

<b>Dokumenttype</b>	NOU 1989:16	<b>Dokumentdato</b>	1989-12-15
<b>Tittel</b>	Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest.		
<b>Utvalgsleder</b>	Buvik, Martin		
<b>Utgiver</b>	Kommunal- og arbeidsdepartementet		
<b>Oppnevnt</b>	1987-04-10	<b>Sider</b>	293
<b>Note</b>	Utredningen har 9 vedlegg, herav 4 kartvedlegg.		
<b>Kapittel</b>	2 Sammendrag Kap 1 Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid		

Utvalget ble nedsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 10. april 1987 med hjemmel i § 2 i lov om endring i kommunal inndeling av 21. desember 1957. Som medlemmer ble oppnevnt Martin Buvik, Tromsø, formann, Kjersti Borgen, Elverum, Else Berit Grette, Rollag og Rolf Hansen. Rolf Hansen ble av utvalget valgt til viseformann. Mandatet som ble utvidet flere ganger, er gjengitt i vedlegg 1. Utvalgets oppgave har i hovedsak vært å vurdere og evt. fremme forslag til endringer i kommunestrukturen i de flerkommunale byområdene rundt Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest.

Utvalget har hatt 14 arbeidsmøter i tillegg til 2 kontaktmøter med hver av de berørte kommuner og representanter for fylkeskommunen, fylkesmannen og statlige etater på fylkesnivå. Det har vært innhentet faktiske opplysninger om kommunene fra kommunene selv, fra fylkeskommunen, fylkesmennene, Statistisk sentralbyrå, arbeidsmarkedsetaten, landbruksmyndighetene og andre.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 2 Sammendrag

Det er i sammendraget lagt vesentlig vekt på å gi en fremstilling av utredningens kap 6 - Utvalgets vurderinger og forslag.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 3 Schei-komiteen og den senere utvikling i kommunene

Utvalget har innledningsvis i kap 3 gjort rede for utviklingen innen den kommunale inndeling siden formannskapslovene ble innført i 1837. Kommunegrensene bygde da på prestegjeldsgrensene, og man fikk 355 herreder og 37 bykommuner. Tallet steg til henholdsvis 680 og 64 fram til 1960-tallet. Kommuneinndelingskomiteen som ble oppnevnt i 1946 med fylkesmann Schei som formann, hadde som mål å skape kommuner "som kunne legge forholdene til rette for den best mulige utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir en geografisk naturlig skatteutjevning, kvalitetsutbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen".

Komiteen gikk i prinsippet inn for å etablere konsentrerte byområder med snevre grenser. Departementet var ikke enig i dette syn og presiserte i St.prp. nr. 55 (1961-62) at nye kommunale enheter i byområder burde etableres på grunnlag av de faktiske forhold slik de var, og at det også

burde tas hensyn til den fremtidige utvikling i området. Departementet pekte særlig på boligbygging, bosettingsutvikling og næringsutvikling som oppgaver som talte for etablering av en kommunal enhet i flerkommunale byområder. Stortingets kommunalkomitee sluttet seg enstemmig til de prinsipper proposisjonen la opp til for det videre arbeide med kommuneinndelingen. Komiteen uttalte at partielle byutvidelser ikke fremstilte seg som noen brukbar løsning i alminnelighet, og at dette bare burde finne sted i helt spesielle tilfelle.

På denne bakgrunn ble de fleste av byene i Norge sluttet sammen med en eller flere omegnskommuner på 1960-tallet.

Etter inndelingsrevisjonen på 1960-tallet er kommunene blitt tildelt stadig flere oppgaver, og kommunene kan sies å være inne i en reformperiode som er blitt preget av det arbeidet som ble gjort av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen. Funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune er blitt klarere definert, bl.a. som følge av etableringen av fylkeskommunen som en egen administrativ og politisk enhet.

Utviklingen har medført at ressurs- og arealdisponeringen er kommet sterkt i fokus og krever øket innsats og kompetanse på flere felt både når det gjelder forvaltning av arealer og naturressurser (stikkord: jordvern, naturvern, behovet for rekreasjon og friluftsliv), men også innenfor trafikkplanlegging, forurensningsspørsmål og næringsutvikling.

Stort utbyggingspress har i visse deler av landet ført til et betydelig press på landbruksarealene, samtidig som et viktig siktemål i all arealdisponering har vært å sikre jordbruksarealene for fremtidig matproduksjon.

Utviklingen i kommunene har vært preget av den nesten sammenhengende veksten man har hatt i norsk økonomi siden krigen. I de senere år har imidlertid kommunene måttet innstille seg på en vesentlig lavere vekst, og dette må forventes å fortsette i tiden fremover. Dette sammen med de utviklingstrekk som er skissert foran, stiller store krav til effektiv og rasjonell ressursutnyttelse.

Utviklingen i de flerkommunale byområder har stort sett vært som for kommuner ellers i landet når det gjelder omegnskommunene. Nybygging av boliger har i det vesentlige skjedd der og i byenes ytterområder. Sentrumsområdene har hatt netto utflytting og noen steder har man sett tendenser til forslumming. Felles for bykommuner med trange grenser er at de disponerer lite reserveareal for såvel utbygging som rekreasjon. Økningen i de kommunale oppgaver og selve byutviklingen har sprengt de nåværende kommunale rammer. Politisk og administrativt er det behov for noen som kan trekke opp hovedlinjer, fastsette rammer, foreta grunnleggende prioriteringer for området som helhet og gjennomføre en effektiv kommunal virksomhet.

I kap 3 er det også redegjort for utredningen vedrørende kommunesammenslutningene i Vestfold rundt byene Horten, Tønsberg og Larvik, og Stortingets arbeide med disse (dvs Horten- og Larvik-området). Flertallet i kommunal- og miljøvernkomiteen i Stortinget sluttet seg til det syn at partielle grenseutvidelser i de nevnte byområder ikke var noen tjenlig løsning, og Stortinget samtykket i sammenslutning av Horten/Borre mot 8 stemmer og av de fem kommunene i Larvik-området med 84 mot 35 stemmer.

Det er tilslutt i kap 3 pkt 5 redegjort for det tidligere arbeide med endringer i kommuneinndelingen i mandat-områdene.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 4 De enkelte områder og kommuner

I kap 4 har utvalget gitt en beskrivelse av samtlige kommuner i mandat-områdene. Beskrivelsen er basert på opplysninger innhentet fra kommunene selv og fra kildene nevnt foran under kap 1. I vedlegg 3 er inntatt en fremskriving av folketallet fordelt på aldersgrupper for hver av

kommunene. I vedlegg 4 til utredningen er inntatt hovedtall fra regnskapene for kommunene i perioden 1983 - 1988.

Alle beskrivelsene unntatt den for Hamar-området, er bygget opp på samme måte: en kort beskrivelse av det aktuelle fylket, dernest en beskrivelse av hele mandat-området i relasjon til næringsliv/arbeidsliv/sysselsetting, kommunikasjonene og den demografiske utvikling. For hver enkelt kommune er det etter en innledning gitt en beskrivelse av hvilke tettsteder det er i kommunen, lokale kommunikasjoner, boligmassen, og det sentrale punkt om arealsituasjonen. Deretter følger beskrivelse av forhold som er mer knyttet til kommunen som forvaltningsenhet: administrasjon og styringssystem, skolevesen, helse og sosial omsorg, kirke og kultur, tekniske anlegg og et avsnitt om kommunens økonomi. Det sentrale om kommuneøkonomien er imidlertid inntatt i vedlegg 4 og i et eget punkt på slutten av hver områdebeskrivelse - Noen kommunale nøkkeltall fra regnskapet 1988.

For Hamar-området har utvalget valgt å benytte den inngående beskrivelse av kommunene som ble gitt i Hansen-utvalgets utredning, men det er føyet til de endringer som har skjedd etter det tidspunkt da den utredningen ble fremlagt.

## Kapittel 2 Sammendrag

### Kap 5 Nærmere om problemene for byer med trange grenser

I kap 5 har utvalget drøftet de problemer som byer med trange grenser har idag, og spesielt sett på forholdene for byene i mandat-områdene.

Som kommunale enheter har byer og landkommuner i utgangspunktet de samme oppgaver, men byens særegne funksjoner som kommunikasjons-, handels- og servicemessig sentrum for hele befolkningen i et område gjør at den får særskilte problemer, og disse må i stor grad løses på kommunalt nivå. Det er vist til trafikkavviklingsproblemer som man finner i de fleste byer, mangelen på ekspansjonsmuligheter i byenes sentrum for såvel handel som annen næringsvirksomhet, støyplager og andre miljøproblemer, tendenser til forslumming som oppstår fordi ressurssterke mennesker flytter fra problemene og ut til mer landlige omgivelser der det er frisk luft og trygge lekemuligheter for barn og kort vei til f.eks. friluftsområdene. For byer med trange grenser innebærer denne flytting av folk og virksomheter ofte en flytting over selve kommunegrensen. Det er pekt på at eldre mennesker ofte søker inn mot sentrum pga gunstige botilbud der og kortere avstander. Dette fører til press på omsorgsfunksjonene i bykommunen som også i stor grad må søke å ta seg av både sine egne sosialt belastede grupper, og av de som trekker inn til byen fra omegnskommunene.

For å forsøke og demme opp for utflyttingen har mange byer med trange grenser forsøkt å skaffe attraktive arealer både til boliger og til næringsvirksomhet. Dette har ført til et sterkt press på og tildels nedbygging av verdifulle landbruks- og friluftsområder inne i bykommunen. Så lenge det er en nær sammenheng mellom kommunenes skatteinntekter og tilgangen på boliger, vil dette presset ikke avta før byen er helt nedbygget.

Om Sarpsborg har utvalget uttalt at arealsituasjonen er meget vanskelig. Videre boligbygging er bare mulig ved fortetting/renovering i eldre strøk (noe som tildels fører til protester fra lokalbefolkningen), eller ved nedbygging av de siste gjenværende friluftsområdene (ialt 520 dekar). Selv om man skulle velge å ta disse arealene i bruk, er det bare tale om få år før alle tomtereserver er oppbrukt. Dette er i seg selv bekymringsfullt, men byens demografiske utvikling forsterker problemene. Innbyggertallet er synkende og fremskrivningen viser at dette vil fortsette i hele fremskrivingsperioden (til år 2015). Samtidig vil andelen eldre ligge høyere enn gjennomsnittet i landet og også høyere enn gjennomsnittet i fylket og i de tre andre mandat-kommunene. På tross av et synkende

folketall vil antallet eldre over 80 år øke jevnt. Nedgangen i folketallet kombinert med en viss økonomisk stagnasjon i de nærmeste årene og et øket press innen bl.a. eldreomsorgen gjør Sarpsborgs fremtid meget vanskelig.

Om Fredrikstad sier utvalget at byens arealsituasjon ikke er like vanskelig som de øvrige. Kommunen har reell arealreserve for ytterligere 10 år med dagens boligbyggingstakt. Det som da vil være igjen, utgjør i hovedsak lokalbefolkningens friluftsområde.

Endel av kommunens potensielle utbyggingsområder vil også kreve betydelige grunnlagsinvesteringer, og bør sannsynligvis ikke utbygges dersom man legger et samfunnsøkonomisk perspektiv til grunn. Byens folketall har sunket jevnt siden 1960 selv med den boligbygging som har funnet sted, og fremskrivingen viser en fortsatt nedgang, men en økning i antallet eldste eldre (innbyggere over 80 år) på 40 pst fra 1986 til år 2000. Denne utviklingen kan neppe stanses innenfor rammen av den boligbygging som er mulig i Fredrikstad, og kommunens økonomi vil måtte bli stadig vanskeligere som følge av færre yrkesaktive og et økende press på omsorgsfunksjonene i kommunen.

Arendals ikke bebygde landareal er idag på ca 4 km<sup>2</sup>, og av dette er det planlagt utbygging av ca. 1 km<sup>2</sup>. Mesteparten av restarealene ligger i øst, inntil grensen mot Moland og representerer et viktig friluftsområde for hele distriktet. Fylkeslandbruksmyndighetene har overfor utvalget pekt på at områdene i Arendal øst kan gi noen års boligproduksjon "men dette vil komme i sterk konflikt med friluftssinteressene". Fylkeskommunen har gitt uttrykk for det samme syn, og utvalget har sett det slik at samfunnsmessige hensyn taler for at dette området ikke bebygges utover det de nåværende planer sier. Dersom man ikke skal ta i bruk friluftsområdene, er det ganske snart slutt på all ny boligbygging i Arendal. Byens demografiske utvikling vil ikke bli like vanskelig som for de andre mandat-byene, men dette kan forandre seg i negativ retning dersom boligbyggingen stanser opp, og resultatet kan fort bli en nedgang i skatteinntektene som byen vanskelig kan klare.

Hamar har reservearealer i 6-7 år. Når dette er nedbygd, er det bare områder båndlagt for friluftsmål igjen, og byen har ingen ekspansjonsmuligheter. Kommunens demografiske utvikling ser ikke dramatisk ut: en viss nedgang i folketallet har vært ventet - likeledes en høyere andel eldste eldre enn gjennomsnittet for landet og fylket. For 1986, -87 og -88 viste imidlertid de reelle tall at det har vært en liten vekst i folketallet. Dette skyldes netto innflytting og henger nok sammen med den store boligbyggingen de senere år. Med en stagnasjon i boligbygging må man regne med en stagnasjon i befolkningstilveksten med en derav følgende svikt i kommuneøkonomien. Det er viktig å beholde Hamar som et kraftsenter i regionen for å forhindre en ytterligere svekkelse av bosettingen i denne delen av innlands-Norge, der Osloregionen har stor tiltrekningskraft.

For Hammerfest gjelder at de ledige, regulerte, arealer vil være ferdig utbygd i løpet av 2-3 år dersom boligbyggingen skjer i tråd med planene. Det som da er igjen av ubebygde arealer, kan maksimalt gi ca. 255 tomter, og av disse må ca. 190 betraktes som værharde og dyre å bygge ut, og det vil i et større perspektiv neppe være riktig å benytte disse områdene til boligbygging. Av næringsarealer har kommunen ialt 40 dekar ferdig opparbeidet. Reserver utover dette finnes ikke.

Hammerfest kommune har en lavere andel pensjonister enn det som er gjennomsnittet for landet. Antallet eldre vil allikevel stige noe, selv med en nedgang i folketallet, og i år 2005 vil det være dobbelt så mange eldre over 80 år som det var i 1986. Dersom kommunen ikke får nye sykehjemsplasser vil således dekningsgraden for sykehjemssenger gå ned fra dagens 30 pst til 15 pst. Befolkningsandelen i yrkesaktiv alder vil i hele fremskrivingsperioden ligge på 60-65 pst, men antallet vil synke ned mot 80 pst av hva det var i utgangen av 1986. Alt i alt er det grunn til å tro at befolkningsutviklingen alene vil kunne føre til vanskeligere økonomi for Hammerfest kommune i årene fremover, og det er vanskelig å se at en svakere skatteinngang i Hammerfest fullt ut skal kunne kompenseres ved økte statlige overføringer.

For samtlige byers vedkommende har utvalgets flertall konkludert med at situasjonen er såvidt vanskelig når det gjelder fremtidige arealer enten absolutt eller sett i sammenheng med befolkningsutviklingen, at det er

påkrevet med en endring i kommunestrukturen, mens mindretallet mener at problemene kan løses ved interkommunalt samarbeid. Utvalget har samtidig pekt på at det også for omegnskommunene må være viktig at byenes økonomi ikke forverres vesentlig. Befolkningen i nabokommunene er på mange måter avhengig av at byen kan fungere som by og effektivt yte den service som hele befolkningen i området er avhengig av og ser som et gode. I det omfattende interkommunale samarbeidet som er etablert mellom byene og deres nabokommuner, er det også viktig at byene er istand til å ta sin del av den økonomiske belastningen som følger med de forskjellige oppgavene som løses gjennom dette samarbeidet og evt. er i stand til å påta seg en videreutvikling av arbeidet, f.eks. på miljøvernsektoren.

Utvalgets mindretall går generelt inn for en styrking og videreutvikling av det interkommunale samarbeid som prinsipp for å løse problemer av denne art. I de aktuelle mandat-områdene med byer med trange grenser, vil problemene arte seg forskjellig, - og forslag til løsninger vil forholde seg til dette.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 6 Utvalgets vurderinger og forslag

#### 1 Innledning Utgangspunktet for utvalgets

arbeid har vært de innestengte byers mangel på arealer for videre utvikling. Som det fremgår av kap 5 har utvalget for samtlige mandat-områder konkludert at situasjonen er så vanskelig at det må foretas endringer. For å finne løsninger har utvalget lagt til grunn den hovedproblemstilling som er skissert i mandatet:

"I alle flerkommunale byområder synes det å være et klart behov for samordning av ressurs- og arealplanleggingen mellom de kommuner som utgjør et felles bolig- og arbeidsmarked".

Utvalgets målsetting har ikke vært å levere premissene for etablering av storkommuner der effektivitet går foran alle andre hensyn. Samtidig har utvalget sett det slik at hverken opprettholdelse av eller endring i den eksisterende kommunestruktur er et mål i seg selv. Målsettingen har vært å fremme forslag som løser byenes arealproblem samtidig som de fører til etablering av kommuner som kan gi befolkningen (det vil si befolkningen i hele området) den beste grad av service på de forskjellige felt. Det har vært om å gjøre å finne fram til løsninger som er tjenlige for innbyggerne i samtlige kommuner ut fra et helhetsspektiv.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 6 Utvalgets vurderinger og forslag

#### 2 Hovedmomenter av betydning for utvalgets arbeid

Det er endel faktorer som utvalget har lagt særlig vekt på i sitt

arbeide. Det ene er det faktiske fellesskap som eksisterer over kommunegrensene i disse områdene. De flerkommunale byområdene utgjør hver for seg et felles bolig- og arbeidsmarked og beslutninger fattet i en kommune får ofte betydning for innbyggerne i nabokommunen.

Det finner også sted et utstrakt interkommunalt samarbeide på forskjellige felt i disse områdene.

Noen egentlig felles planlegging når det gjelder bruk av arealer og ressurser finner imidlertid ikke sted til tross for at det har vært gjort mange forsøk på å etablere et slikt samarbeid. Det er stor konkurranse om skatteyterne og om næringsetableringer, noe som tildels har ført til kommunale overinvesteringer, og det har også ført til en arealdisponering der helhetssynet mangler. Både landbruksjord og verdifulle friluftsområder kan være nedbygget i en kommune til tross for at det i nabokommunen finnes bedre egnede arealer til det aktuelle utbyggingsformål som med fordel kunne vært benyttet. Etablering av bolig- og industriområder har også skjedd ut fra snevre kommunale interesser i relasjon til f.eks. de samferdselsmessige og miljømessige konsekvenser uten at man egentlig med noen rett kan kritisere kommunene for dette.

Som det fremgår av kap 3 har kommunene et vidt spekter av oppgaver som skal løses - oppgaver som krever en høy grad av faglig innsikt og betydelige investeringer. Det har vist seg vanskelig å få til et samarbeide kommunene imellom på flere områder der man nå kjører med overkapasitet hvis man ser et flerkommunalt område under ett.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 6 Utvalgets vurderinger og forslag

#### 3 Løsningsmodeller

Mange av de problemer som er nevnt foran, kan tenkes løst på forskjellige måter. Det har vært pekt på at det interkommunale samarbeidet med fordel kunne utvikles videre mange steder. Man har også lovbestemmelser hvoretter Kongen/ vedkommende departement kan fremtvinge et interkommunalt samarbeid.

De samarbeidsordninger som idag finnes i mandat-områdene (jf. kap 4) er vokst fram på frivillig grunnlag etterhvert som behovene meldte seg i kommunene. Selvom meget av dette samarbeidet har vært vellykket, knytter det seg problemer både til etablering og drift av slikt samarbeid. Etableringen av et nytt samarbeidsprosjekt er meget tidkrevende og får som oftest preg av å være et resultat av kompromisser. I driften av interkommunale foretak støter behovet for effektivitet ofte mot behovet for demokratisk styring og kontroll. Jo mer myndighet som blir lagt til det interkommunale selskaps egne organer, jo vanskeligere blir det i praksis for de enkelte formannskap og kommunestyre å ha reell innflytelse på virksomheten. I trangere økonomiske tider ser man en tendens til at de interkommunale selskapene lever sitt eget liv unndratt den enkelte kommunes helt nødvendige prioritering av innsatsområdene. Dette blir mer problematisk jo flere deltagende kommuner det er. Det er også en begrensning i hvilke oppgaver som rent faktisk lar seg løse gjennom interkommunalt samarbeid. En av de oppgaver som i praksis har vist seg umulig å løse på den måten, er arealplanlegging, og dette kommer av den nære sammenheng mellom arealutnyttelse og kommunenes økonomi. Når boliger gir skatteinnekter, er det ikke lett å samtykke i at de neste 200 boligene som skal bygges, bør ligge i nabokommunen.

Selvom det interkommunale samarbeidet også fremover vil ha stor praktisk betydning på mange felt, og selvom det i fremtiden faktisk skulle vise seg å være mulig å komme fram til en gunstig arealdisponering gjennom interkommunalt samarbeid, vil det etter utvalgets mening allikevel ikke være mulig å løse de innestengte byers problemer. God arealplanlegging gir ikke disse byene nye arealer, og det er nettopp det de trenger for fortsatt å

kunne fungere tilfresstillende som primærkommuner.

Det såkalte Hiim-utvalget, som i 1988 fremla utredningen "Gode, langsiktige utbyggingsmønstre" (NOU 1988:34) pekte i sin utredning nettopp på de vanskeligheter som har eksistert når det gjelder å finne fram til en god arealdisponering. Utvalget skisserte en plan for å fremme utviklingen av et bedre samarbeid:

- Mulighetene for samarbeid klarlegges gjennom fylkesplanleggingen, ikke etter faste regioninndelinger, men etter hvilke kommuner som har felles interesser i ulike sammenhenger.
- Kommunene velger selv om de vil delta, men må organisere seg for å få å utnyttet virkemidlene som fylkeskommunen disponerer.
- Plansamarbeidet gjennomføres med bistand fra fylkeskommunen. Eksempelvis kan det munne ut i prioriteringer på konkrete saksområder som i neste instans blir integrert i fylkesplanleggingen.
- Løsningene gjennomføres med bistand fra staten, både sentralt og regionalt. Fylkesmannens deltakelse må være i form av skranker fastlagt på nasjonalt nivå.
- Samarbeidet kan opphøre når oppgaven kommer til en naturlig avslutning.

Utvalget konkluderte med at dersom dette arbeidet ikke førte til bedre resultater, måtte sentrale myndigheter etter utvalgets mening gripe inn og repetere metoden. Dersom dette også feilet, "kan kommunesammenslutning være en aller siste utvei".

Buvik-utvalgets flertall har funnet at det skisserte forslag hverken er fordelaktig eller hensiktsmessig. En samarbeidsordning som antydnet vil bli både byråkratisk, tungdrevet og tidkrevende, og den sikrer ikke full lokal folkevalgt styring, men etablerer i steden en "overkommune", eller et fjerde forvaltningsnivå. Men selv om et samarbeid om arealplanleggingen etter Hiim-utvalgets modell skulle føre fram, så har det den samme svakhet som en tilsvarende løsning på rent interkommunalt nivå har, den løser ikke de innestengte byers behov for å sikre sin skattekraft. Etter Buvik-utvalgets syn er det bare en løsning som åpner både for mulighet til bedre arealplanlegging, og samtidig sikrer byenes eksistensgrunnlag, samtidig som man også bevarer den folkevalgte styring på lokalt nivå, og det er kommunesammenslutninger.

Utvalgets flertall er av den oppfatning at en sammenslutning av byene med en eller flere av deres omegnskommuner vil gi en løsning på byenes arealproblem samtidig som det åpner for muligheten for en best mulig arealdisponering i området som helhet. I tillegg gir de mulighet for løsning av de problemer man finner i slike flerkommunale byområder, og som skissert foran under pkt 2.

En kommunesammenslutning fører ikke automatisk til bedre planlegging eller bedre ressursutnyttelse, men det åpner for mulighetene til bedre løsninger på de fleste områder, og det synes for utvalget å være den mest demokratiske løsning at kommunestyret som er valgt direkte av innbyggerne i et område også har det direkte ansvar for planlegging, prioritering og bruk av de samlede fysiske og økonomiske ressurser i området.

Det har vært anført at større kommuner skaper større avstand både i faktisk og overført betydning, og bortsett fra at utvalget peker på at det i de fleste områder dreier seg om fysiske avstander av beskjeden størrelse og med relativt gode offentlige kommunikasjoner, er det opp til det enkelte kommunestyre å finne fram til organisasjonsformer som kan ivareta innbyggernes behov for nærhet og kontakt med de forskjellige kommunale forvaltningsgrener og tjenesteytende virksomheter.

Utvalget har også pekt på at man i alle de områder det her gjelder, har en stor grad av "interaksjon" mellom innbyggerne i de forskjellige kommunene, idet samtlige områder utgjør felles bolig- og arbeidsmarkeder, og det er et stort reelt fellesskap på tvers av kommunegrensene både i arbeid og fritid. Avgjørelser som fattes i en kommune, kan ha vesentlig innflytelse på dagliglivet for innbyggerne i nabokommunen, og dette kan nok mange ganger oppfattes som et større problem enn de mulige "fremmedgjøringsproblemer" man tenker seg ved etableringen av en ny kommunal enhet.

Av betydning for utvalgets endelige forslag har også det etablerte

interkommunale samarbeid i områdene vært. Dette samarbeid er rent faktisk et uttrykk for den sterke indre sammenheng mellom kommunene, og det er denne indre sammenheng som må tillegges vekt ved vurderingen av kommunestrukturen - det er ikke det interkommunale samarbeidet som sådant.

Når det gjelder erfaringene fra tidligere kommunesammenslutninger, er de omtalt i kap 3. Utvalget er enig i det som ble uttalt i NOU 1986:7 at erfaringer fra de sammenslutninger som har vært foretatt etter Stortingets prinsipielle retningslinjer stort sett har vært entydig positive. Det er imidlertid for tidlig å si noe om virkningen av endringene i kommunestrukturen rundt byene Larvik, Tønsberg og Horten. Det er på den annen side klart at kommunesammenslutninger generelt kan ha visse negative følger - det er foran pekt på mulighetene for en overtallig kommuneadministrasjon og mulighet for en viss fremmedgjøring blant befolkningen. Andre forhold kan være en økning i antallet medlemmer i kommunale råd og utvalg på en slik måte at det går ut over effektiviteten i utvalgsarbeidet. "Kupptendenser" ved kommunevalg har også i enkelte tilfeller vist seg å bli et problem. Dette er negative momenter som etter utvalgets mening er av forbigående art og som ikke bør stå i veien for en ellers påkrevet endring i kommunestrukturen. Utvalget peker imidlertid på at selve sammenslutningsprosessen kan bli dyr, og selvom heller ikke dette bør forhindre sammenslutning, mener utvalget at departementet i en overgangsperiode bør ha sin oppmerksomhet rettet mot forholdet f.eks. ved tildelingen av skjønnsmidler innenfor inntektssystemet. Utvalget ber også departementet ta et initiativ slik at Stortinget i sitt avgiftsvedtak (for budsjettet 1992) tar inn en særskilt bestemmelse som kan frita sammenslutningskommuner for de avgifter som følger av omregistrering av kjøretøyer og faste eiendommer etter sammenslutningen, idet det har vist seg at dette kan komme opp i betydelige beløp. De økonomiske konsekvenser av sammenslutninger i forhold til det nye inntektssystemet, er behandlet særskilt i kap 8.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 6 Utvalgets vurderinger og forslag

#### 4 Utvalgets forslag

Utvalgets flertallsforslag er fremsatt i tråd med de retningslinjer som Stortinget har trukket opp for dette dvs at endringer foreslås i form av sammenslutninger av hele kommuner. Unntak fra dette prinsippet er særskilt begrunnet.

Utvalgets flertall har søkt å fremme forslag til etablering av levedyktige kommuner med et omfang som gir dem tilstrekkelig arealer og mulighet for en fornuftig arealdisponering i et tidsrom av ihvertfall 20-30 år, samtidig som det har vært et siktemål at de nye kommunale enheter bedre skal kunne håndtere de problemer som er nevnt foran under pkt 2.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 6 Utvalgets vurderinger og forslag

#### 4 Utvalgets forslag

##### Sarpsborg-området

En sammenslutning av alle fire mandat-kommuner gir en ny kommune med ca. 47.000 innbyggere og et areal på 414 km<sup>2</sup> hvorav dyrket mark utgjør 84 km<sup>2</sup> og



ferskvann hele 30 km<sup>2</sup>.

Utvalget har funnet at en sammenslutning av Sarpsborg og Skjeberg ville gi en kommune med tilstrekkelig areal for å sikre bysamfunnet. I likhet med det som er uttalt av fylkeslandbruksstyret har utvalget imidlertid funnet at en inkludering av Varteig vil være nødvendig for å få til en god arealdisponering.

For å verne de gode landbruksarealene i Tunes bynære områder, bør en videre utbygging i Sarpsborgregionen etter fylkeslandbruksstyrets oppfatning skje i Skjeberg i retning Ise og inn i Varteig. Skal man ha muligheten for en riktig arealdisponering og størst mulighet for vern av de verdifulle vassdragsnære områdene langs Glomma, Nipa og Isesjø, bør også Varteig være en del av den nye kommunen.

Tunes situasjon vil da etter utvalgets syn kunne bli vanskelig. Man vil kunne få en ødeleggende konkurranse om etablering av såvel bolig- som industri-/næringsområder som vil kunne føre til et øket press på Tunes bynære landbruksområder. Fylkesmannen har pekt på de store bevaringsinteressene som også knytter seg til de vassdragsnære områdene i Tune (rundt Minge vann, Vestvannet, Tunevannet, Glomma og deler av Visterflo) foruten det generelle behov for skjerming av de mange fine kulturlandskapene i hele mandat-området og behovet for skjerming av kystsonen i Skjeberg mot utbyggingspress. Fylkesmannen mener at utbygging derfor ikke bør kanaliseres bare i en retning, men at sammenslutning av alle fire kommuner vil gi best mulighet for fordeling av utbyggingspresset.

Utvalgets flertall mener imidlertid at også andre hensyn taler for en sammenslutning av samtlige fire kommuner. Den "utbyggingskonkurranse" som kan tenkes å oppstå mellom Tune og den nye kommunen er ikke bare uheldig i et arealdisponeringsperspektiv, men også ut fra rent økonomiske vurderinger, idet resultatet av slik konkurranse har lett for å bli overinvesteringer. Sjansene for dette øker ytterligere om man får en ny, sterk kommune som et resultat av sammenslutning av kommunene i Fredrikstad-området. Hvis man foretar endringer i kommunestrukturen Sarpsborg, Skjeberg, Varteig lar det seg etter utvalgets mening heller ikke lenger forsvare å beholde Hafslundsøy som en del av Tune. Dette ville bidra til en sterk svekkelse av Tunes økonomi.

De store uløste problemer på veisektoren i området taler også for en sammenslutning av alle fire kommunene. Men også all annen planlegging og ressursutnyttelse i området vil dra fordel av en større kommunal enhet.

Utvalgets flertall har da lagt til grunn at en sammenslutning av de fire kommunene ikke gir en så stor kommune at det kan tenkes å få negative konsekvenser for folkets følelse av tilhørighet eller tilgjengelighet til kommunale tjenester.

Utvalgets flertall foreslår derfor en sammenslutning av Sarpsborg, Tune, Skjeberg og Varteig.

Utvalgets mindretall foreslår styrking og videreutviklings av det interkommunale samarbeid for å løse arealproblemene for Sarpsborg.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 6 Utvalgets vurderinger og forslag

#### 4 Utvalgets forslag

##### Fredrikstad-området

M.h.t. de syv kommunene i Fredrikstad-området som er tatt med i utvalgets mandat, er det for Rådes vedkommende det å si at den har sin vesentlige tilknytning til Mosse-regionen. For Hvaler gjelder at den som et øysamfunn i relativt lang avstand fra Fredrikstad ikke har arealer som peker seg ut som alternative i forhold til andre arealer i Fredrikstads omegnskommuner. Da utvalget fant at de øvrige fire omegnskommunene Rolvsøy, Onsøy, Kråkerøy og Borge tilsammen hadde tilstrekkelige arealer til å løse

de arealproblemer som Fredrikstad har, besluttet utvalget å holde de to andre kommunene utenfor et evt. forslag om sammenslutning, dersom ikke andre momenter talte for å inkludere en eller begge i den nye kommunen. Vurderingene er således konsentrert om Fredrikstad og de fire nabokommunene Rolvsøy, Onsøy, Kråkerøy og Borge.

En sammenslutning av disse fem kommuner gir en kommunal enhet på 285 km<sup>2</sup> og ca 64.000 innbyggere. Basert på fylkeslandbruksmyndighetenes klassifisering av arealene i Nedre Glomma-regionen har utvalget merket seg det store innslag av klasse I arealer som finnes i samtlige kommuner unntatt Kråkerøy. Det er også store innslag av klasse II og III arealer.

Når man ser bort fra dyrket mark og skog av høy og middels bonitet, vil det i de fem kommunene tilsammen være et teoretisk utbyggingsareal på 87 km<sup>2</sup>. Av disse arealene er det imidlertid store områder som ikke bør bebygges av hensyn til miljøvern eller av økonomiske grunner fordi utbygging krever uforholdsmessig store investeringer.

Utvalget har måttet konstatere at det er en stor grad av arealkonflikter i samtlige fem kommuner. Onsøy er den av kommunene som nok har best tilgang på arealer, men disse kan antagelig bare benyttes til boliger. I Kråkerøy må det antas å være muligheter for næringsutbygging bl.a. på de gamle industritomter som idag ligger ubenyttet etter de mange bedriftsnedleggelsene. En minimumsløsning ville etter utvalgets mening være en kommune bestående av Kråkerøy, Onsøy og Fredrikstad. Denne kunne teoretisk gi en ny kommunal enhet med tilstrekkelig tilgang på de nødvendige typer arealer, men det kunne føre til et press i både kommunene Rolvsøy og Borge for å konkurrere med den nye kommunen (og evt. en ny kommunal enhet rundt Sarpsborg) om etableringer. Med de store bevaringsverdige områdene i begge disse kommunene kunne et slikt utbyggingspress gi meget uheldige resultater, og økonomisk ville det heller ikke være ønskelig. En fem-kommuners løsning vil gi både tilstrekkelige arealer og mulighet for en hensiktsmessig arealdisponering.

Men også andre hensyn taler for en slik løsning. Det er påkrevet å få etablert en avlastningsvei for rv 110 gjennom Fredrikstad. Den trase som er tenkt på nordsiden av byen, berører både Onsøy, Fredrikstad, Rolvsøy og Borge, og en sammenslutning som inkluderer alle disse kommunene, må antagelig til skal man få gjennomført veiprojektet. Det praktiske arbeid har nå stanset opp pga faktiske motsetninger mellom kommunene, og man har ikke fått noen løsning på et problem som er av stor miljømessig og økonomisk betydning.

Det samme gjelder kommunenes ressursutnyttelse, enten det dreier seg om f.eks. skolesektoren eller utnyttelsen av det apparat som må bygges opp i området som følge av eldrebølgen.

På denne bakgrunn har utvalgets flertall konkludert med at selvom Fredrikstads arealsituasjon ikke er like vanskelig som de øvrige byers i utvalgets mandat-områder, så bør det finne sted en sammenslutning av Fredrikstad med kommunene Kråkerøy, Onsøy, Rolvsøy og Borge. Om Borge er det forøvrig uttalt at departementet under høringsrunden bør få avklart hvorvidt det - dersom det blir etablert en ny kommune rundt både Sarpsborg og Fredrikstad - bør finne sted en deling av Borge, slik at Nordre Borge blir slått sammen med Sarpsborg, som denne delen av Borge i hovedsak er orientert mot både kommunikasjonsmessig og når det gjelder kommunalteknisk samarbeid.

Utvalgets mindretall foreslår at de arealproblemene Fredrikstad vil stå overfor i framtida, og den arealkonflikten som eksisterer i mandat-området, løses i en helhetsplanlegging for området og at dette finner sin løsning innenfor rammen av et interkommunalt samarbeid.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 6 Utvalgets vurderinger og forslag

#### 4 Utvalgets forslag

##### Arendal-området

En sammenslutning av alle seks mandat-kommunene i Arendal-området ville gi en kommunal enhet med et areal på 886 km<sup>2</sup> og 41.600 innbyggere - av dette vil 612 km<sup>2</sup> og ca. 4.000 innbyttere komme fra Froland. En slik kommune ville under enhver omstendighet gitt tilstrekkelige arealer, for såvidt også langt ut over utvalgets tidsperspektiv, som er 20 - 30 år. Som en av Aust-Agders 10 innlandskommuner atskiller Froland seg fra de øvrige kommunene i mandat-området, som alle er kystkommuner, spesielt i næringsssammenheng. Kommunen er ikke nabokommune til Arendal og dens mer perifere tilknytning til det øvrige mandat-området viser seg også ved at kommunen ikke deltar i Nidar-kretsen i samme utstrekning som de øvrige. Det er kystkommunene som har hatt det som er av vekst i Aust-Agder, og utvalget har vært redd for at man ved å knytte Froland til kystkommunene ved en sammenslutning, ville svekke innlandsdelen av fylket både befolkningsmessig og på annen måte. Ved å beholde Froland som egen kommune, kunne den på den annen side virke som et positivt bindeledd mellom kystområdene og innlandsområdene i Aust-Agder og muligens på den måten styrke innlandsdelen.

Utvalget fant således på et tidlig tidspunkt at dersom det ikke var nødvendig for å løse Arendals arealproblem, ville det være mest fordelaktig å opprettholde Froland som egen kommune, dersom heller ikke andre momenter talte for å inkludere Froland. Etter vurderingen av dette mandat-området kom utvalget til at slike andre momenter ikke forelå, og at de øvrige kommuner i mandat-området hadde tilstrekkelige arealer til at man kunne få en god kommunal enhet rundt Arendal.

Fylkeslandbrukssjefen og fylkesskogsjefen har i sin fellesuttalelse til utvalget, som fylkeslandbruksstyret senere sluttet seg til, gitt uttrykk for at arealer til boliger, industri og serviceformål på sikt må skaffes i Øyestad og Moland og eventuelt ytre deler av Froland, og at hverken Tromøy eller Hisøy har særlige områder for større ekspansjon på nærings siden og heller ikke utbyggingsområder for boliger utover eget behov. Det er pekt på at presset mot landbruksarealene vil øke i Arendals-regionen i tiden fremover uavhengig av kommunestruktur, men det presiseres at landbruket vil se det som en fordel om man fikk etablert en større kommunal enhet fordi det letter arealdisponeringen slik at utbyggingsområdene kan legges til mindre produktive arealer. Den offentlige landbruksadministrasjon vil også gå lettere.

Fylkeskommunen har også gitt uttrykk for det samme syn på arealtilgangen i området og denne vurderingen slutter utvalget seg til. Utvalgets flertall har også kommet til at en sammenslutning av Arendal med enten Moland eller Øyestad ville gi tilstrekkelige utbyggingsarealer både for boliger og næringsetableringer i lang tid. Når utvalgets flertall har gått inn for at Arendal bør slås sammen med begge disse kommunene, henger det sammen med arealdisponeringshensynene. Det er en sterk konflikt mellom utbyggingsinteressene og natur- og friluftinteressene i området, og utvalget frykter en videre utvikling av det konkurranseforhold som til nå har vært mellom Øyestad og Moland når det gjelder utbygging av næringsarealer og som tildels har ført til en overetablering. En sammenslutning av alle tre kommunene vil etter flertallets mening fjerne dette konkurranseelementet som utvalget også har vært opptatt av i mandat-områdene i Østfold, og det vil også kunne føre til en fornuftig anvendelse av de allerede opparbeidede arealer. Arealdisponeringshensyn taler imidlertid for en bredere løsning, med en sammenslutning av de tre landkommunene og de to øykommunene Tromøy og Hisøy. De fem kystkommunene har en samlet strandlinje på 254 km, hvorav meget allerede er sikret som friluftsområde, bl.a. innenfor Skjærgårdsparken. Det er imidlertid også store verneverdige naturområder (fylkesmannens miljøvernavdeling regner med ca. 2.000 mål), og både det som er sikret og det som er verneverdig, er områder av tildels nasjonal betydning. Områdene ligger imidlertid spredt, og fylkesmannen har pekt på at områdenes beliggenhet i flere forskjellige kommuner vanskeliggjør sikringen, idet man ikke får inn en tilstrekkelig helhetsvurdering når hver kommune utarbeider sin kommuneplan. Når utvalgets flertall har gått inn for en fem-kommuners løsning i Arendal-området henger det imidlertid først og fremst sammen med det omfattende interkommunale samarbeidet som finner sted i Nidar-kretsens regi, og den svakere stilling de to kommunene Hisøy og Tromøy vil få dersom det blir etablert en kommune

bestående av Arendal, Moland og Øyestad. Omfanget av det interkommunale samarbeidet understreker den faktiske sammenheng det er mellom kommunene i området.

Det er imidlertid klart at det også i fremtiden vil være store oppgaver som må løses av kommunene i fellesskap spesielt på miljøvern/forurensningssektoren, og det vil også oppstå problemer innenfor de områder der det idag er etablert et samarbeid. Tromøys og Hisøys muligheter for å hevde sine interesser innenfor Nidar-kretsen vil som nevnt foran bli vesentlig svekket ved en kommunesammenslutning på fastlandet, og dette kan ha som konsekvens at de to øykommunene enten vil søke å trekke seg ut av samarbeidet eller at de i større grad enn tidligere vil måtte benytte sine vedtektsmessige rettigheter til å stanse en videreutvikling.

Utvalgets flertall antar at det også vil være endel å hente ved en fem-kommuners løsning når det særlig gjelder kommunenes ressursutnyttelse. Utvalgets flertall tror heller ikke at en etablering av en slik kommune vil virke fremmedgjørende eller passiviserende på befolkningen i det som idag er omegnskommunene. Arendal har i alle år vært det naturlige sentrum for innbyggerne i området som helhet. Området utgjør et felles bolig- og arbeidsmarked der det foregår stor pendling og også flytting mellom kommunene, og en stor grad av samkvem også i fritiden.

Utvalgets flertall konkluderer derfor med å foreslå en sammenslutning av Arendal, Moland, Øyestad, Hisøy og Tromøy.

Utvalgets mindretall vil fremheve det interkommunale samarbeid kalt Nidar-kretsen og vil foreslå at det bygges videre på dette for å løse Arendals arealproblemer.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 6 Utvalgets vurderinger og forslag

#### 4 Utvalgets forslag

##### Hamar-området

Noen av landets beste jordbruksarealer ligger nærmest som en ring rundt Hamar, der utbyggingspresset i området er størst. Arealkonfliktene er derfor særlig sterke selvom jordbruksarealene ikke utgjør noen stor del av den enkelte kommunes totalareal.

Landbruksmyndighetene har under utarbeidelse et arealforvaltningsprosjekt for Hamar-regionen, og resultatet av dette prosjektet vil for formodentlig bli fremlagt ikke lenge etter Buvik-utvalgets utredning. Utvalget kjenner ikke de endelige konklusjonene som blir trukket etter gjennomføringen av prosjektet, men har fått stor hjelp av prosjektledelsen når det gjelder de faktiske opplysningene om landbruksarealene i området. Fylkeslandbrukssjefen har også avgitt en uttalelse til utvalget som er inntatt som vedlegg. Hans syn er at de resterende landbruksarealer i Hamar, nordre del av Stange, vestre del av Løten, søndre del av Vang og søndre del av Ringsaker i all hovedsak bør unntas fra videre utbygging. Utvalget har tatt sikte på å fremme et forslag som skal kunne medvirke til dette, og har søkt å finne fram til en løsning som gir tilstrekkelige utbyggingsarealer uten å true de landbruksarealer man ønsker å sikre.

En sammenslutning av alle fem kommunene i mandat-området vil utvilsomt gi tilstrekkelige arealer for en sikker utvikling av den nye kommunale enhet, og det er også en slik stor løsning som fylkeslandbrukssjefen mener vil være den optimale ut fra et arealforvaltningssynspunkt. Utvalget inntok tidlig i sitt arbeide det standpunkt at en slik fem-kommuners løsning bare ville bli aktuell hvis det var den eneste som kunne løse Hamars arealproblemer, fordi en slik kommune ville bli av betydelig størrelse - den 4. største i fylket i areal, men den overlegent største i folketall, med et innbyggertall (ca. 80.000) som utgjorde 40 pst av fylkets totale folketall.

En fire-kommuners løsning uten Ringsaker vil også gi en meget "tung" kommune i regionen med et evt. folketall på ca. 50.000. Utvalget fant derfor at dersom en sammenslutning av Hamar/Vang eller Hamar/Vang/Løten ga store nok arealer og ellers en gunstig kommunestruktur, ville en slik løsning være å foretrekke.

Utvalget har funnet at en løsning Hamar/Vang ikke blir tilstrekkelig stor. Dette henger sammen med at de boligområdene som Vang har opparbeidet, ikke har vist seg å være spesielt attraktive, bl.a. av klimatiske årsaker.

Videre utbygging kan da i hovedsak bare tenkes i arealer nærmere Hamar der konflikten med landbruksinteressene vil være meget store.

Fylkeslandbruksstyret har også uttalt seg skeptisk til kommuneplanforslagets arealdel, og fylkeslandbrukssjefen har overfor Buvik-utvalget uttalt at søndre del av Vang nettopp bør unntas fra videre utbygging. Hans standpunkt er at løsningen Hamar/Vang også trolig blir for snever.

Dersom Løten kommer med i tillegg, blir arealsituasjonen vesentlig bedre. En slik kommune får et areal på ca. 700 km<sup>2</sup> og et folketall på ca. 30.000 - omtrent som for Ringsaker (folketallet). Løten har store planavklarte utbyggingsområder, tildels beliggende i tilknytning til eksisterende tettsteder i kommunen. Også når det gjelder de planavklarte eller potensielle utbyggingsområder i Løten vil man kunne komme opp i arealkonflikter med landbruket, men utvalget har lagt til grunn at man ved en sammenslutning av alle tre kommunene får tilstrekkelig med konfliktfrie arealer til å dekke utbyggingsbehovet i området i en 20 - 30 års periode. Selvom en fem-kommuners løsning ville gitt de beste muligheter for en riktig arealdisponering, mener utvalget at såvel jordvern hensyn som arealdisponering kan ivaretas på en tilfredsstillende måte med en tre-kommuners løsning. Det at utbyggingsarealene i stor grad ligger i tilknytning til eksisterende bebyggelse, betyr at utbygging kan skje med minimal arealbruk til veiformål og andre grunnlagsinvesteringer.

Utvalget har også funnet at Stange i den nordre del av kommunen, og således den mest utbyggingsaktuelle, har endel konfliktfrie arealer som kan benyttes til videre utbygging uten å true de verdifulle jordbruksområdene i Stanges nordre del. Områdene skulle være tilstrekkelige til å sikre kommunens videre vekst og utvikling.

Utvalget mener at en tre-kommuners løsning også åpner for bedre muligheter for fornuftig planlegging på veisektoren, selvom det nok er riktig som anført av vegsjefen at en fem-kommuners løsning også i dette perspektivet ville vært å foretrekke.

Kommunene i dette området har gått sammen i det interkommunale selskapet HIAS for å løse oppgavene knyttet til avløp og renovasjon, og tildels vannforsyning. Utvalget antar at samarbeidet i HIAS kan fortsette og videreutvikles også etter etableringen av en kommune sammenslått av Hamar, Vang og Løten. Etter en evt. sammenslutning vil allikevel de tre deltagende kommunene hver for seg være så store enheter at de vil kunne ivareta sine interesser innen selskapet.

Utvalget antar også at det vil være en viss gevinst ved en sammenslutning av de tre kommunene m.h.t. ressursutnyttelsen, både på teknisk sektor og f.eks. innen skoleverket og eldreomsorgen. Utvalget mener at man ved en sammenslutning av de tre kommunene heller ikke får en enhet som vil virke for stor for den enkelte innbygger. De tre utgjør en del av det felles bolig- og arbeidsmarkedet der også Ringsaker og Stange er med. Hamar har alltid vært det egentlige sentrum for alle de menneskene som forslaget får betydning for, og samvirket mellom innbyggerne har vært stort både i arbeide og fritid.

Utvalgets flertall har derfor funnet å ville foreslå en sammenslutning av Hamar, Vang og Løten kommuner.

Utvalget mindretall slutter seg til beskrivelsen av de arealproblemer som eksisterer i Hamar-området. Primært foreslår en at dette søkes løst gjennom interkommunalt samarbeid, sekundært ved en sammenslutning av kommunene Løten, Vang og Hamar.

## Kapittel 2 Sammendrag

### Kap 6 Utvalgets vurderinger og forslag

#### 4 Utvalgets forslag

##### Særlig om grensen Hamar/Vang - Ringsaker

Ved en sammenslutning av bl.a. kommunen Hamar og Vang, er det naturlig å se på den nye kommunes grense mot Ringsaker og vurdere hvorvidt det bør foretas en grensearrondering der. Behovet for en slik arrondering er uten tvil tilstede, og spørsmålet er heller ikke av ny dato.

Furnes sogn ble i 1891 skilt ut fra Vang som egen kommune, og grensen mellom de to var i hovedsak sammenfallende med den tilsvarende delen av grensen mellom Vang og Ringsaker idag. Schei-komiteen foreslo at Furnes skulle opprettholdes som egen kommune, men med en overføring av deler av Veldre sogn fra Ringsaker. Ringsaker og Vang kommunestyre gikk prinsipielt imot komiteens forslag, men subsidiært gikk de sammen inn for en deling av Furnes, slik at skolekretsene Stavsberg, Kirkenær og Kylstad ble overført til Vang og det resterende til Ringsaker. Stortinget vedtok å slå sammen Ringsaker, Nes og Furnes til en kommune. Flertallet i kommunalkomiteen uttalte imidlertid at det var kjent med behovet for en utvidelse av Hamar by, og mente at det ville være riktig å ta søndre (østre) deler av Furnes med i vurderingen. "Denne del av kommunen sokner etter flertallets oppfatning naturlig til Hamar-området og bør overføres dit". Også mindretallet ga uttrykk for at det var behov for en grensejustering, men ønsket å få det behandlet som egen sak og i forbindelse med en gjennomgang av kommunegrensene i Hamar-området generelt. Det er i kap 6 sitert utførlig fra plenumsdebatten i Stortinget om dette spørsmålet.

Med virkning fra 1.1.1965 ble deretter Ringsaker og Hamar enige om en overføring av 2.000 dekar av søndre/østre deler av Furnes-området fra Ringsaker til Hamar. Dette var det største areal Ringsaker frivillig ville avstå. Skogly-utvalget la i sin innstilling (NOU 1972:34) til grunn av dette innebar at Stortingets forutsetninger fra debatten i 1962/63 var oppfylt.

Buvik-utvalget, som Hansen-utvalget før det, heller til den oppfatning at den frivillige overføringen av 2.000 dekar ikke dekker Stortingets intensjoner når det gjelder grensejustering mot Hamar på denne siden. En fornyet vurdering av grensen må imidlertid bygge på dagens forhold og behov, men utvalget har pekt på forhistorien fordi et evt. forslag om overføring av deler av Ringsaker til Hamar innebærer et brudd med de prinsipielle retningslinjer Stortinget tidligere har trukket opp for endringer i kommunegrenser.

En endring av kommunegrensen mellom Ringsaker og Hamar/Vang er ikke først og fremst begrunnet i en felleskommunes behov for arealer, men i de klare arronderingsbehov i området.

Utvalget peker på at både Ringsaker og Vang i sin tid subsidiært gikk inn for en deling av Furnes som man mente ville skape en naturlig grense mellom de to kommunene. Dette forslaget - en overføring av kretsene Stavsberg, Kylstad og Kirkenær - er det mest omfattende alternativ for endring slik både Hansen-utvalget og Buvik-utvalget har sett det.

En grenseregulering bør helst ikke medføre deling av andre, mindre inndelingsenheter, som skolekretser eller kirkesogn. Utvalget har i kap 6 gjennomgått elevtallene i de tre aktuelle skolekretsene og sett på de forskjellige alternativenes konsekvenser når det gjelder skolestrukturen i Hamar/Vang/Løten og i Ringsaker. Utvalget har sett på befolknings- og boligfordelingen, skatteinntektene i de forskjellige kretsene og kommunens investeringer. Det har imidlertid vært vanskelig å fastslå hvor meget de tre kretsene betyr for Ringsaker kommunes økonomi, men utvalget antar at de er netto bidragsyttere. Utvalget er ikke i tvil om at Ringsaker som kommune allikevel vil klare å leve videre som økonomisk godt stilt kommune i regionen også uten deler av Furnes. Tyngden av befolkningen bor i Brumundal/Moelven-områdene der man har hatt og vil få den største delen av veksten i kommunen.

Etter en avveining av de forskjellige hensyn er utvalgets flertall blitt

stående ved et forslag om å overføre Stavsberg skolekrets med tillegg av Furuberget i Kirkenær og Gålås-området i Kylstad fra Ringsaker til den nye kommunen som utgjøres av Hamar/Vang/Løten.

Utvalgets mindretall finner ikke at grunnlaget er tilstede for en partiell byutvidelse.

## Kapittel 2 Sammendrag

### Kap 6 Utvalgets vurderinger og forslag

#### 4 Utvalgets forslag

##### Hammerfest-området

De fem mandat-kommunene har et samlet landareal på 4.582 km<sup>2</sup> - et areal som formelt sett er stort nok til å sikre utviklingen for bysamfunnet Hammerfest i så å si all fremtid. Avstandene mellom Hammerfest og de mulige nye bolig- og næringsområder i Hasvik/Måsøy er imidlertid for store og adkomsten for tidkrevende til at arealene i disse to kommunene kan tenkes å erstatte en evt. arealmangel i/rundt Hammerfest.

Det er derfor ikke behov for å ta disse to kommunene med i en ny kommunesammenslutning for å løse byens arealproblemer. Skulle man inkludere dem i en ny kommunal enhet, måtte det være fordi hensynet til den ene eller til begge gjør det nødvendig når man først tenker seg etablert en større kommune rundt Hammerfest (jf. det som tidligere er anført f.eks. i Sarpsborg- og Fredrikstad-områdene om konkurranse kommunene i mellom om næringsutvikling og boligbygging, og om evt. problemer for de små kommunene når det gjelder å hevde seg i et fortsatt interkommunalt samarbeid), eller fordi det er nødvendig for å få en effektiv kommunal enhet i området ut fra andre kriterier.

Ut fra arealsituasjonen er det således bare to løsninger som har vært vurdert: en sammenslutning Hammerfest/Sørøysund, eller en sammenslutning av de to pluss Kvalsund.

Formelt gir en sammenslutning av Hammerfest og Sørøysund store ubebygde arealer der hverken landbruk eller friluftsinteressene står i veien for utnyttelsen. Kommunen ville bli på 848 km<sup>2</sup> og få et folketall på noe over 9.000 innbyggere.

De reelle utbyggingsarealer er imidlertid vesentlig mindre av flere årsaker: Sørøysund kommune er spredt på 135 øyer, mesteparten på Sørøya (344,7 km<sup>2</sup>), Seiland (278 km<sup>2</sup>) og Kvaløya (187 km<sup>2</sup>). Utbyggingsarealene kan av kommunikasjonsmessige årsaker bare finnes på Kvaløya og evt. nordøstre del av Seiland (10 - 15 min. med bilferge fra Seiland til Kvaløya). I tillegg kommer at bare 266 km<sup>2</sup> av Sørøysunds totalareal ligger under 160 m.o.h., og det er i realiteten bare disse arealene som kan bebygges pga de strenge klimatiske forhold i denne delen av landet. Utvalget legger til grunn at dette bidrar til å redusere de reelle utbyggingsarealene ytterligere, på samme måte som de topografiske forhold i områder under 160 m.o.h. også utelukker store arealer fra å utnyttes. Det kan forøvrig hevdes at "de beste områdene allerede er tatt". Pga grunnlagsinvesteringene må det enn videre antas at utbygging i størst mulig utstrekning bør finne sted i tilknytning til det eksisterende veinettet på Kvaløya og Seiland.

Med de allerede opparbeidede arealer de to kommunene oppgir å ha og de arealreserver som de selv regner med, er utvalget i tvil om en sammenslutning av Hammerfest og Sørøysund vil gi tilstrekkelige arealer til å sikre rimelige utbyggingsmuligheter for bysamfunnet og den nye kommunale enhet totalt. Utvalget har imidlertid ikke tatt noe standpunkt til dette fordi flertallet mener at en inkludering av Kvalsund kommune er nødvendig for å få til en best mulig arealdisponering i området. Det sentrale har for utvalget vært mulighetene for å ta tilstrekkelig hensyn til de krav som klima og topografi stiller ved valg av utbyggingsområder både til boliger og næringsvirksomhet.

I realiteten ligger de naturlige utbyggingsområdene utover fra Hammerfest mot Forsøl, sydover langs rv 94 på vestsiden av Kvaløya omkring allerede etablert bebyggelse i Rypefjord, Indrefjorddalen, Akkarfjord osv. og videre sydover mot Kvalsundet og selve tettstedet Kvalsund, 33 km fra Hammerfest.

Innenfor utvalgets tidsperspektiv på 20 - 30 år er det neppe tenkelig at alle potensielle utbyggingsområder vil bli nedbygget. Man må velge, og det er på mange måter viktigere her enn i de andre mandat-områdene at det foretas valg basert på helhetsvurderinger som gir det beste resultat for både individ og samfunn. Hverken trivselsmessig eller økonomisk har samfunnet rundt Hammerfest anledning til å gjøre store feil på denne sektor. Men skal det unngås, er det etter utvalgets mening nødvendig at alle disse potensielle utbyggingsområdene blir liggende i en kommune - hvilket betyr en sammenslutning av alle tre. Med Kvalsunds 1.843 km<sup>2</sup> store areal, gir det en kommune på mellom 2 og 3 tusen km<sup>2</sup> og et innbyggertall på noe over 10.000 mennesker. Også Kvalsunds potensielle utbyggingsarealer er begrenset av klimatiske og topografiske forhold, og det er vanskelig å si om det reelle utbyggingspotensiale en slik ny kommunal enhet vil få er "nok". Det er imidlertid ikke andre praktiske muligheter til å øke det, jf. det som er sagt foran om Hasvik og Måsøy.

Når det gjelder de demografiske forhold vil utvalget peke på at Kvalsunds fremtid uten en kommunesammenslutning ser meget vanskelig ut. Folketallet synker jevnt i årene fremover og selvom det skjer en økning i de yngre årsklasser, vil det også bli en tallmessig nedgang på innbyggere i yrkesaktiv alder.

Når det gjelder planleggingshensynene, er det særlig på havnesektoren, drift og videre utbygging av såvel trafikk- som fiskerihavner, at en sammenslutning, og da mellom Hammerfest og Sørøysund i første rekke, vil være fordelaktig. Det har vært for liten samordning av tiltakene og en viss overinvestering på dette feltet når man ser de to kommuner under ett, og området har ikke anledning til å fortsette med en så lite samordnet ressursbruk på et felt som krever så store investeringer. Skulle man få en vel gjennomtenkt strategi når det gjelder utbygging og drift av fiskerihavner, fiskemottak og fisketilvirkning, som etter utvalgets syn nå er nødvendig for hele regionen, burde man nok hatt en sammenslutning av samtlige fem kommuner i mandat-området. Dette er etter utvalgets syn ikke aktuelt ut fra andre hensyn, jf. nedenfor.

M.h.t. mulige gevinster i form av bedre ressursutnyttelse, er det særlig den kommunaltekniske drift av hele Kvaløya som vil kunne forbedres ved en sammenslutning av alle tre kommunene der. En inkludering av Hasvik/Måsøy vil ikke få nevneverdig betydning i denne forbindelse.

Utvalget har vært i noen tvil når det gjelder innbyggernes tilknytning til sin kommune i en fremtidig kommunal enhet bestående av alle tre kommuner, og det er særlig Kvalsunds befolkning utvalget her har vært opptatt av (Sørøysunds befolkning har fra tidligere vært vant til at kommunesenteret ligger i Hammerfest, og for dem blir overgangen neppe særlig stor). For den del av Kvalsunds befolkning som bor på Kvaløya og i tettstedet Kvalsund vil de evt. problemer ved en kommunesammenslutning ikke bli vesentlige. Hammerfest som sentrum er ikke under noen omstendighet langt unna, og en desentralisert administrasjon - dersom den nye kommunen satser på det - vil formodentlig ha sitt andre senter i nettopp Kvalsund. For befolkningen i Kokelv, 75 km fra Kvalsund, vil en evt. tilleggsreise på mer enn 30 km føles som en ekstra belastning, dersom de f.eks. må til et kommunalt kontor i Hammerfest, eller ligningskontor, trygdekontor o.l. Utvalget har imidlertid ikke funnet at dette problemet er så stort at det bør stå i veien for en ellers påkrevet kommunesammenslutning. Utvalget peker på at befolkningen i utkanten i denne del av landet faktisk har større behov for at bykommunen er istand til å fungere tilfredsstillende, enn befolkningen i utkanten i de øvrige mandat-områdene, rett og slett fordi det ikke er andre sentra i rimelig nærhet som kan gi de tilbud om offentlig og privat service som Hammerfest kan.

Utvalgets flertall konkluderer med å foreslå en sammenslutning av kommunene Hammerfest, Sørøysund og Kvalsund.

Utvalgets mindretall går under sterk tvil inn for en sammenslutning av kommunene Hammerfest og Sørøysund. Når en ikke finner å foreslå Kvalsund



kommune inkludert, er dette bl.a. av hensynet til reindriftsnæringen og den sjøsamiske befolkning og mulige negative konsekvenser i denne sammenheng.

---

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 7 Desentraliserte styringsmodeller

I kap 7 har utvalget gitt en beskrivelse av de muligheter som finnes innenfor dagens lovverk til å etablere desentraliserte styringsmodeller, og det er også gitt endel eksempler på hvilke modeller som er tatt i bruk i praksis. Bakgrunnen for utvalgets relativt omfattende gjennomgang av dette er utvidelsen av utvalgets mandat som fant sted 23. desember 1988 og som skyldtes den erfaring man har med at det ved kommunesammenslutninger ofte reises spørsmål om store kommunale enheter kan ivareta den nødvendige nærhet til innbyggerne når det gjelder service og forvaltning. Problemet er at man må ha kommuner som er så store at de har ressurser og kapasitet til å løse de vanskelige oppgavene som kommunen er satt til å løse, samtidig som kommunen må ha størst mulig kontakt med og nærhet til den befolkning den er satt til å tjene.

---

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 8 Økonomiske konsekvenser av kommunesammenslutninger

Med økonomiske konsekvenser av kommunesammenslutninger tenkes i første rekke på den innvirkning selve kommunesammenslutningen vil ha for den nye kommunale enhets overføringer fra Staten etter inntektssystemet sett i forhold til det området tidligere samlet mottok i slike overføringer. Ikke bare fører endringen i det totale kommuneantall til endringer i overføringene kommunene i mellom, men for de områder der en eller flere kommuner har mottatt det såkalte småkommunetilskuddet, vil det falle bort for den nye kommunen. Også endringer i strukturen på skatteinntektene, befolknings sammensetningen osv. vil kunne slå sterkt ut slik som inntektssystemet i prinsippet er bygget opp.

Utvalget har sett på hvilken endring man ville fått i overføringene dersom de kommunesammenslutninger utvalget foreslår ble gjennomført fra 1.1.1990 og dersom inntektssystemets prinsipper skulle legges til grunn.

På bakgrunn av at erfaring har vist at kommuner som står foran en kommunesammenslutning har en tendens til å vedta investeringsprosjekter og herunder bruke opp sine fondsmidler og ta opp store lån "i siste liten" før sammenslutningen, fikk utvalget ved mandatutvidelsen 23. desember 1988 også i oppgave å vurdere om det kunne være behov for å fastsette særskilte regler for økonomisk tilsyn med kommunene forut for en inndelingsendring. Det vises til pkt 2 i kap 8.

---

## **Kapittel 2** Sammendrag

### Kap 9 De økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag

De økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene som foreslås sammensluttet, er i det vesentlige omtalt i kap 8 og 7. Utvalget har imidlertid forutsatt at forslaget skal føre til større muligheter for god ressursutnyttelse, også økonomisk, i kommunene.

For staten vil den umiddelbare betydning ligge i at antallet kommuner i Norge reduseres med 17, dersom flertallets forslag blir gjennomført. De økonomiske konsekvensene avhenger i første omgang av hvorvidt og i hvilken utstrekning og på hvilken måte staten ønsker å kompensere de sammensluttede kommunene for den reduksjon i overføringene etter inntektssystemet som de nye kommuner vil få.

I kap 9 er også kort omtalt hvilken betydning endringene i kommunestrukturen kan tenkes å få for de statlige administrative inndelingene.

---