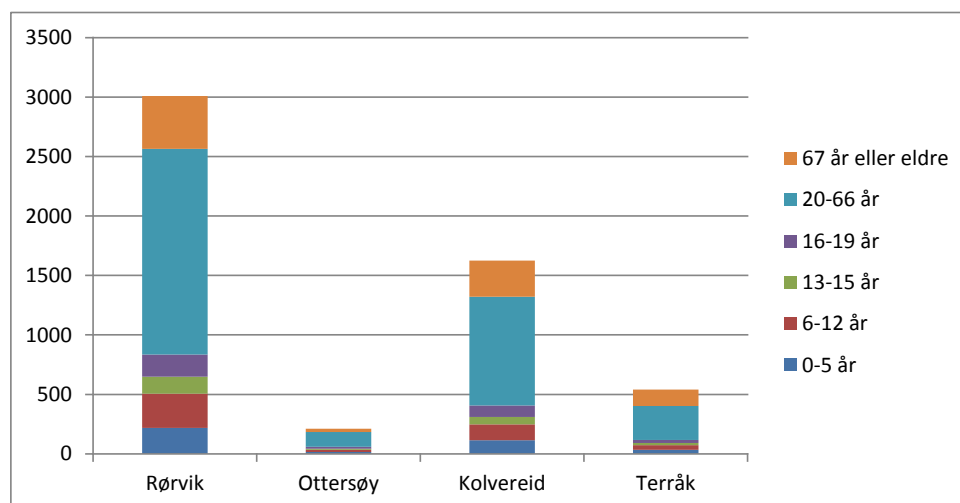
Figur 5 Prosentvis fordeling av aldersgrupper

Figuren viser prosentvis fordeling av aldersgrupper i fire utvalgte tettsteder i regionen. Befolkningsdata er hentet fra SSB og gir et bilde av aldersfordelingen per 31.12.2014

Som det kommer frem i figuren er 28 prosent av innbyggerne i Rørvik i aldersgruppene under 20 år. Samme aldersgruppe i Kolvereid er på 25 prosent. Videre kommer det frem at alderstrinnene i 20- 66 år er relativt likt mellom de to tettstedene, med henholdsvis 57 og 56 prosent av befolkningen. Når det gjelder den eldste aldersgruppen tilhører 15 prosent av innbyggerne i Rørvik denne gruppen. I Kolvereid er denne gruppen noe

større med 19 prosent. Rørvik har med andre ord en noe større ungdomsgruppe, mens Kolvereid har en større gruppe eldre målt i prosent av samlet befolkning. Å ha en godt representert yngre gruppe i befolkningen legger i større grad til rette for fremtidig vekst, men forskjellene mellom tettstedene er ikke store i prosent. Vi kan merke oss at andel av befolkningen i aldersgruppen over 67 år i Terråk utgjør hele 25 prosent.

De prosentvise tallene kan imidlertid ikke tolkes alene ettersom det reelle innbyggertallet i områdene er ulike. I Figur 6 kommer det frem antall innbyggere som befinner seg i de ulike aldersgruppene. Totalsummen på den enkelte søylen viser innbyggertallet i tettstedet.



Figur 6 Antall innbyggere fordelt over aldersgrupper

Figuren viser antall innbyggere i fire utvalgte tettsteder i regionen. Tallene er hentet fra SSB, og gir et bilde av antall innbyggere fordelt på aldersgrupper per 31.12.2014.

Rørvik er som figuren viser stedet med flest innbyggere totalt. Av de totalt 3 009 innbyggerne som befinner seg i tettstedet er det totalt 835 i aldersgruppene under 20 år. I Kolvereid er antallet av unge innbyggere vesentlig mindre, med sine 408 innbyggere. I tidligere figur så man at den prosentvise inndelingen mellom kommunen er relativt lik, men i antall innbyggere er det noe mer enn dobbelt så mange i denne aldersgruppen i Rørvik.

I gruppen med yrkesaktive er naturlig nok forskjellene også store i antall. Totalt i Rørvik er det 1 730 innbyggere i denne aldersgruppen, mens Kolvereid har igjen ca. halvparten av dette med sine 913 innbyggere. Det er flere innbyggere i gunstige aldersgrupper for fremtidig vekst og flere innbyggere i arbeidsaldersgruppen (20-66 år) i Rørvik. Dette vil kunne tolkes som at Rørvik samfunnet har noe bedre demografiske forutsetninger for fremtidig vekst, men forskjellene er ikke store.

Befolkningsprognoser viser at forskjellene mellom Vikna og Nærøy kommune blir mindre, ettersom befolkningsveksten i Vikna er større. Videre er det også verdt å påpeke at Terråk i figuren ovenfor hadde høy prosentvis eldre, som over tid vil medføre lavere antall innbyggere uten tilflytting. Prognosene tilsier i sum en betydelig nedgang i befolkningen i Bindal og Leka. Dette reduserer det antallet som vil få en lengre vei til administrasjonssenteret om Rørvik velges. Samtidig kan selvsagt en slik tenkning bli selvforsterkende.

Tabell 2 viser fremtidige prognoser for vekst i de enkelte kommunene, samt en samlet prognose for alle kommunene

Kommune	2015	2020	2040
Samlet	11500	11627	12490
Nærøy	5081	5162	5609
Vikna	4363	4516	5221
Bindal	1482	1430	1237
Leka	574	519	423

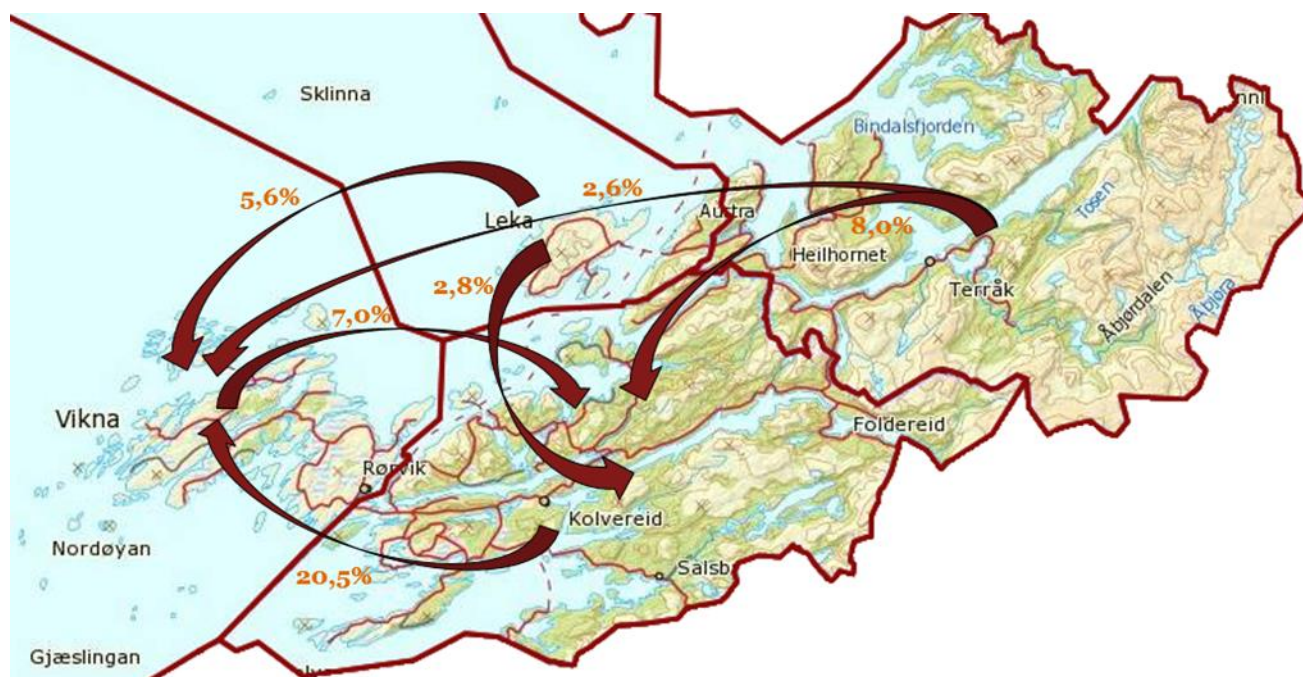
Selv om denne prognosen ikke måler vekst spesifikt i Rørvik eller Kolvereid, gir den likevel et grunnlag for å tro på større vekst i Rørvik enn i Kolvereid. Som nevnt ovenfor vil en økt vekstkraft kunne være et argument i seg selv for Rørvik som administrasjonssenter. Motargumentet er igjen de korte avstandene mellom de aktuelle stedene.

3.2.4. Arbeidsreiser i dag mellom kommunene

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i hvilken grad kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette er også av relevans for valg av administrasjonssenter, for dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av eventuell kommunesammenslåing. Vi har derfor sett på pendlingen mellom kommunene i utredningen.

Figur 7 Utpendling fra kommunene, tall i prosent av arbeidstakere i kommunen det pendles fra (Kilde: Kartverket og nykommune.no) viser grafisk hvordan utpendlingen fra kommunene er. Tabell 3 og 4 gir en oversikt over utpendling og innpendling i kommunene.

Av figur 7 og tabell 3 ser vi at det er størst andel pendlere ut fra Nærøy, etterfulgt av Bindal. 20,5% av arbeidstakere bosatt i Nærøy pendler til Vikna. For arbeidstakere i Bindal er det størst andel som pendler til Nærøy. I Vikna er det 7% av arbeidstakerne bosatt i kommunen som pendler til Nærøy.



Figur 7 Utpendling

Figuren viser utpendling fra kommunene, hvor tall er i prosent av arbeidstakere i kommunen det pendles fra. Se Tabell 3 for korresponderende utpendlingsdata. (Kilde: Kartverket og nykommune.no)

Tabell 3 Utpendling

Pendling fra kommuner (utpendling)

Kommune	Nærøy	Vikna	Bindal	Leka
Arbeidstakere	2 522	2 218	652	284
Ikke-pendlere	67,5%	82,4%	69,6%	81,7%
Nærøy		7,0%	8,0%	2,8%
Vikna	20,5%		2,6%	5,6%
Bindal				
Leka				

Tabellen viser, i prosent av **arbeidstakere**, hvor mange som pendler fra kommune i øverste rad til kommune i første kolonne. Der det ikke er oppgitt pendlingstall er det for få pendlere til at det framkommer i statistikken (Kilde: nykommune.no).

Tabell 4 viser innpendlingsstatistikk. Prosenttall i tabellen er beregnet ut i fra antall sysselsatte i kommunen. Når vi sammenlikner antall arbeidstakere (tabell 3) mot antall sysselsatte i kommunene får vi et interessant funn. Vikna er den eneste kommunen som sysselsetter flere enn det bor arbeidstakere i kommunen og slik sett har netto innpendling. I de andre kommunene er det flere arbeidstakere enn sysselsatte og dette peker i retning av at arbeidstakere i Nærøy og Bindal er mer mobile enn arbeidstakere i Vikna og Leka. Dette antas å skyldes tilgang på arbeidsplasser, primært i næringslivet.

Tabell 4 Innpendling (Kilde: nykommune.no)**Pendling til kommuner (innpendling)**

Kommune	Nærøy	Vikna	Bindal	Leka
Sysselsatte	2 003	2 484	477	277
Ikke-pendlere	85,0%	73,6%	95,2%	83,8%
Nærøy		20,8%	2,1%	2,5%
Vikna	7,8%			
Bindal	2,6%	0,7%		
Leka	0,4%	0,6%	0,4%	

Tabellen viser innpendingsstatistikk, i prosent av **sysselsatte**, kommune i øverste rad gir arbeidssted og kommune i første kolonne gir bosettingskommune. Der det ikke er oppgitt pendlingstall er det for få pendlere til at det framkommer i statistikken.

(Kilde: nykommune.no)

3.2.5. Oppsummering av geografi og avstand til et fremtidig felles administrasjonssenter

- Basert på reisetid mellom sentre i kommunene kommer Kolvereid best ut
- Tar vi i tillegg hensyn til befolkningstetthet, og antall innbyggere som må reise, kommer Rørvik best ut. Befolkningstettheten er klart større i Rørvik som har 3009 innbyggere mot Kolvereids 1626. Lokalisering av administrasjonssenteret der hvor det kan nås med kortest reisetid for en stor del av innbyggerne er naturlig.
- Alderssammensetning i dag og fremtidige forventninger til demografisk utvikling tilsier at Rørvik fremstår som et noe mer vekstkraftig senter. Vikna har en noe yngre alderssammensetning og befolkningsprognosene tilsier også en sterkere vekst i Vikna enn Nærøy.
- Ser vi på dagens arbeidspendling fremstår Vikna (og Rørvik) med et arbeidsmarked som tiltrekker seg arbeidskraft fra de øvrige kommunene. Omfang av pendling mellom Vikna og Nærøy indikerer at dette er et felles bo- og arbeidsmarked.

Det er imidlertid å merke seg at de viktigste tjenestene for befolkningen ofte er desentraliserte og uavhengig av administrasjonssted, og bosetting og geografien endrer seg ikke ved en kommunesammenslåing. Med stadig økt tilgang til digitale tjenester vil fysisk avstand også få mindre betydning i fremtiden.

3.3. Kommunikasjon og øvrig infrastrukturens betydning for plasseringen

I avsnittene som følger vil vi belyse kommunikasjonsmulighetene og infrastrukturen. Reisetid som er omtalt foran er naturlig nok en konsekvens av etablert infrastruktur. Når man ser på kommunikasjon må man også ta inn de ulike muligheter for kollektivtransport, både internt i en ny kommune og ut av / inn til den nye kommunen. Vi har også kommentert hvordan den teknologiske utviklingen må forventes å påvirke behovet for fysiske besøk i «rådhuset».

3.3.1. Vegnett

Når det gjelder vegnettet vurderes dagens forbindelser å være tilstrekkelige til nødvendig kommunikasjon mellom de aktuelle kommunene, selv om kvaliteten på vegene varierer noe. De tre største øyene i Vikna kommune, samt Lauvøya, er knyttet sammen ved broer som en del av Fv. 770. Videre har kommunene flere Fylkesveger og andre større og mindre vegforbindelser.

Vegforbindelsen mellom Rørvik og Bindal/Leka går gjennom Kolvereid. På den måten blir Kolvereid et naturlig gjennomfartssted og knutepunkt for de ulike kommunene. Fra Leka og Bindal er det hovedsakelig to innfartsårer mot Rørvik med en mulighet via Fv. 770 og en noe lenger rute om Fv. 770 og 771.

Når det gjelder innfartsårer for Vikna og Nærøy er det her primært sett snakk om tre veger. Vikna er bundet til fastlandet ved hjelp av Nærøysundbrua og Marøybrua som er en del av Fv. 770. Denne vegen gir også forbindelse mellom Vikna og Nærøy kommune, samt forbindelse lenger nord mot Bindal og Leka.

Videre er det enda en innfartsåre til kommunene via Fv. 769 som går fra Namsos til Lund og videre med ferge over til Hofles. Fergeforbindelsen er også avgjørende for den tredje innfartsåren. Her går det ferge fra Hofles til Geisnes, som igjen sikrer tilgang til Fv. 776. Fylkesveg 776 gir igjen forbindelse, via Rv. 17, til Fv.775. Dette utgjør en mulig veg mot E6.

Disse tre innfartsårene er sentrale for begge kommunene og særlig mulighetene mot E6 gir en sentral forbindelse mot resten av landet.

Ut i fra en samlet vurdering av vegnettet vil et administrasjonssenter i Kolvereid være den mest naturlige løsning som knutepunkt mellom alle fire kommunene.

3.3.2. Hurtigbåt/Ferge

Fergeforbindelsene er sentrale for både Vikna og Nærøy med tanke på videre forbindelse både nord- og sørover. Ruten Hofles- Geisnes- Lund er både en viktig forbindelse innad i Nærøy kommune, men også sentral som innfartsåre og for å sikre en god nok infrastruktur mellom de ulike områdene.

Videre er det hurtigbåtforbindelse til både Namsos og Leka fra Rørvik havn. Dette gir en ekstra og viktig transportmulighet mot Leka, i tillegg til de tidligere omtalte vegforbindelsene. Videre går det også ruter som Borgan-Ramstadlandet, Eidshaug – Gjerdinga og enda flere ruter som fører til et utstrakt transportnett mellom ulike steder i både Vikna, Nærøy og andre kommuner.

Der Kolvereid er sentral som knutepunkt i vegnettet, er Rørvik tilsvarende knutepunkt for båt. Havnen er sentral innenfor transport i både Vikna kommune og i andre kommuner. Båttilbudet er bredt og gir alternativ til vegforbindelser, samt muligheter til områder som ellers ville vært utilgjengelige eller svært tidskrevende å nå. Administrasjonen i Leka understreker viktigheten av båtforbindelsen til Rørvik og peker på at sjøen for dem sees på som den naturlige transportåren kulturelt og historisk. Havnen er dermed ut i fra transportmuligheter både innad i egen storkommune, samt med andre områder rundt, et argument for å legge administrasjonssenteret til Rørvik.

Havnen i Rørvik medfører også muligheter både innenfor næringsliv og turisme for området. Havnen i Rørvik er også anløpssted for Hurtigruten. Dette gir en tilkobling både mot nord og sør i landet, men også økte muligheter for turisme i området. Å ha et administrasjonssenter i nær tilknytning til disse mulighetene kan være fordelaktig både med tanke på kommunikasjon, kontroll og en generell nærhet mellom næringsliv og det offentlige. Samtidig er det en kort avstand til Kolvereid, noe som også uansett valg av administrasjonssted medfører en relativt god nærhet mellom administrasjonssenteret og havnen.

3.3.3. Fly

Rørvik lufthavn, Ryum, har direkteruter til både Mo i Rana, Namsos og Trondheim (Værnes). Flyplassen er tilgjengelig via Fv. 770 og videre over på Fv. 510. Flyplassen har flere daglige avganger til Trondheim og Namsos, samt flere ukentlige avganger til Mo i Rana. Flyforbindelsen til Trondheim lufthavn Værnes er viktig for kommunen og regionen. Direkteforbindelsen til Trondheim forenkler i stor grad beboernes og ansattes forflytningsevne, samt at det i større grad åpner for turisme.

Flyplassens beliggenheten er i umiddelbar nærhet av både Rørvik og Kolvereid. Avstanden til Kolvereid beregnes til 24 minutter. Avstanden vurderes slik at den er innenfor rekkevidde for næringsliv, turisme og kommunens ansatte, uavhengig av lokalisering av administrasjonssenter. Flyplassen er derfor ikke et avgjørende argument for et administrasjonssenter i Rørvik, selv om dette gir kortere avstand. Avstanden fra Bindal og Leka vil ikke være av relevans her, da avstanden til flyplassen vil være den samme uavhengig av hvor administrasjonssenteret legges.

3.3.4. Buss

I hovedsak er det Trønderbilene AS som står for busstilbudet i de aktuelle kommunene, samt noen andre mindre aktører. Flere av rutene til Trønderbilene går innom både Kolvereid og Rørvik, samt de mindre områdene rundt. Rutetilbudet er noe begrenset i området.

Det er også verdt å nevne bestillingstransporttjenesten «07417» som er et kollektivtransporttilbud hvor innbyggeren melder inn et bestillingspunkt. Tilbudet er finansiert av fylkeskommunale midler og av statlige prosjektmidler. Innbyggerne kan da bestille henting innenfor gitte tidspunkter i hver kommune og transporteres enten med taxi eller buss. Transporten koster det samme som en bussbillett.

Det er også noen andre busstilbud i kommunene, ved blant annet bussen fra Brønnøysund til Grong som sørger for en forbindelse med jernbanen. Videre går også Namdalsekspresen som gir forbindelse mellom Rørvik og Trondheim. Det er dermed transportmuligheter til Trondheim fra Rørvik med både båt, fly og buss.

3.3.5. Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet

I forbindelse med valg av administrasjonssenter blir ofte nærhet til innbyggerne nevnt som et viktig kriterium. En kommunesammenslåing kan bidra til fysisk større avstand mellom innbyggerne og administrasjonssenteret. Et viktig spørsmål er da om denne avstanden har reell betydning, nå og i framtiden.

Innbyggernes kommunikasjon og dialog med kommunene har endret seg radikalt de siste par tiårene. Fra manuell og byråkratisk saksbehandling og kommunikasjon gjennom brev og oppslag, ser vi nå at kommunene jobber systematisk og strategisk for å forbedre dette. Gjennom digitalisering, nye og bedre arbeidsmetoder og dialog gjennom nettsider og sosiale medier skal kommunene være beredt til å møte framtida. Likevel har kommunene i liten grad digitalisert sine tjenester. Mange tilbyr i dag flere søknadsskjema på nett, men gjennomfører resten av saksbehandlingen manuelt uten at innbyggerne kan følge saksbehandlingen på nett.

Mange av de som jobber med digitalisering har bankene som forbilde. Finansbransjen har de siste tiåra gjennomført en liten revolusjon. Dagens kundebehandling og tjenester i bankbransjen kan knapt sammenlignes med metodene de brukte for 15 år siden. Fra at alle tjenester ble utført over skranke og regninger i beste fall ble betalt via brevgiro, utfører kundene i dag det aller meste av tjenestene selv gjennom nettbanken sin.

Flere kommuner jobber i dag aktivt med digitalisering for å oppnå bedre tjenester for innbyggerne og mer effektiv saksbehandling. PwC har blant annet bistått syv kommuner på Fosen i Sør-Trøndelag med prosjektet «Digital Døgnåpen Forvaltning». Gjennom prosjektet utarbeider Fosen-kommunene et nettsted – rettpåsak.no hvor innbyggerne skal kunne søke om alle tjenester, følge behandlingen av sin egen sak og kommunisere direkte med sin saksbehandler. Behovet for å oppsøke et rådhus eller servicetorg blir da minimalt og kommunen kan bruke mer midler på tjenesteproduksjon framfor saksbehandling.

København kommune har gjennomført beregninger av hva kontakten med innbyggerne faktisk koster. Deres beregninger viser noe av potensialet som ligger i en overgang til mer selvbetjening og digital kontakt med publikum. Dette er gjort kun med utgangspunkt i kostnadsbildet for kommunen og har derfor ikke tatt hensyn til hvordan publikum opplever nytten ved de ulike dialogformene. Eventuelle investeringskostnader er heller ikke hensyntatt.



Figur 8 Kostnad ved ulike dialogformer

Gjennom en overgang fra personlig oppmøte til digital selvbetjening kan man altså oppnå en kostnadsreduksjon på hele 94%. Dette vil selvfølgelig ikke være mulig for alle tjenester, og mengden tjenester som løses ved personlig oppmøte er også begrenset i dag. Det sier likevel noe om hvor stort det økonomiske potensialet for kommunene kan være ved digitalisering. Dersom man skulle lykkes like godt med en slik prosess som bankene har gjort, vil man faktisk også kunne oppleve mer fornøyde brukere.

Det vil derfor være naturlig for en eventuelt ny sammenslått kommune med Bindal, Leka, Nærøy og Vikna å jobbe systematisk med digitalisering av tjenester. Dette vil både bidra til effektivisering i saksbehandlingsprosesser og administrasjon, samtidig som det kan gi innbyggerne bedre tilgjengelighet til tjenester, bedre informasjon om behandlingen av egne saker og lettere dialog med saksbehandlere. Et slik arbeid vil gradvis gjøre det mindre og mindre relevant for innbyggerne å oppsøke rådhuset, ettersom de får løst de fleste av sine henvendelser og spørsmål på nett. En slik satsing gjør at plassering av administrasjonssenter får mindre betydning for innbyggerne.

3.3.6. Oppsummering av kommunikasjon og infrastrukturens betydning for valg av administrasjonssted

- Kolvereid vil alltid være et knutepunkt for vei ut fra geografisk beliggenhet. Mye av kommunikasjonen mellom kommunene går på vei, noe som gjør at innbyggerne i Bindal og Leka har kortest reiseavstand til Kolvereid.
- Båttransport er av stor betydning i regionen og Rørvik er et sentralt knutepunkt for sjøvegs transport og kommunikasjon. For Leka er sjøveien minst like viktig og det presiseres at hurtigbåt til Rørvik er den viktigste kommunikasjonsveien for innbyggerne der.
- Rørvik har egen flyplass, noe som er en fordel for kommunikasjon ut av regionen. Den korte avstanden mellom sentrene gjør imidlertid flyplassen lett tilgjengelig uavhengig av hvor administrasjonssenteret lokaliseres.
- Når kommunikasjon og infrastruktur skal vurderes må man ikke glemme at måten å kommunisere mellom det offentlige og brukerne er i endring, og hvor fysisk tilstedeværelse i lokaler betyr stadig mindre.

I sum trekker etter vår vurdering kommunikasjon og infrastruktur i retning av å velge Rørvik, men ikke i en slik grad at dette alene er et avgjørende argument. Det vil uansett ikke være store forskjeller i mulighetene for å «komme seg til og fra» administrasjonssenteret.

3.4. Avstandsbetydning for ansatte i administrasjonen

3.4.1. Pendleravstand

Et stort antall av de ansatte i kommunene er knyttet til tjenester som utføres lokalt der folk bor, og dette vil være upåvirket av etablering av et felles administrasjonssted.

Konklusjonene for administrasjonssted vil i hovedsak ha direkte virkning for de ansatte som er tilknyttet administrative eller tjenesteytende roller lokalisert til administrasjonssenteret. De som vil få lang reiseavstand er primært administrativt ansatte i kommunene Bindal og Leka. Til sammen utgjør dette i dag 31 ansatte. Tatt i betraktning at en eventuell sammenslåing ikke skal tre i kraft før 1. januar 2020 må en kunne forvente noe reduksjon gjennom naturlig avgang i denne perioden slik at det reelle antallet vil bli noe lavere. For de i underkant av 30 ansatte som vil kunne få lengre reisevei vil dette selvfølgelig oppleves som en stor byrde.

En forskjell i daglig pendlingstid på 20 minutter hver vei er ikke uvesentlig. For ansatte med bosted Terråk eller Bindalseidet kan en knapp time til Kolvereid være innenfor akseptabel grense, mens 1 time og 15 min til Rørvik sannsynligvis vil være utenfor på lang sikt. For pendlende fra Leka vil reisetid sannsynligvis medføre at dagpendling ikke er et reelt alternativ for ansatte over lengre tid, uavhengig av om dette er til Rørvik (som vil være å foretrekke med båt) eller Kolvereid.

En stor del av potensialet for stordriftsfordeler ved en kommunesammenslåing ligger i samlokalisering av nettopp administrative oppgaver og funksjoner. Det er likevel ikke uvanlig at kommuner i en sammenslåingsprosess velger geografisk fordeling av funksjoner, i hvert fall for en periode. Barneverntjenesten og leder for helse og omsorg kan lokaliseres til et administrasjonssted, mens eksempelvis tekniske tjenester, kultur eller oppvekst legges til et annet. Gitt befolkningstetthet antas det å være vanskelig å argumentere for å legge felles funksjoner til Leka eller Bindal. En deling mellom Kolvereid og Rørvik kan lette situasjonen noe for dagens kommunalt ansatte i Bindal og Leka, men som kommentert foran er dette neppe innenfor varige pendleravstander.

For kommunalt ansatte i stillinger tilknyttet rådhuset i Nærøy og Vikna vil reiseavstanden i utgangspunktet øke med 20 minutter (også avhengig av bosted). Dette må være innenfor grensen av hva som kan aksepteres. En eventuell løsning hvor noen funksjoner legges til det sted som ikke blir offisielt administrasjonssted vil ytterligere redusere utfordringene.

3.4.2. Rekruttering

En hypotese i forkant av utredningen var at lokalisering av administrasjonssenteret kan ha betydning for rekruttering til ledige stillinger i kommuneadministrasjonen. I denne hypotesen forutsettes altså at kommunene har utfordringer med å få rekruttert ønsket kompetanse og erfaring. Rekrutteringsutfordringene forventes å forsterke seg i framtida, bl.a. som følge av en tydelig konsentrasjon av befolkningen om større sentra. Flyttetrenden gjelder spesielt ungdom, noe som bidrar til at økningen i barnetall først og fremst kommer i sentrale strøk. Dette vil også påvirke alderssammensetningen i kommunene og kan påvirke tilgangen til nødvendig kompetanse i framtida.

Våre intervjuer med rådmennene viser at ingen av kommunene har veldig store utfordringer med rekruttering generelt. De fleste kommunene har imidlertid utfordringer med å rekruttere enkelte faggrupper. Dette gjelder blant annet for stillinger som ingeniører, jordmødre og psykiatrisk sykepleiere hvor kommunene for få eller

ingen søkere på ledige stillinger. Alle kommunene fremhever lederstillinger som spesielt krevende i rekrutteringssammenheng. Alle stillingene som nevnes som utfordrende krever høyere utdanning, noe vi også kjenner igjen fra andre kommuner.

Utfordringer med lederrekruttering kan være relevant i spørsmålet om administrasjonssenter. Både fordi en sammenslått kommune vil kunne bidra til større fagmiljø, større organisasjon og slik sett mer attraktive lederstillinger. I tillegg kan et sterkt administrasjonssenter påvirke rekrutteringen av nye ledere som en følge av befolkningstetthet, befolkningsvekst, tilgjengelige boliger, pendlingsmønstre, samferdselsmuligheter m.m.,

Med unntak av Leka tror alle kommunene at en sammenslåing av kommunene med felles administrasjonssenter kan virke positivt inn på rekrutteringen. Spesielt trekker rådmennene frem betydningen av større fagmiljø. Dette er helt i tråd med erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger i Norge. En kartlegging Telemarksforskning har gjort viser at større fagmiljø i sammenslåtte kommuner også har gitt økt sikkerhet for korrekte beslutninger¹.

Bindal, Vikna og Nærøy opplever å være i et visst konkurranseforhold om arbeidskraft, hvilket indikerer at dette til en viss grad kan oppfattes som et felles arbeidsmarked.

3.4.3. Administrativ organisering i en sammenslått kommune

Som nevnt foran kan alternative administrative organiseringer bidra til å avhjelpe utfordringer for ansatte i kommuneadministrasjonen etter en sammenslåing. I det følgende vil vi se nærmere på fire mulige organisasjonsmodeller for administrative oppgaver og funksjoner i en ny og sammenslått kommune:

- i. Samlokalisering av administrative oppgaver
- ii. Geografisk funksjonsdeling
- iii. Desentralisert administrasjon
- iv. Lokale servicekontor

Valg av organisasjonsmodell vil også ha ulike konsekvenser for blant annet tilgjengelighet for brukere, integrasjon av fagmiljø og økonomiske gevinster.

Samlokalisering av administrative oppgaver

Erfaringsmessig så er potensialet for stordriftsfordeler ved en kommunesammenslåing betydelig, spesielt innenfor administrasjon. En stor del av potensialet ligger i samlokalisering av administrative oppgaver og funksjoner. Dette vil typisk gjelde sentraladministrasjonen, tekniske funksjoner, plan- og byggesaksavdeling, oppmålingsavdeling, kultur, barnevern, PPT, næringsavdeling, landbruk m.m. I praksis vil dette gjelde tjenester hvor geografisk lokalisering ikke er avgjørende for innbyggernes opplevelse av kvalitet og tilgjengelighet.

I en slik modell ser vi derfor for oss at det meste av kommunenes administrative oppgaver og funksjoner samlokaliseres på samme sted.

Forventede konsekvenser ved en samlokaliseringsmodell er:

- Økonomiske stordriftsfordeler
- Større fagmiljø og forventet positiv effekt på rekruttering og kompetanse

¹ «Frivillige kommunesammenslåinger 2005 – 2008», TF-rapport nr. 258 (Brandtzæg)

- Større distanse til bruker i myndighetsutøvelse
- Mindre muligheter for tilgjengelighet for innbyggerne gjennom direkte kontakt
- Potensielt lang reisevei for ansatte som får nytt arbeidssted
- Færre kompetansearbeidsplasser i distriktene

De mest positive konsekvensene er her knyttet til effektivisering gjennom lavere administrasjonsutgifter og mulighetene for større fagmiljø.

Et vesentlig tema vil imidlertid være betydningen av at et vesentlig antall stillinger i de(n) kommunen(e) som ikke blir administrasjonssenter faller bort i en sammenslått kommune. Selv om det ikke nødvendigvis er snakk om mer enn anslagsvis 30-40 stillinger er dette stillinger som betyr mye for lokalsamfunnet og bosetting. Få bedrifter i nærmiljøet kan tilby stillinger med tilsvarende kompetansekrav, slik at ansatte kan bli stilt overfor valget mellom å pendle eller å risikere arbeidsledighet. For et sentrum som Kolvereid vil det å miste 30-40 slike arbeidsplasser merkes godt.

Geografisk funksjonsdeling

En geografisk funksjonsdeling i en eventuell sammenslått kommune medfører at funksjoner og avdelinger som har naturlig samhandling, samlokaliseres i de forskjellige kommunesentrene. Dette kan bygge på eksisterende interkommunale samarbeid, eller opprettes som en del av en kommunesammenslåing. På samme måte som for modellen ovenfor er dette mest aktuelt for tjenester hvor innbyggerne er lite avhengig av direkte oppmøte. I praksis innebærer dette en deling av de administrative funksjonene mellom dagens fire kommuner.

Geografisk funksjonsdeling kan for eksempel brukes for tjenestene:

- Økonomi, regnskap og lønn
- Barnevern
- PPT og familievernkontor
- Kultur
- Plan og byggesaksbehandling
- Landbruk

En geografisk funksjonsmodell vil kunne ha følgende konsekvenser:

- Større fagmiljø og mulighet for spesialisert kompetanse innenfor den enkelte tjenesten
- Fordeling av vekstimpulser, utvikling og ikke minst arbeidsplasser mellom dagens tre kommuner
- Lavere stordriftsfordeler og økonomiske gevinster sammenlignet med samlokaliseringalternativet
- Tilgjengeligheten for innbyggerne vil variere etter bosted og aktuell tjeneste
- Mindre optimal samhandling og en kompleks organisasjon sammenlignet med samlokaliseringalternativet

Denne modellen kan oppfattes som en slags kompromissløsning for at ikke noen av kommunene skal få et for stort tap av arbeidsplasser i forbindelse med kommunesammenslåingen. Det medfører også at det blir en slags

mellomløsning som kan være krevende å drifte i etterkant. Flere kommuner som forhandler om sammenslåing drøfter forskjellige varianter av denne modellen. Felles for disse kommunene er at det primært er snakk om sammenslåing av to kommuner, og at kommunene er omtrent jevnstore.

Desentralisert administrasjon

En desentralisert modell innebærer at hoveddelen av de administrative funksjonene videreføres på samme lokaliteter som i dagens kommuner. Det etableres en felles sentral ledelse i den nye kommunens administrasjonssenter, mens den øvrige administrasjonen opprettholdes som før. Dette innebærer at alle dagens kommunehus eller rådhus videreføres som i dag, med et bredt spekter av funksjoner. Ansatte får da i stor grad samme arbeidssted som i dag.

Denne modellen antas å få følgende konsekvenser:

- God tilgjengelighet for innbyggerne
- Kortere reiseavstand for ansatte
- Dagens kommunesenter beholder samme antall kommunale arbeidsplasser som i dag
- Dagens fagmiljø videreføres, men det gir ingen mulighet for større fagmiljø eller spisskompetanse
- Samhandlingen internt i den nye kommunen vil bli komplisert
- Det vil ikke være mulig å hente ut noen økonomiske stordriftsfordeler

En slik modell vil i praksis innebære videre drift av fire selvstendige kommuner, selv om kommunene formelt sett er sammenslått. Det vil ikke være mulig å utvikle en felles organisasjonskultur og en tydelig helhetlig linje så lenge driften videreføres som i dag. Forenklet sagt kan man spørre seg om det har noen hensikt å slå sammen kommunene dersom driften videreføres som i dag og det ikke er mulig å hente ut noen stordriftsfordeler.

Dersom en slik modell i det hele tatt vurderes vil vi sterkt anbefale at ansatte innen samme fagområde samles på felles arbeidsplass/rådhus minst 1 – 2 dager i uka slik at det blir mulig for ledelsen å utvikle en viss form for faglig samordning og arbeidsmiljø.

Lokale servicekontor

Selv om de administrative tjenestene samlokaliseres enten i et nytt administrasjonssenter eller fordeles mellom de gamle kommunene, kan det være fornuft med noe administrativ drift i dagens kommunesenter også etter en kommunesammenslåing.

En mulighet er opprettelse av lokale servicekontor i dagens rådhus/kommunehus. Dette innebærer en begrenset bemanning som fungerer som førstelinjetjeneste for publikum. Her kan innbyggere få informasjon om kommunens tjenester, levere søknader og avtale møter med saksbehandlere. På den måten opprettholdes noe av tilgjengeligheten til kommunens tjenester samtidig som servicekontoret blir et kontaktpunkt for innbyggerne der de kan få hjelp med de fleste spørsmål.

Vi anbefaler at det i eventuelt servicekontor etableres møterom med videokonferanseutstyr. På den måten kan innbyggerne bestille møte med sin saksbehandler, som har kontor i en annen del av kommunen, og med bistand fra det lokale servicekontoret gjennomføre møte med for eksempel en byggesaksbehandler via videokonferanse. På den måten får innbyggerne samme tilgang til saksbehandlerne som tidligere, selv om disse er samlokalisert i et nytt administrasjonssenter.

Opprettholdelsen av lokale servicekontor vil være noe mer ressurskrevende enn en fullstendig samlokalisering. Samtidig vil det, uten veldig store kostnader, bidra til å opprettholde nærheten til innbyggerne og god tilgjengelighet til sentrale kommunale tjenester.

3.4.4. Oppsummering av avstandsbetydning for ansatte i kommuneadministrasjonen

- For ansatte i administrasjonen i Vikna og Nærøy bør ikke lokalisering til Rørvik eller Kolvereid få vesentlig betydning på grunn av kort avstand. Valg av løsning for administrativ organisering vil ytterligere kunne avhjelpe dette.
- For ansatte i Leka og Bindal vil reisetid for dagpendling bli en utfordring uansett valg av administrasjonssted, dog slik at Kolvereid kan være «innenfor» for Bindal.
- Sett fra «ansatte i rådhuset» i alle kommunene som gruppe burde det derfor ikke være tyngre argumenter for det ene eller det andre alternativet, med mulig unntak for ansatte i Bindal.
- Når det gjelder fremtidig rekruttering til lederstillinger og stillinger hvor spesiell fagkompetanse er nødvendig, kan flyttetrender medføre at Rørvik som et større senter i folketall vil oppfattes mer attraktivt.
- Hvor stor betydning lokalisering av administrasjonssenteret får, vil i en viss grad påvirkes av hvilken administrativ organisering som velges; eksempelvis fullstendig samlokalisering eller geografisk funksjonsdeling.

Skal det oppnås effekter av kommunesammenslåing må det føre til endringer som gir bedre tjenester og/eller mer effektiv administrasjon. Samlokalisering vil da normalt være å foretrekke. Så blir spørsmålet i hvor stor grad man skal ta hensyn til at enkelte ansatte i kommunene skal unngå pendling og i hvor stor grad innbyggerne fortsatt skal tilbys administrativ service lokalt.

3.5. Administrasjonsstedets betydning for stedsutvikling

En vanlig frykt ved kommunesammenslåing og valg av administrasjonssted er at det valgte administrasjonsstedet utvikles på bekostning av vekst og utvikling av andre sentre i den nye sammenslåtte kommunen. I forkant av utredningen ble vi presentert for en hypotese om at Nærøysundområdet vokser av seg selv, og det er derfor ikke nødvendig å plassere administrasjonssenteret der for å sikre fortsatt vekst.

Det er mange ulike vekstimpulser av betydning for stedsutvikling. De viktigste antas å være vekst i antall arbeidsplasser i privat og offentlig sektor, og tilgang til boliger og tomter. I tillegg er det gjerne slik at sentrale kommunikasjonsknutepunkter vokser. Både Kolvereid og Rørvik er kommunikasjonsmessige knutepunkter. Rørvik i noe sterkere grad basert på nærhet til sjø. Dette antas også å være noe av den historiske årsaken til at Rørvik har dobbelt så mange innbyggere som Kolvereid. Her er det sannsynligvis en historisk virkning; «god» geografisk beliggenhet har skapt næringsliv og utvikling som er blitt selvforsterkende for stedsutviklingen over lang tid.

I mange andre tilfeller er dette kommunikasjonsknutepunktet med gunstig beliggenhet også blitt administrasjonsstedet, eksempelvis Støren, Orkanger, Oppdal mv. Strukturelle endringer i næringslivet og bosettingsmønster kan imidlertid føre til at andre områder vokser fra administrasjonssenteret.

Et nærliggende eksempel er Stjørdal som gjennom å være et trafikknutepunkt, innenfor pendleravstand til Trondheim, har utviklet seg til å bli fylkets største kommune i folketall. Steinkjer, som fylkets administrasjonssted har stagnert relativt til Stjørdal. Dette kan delvis tilskrives bortfall av hjørnesteinsvirkosomheter som Forsvaret, men den relative endringen er mer knyttet til Stjørdal sin vekst.

På kommunenivå er Leksvik kommune et eksempel hvor tettstedet Vanvikan, mye basert på virksomheten i og rundt Lyng-konsernet og med kommunikasjonsmessig nærhet til Trondheim, har opplevd sterk vekst og utvikling til tross for at administrasjonssenteret er lokalisert i Leksvik.

Som det fremgår av kapittel 3.6 mener også næringslivet i de aktuelle kommunene at valg av Rørvik eller Kolvereid som administrasjonssenter har begrenset betydning for egen lokalisering, vekst eller investeringer. Dette oppstår i næringslivets øyne helt uavhengig av hvor rådhuset eller sentraladministrasjonen er plassert. Undersøkelsen underbygger derved hypotesen om at «Nærøysundområdet vokser av seg selv». Men det er samtidig neppe grunn til å tro at verken Rørvik eller Kolvereid vil få stor effekt i antall private arbeidsplasser som følge av å få status som administrasjonssted i en sammenslått kommune.

Status som administrasjonssted er med andre ord ingen garanti for vekst og stedsutvikling. Det vil gi noen offentlige arbeidsplasser, men over tid er det forhold som arbeidsplasser i næringslivet, nærhet til kommunikasjoner og egen relativ vekstkraft i det bo- og arbeidsmarkedet man er en del av som teller for stedsutviklingen.

3.6. Administrasjonsstedets lokalisering - betydning for næringslivet

Hvor bedrifter velger å etablere seg og i hvor stor grad det er vekst i næringslivet forbindes ofte med vekst og utvikling i et lokalsamfunn eller i en kommune generelt. Forhold som påvirker lokalisering av næringslivet vil i neste runde påvirke bosettingsmønster og tilhørende behov for servicetilbud og infrastruktur. I den grad dette servicetilbudet er tillagt administrasjonssenteret er det relevant å innhente informasjon om hvordan det lokale næringslivet i Bindal, Leka, Nærøy og Vikna vurderer lokalisering av administrasjonssenter.

Et tema i utredningen har derfor vært å undersøke hvorvidt plassering av administrasjonssenter har hatt betydning for vekst i næringslivet og nye arbeidsplasser i privat sektor, og om det kan ha betydning for hvordan dette utvikler seg i framtiden. Dette er primært undersøkt gjennom en spørreundersøkelse blant de største bedriftene i Bindal, Nærøy, Leka og Vikna. Vurderingene og analysen knyttet til dette temaet baserer seg i stor grad på denne spørreundersøkelsen.

Respondentene har blitt valgt ut på grunnlag av omsetning og kommunetilhørighet, der det er tatt utgangspunkt i de ti største næringsaktørene i hver kommune. De fleste av bedriftene rådmennene hadde foreslått var dermed inkludert. Listen over spurte næringsaktører og spørsmålene stilt i undersøkelsen er på forhånd godkjent av oppdragsgiver. Undersøkelsen ble sendt ut til 35 bedrifter og av disse har vi mottatt 15 besvarelser. Disse fordeler seg med 8 i Vikna, 3 i Nærøy, 2 i Bindal og 2 i Leka.

Det gjøres oppmerksom på at tallgrunnlaget i flere av spørsmålene er lite, slik at det må vises forsiktighet ved generalisering basert på resultatene. Det må også observeres at antall respondenter fra Vikna kommune er høyere enn for de andre kommunene til sammen.

Tema for undersøkelsen var hvilken betydning lokalisering av administrasjonssenter har hatt og vil ha for bedriftens utvikling, framtidsutsikter, hvilket administrasjonssenter de foretrekker ved en kommunesammenslåing m.m. Spørsmålene som ble stilt aktørene i undersøkelsen var følgende:

- Hva var selskapets omsetning i 2014?
- Hvilket år ble selskapet etablert?
- Hvor er selskapet lokalisert?
- Hvor gode anser du utsiktene for selskapet de neste 3 - 5 årene?
- Planlegger selskapet å ansette personell de neste 3 - 5 årene?
- Hvor lett er det for selskapet å finne kvalifisert/ønsket personell?
- Hvor mange personer har blitt ansatt siste 3 år?

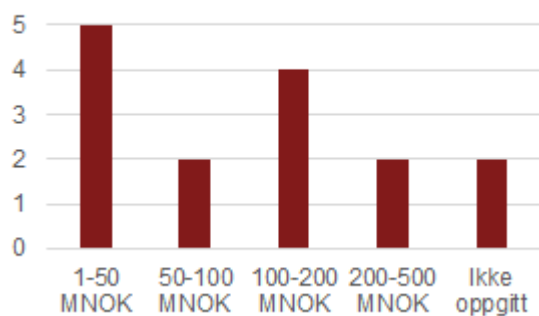
- Vurderer selskapet å flytte til en annen kommune?
 - Hva er hovedgrunnen til at selskapet vurderer å flytte?
- Hvor stor betydning hadde nærhet (i avstand) til rådhus/administrasjonssenter å si for selskapets lokalisering ved oppstart?
- I hvor stor grad vil nærhet til administrasjonssenter ha innvirkning på selskapets investeringer de neste 3 - 5 år?
- I hvor stor grad vil nærhet til administrasjonssenter påvirke fremtidig vekst for selskapet?
- Hvor mange ganger har du/selskapet vært i fysisk kontakt med lokale offentlige kontorer de siste 3 år?
 - I hvilken grad ville du/selskapet benyttet elektroniske hjelpemidler i stedet for fysisk oppmøte hos lokale offentlige kontor, hvis dette var mulig?
- I hvilken grad føler du de ansatte bruker av sin arbeidstid til nødvendige fysiske besøk hos lokale offentlige kontor?
- Hvor stor betydning har lokalisering av administrasjonssenter for ditt selskap?
- Hvilken lokasjon av administrasjonssenter vil gi størst positiv effekt på selskapet?
- I hvor stor grad vil selskapet være tjent med en sentralisering av administrasjonssenter?
- I hvilken grad vil selskapet bruke ressurser (midler og/eller tid) for å påvirke eventuell lokalitet av administrasjonssenter?

I alle spørsmål hvor respondentene skal ta stilling til «i hvor stor grad» benyttes en skala fra en til seks, hvor en er i svært liten grad og seks er i svært stor grad. Det er også registrert om respondenten har svart «vet ikke» på respektive spørsmål.

Som ved alle analyser bør man være varsom med generalisering på bakgrunn av funn i undersøkelser. Dette beror på antall respondenter, og om respondenter er representative for “alle” av interesse.

3.6.1. Næringslivet i regionen er positive til fremtiden

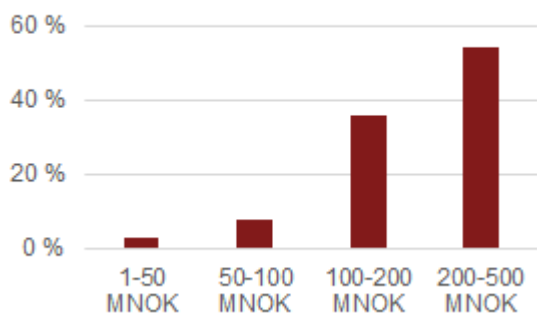
Selskapenes omsetning



Figur 9 Selskapets omsetning i 2014

Figuren viser fordeling av omsetning oppgitt på spørsmål: «Hva var selskapets omsetning i 2014?» Svarene er kategorisert i klasser på grunn av få respondenter og mulighet for identifikasjon av enkeltelskaper.

Andel av omsetning

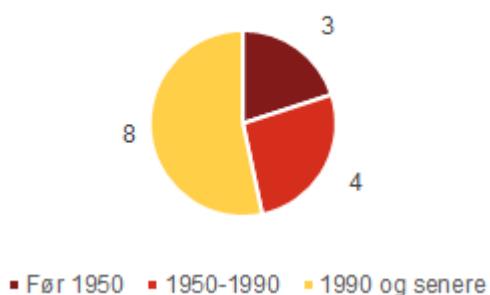


Figur 10 Andel av totalomsetningen fordelt på selskapsstørrelse

Figuren viser fordeling av omsetning oppgitt på spørsmål: «Hva var selskapets omsetning i 2014?» Svarene er sum omsetning kategorisert i klasser på grunn av få respondenter og mulighet for identifikasjon av enkeltelskaper.

Det er stor variasjon i størrelsen på de spurte bedriftene målt i omsetning. Halvparten av selskapene hadde i 2014 en omsetning lavere enn 100 MNOK. Disse syv selskapene representerte 11 % av total omsetning blant de spurte selskapene, mens de to selskapene med omsetning mellom 200 MNOK og 500 MNOK hadde over halvparten av total omsetning blant de spurte selskapene.

Hvilket år ble selskapet etablert?

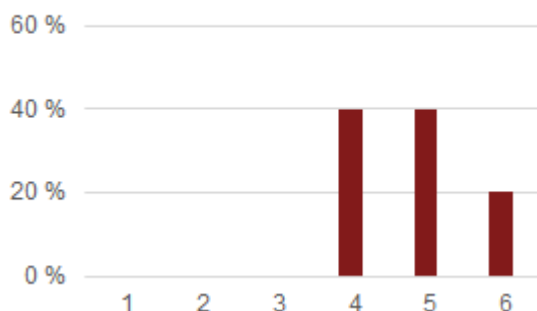


Figur 11 Etableringsperiode

Majoriteten av de spurte selskapene er etablert de siste 25 år. De resterende selskapene er enten etablert før 1950 eller rundt 1970.

Økonomiske utsikter og bemanning

Selskapenes utsikter neste 3 - 5 år



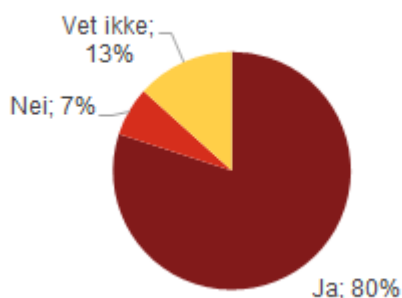
Figur 12 Hvor gode anser du utsiktene for selskapet de neste 3 - 5 årene?

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «Hvor gode anser du utsiktene for selskapet de neste 3 – 5 årene?» Skala for svar går fra 1 til 6, hvor 1 er i svært dårlige og 6 er svært gode.

Som vist i Figur 12, anser godt over halvparten av selskapene utsiktene de neste 3 - 5 år som gode eller svært gode. Det er ingen av de spurte selskapene som anser at selskapets utsikter er negative. Framtidsutsiktene for det lokale næringslivet framstår derfor som gode sett fra næringslivet selv.

Som vist i Figur 13 svarte 80 % av de spurte selskapene at de planlegger å ansette personell de neste 2 - 5 årene.

Planlegger å ansette neste 3-5 år

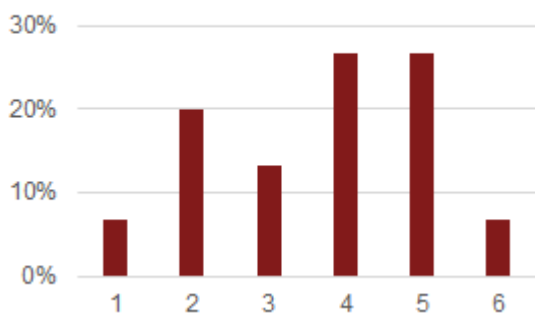


Figur 13 Planlegger selskapet å ansette personell de neste 3 - 5 årene?

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «Planlegger selskapet å ansette personell de neste 3 – 5 årene?»

Når det gjelder tilgang til kvalifisert personell (Figur 14), er det ingen av de spurte selskapene i Vikna som synes det er vanskelig å finne kvalifisert/ønsket personell, mens begge spurte selskap i Leka svarer at de synes det er vanskelig eller svært vanskelig å finne kvalifisert/ønsket personell. Av de spurte i Bindal og Nærøy svarer alle de spurte på midten av skalaen. I sum framstår derfor rekrutteringsutfordringene blant næringslivet i kommunene som moderate, men varierende.

Tilgang kvalifisert personell

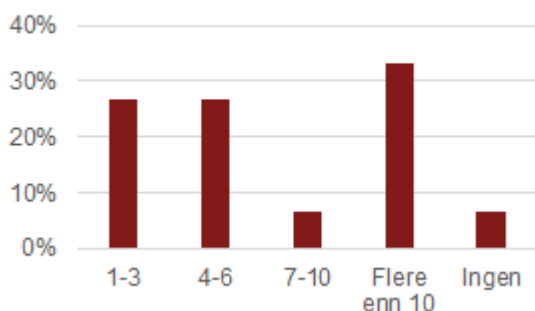


Figur 14 Hvor lett er det for selskapet å finne kvalifisert/ønsket personell?

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «Hvor lett er det for selskapet å finne kvalifisert/ønsket personell?» Skala går fra 1 til 6, hvor 1 er i svært vanskelig og 6 er svært lett.

Figur 15 viser at majoriteten av selskapene har ansatt flere enn 4 personer de siste tre år, og det er svært få selskap som ikke har ansatt noen i samme periode.

Antall ansatt siste 3 år



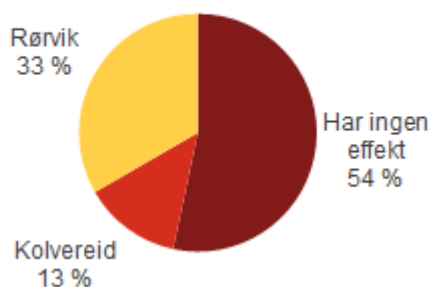
Figur 15 Antall ansatt de siste 3 år

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «Hvor mange personer har blitt ansatt siste 3 år?» Svarene er vist som prosent av antall svar for alle kategorier, over svaralternativer for spørsmålet.

3.6.2. Lokalisering av administrasjonssted har liten betydning for lokalt næringsliv

På det konkrete spørsmålet om lokalisering av administrasjonssted har betydning for bedriftene viser det seg at dette har liten betydning. Dog er det 13 % som svarer at administrasjonssenterets plassering har stor betydning. På spørsmål om hvilken lokasjon som vil gi størst positiv effekt for selskapet, svarer flertallet at lokasjon ikke har noen effekt på selskapet, mens 5 svarer Rørvik og 2 svarer Kolvereid. Her må det ikke glemmes at kun 3 av bedriftene hadde tilhørighet i Nærøy.

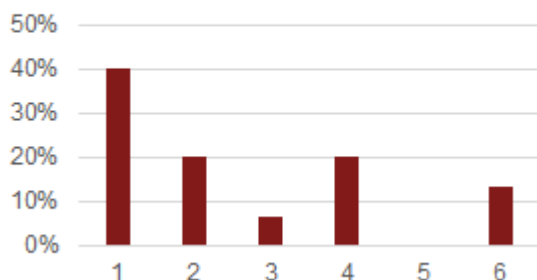
Lokasjon med størst positiv effekt



Figur 16 Hvor stor betydning har lokalisering av administrasjonssenter for ditt selskap?

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «Hvilken lokasjon av administrasjonssenter vil gi størst positiv effekt på selskapet?» Svaralternativer var «Rørvik», «Kolvereid» eller «Har ingen effekt».

Betydning av adm. senterets lokalisering

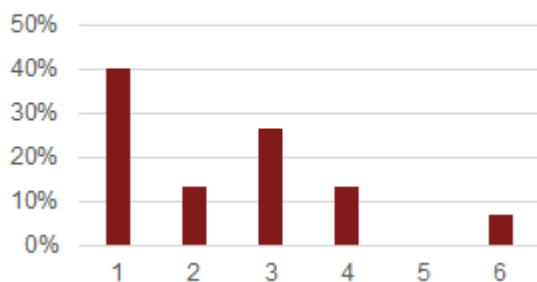


Figur 17 Hvilken lokasjon av administrasjonssenter vil gi størst positiv effekt på selskapet?

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «Hvor stor betydning har lokalisering av administrasjonssenter for ditt selskap?» Skala går fra 1 til 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad.

Undersøkelsen viser som illustrert i Figur 18 at de fleste selskapene opplever at de i liten grad er tjent med en sentralisering av administrasjonssenter. Isolert sett kan spørsmålsformuleringen forstås som at bedriftene ikke ønsker en kommunesammenslåing eller at de er kritisk til endring av administrasjonssenter. Sett i sammenheng med resten av undersøkelsen er det imidlertid nærliggende å anta at dette er relatert til betydningen av lokaliseringen, altså at bedriftene svarer at de i liten grad er tjent med sentralisering fordi lokaliseringen i utgangspunktet har liten betydning.

Hvor tjent er selskapet med sentralisering?

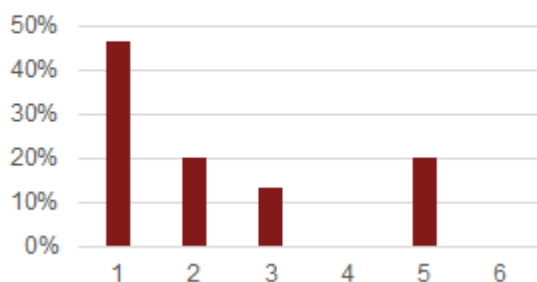


Figur 18 I hvor stor grad vil selskapet være tjent med en sentralisering av administrasjonssenter?

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «I hvor stor grad vil selskapet være tjent med en sentralisering av administrasjonssenter?» Skala går fra 1 til 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad.

De fleste bedriftene svarer (jf Figur 19) at de i liten grad vil bruke ressurser (midler og/eller tid) for å påvirke eventuell lokasjon av administrasjonssenter, samtidig svarer 20 % at de i stor grad vil gjøre dette.

Selskapenes grad av ressursbruk for å påvirke lokasjon



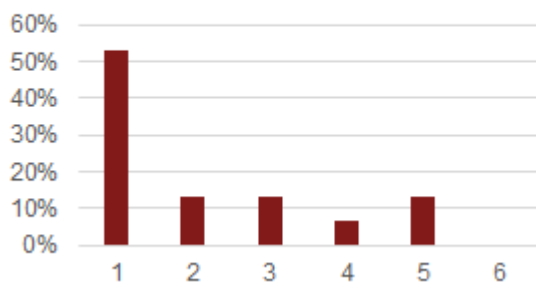
Figur 19 I hvilken grad vil selskapet bruke ressurser (midler og/eller tid) for å påvirke eventuell lokalitet av administrasjonssenter?

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «I hvilken grad vil selskapet bruke ressurser (midler og/eller tid) for å påvirke eventuell lokalitet av administrasjonssenter?» Skala går fra 1 til 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad.

3.6.3. Selskapenes tilknytning til et administrasjonssenter

Hoveddelen av undersøkelsen var rettet mot selskapenes forhold til kommunen, særlig med fokus på avstand til administrasjonssenteret. Det er ingen av de spurte selskapene som vurderer å flytte til en annen kommune og som vist i Figur 20 svarer over halvparten at nærhet til rådhus/administrasjonssenter ikke hadde noen betydning for etablering av virksomheten. Videre viser Figur 21 at over halvparten mener at nærhet til rådhus/administrasjonssenter i liten grad har noen innvirkning på selskapets investeringer de neste tre til fem år.

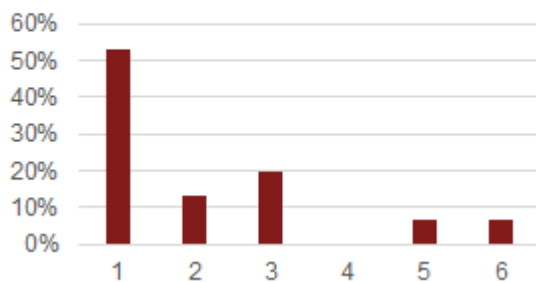
Betydning av nærhet til rådhus/ adm.senter ved etablering



Figur 20 Hvor stor betydning hadde nærhet (i avstand) til rådhus/administrasjonssenter å si for selskapets lokalisering ved oppstart?

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «Hvor stor betydning hadde nærhet (i avstand) til rådhus/administrasjonssenter å si for selskapets lokalisering ved oppstart?» Skala går fra 1 til 6, hvor 1 er svært liten betydning og 6 er svært stor betydning.

Nærhet adm.senter og innvirkning på investeringer

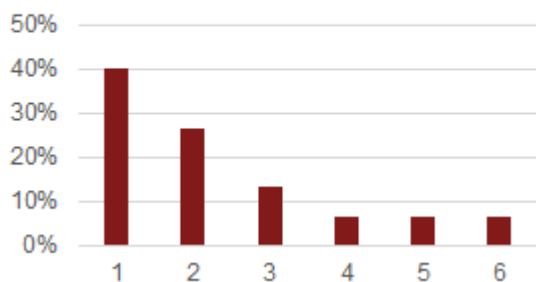


Figur 21 I hvor stor grad vil nærhet til administrasjonssenter ha innvirkning på selskapets investeringer de neste 3 - 5 år.

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «I hvor stor grad vil nærhet til administrasjonssenter ha innvirkning på selskapets investeringer de neste 3 – 5 år?» Skala går fra 1 til 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad.

Som vist i Figur 22, mener de fleste selskapene at nærhet til administrasjonssenteret i liten eller noe liten grad påvirker fremtidig vekst, samtidig som enkelte mener at dette i stor grad påvirker mulighetene for fremtidig vekst.

Betydning av nærhet til rådhus/ adm.senter for fremtidig vekst

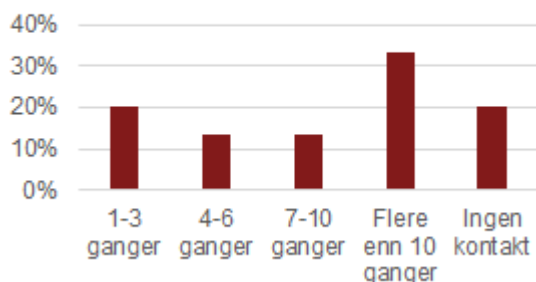


Figur 22 I hvor stor grad vil nærhet til administrasjonssenter påvirke fremtidig vekst for selskapet?

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «I hvor stor grad vil nærhet til administrasjonssenter påvirke fremtidig vekst for selskapet?» Skala går fra 1 til 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad.

Vi har også sett på næringslivets samhandling med kommunene og om lokalisering av administrasjonssenter og evt. digitaliserte tjenester kan påvirke dette. Undersøkelsen viser at 80% av de spurte selskapene har hatt fysisk kontakt med lokale offentlige kontorer de siste 3 år. Mange har hatt kontakt flere enn 10 ganger i denne perioden. På spørsmål om selskapet ville benyttet elektroniske hjelpemidler i stedet for fysisk oppmøte hos lokale offentlige kontor, svarer mange at de ville ha benyttet seg av dette.

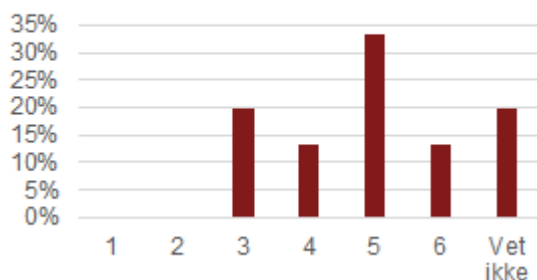
Fysisk kontakt med det offentlige siste 3 år



Figur 23 Hvor mange ganger har du/selskapet vært i fysisk kontakt med lokale offentlige kontorer de siste 3 år?

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «Hvor mange ganger har du/selskapet vært i fysisk kontakt med lokale offentlige kontorer de siste 3 år?» Svarene viser fordeling på svaralternativer gitt i spørsmålet.

Elektroniske hjelpemidler i stedet for fysisk oppmøte



Figur 24 I hvilken grad ville du/selskapet benyttet elektroniske hjelpemidler i stedet for fysisk oppmøte hos lokale offentlige kontor, hvis dette var mulig?

Figuren viser fordeling av svar på spørsmål: «I hvilken grad ville du/selskapet benyttet elektroniske hjelpemidler i stedet for fysisk oppmøte hos lokale offentlige kontor, hvis dette var mulig?» Dette spørsmål var kun mulig å besvare for de respondenter som hadde svart at de har hatt fysisk kontakt med offentlige kontorer. Skala går fra 1 til 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad.

3.6.4. Oppsummering av hvordan næringslivet vurderer betydningen av lokalisering av administrasjonssenteret

- Undersøkelsen viser at hvor administrasjonssenteret lokaliseres har liten betydning for bedriftene i de 4 kommunene, og disse vurderer ikke å flytte som følge av et bestemt valg av administrasjonssted.
- På spørsmål om hvilken lokalisering av administrasjonssenter som vil ha størst positiv effekt for deres bedrift svarer 54% at det har ingen effekt, mens henholdsvis 33% og 13% svarer Rørvik og Kolvereid.
- Næringslivet er svært positive til at kommunene i større grad tar i bruke digitalisering og elektroniske hjelpemidler. Dette underbygger viktigheten av at kommunene satser på digitalisering og nye kommunikasjonsformer de nærmeste årene.

De aktuelle kommunene har flere næringsaktører med virksomhet i flere av kommunene. For disse vil det bli enklere å forholde seg til en enhetlig næringspolitikk for en samlet kommune. Videre vil man ha en administrasjon og ett samlet planverk å forholde seg til ved en fusjon mellom kommunene. Disse momentene påvirkes primært av om det blir en sammenslutning eller ikke, og i mindre grad av hva som blir administrasjonsstedet.

3.7. Vekst og utvikling i hele den sammenslåtte kommunen - balansert utvikling

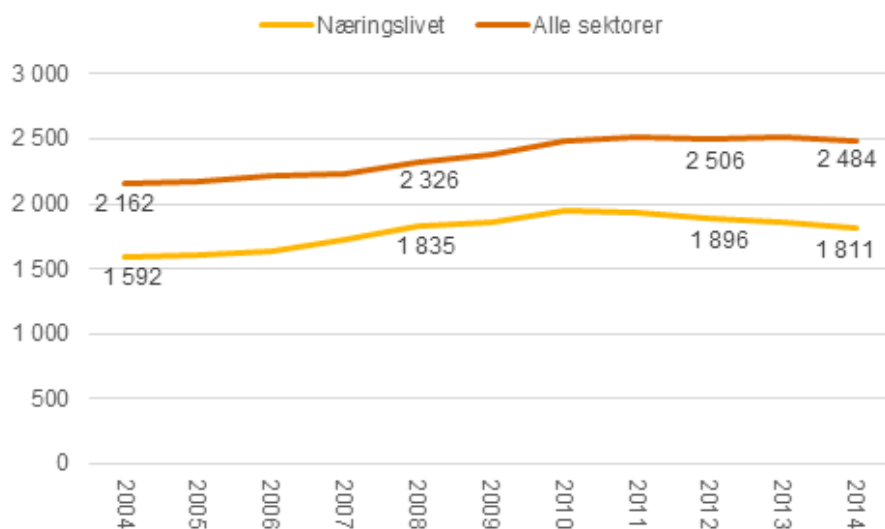
Ved en kommunesammenslåing vil det alltid være en risiko for at «maktbalansen» forskyves slik at et sterkt sentrum blir enda sterkere. Resultatet kan bli stagnasjon og tilbakegang i mer grissgrendte strøk med lite arbeidsplasser i næringslivet og en aldrende befolkning.

Ser man på de langsiktige trendene i samfunnet innebærer disse en tydelig retning av befolkningskonsentrasjon i byer og tettsteder, uavhengig av kommunesammenslåinger. Når man skal vurdere i hvilken grad hele det geografiske området i en ny kommune blir ivaretatt må man også skjele til alternativet; ville situasjonen vært bærekraftig for mindre samfunn over tid uten en sammenslåing? Svaret på dette handler ikke bare om inntektssystemet for kommunene, men like mye om hva innbyggerne opplever som attraktive bomiljøer i fremtiden.

Ethvert samfunn er avhengig av tilstrekkelig antall arbeidsplasser, og en balanse mellom private og offentlige. Vi har derfor sett på arbeidsplassutviklingen i kommunen som et uttrykk for utvikling i de aktuelle kommunene. En sammenslåing vil i noen grad redusere det offentlige arbeidsmarkedet på det enkelte stedet, samtidig som denne delen av arbeidsmarkedet i større grad er avhengig av at det er barn og voksne der som etterspør tjenester innenfor, helse, oppvekst og kultur mv.

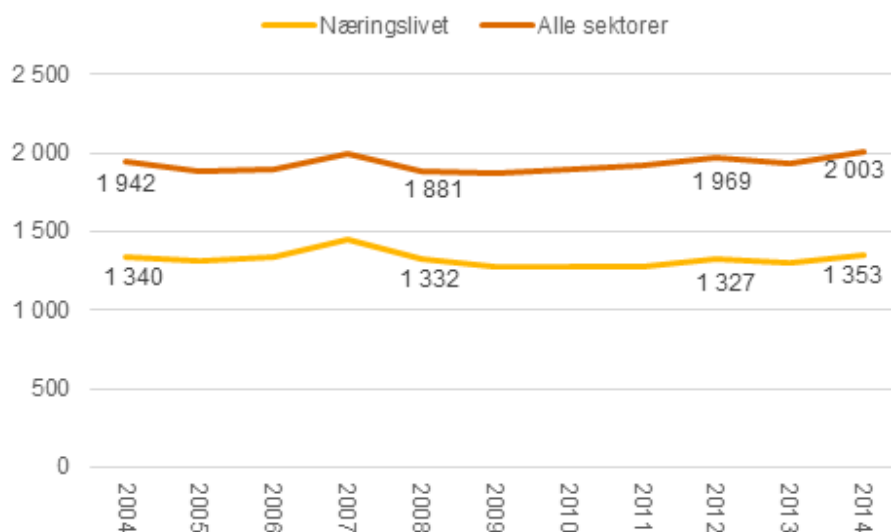
3.7.1. Arbeidsplassutvikling siste 10 år – Nærøy og Vikna

Sammen med befolkningsutvikling og demografi gir arbeidsplassutvikling et relevant innblikk i tidligere vekst, samt et inntrykk av fremtidig utvikling i kommunene. I figur 25 og 26 har vi sett nærmere på arbeidsplassutvikling og fordeling mellom offentlige og private arbeidsplasser i Vikna og Nærøy. Vikna har flere arbeidsplasser totalt i 2014 enn i 2004. Samlet har veksten fra 2004 vært på rundt 15 prosent. Utviklingen var positiv fram til 2010, mens det siden har vært noe nedgang. Veksten har i hovedsak kommet innenfor næringslivet, men her har det i de siste årene vært noe nedgang.



Figur 25 Arbeidsplassutvikling i Vikna 2004-2014

Også i Nærøy har utviklingen i antall arbeidsplasser samlet vært positiv. Utviklingen var negativ i 2004- 2005, for så å gå over i en vekst de neste to årene. Etter 2009 har antall arbeidsplasser vært relativt stabilt, med en moderat økning. Disse utviklingstrekkene gjelder begge sektorer. Samlet vekst har vært på rundt 3 prosent.

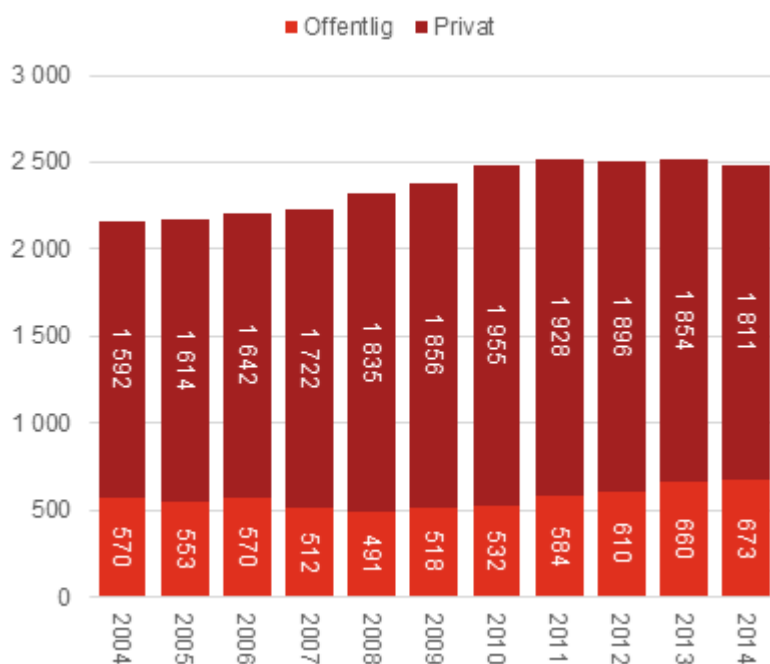


Figur 26 Arbeidsplassutvikling i Nærøy 2004-2014

Både Vikna- og Nærøy kommune har altså hatt en vekst i antall arbeidsplasser de siste 10 årene. Vikna har som tidligere vist en samlet vekst på rundt 15 prosent, mens Nærøy har en vekst på 3 prosent. Ser man kun på de siste 3-4 årene kommer Nærøy best ut.

3.7.2. Offentlige og private arbeidsplasser

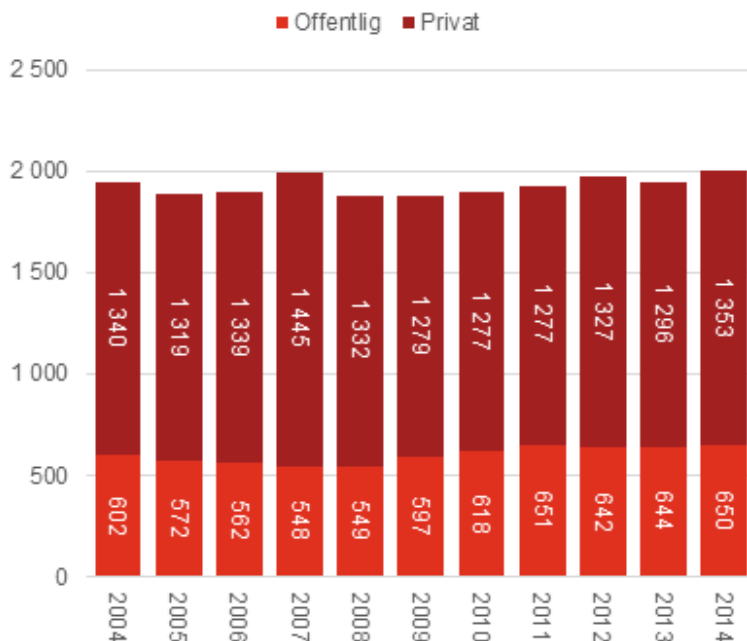
Figur 27 viser fordelingen av offentlig og private arbeidsplasser i hvert av årene fra 2004 til 2014 for de to kommunene. I Vikna har det i perioden vært vekst i både offentlige og private arbeidsplasser.



Figur 27 Fordeling mellom offentlige og private arbeidsplasser i Vikna i årene 2004-2014

Som figur 27 viser er de private arbeidsplassene klart størst i antall og slik sett viktigst for sysselsettingen i Vikna. I 2014 er det ca. 2,7 ganger så mange private arbeidsplasser som det er offentlige. Fra 2010 til 2014 har det vært noe nedgang i private arbeidsplasser.

Som figur 28 viser er veksten i Nærøy mindre enn i Vikna. Nærøy har en relativt sett større andel offentlige arbeidsplasser og sett over hele perioden har veksten primært kommet i offentlig sektor. Offentlig sektor står for en noe større andel av arbeidsplassene i Nærøy (32,5%) enn i Vikna (27%).



Figur 28 Fordeling mellom offentlige og private arbeidsplasser i Nærøy i årene 2004-2014

I Tabell 5 vises veksten i antall arbeidsplasser i 2004-2014 i offentlig og privat sektor for de to kommunene. Vi har også sett på hvor stor andel av den totale veksten i hver av kommunene offentlig og privat sektor utgjør.

	Offentlig sektor		Privat sektor	
	Absolutte tall	Prosent	Absolutte tall	Prosent
Vikna	+ 103	32 %	+ 219	68 %
Nærøy	+ 48	79 %	+ 13	21 %

Tabell 5 Faktisk og prosentvis økning i antall ansatte i Nærøy og Vikna i perioden 2004 - 2014

Tallene viser at både offentlig og privat sektor har hatt vekst de siste 10 årene. Sammen med befolkningsveksten viser dette begge kommunene som en samlet region i vekst, både innenfor sysselsetting og befolkning. I Vikna har veksten i stor grad kommet innenfor privat sektor, mens den i Nærøy i enda sterkere grad har vært konsentrert om offentlig sektor.

Dersom man legger administrasjonsstedet til Kolvereid vil dette som en følge av flyttingen forsterke veksten ytterligere i offentlig sektor, uten at det som kommentert tidligere er grunn til å anta at veksten i næringslivet vil følge etter. Hvorvidt en ytterligere forsterkning mot offentlig sektor er ønskelig for stedsutviklingen bør være et av de punktene som man må være oppmerksom på ved valg av administrasjonssted.

Viknas vekst innenfor privat sektor og beregnede befolkningsvekst kan begge være argumenter for Rørvik som administrasjonssenter. Ikke fordi administrasjonssenteret kan bidra til vekst, men fordi et administrasjonssenter kan dra nytte av vekstimpulser og befolkningsvekst i forbindelse med rekruttering og utvikling.

Etter vår vurdering vil det være andre impulser enn selve sammenslåingen som vil medføre ubalanse i form av sterkere befolkningskonsentrasjon, og derav tjenestetilbud, mellom befolkningstette deler av kommunene og de mer «grissgrendte». En kommunesammenslåing antas imidlertid å kunne forsterke sentraliseringstrender.

Faktisk størrelse, prognose for befolkningsutvikling og andel arbeidsplasser i privat sektor indikerer at Rørvik vil være vekstmotoren i området, uavhengig av kommunesammenslåing. Ved å velge Kolvereid som administrasjonssted vil man i noen grad motvirke en ytterligere forskyvning i det samlede arbeidsmarkedet i retning Rørvik. Samtidig vil Kolvereid sin utvikling i enda sterkere grad bli basert på vekst i offentlige arbeidsplasser. Med den korte avstand som er mellom Kolvereid og Rørvik er det ikke sannsynlig at flere offentlige arbeidsplasser i Kolvereid vil gi tilsvarende økning i bosetting. Følgeeffekter for handel- og servicenæringen kan derved utebli.

3.7.3. Økt sannsynlighet for negativ trend i Leka og Bindal

Leka og Bindal er små kommuner hva gjelder befolkning også i nasjonal målestokk. Prognosene tilsier at det kan forventes en ytterligere nedgang i antall innbyggere som vist i kapittel 3.2.3. Kommunene har også en relativt stor andel eldre innbyggere. I tillegg har Leka den naturgitte utfordringen – og i noen sammenhenger fordelen – av å være en liten øykommune.

Det er ingen indikasjoner på at flyttetrendene vil endres; folk trekker mot nærmeste eller større sentra, og bosettingsmessig om pendleravstanden blir for lang og servicetilbudet vanskelig kan opprettholdes lokalt. Dette er utviklingstrekk som har kunnet observeres over årtier, selv om vi kun har hatt et fåtall kommunesammenslåinger.

Det viktigste for å kunne bremse denne utviklingen er sannsynligvis etablering av flere større virksomheter i privat sektor innenfor områder som er attraktive for yngre deler av befolkningen. Prognosene for Bindal, og spesielt Leka indikerer at dette ikke er den mest sannsynlig utviklingen. Kommunens arbeid med næringsutvikling vil være en funksjon som typisk vil samordnes og legges til administrasjonsstedet. Det er ikke usannsynlig at det vurderes som viktigere for kommunen å arbeide med næringsutvikling i Nærøysundet enn med kanskje mer utfordrende prosjekter i utkanten av den nye kommunen.

En kommunesammenslåing vil kunne forsterke en negativ trend for disse kommunene. Det er vanskelig å se for seg at man kan opprettholde samme antall offentlige arbeidsplasser. Selv med en geografisk funksjonsdeling er det overveiende sannsynlig at «rådhusfunksjonene» legges til Kolvereid og Rørvik som de to sentra med klart størst nærhet til et stort flertall av innbyggerne. På den annen side vil det for Leka og Bindal være et spørsmål om hvor lenge rammebetingelsene vil være slik at man kan leve videre som egen kommune.

3.7.4. Oppsummering med hensyn til balansert vekst og utvikling i den sammenslåtte kommunen

- Utviklingstrendene har i årtier gått i retning av konsentrasjon av befolkningen i tettsteder, selv i en periode med få kommunesammenslåinger.
- Sammen med historiske utviklingstrekk for arbeidsplasser og prognoser for befolkningsutviklingen indikerer dette at Rørvik (og muligens Kolvereid) vil vokse også de kommende årene
- Det må forventes en negativ utvikling for Leka og delvis også Bindal. Denne kan forsterkes gjennom en kommunesammenslåing da noen offentlige, og strategisk viktige, arbeidsplasser vil legges til administrasjonsstedet.

Etter vår vurdering vil det være vanskelig å få til en balansert utvikling mellom de fire kommune, men dette vil være uavhengig av kommunesammenslåing, og Kolvereid eller Rørvik som administrasjonssted. For Bindal kan valg av Kolvereid vær positivt for å opprette bosetting, men vil neppe ha virkning på arbeidsmarkedet lokalt.

Valg av Kolvereid som administrasjonssenter kan gi bedre balanse i utviklingen av antall arbeidsplasser samlet sett, men vil neppe påvirke bosettingsmønsteret. Spørsmålet er om man i en ny kommune ønsker å bygge et administrasjonssted på et geografisk sted, 20 minutter fra der hvor man kan forvente den sterkeste befolknings- og næringsutvikling. Dette er i stor grad også et politisk spørsmål på kort og lang sikt.

3.8. Plassering av administrasjonssted ut fra hvilke kommuner som slår seg sammen

Utgangspunktet for analysen har vært en sammenslåing av alle 4 kommuner. Vi legger til grunn at spørsmålstillingen fortsatt skal være et valg mellom Rørvik og Kolvereid, og at Vikna og Nærøy derfor må inngå i sammenslutningen.

Dersom det kun blir Nærøy og Vikna som inngår i den nye kommunen vil vi få en situasjon som er relativt parallell med den vi fikk i Ørland / Bjugn, med valg mellom Brekstad og Botngård som administrasjonssted. Som kjent har forsøkene der strandet i stor grad som følge av uenighet om valg av administrasjonssted, til tross for at man også har lagt opp til geografisk delte funksjoner. Her er det for øvrig kun 10 minutter mellom de aktuelle stedene.

Eksemplet dokumenterer at det i slike tilfeller er mer snakk om følelser enn om store praktiske konsekvenser for innbyggerne eller ansatte. Dette vil nok også være tilfellet i et valg mellom Kolvereid og Rørvik. Ønsker man å satse på stedet med den sannsynligvis største vekstkraften velges Rørvik. Vil man i stedet være «raus» og legge administrasjonen (med en mulig geografisk funksjonsdeling) til det klart minste stedet? Dette vil til sist være et politisk spørsmål.

Spørsmålet blir videre om hvordan vurderingene og konklusjonen påvirkes av om bare en av kommunene Bindal eller Leka inngår i den nye kommunen.

Dersom kun Leka blir med forsterker dette etter vår vurdering Rørvik som administrasjonssted. Vi vektlegger da mulighetene for kommunikasjon med båt spesielt.

I fall det kun er Bindal som blir en del av den nye kommunen taler kommunikasjoner og nærhet for at Kolvereid får en relativt sterkere posisjon. Det kan være at dette hensynet bør telle så vidt sterkt at en fusjon mellom Bindal, Nærøy og Vikna vil medføre Kolvereid som administrasjonssted. På den annen side; skal «bortfall» av 5% av innbyggerne (Leka) medføre annen konklusjon enn om alle 4 kommuner skulle slås sammen?

Appendix A. Kilder

Følgeevaluering av kommunesammenslåingene mellom Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Kristiansund og Frei og Bodø og Skjerstad (Telemarksforskning: Sunde og Brandtzæg 2006, Brandtzæg 2009)

Gundersen, Frants & Juvkam, Dag (2013). Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. (NIBR-rapport 2013:1) Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Aase, Kjersti N. & Kaldager, Rannveig V. Befolkningsframskrivinger 2014-2100: Fruktbarhet. Økonomiske analyser 4/2014.

Utredningsarbeid knyttet til sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner (Brandtzæg 2001) og Mosvik og Inderøy (Telemarksforskning; Brandtzæg 2010).

Utredning av prosessene med kommunesammenslåing i Ørland/Bjugn og Mosvik/Inderøy (PwC: Tørring og Vennes 2014).

Andersen, Espen. Folkeveksten er høy, men avtar noe. Samfunnspeilet 5: 2014. S. 6-12.

Utredning av "Lyngfjordmodellen" - Lyngen, Storfjord og Kåfjord (PwC, 2015).