

Dokumenttype	NOU 1986:7	Dokumentdato	1986-02-06
Tittel	Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke		
Utvalgsleder	Buvik Martin		
Utgiver	Kommunal- og arbeidsdepartementet		
Oppnevnt	1984-07-06	Sider	120
Kapittel	V - Utvalgets vurderinger og forslag		
	1 Generelt		
	1.1 Innledning		

Verken små eller store kommuner, eller endringer i eksisterende kommuneinndeling generelt, er noe mål i seg selv. Det er heller ikke noe mål i seg selv å opprettholde en bestemt kommuneinndeling bare fordi den engang er etablert. De opprinnelige kommunegrensene ble bestemt ut fra ganske andre forutsetninger enn dagens. De endringer av grensene, opprettelse av nye kommuner, utvidelser og sammenslutninger som gjennom årene har funnet sted, har alle vært forårsaket av endrede forutsetninger og ut fra hensynet til de mennesker som bor i de angjeldende områder.

Når man skal drøfte endringer i kommuneinndelinger i byområder som består av to eller flere kommuner, må derfor utgangspunktet være: Er dagens kommuneinndeling hensiktsmessig og tjenlig for befolkningen ut fra dagens forutsetninger? Kan det oppnås fordeler for befolkningen ved å endre kommuneinndelingen i området? Kan slike endringer medføre at de aktuelle oppgaver lettere kan løses og slik at de tilgjengelige ressurser blir bedre utnyttet og derved gi servicemessige og andre fordeler for befolkningen i hele det området som på mange måter hører sammen og funksjonerer som en helhet selv om det er delt med kommunegrensene? Og sist, men ikke minst: Kan endringer i kommuneinndelingen foretas uten at "nærheten" mellom det man litt upresist kan kalle "de styrte og de styrende" tapes? Med andre ord; kan de "nær-demokratiske" fordeler i de små enheter bevares og eventuelt styrkes om to eller flere kommuner i området slås sammen?

Utvalget har tatt utgangspunkt i disse problemstillinger og lagt dem til grunn for de vurderinger og konklusjoner som utvalget legger fram i denne utredning.

I utvalgets mandat uttaler Kommunaldepartementet blant annet at det nå er "nødvendig å finne fram til rasjonelt sett mer tjenlige løsninger for samtlige tettstedsområder med byer med trange eller på annen måte uhensiktsmessige grenser". Og det heter videre at det er som et "foreløpig skritt i denne retning" at dette utvalg er oppnevnt "for nærmere vurdering av forholdene vedrørende Larvik, Tønsberg og Horten med omliggende kommuner i Vestfold fylke, hvor problemene i forbindelse med nåværende inndeling synes å være særlig påtrengende."

I samsvar med dette er det de konkrete forhold i Vestfold som utvalget drøfter i denne utredning. Utvalget antar imidlertid at de generelle betraktninger og synsmåter som her presenteres, i stor utstrekning vil kunne anvendes i andre byområder der forholdene er tilsvarende dem i de aktuelle byområder i Vestfold.

Kapittel	V - Utvalgets vurderinger og forslag
	1 Generelt
	1.2 Erfaringene fra andre byområder

I kapittel II, pkt 2, har utvalget redegjort for de retningslinjer som Stortinget for snart 25 år siden trakk opp for revisjon av

kommuneinndelingen i byområder. Som nevnt trakk Stortinget den hovedkonklusjon at partielle byutvidelser i alminnelighet ikke framstiller seg som noen brukbar løsning, og at slike bare må være unntak som kan komme på tale i helt spesielle tilfelle. Stortinget gikk inn for at kommuneinndelingsspørsmålene i byområder ble søkt løst ved full sammenslutning av en bykommune og en eller flere av byens omegnskommuner der forholdene ligger til rette for det.

Erfaringene fra de sammenslutninger som ble foretatt etter disse retningslinjer er stort sett entydige og positive. Utviklingen i de 15 - 20 år som er gått siden sammenslutningene fant sted, har vist at det medførte store og åpenbare fordeler å få planlegging og utbygging i de aktuelle områder inn under en kommunal ledelse. Disponering av arealene til utbyggingsformål har kunnet foretas ut fra en helhetsvurdering der hensynet til bosettingen og andre faktiske forhold i et naturlig sammenhengende område har vært avgjørende. Man har sluppet de økonomiske og andre sidehensyn som erfaringsmessig alltid gjør seg gjeldende og som ville ha påvirket både arealdisponering og utbyggingsmønster om den tidligere kommuneinndeling i området var blitt opprettholdt.

Det må også med stor sikkerhet antas at utbygging av vann- og avløpsordninger, skoler, barnehager og organisering av teknisk service m.v., har kunnet foretas mer rasjonelt og økonomisk enn det som ville ha vært mulig om oppgavene skulle vært delt mellom to eller flere kommuner.

Kapittel V - Utvalgets vurderinger og forslag
 1 Generelt
 1.3 Ressurs- og arealdisponeringsspørsmålet
 og jordverninteressene

Som nevnt under kap. II, pkt 5, er ressurs- og arealdisponeringsspørsmål kommet sterkt i forgrunnen i løpet av 1970- og 1980-årene. Hensynet til jordvern, naturvern trafikkmiljø, nærmiljø, bekjempelse av forurensninger, rekreasjon og friluftsliv veier meget tungt i all planlegging og utbygging.

Et forhold som gjelder generelt for de fleste innklemte byer, er at de nærmest omliggende arealer er jordbruksarealer av meget høy kvalitet. Partielle byutvidelser vil da med stor sikkerhet medføre et sterkt press mot disse arealer til utbyggingsformål, noe utvalget finner uheldig. Full sammenslutning av kommunene vil gi bedre muligheter for at det ved planleggingen kan tas hensyn til jordverninteressene, og dessuten også til miljø- og trivselsinteresser. En full sammenslutning vil således redusere muligheten for interessekonflikter i og med at særinteresser bedre kan ivaretas.

Dette kommer klart til uttrykk i Vestfold fylkeslandbruksstyres enstemmige vedtak 11 mars 1985 der det bl.a heter at "fylkeslandbruksstyret vil, ut fra jord- og skogbruksinteressene, sterkt fraråde partielle byutvidelser som en løsning for nevnte byers arealproblemer, da landbruksarealene vil bli sterkt skadelidende ved slike byutvidelser. Fylkeslandbruksstyret vil uttale at en endring av kommuneinndelingen (kommunesammenslutninger) synes å være det eneste realistiske alternativ for å bedre arealsituasjonen for de nevnte byer."

Utvalget deler fylkeslandbruksstyrets oppfatning og antar at en sammenslutning av kommuner vil gjøre det lettere å løse arealkonfliktene mellom utbyggings- og jordverninteressene i området. Utvalget mener at ved sammenslutning av kommuner i byområder vil man oppnå en samlet disponering av arealene som har klare fordeler for hele området, idet området vil kunne oppnå totalt sett bedre planløsninger som igjen vil medføre gevinster på andre områder.

Utvalget vil også peke på at etter den nylig vedtatte plan- og bygningslov, vil det stilles større krav til arealplanleggingen, idet

kommuneplanens arealdel vil få direkte rettsvirkninger.

Kapittel V - Utvalgets vurderinger og forslag

1 Generelt

1.4 Interkommunalt samarbeid

Trange kommunegrenser og kommunegrenser som ofte på en unaturlig og irrasjonell måte deler sammenhengende boligområder, har tvunget fram en lang rekke samarbeidsavtaler mellom byene og de omliggende kommuner.

Samarbeidsavtaler har vært et alternativ til kommuneutvidelser/-sammenslutninger, og det er ikke tvil om at en ved samarbeid har kunnet løse mange av de problemer som er oppstått. Det er imidlertid klart at det er begrensninger for hvilke oppgaver en kan løse gjennom samarbeidsavtaler, og de beste løsninger får en ofte heller ikke.

Den viktigste oppgaven i et byområde er, som nevnt foran, løsningen av ressurs- og arealdisponeringsspørsmål. På dette området er det vanskelig å få til fullgode løsninger ved samarbeidsavtaler. En kan nå fram til avtaler så langt alle kommuner tjener på det, men heller ikke lenger. Den vesentligste fordel ved kommunesammenslutningene i byområder i 1964 og 1965, var at arealene heretter ble sett i sammenheng, og at arealdisponeringen ble foretatt ut fra en samlet vurdering. Det vil ikke være vanskelig å finne eksempler på store byområder som idag ville ha sett helt annerledes ut om det ikke hadde skjedd en kommunesammenslutning.

Utvalget er enig i det som sies i mandatet at erfaringsmessig "har det vist seg å være meget vanskelig gjennom interkommunalt samarbeid å oppnå felles avklaring av den framtidige strukturutvikling for et sammenhengende byområde. Dette vesentlig som følge av interessemotsetninger mellom vedkommende kommuner bl.a når det gjelder fordelingen av skatteytene gjennom boligbygging - en fordeling som selvsagt ofte kan ha avgjørende innvirkning på kommunenes inntektsforhold. Frivillig samarbeid om byregional boligprogrammering er da heller ikke hittil kommet særlig utover idestadiet."

Utvalget har drøftet mulige andre løsninger, blant annet det som er reist av fylkeslandbruksstyret i Vestfold om regional arealplanlegging over kommunegrensene. Utvalget kan ikke se at dette er noen farbar vei. Regionplanleggingen førte i sin tid ikke fram fordi virkemidlene, beslutningsmyndighet og økonomi for gjennomføring av lokale tiltak ligger hos kommunene. Utvalget antar at det fortsatt vil være slik, og at det ikke vil være noen fordeler med å endre på dette forhold. Tendensen de senere år har også gått i retning av å overlate flere oppgaver til kommunenivået.

Et annet forhold som var framme i de drøftinger som gikk forut for kommunesammenslutningene i 1964 og 1965, var at en stor del av befolkningen i byområdene har sin arbeidsplass eller næring i byen, men bor i en omegnskommune. Vedkommende vil da gjennom sin stemmerett ha innflytelse eller medbestemmelse i bostedskommunen, men ikke i arbeidskommunen. Et byområde utgjør et felles bolig- og arbeidsmarked der kommunal politikk og kommunale avgjørelser griper inn i hverandre og har betydning for alle som bor og arbeider i området. Det gjelder blant annet viktige saksområder som kommunikasjon, trafikkavvikling, kultur- og fritidstilbud og ikke minst tiltaksarbeid og næringsutvikling som har fått stadig større betydning. Dette er oppgaver som krever en felles planlegging, politisk og administrativ organisering og ressursinnsats.

Andre ulemper ved samarbeidsavtaler er at de er tidkrevende å få istand og å praktisere. De skaper uklarhet med hensyn til besluttende organer ved at avgjørelsesmyndighet ofte må overføres fra formannskap og kommunestyre til interkommunale organer.

Kapittel V - Utvalgets vurderinger og forslag

1 Generelt

1.5 Naturvern- og friluftinteressene

Flere "inneklemt" byer har i dag ikke lenger tilstrekkelige arealer som er egnet til utbyggingsformål. Den knappe arealsituasjonen innvirker også i betydelig negativ grad på friluftinteressene. Primære arealbehov til boligbygging, næringsvirksomhet og offentlige formål, går på bekostning av friarealer og naturområder når alternative utbyggingsarealer ikke finnes innenfor kommunegrensene. I enkelte tilfelle har dette allerede gitt seg utslag i omreguleringer av friområder til utbyggingsformål - arealdisponeringer som sett ut fra friluft- og naturvern hensyn er uheldige, men likevel forståelige og isolert sett nødvendige for å opprettholde næringslivet i kommunen. Hvis denne utvikling fortsetter, vil det kunne få svært uheldige følger for innbyggernes bomiljø og trivselsforhold.

Ut fra en helhetsvurdering av friluft- og naturverninteressene i hele byområdet, mener utvalget at sammenslutning av to eller flere kommuner i slike områder, vil gi vesentlig bedre muligheter for en samfunnsmessig riktigere arealforvaltning, en bedre styring av ressursutnyttelsen og dessuten bidra til en jevnere fordeling av områdets goder.

Kapittel V - Utvalgets vurderinger og forslag

1 Generelt

1.6 Helse- og sosialtjenesten

I møter med kommunenes representanter er det overfor utvalget blitt hevdet at store kommunale enheter øker avstanden mellom kommunens ledelse - politikere og administrasjon - og befolkningen. Dette er en svakhet ved de store enheter, hevdes det. I en mindre kommune kjenner kommunens ledelse og befolkningen hverandre og saker kan lettere løses. Dette gjelder spesielt innenfor helse- og omsorgstjenesten.

Utvalget er enig i dette. Utvalget vil imidlertid peke på at det her er tale om en svakhet ved store kommunale enheter som i vesentlig grad kan avhjelpes ved en bedre tilpasset organisering av det kommunale hjelpe- og omsorgsapparat.

Kommunene er gjennom den nye planleggingslov for helse- og sosialtjenesten, som trådte i kraft 1 januar 1984, pålagt å utarbeide en plan for sosiale tjenester og helsetjenester. Fra 1 april 1984 er kommunene pålagt ansvaret for at befolkningen har et tilbud av legetjenester, almenpraktikere og fysioterapitjenester.

Ved behandlingen av stortingsmeldingen om sykehjemmene i en desentralisert helsetjeneste våren 1985, regnet Stortinget med at disse planene blant annet må omfatte en helhetlig eldreomsorg med vekt på åpen omsorg og der sykehjemmene anses som det siste ledd i en omsorgs- og tiltakskjede. De rullerende planer for eldreomsorgen i kommunen forutsettes å omfatte boligtiltak, transporttjenesten, utbygging av lokale tjenester og kontaktskapende tiltak, hjelpeordninger i hjemmene, hjemmesykepleien og legetilsyn, avlastningstiltak, eldresentra, aldershjem og sykehjem. Det ble videre presisert i Sosialkomiteens innstilling at kommunene også må ha ansvar for at sykehjemmene får kontakt med og inngår som en naturlig del av nærmiljøet.

De retningslinjer som her er trukket opp forutsetter at helse- og sosialtjenesten og tiltakene overfor eldre, planlegges og bygges ut i sammenheng og etter et desentralisert mønster, samordnet med en rekke andre

tiltak som kommunene har ansvaret for. Mange av de større kommunene har allerede satt i gang arbeidet med å desentralisere helse- og sosialtjenesten.

Utvalget mener at det nok vil være lettere å bygge ut en desentralisert helse- og sosialtjeneste i byområder om man kan se de ulike deler av området i sammenheng uavhengig av de eksisterende kommunegrenser. De tilgjengelige ressurser vil derved kunne utnyttes bedre og kan gjøre det lettere å få til en bedre samordning mellom utbyggingen av en desentralisert helse- og sosialtjeneste og de øvrige nærmiljøtiltak, slik som Stortinget har forutsatt.

Utvalget finner ikke grunn til å gå mer i detaljer om disse spørsmål. Det en ønsker å understreke er at kommunen kan organisere både sin administrasjon og sin politiske nemndstruktur slik at avstanden mellom kommunens ledelse og befolkningen reduseres. Dette er som nevnt allerede gjort en rekke steder når det gjelder helse- og omsorgstjenesten, og det kan også gjøres når det gjelder andre kommunale serviceoppgaver. Utvalget kan i denne forbindelse også vise til den utredning som et underutvalg av Hovedkomiteen for lokalforvaltningen la fram i november 1985, om desentralisering til underkommunalt nivå (kommunedelsforvaltning).

Kapittel V - Utvalgets vurderinger og forslag

1 Generelt

1.7 Økonomi og organisasjon

Som nevnt under kap. II har kommunene i løpet av de siste 10-20 år, stadig fått nye oppgaver samtidig som de "gamle" oppgavene har økt i omfang. Det er grunn til å anta at denne utvikling vil fortsette i årene framover. Det er videre grunn til å anta at ressurstilførselen til kommunesektoren i alle tilfelle vil kreve at det stilles økende krav til økonomisk planlegging og økonomistyring i kommunene. Det nye inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner trekker i samme retning. Målsettingen er at den enkelte kommune skal få friere hender til å anvende de tilførte midler på en slik måte at de lokale forhold blir lagt til grunn og de lokale interesser ivaretatt i større utstrekning enn det som var mulig med de tidligere sektortilskudd.

Denne generelle målsetting gjelder selvsagt i alle typer kommuner, uavhengig av størrelse. I byområder hvor kommunegrensene deler sammenhengende områder, vil det imidlertid være vanskelig å få til de beste løsninger, fordi de involverte kommuner naturlig nok vil legge sine egne kommunale interesser til grunn og ikke i samme grad ivareta helhetsinteressene.

Det vil også uten tvil være både økonomiske og rasjonaliseringsmessige gevinster å hente ved at en får en kommunal administrasjon for et byområde enn om man skal opprettholde og bygge ut to eller flere administrasjoner i og for det samme område. I mange tilfeller blir heller ikke den geografiske avstand til kommuneadministrasjonen større, da omegnskommuner ofte har sin administrasjon i eller like ved vedkommende by, slik tilfellet til dels er i de aktuelle byområder i Vestfold.

Også når det gjelder drift og nyanskaffelser vil det være åpenbare fordeler med en kommunal enhet i området. Man må regne med at EDB og andre teknologiske hjelpemidler vil bli tatt i bruk i økende utstrekning og at såvel anskaffelse og driftsopplegg for slikt utstyr vil kunne skje mer rasjonelt i en kommunal enhet framfor i flere, Avansert EDB-utstyr bidrar dessuten til å knytte kommunens administrasjon nærmere sammen. Man kan således lettere desentralisere deler av administrasjonen uten at det reduserer effektiviteten.

Generelt kan det utvilsomt sies at det i svært mange kommuner er behov for en grundig vurdering og gjennomgang av den kommunale organisasjon og drift på en rekke felter med sikte på en mer effektiv utnyttelse av

ressursene slik at befolkningen kan få en enda bedre service. Utvalget vil presisere at disse synspunkter gjelder generelt, og ikke spesifikt er myntet på de angjeldende kommuner i Vestfold.

Utvalget vil presisere at organisasjonsendringer og en vurdering av den kommunale drift ikke bør forutsette oppsigelser, selv om det skulle vise seg at man enkelte steder har flere ansatte enn man behøver. Endringer må skje over tid og tilpasses naturlige flyttinger som de det gjelder kan akseptere og ved naturlig avgang.

Utvalget kan i denne forbindelse vise til det arbeid som ble gjort i Sandefjord kommune i forbindelse med sammenslutningen med Sandar i 1968.

Endelig vil en kommunal enhet gi grunnlag for en styrket økonomisk langtidsplanlegging i området. Dessuten vil man kunne oppnå en økonomisk utjevning i områder hvor innbyggerne innenfor de eksisterende kommunegrenser bidrar noenlunde likt til fellesskapet, men hvor det de får igjen er ulikt på grunn av lite hensiktsmessige kommuneinndelinger.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.1 Horten-området
- Geografiske forhold og arealsituasjonen

Horten ble i 1859 skilt ut fra Borre kommune og dannet egen bykommune. Det er senere foretatt mindre justeringer av grensen mot Borre, slik at Hortens areal nå utgjør 7,2 km². Horten kommune omslutes av Borre på alle kanter bortsett fra mot Oslofjorden, og tilsammen utgjør de to kommuner et naturlig geografisk område. Borre kommune er 61,6 km² og arealmessig vil det bety lite om Horten og Borre slås sammen, sett fra den største kommunes side. Den nye kommunen vil etter en sammenslutning få et samlet areal som er vel 11 pst større enn det den største kommunen er i dag.

Pr 1. januar 1984 hadde Borre et folketall pr km² på 144, mens det tilsvarende tall for Horten var 1.794. For Horten-Borre vil folketettheten være 316 personer pr km². Til sammenligning kan nevnes at folketettheten for Vestfold fylke er ca 84 personer pr km², mens det for Sandefjord er ca 300 personer pr km². Hortens areal er i dag i det vesentlige utbygd. Boligmassen består for en stor del av eneboliger og rekkeus som utgjør ca 4.250 av ialt 5.500 boligenheter. Kommunen har forsøkt å bevare sitt særpreg ved småhusbebyggelse. Med det boligbehov kommunen vil ha i de nærmeste år for å opprettholde en befolkningssmengde på ca 13.000, vil kommunen ikke ha utbyggingsarealer etter 1988, og allerede i 1987 vil det komme en sterk reduksjon i boligbyggingen som følge av knapphet på arealer. Horten har bevart enkelte grønt- og friområder som ikke ønskes brukt til utbygging. Slik utbyggingen er foretatt i Horten og det nærmeste omland, ser utvalget det slik at utbyggingen helt vil stanse opp mot slutten av 1980-årene. Tettbebyggelsen rundt Horten er tildels lagt helt opp til kommunegrensen. Grensen mellom de to kommuner deler den sammenhengende tettbebyggelsen. En slik grense fører til at de to kommuner i større utstrekning enn vanlig, vil måtte samarbeide om løsninger av kommunale oppgaver i disse områdene. Grenser som deler sammenhengende, utbygde områder vil også kunne medføre forskjellsbehandling for de personer som bor der, avhengig av i hvilken kommune de bor.

Horten kommunes behov for utbyggingsarealer i årene som kommer, kan ikke dekkes innenfor de nåværende grenser. Sanering av eldre bebyggelse for å gi rom for nybygging vil kunne gi visse arealreserver. De arealer som kan skaffes til veie på denne måten vil imidlertid være svært begrensede og kun egnet til å avhjelpe helt prekære behov.

For ikke helt å stagnere er kommunen avhengig av nye utbyggingsområder av en viss størrelsesorden. Horten har ved omregulering av friområder til

utbyggingsformål fått frigjort noe areal. Miljøvernavdelingen i Vestfold har pekt på at slik omregulering er uheldig sett fra friluftts- og naturvern hensyn. Totalt utgjør frilufttsarealene innenfor kommunegrensene ca 560 da., hovedsaklig fordelt på 4 områder med Vollen-Hortenskogen som det største med ca 240 da. I tillegg kommer mindre parker og lekeplasser - til sammen ca 200 da., samt idrettsanlegg på ca 140 da. Miljøvernavdelingen i Vestfold understreker at en utbygging av de få gjenværende friluftsområdene i Horten kun vil gi kommunen en kortvarig arealgevinst, og som vil være svært uheldig når det gjelder innbyggernes bomiljø og trivsel.

Borre kommune har et samlet areal på ca 61.6 km² hvorav ca 50 pst utgjør dyrket eller dyrkbar mark. Jordvern hensyn setter derfor klare begrensninger i tilgangen på utbyggingsarealer. Kommunen har selv anslått å ha utbyggingsarealer for de neste 20 år dersom det skal nyttes uproduktivt eller annet areal med lav bonitet. Kommunen har i de senere år lagt ut et industrifelt, Langmyra, med et brutto areal på ca 140 da, hvorav ca 30 da nå er disponert.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.1 Horten-området
- Befolkningsstrukturen

I fylkesplanen for Vestfold for 1984 heter det at bykommuner med arealknapphet i perioden 1980-82 hadde en tilbakegang i befolkningen. Dette var spesielt merkbart i Tønsberg og Horten. Dersom de inneklemt byene ses i sammenheng med de respektive forstadskommuner over de seneste år, er bildet mer balansert. Dette er imidlertid ikke tilfelle for Horten og Borre som selv om de ses i sammenheng har en befolkningsnedgang i løpet av den siste 20-årsperioden.

Den prognoserte utvikling viser en nedgang for Horten i det samlede folketall fram til år 2000 på 783 personer, mens Borre for tilsvarende periode har en økning på 1.095 personer, hvilket gir en netto økning for området på 312 personer. Med den skjeve aldersfordeling som er i Horten med en prosentvis høy andel av personer over 66 år, vil en sammenslutning med Borre gi en mer balansert aldersfordeling sett i relasjon til samme grupper i Vestfold fylke og landet forøvrig.

Borre kommune har hatt en sterkere befolkningsutvikling enn det prognoserte i 1980-årene idet kommunen i dag har et folketall på 8.940, et tall som ifølge prognosene først skulle nås rundt 1990. For Hortens vedkommende har ikke befolkningsnedgangen vært så stor som prognosert. Befolkningsøkningen i Borre kommer imidlertid i stor utstrekning fra Horten.

En skjev alderssammensetning slik det er Horten i dag kan medføre at kommunen må prioritere oppgaver på en annen måte enn det som vil være naturlig i en større kommunal enhet. Dette kan få uheldige virkninger for området som helhet.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.1 Horten-området
- Felles bolig- og arbeidsmarked

I fylkesplanen for Vestfold heter det i kapitlet om befolkning og bosetting, vedtakets punkt 1.1.4:

"Kommuner med felles bolig- og arbeidsmarked bør snarest samordne sin planlegging. De kommuner, som er gjensidig avhengig av hverandre, anmodes om å arbeide mot varig løsning av kommuneinndelingsproblemet i Larvik-, Tønsberg-, Hortendistriktet, eventuelt ved kommunesammenslåing."

Horten og Borre kommuner utgjør et slikt felles marked. Horten har størstedelen av arbeidsplassene mens Borre har utbyggingsmuligheter i boligsektoren. Framtidig bosetting vil da hovedsaklig måtte finne sted i Borre.

En oversikt over antall personer over 16 år etter bosteds- og arbeidskommune (fra 1980), viser at av i alt 5.005 yrkesaktive i Horten kommune, arbeider 3.753 i Horten kommune og 263 i Borre kommune. Av i alt 3.301 yrkesaktive i Borre kommune arbeider hele 1.454 i nabokommunen Horten og kun 824 i Borre kommune.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.1 Horten-området
- Interkommunalt samarbeid

Horten kommune har idag 49 samarbeidsavtaler med andre kommuner. Mellom Horten og Borre er det 41 samarbeidsavtaler, hvorav 29 der de to kommuner er eneste deltakere.

13 av ordningene gjelder undervisning, 13 gjelder helsevesen og sosiale formål og 14 gjelder utbygging/tekniske anlegg. En sammenslutning av de to kommuner vil etter det utvalget kan se, overflødiggjøre ca 29 av i alt 49 samarbeidsordninger.

Fylkeslandbrukssjefen i Vestfold peker i innstillingen til fylkeslandbruksstyret på at bruken av arealressursene er en meget viktig faktor ved eventuelle endringer av kommunegrenser/kommuneinndelinger. Videre sies det:

"I tillegg til grensejustering/endring av kommuneinndelinger er interkommunalt samarbeid en måte å løse disse spørsmålene på. Det viser seg imidlertid at interkommunalt samarbeid har vanskelig for å gi seg utslag i positive tiltak på arealsiden, og forhandlinger kan være tidkrevende.

Stort sett er det slik at forhandlinger som har vært ført mellom bykommunene og landskommunene, ikke har løst bykommunens arealproblemer. Det som har skjedd, er visse partielle byutvidelser ..."

Av et notat utarbeidet av Miljøavdelingen hos fylkesmannen i Vestfold framgår det at vann og renovasjon i de to kommuner er ordnet tilfredsstillende med et samarbeid over kommunegrensene, mens situasjonen er mer uklar når det gjelder avløp. Selv om de to kommunene har utarbeidet en felles avløpsplan, er saken stilt i bero og synes vanskelig å løse idet det hittil ikke er oppnådd enighet om kostnadsfordelingen.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag

- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.1 Horten-området
- Mulige alternativer

Utvalget mener det er nødvendig å finne en snarlig løsning på Horten kommunes arealsituasjon, De to alternativer som foreligger er en byutvidelse for Horten mot Borre eller en sammenslutning av de to kommuner.

Utvalget anser ikke en partiell utvidelse av Horten kommunes grenser å være noen god måte å løse Hortens arealproblemer på. Utvalget er enig med fylkeslandbruksstyret i Vestfold, som i sitt vedtak av 11 mars 1985 blant annet uttalte:

"Fylkeslandbruksstyret vil, ut fra jord- og skogbruksinteressene, sterkt fraråde partielle byutvidelser som en løsning for nevnte byers arealproblemer, da landbruksarealene vil bli sterkt skadelidende ved slike byutvidelser.

Fylkeslandbruksstyret vil uttale at en endring av kommuneinndelingen (kommunesammenslutninger) synes å være det eneste realistiske alternativ for å bedre arealsituasjonen for de nevnte byer."

Også miljøvernavdelingen hos fylkesmannen i Vestfold frarår partiell byutvidelse:

"En ensidig grenseutvidelse av Horten kommunes grenser på bekostning av tilgrensende arealer i Borre kommune vil ikke gi en varig løsning på Horten kommunes arealproblemer. I de direkte tilgrensende strøk er det bare Skavliområdet/Veierudåsen mot Falkensten i nordvest som kan anses som aktuelt utbyggingsområde ut fra friluft- og naturvern hensyn. Dette arealet utgjør ca 450 dekar. For å oppnå en tilfredsstillende arealsituasjon for Horten kommune må det derfor en mer omfattende grenseregulering til med tilsvarende reduksjon i handlefriheten for Borre kommune."

Utvalget mener at en sammenslutning av Borre og Horten kommuner vil gi mange fordeler for befolkningen i området.

Den befolkningsvekst i området som er forutsatt i fylkesplanen er avhengig av vekst i industrien og annen næringsvirksomhet. Det er derfor av avgjørende betydning at området foretar en samlet planlegging og tilrettelegging for en slik utvikling. Utvalget mener at dette best kan gjøres ved at det planlegges uavhengig av de nåværende kommunegrenser idet uhensiktsmessige kommunegrenser kan være med på å hemme en naturlig og nødvendig utvikling. Slik situasjonen er i dag, har Borre kommune potensielle utbyggingsarealer, mens Horten ikke har utbyggingsarealer av nevneverdig størrelse.

En sammenslutning av de to kommuner vil gi en kommune som i areal fortsatt vil være blant de minste i fylket. Avstanden fra torget i Horten til kommunens ytterkant vil ikke overstige ca 13 km (langs vei). Kommunen vil være godt utbygd og vil ikke få "utkantstrøk" i tradisjonell forstand. Den nye kommunen vil ha 5 tettsteder med Horten som det desidert største og da også som det naturlige handelssentrum slik det også er i dag for den alt overveiende del av området. Borre har ikke selv noe typisk handelssentrum. Horten vil således også i framtiden være det naturlige handelssentrum uavhengig av en eventuell sammenslutning.

Kommunikasjonsmessig er kommunene i dag godt utbygde med et godt vegnett og kollektivtransporttilbud All kommunikasjon ut fra Horten må - bortsett fra sjøverts - gå gjennom Borre kommune og således belaste Borres vegnett, mens all kommunikasjon sjøvegen må gå ut fra Horten som har havn og tollsted. Utvalget mener at det ut fra kommunikasjonsmessige forhold ikke kan være nevneverdige innvendinger mot en sammenslutning av de to kommuner.

I dette kapittels pkt 1.6 har utvalget pekt på at det innenfor helse- og sosialtjenesten bør være en klar målsetting å planlegge og bygge ut etter et desentralisert mønster, samordnet med en rekke tiltak som kommunen har ansvaret for. Borre kommune har flere tettsteder som skulle ligge til rette

for en slik desentralisert utbygging. Dette kan la seg gjøre innen alle sektorer der kommunen har ansvar. Ved en desentralisert utbygging vil nærmiljøene få et tilfredsstillende tilbud og man opprettholder den nærhet som ofte fryktes tapt når kommuner slutes sammen til større enheter. Sentrene vil på den måten også opprettholde selvstendige funksjoner og være en viktig del av den kommunale enhet.

En sammenslutning av de to kommuner vil gi en kommune som i areal og folketall vil ligge nær opptil Moss kommune på den andre siden av Oslofjorden.

En sammenslutning vil også gi en alderssammensetning i kommunen mer på linje med gjennomsnittet i landet.

Ved en sammenslutning av Horten og Borre vil antallet samarbeidsordninger reduseres fra 41 til 12. Utvalget ser klare fordeler i en slik reduksjon.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.1 Horten-området
- Konklusjon

Ut fra det som foran er anført vi utvalget gå inn for at området igjen blir en kommune slik det var før Horten ble skilt ut fra Borre i 1859.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.2 Tønsberg-området
- Geografiske forhold og arealsituasjonen

Tønsberg-området består av kommunene Tønsberg, Sem, Nøtterøy og Tjøme.

De utgjør tilsammen et areal på vel 203 km² med et folketall på ca 50.600. Av arealet er ca 61.000 da dyrket mark og ca 59.800 da produktiv skog.

Tønsberg har tatt i bruk alle disponible utbyggingsområder. Videre utbygging innenfor kommunens grenser vil måtte skje på bekostning av friluftsområder. Kommunen har i alt ca 600 da friluftsområder, hvorav Stenmalen-Byskogen med 365 da er det største. Dette området ligger langs bygrensen i nord og henger sammen med naturområdene nordover i Sem kommune. Det største området ligger dessuten i tilknytning til kommunens friluftsanlegg slik at boligbygging her ikke vil være hensiktsmessig.

Ut fra det boligprogram som Tønsberg og Sem kommuner har lagt opp til for de nærmeste år, har Sem og Tønsberg et årlig arealbehov på ca 300 da. Sem kommune synes å ha tilstrekkelige arealreserver til å kunne dekke dette, i alle fall for en tid framover.

Tønsberg er handelssenter for området. I byen er det bygd ut funksjoner som ikke bare dekker Tønsbergs behov, men også i stor grad omlandets. Tønsberg er det kommunikasjonsmessige knutepunkt for området. All ferdsel til og fra Nøtterøy og Tjøme - bortsett fra sjøverts - går gjennom Tønsberg kommune over kanalbroen.

Sem kommune har sin administrasjon hovedsakelig samlet i leide lokaler i

Tønsberg sentrum. Dette har ført til at befolkningen både i Sem og i Tønsberg får sine behov for kontakt med kommunale organer løst i Tønsberg sentrum. Sem kommune synes ikke å ha hatt behov for å bygge ut noe eget kommunalt sentrum utenfor Tønsberg slik både Nøtterøy og Tjøme har gjort. Det har heller ikke utviklet seg noe typisk handelssentrum i Sem kommune.

Som i andre byområder, er det i omegnskommunene vokst fram en tettbebyggelse rundt Tønsberg, helt opp til kommunegrensen. Grensen mellom Tønsberg og Sem ligger slik at den stedvis deler sammenhengende tettbebyggelse.

Utvalget mener at Tønsberg kommune nå er kommet i den situasjon at arealproblemen må finne sin løsning utenom byens nåværende grenser. Friluftsområdene bør ikke bygges ut, idet en slik utbygging bare vil gi kortsiktige løsninger og også antakelig virke uheldig på bo- og trivselsforholdene i kommunen.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.2 Tønsberg-området
- Befolkningsstrukturen

Tønsberg kommune har hatt en jevn nedgang i befolkningen de senere år mens omegnskommunene har hatt en svak vekst. I likhet med andre inneklemt byer har også Tønsberg en forholdsvis stor andel personer over 67 år. Fram til 1990 synes denne tendensen å ville øke, men etter 1990 antas denne aldersgruppens andel å gå noe ned. En så stor prosentvis del av eldre som Tønsberg har, vil nødvendigvis føre til en prioritering av ressurser til eldreomsorgen. Ser man området under ett er imidlertid bildet noe mer balansert og mer lik alderssammensetningen ellers i landet. Likevel er det slik at gruppen over 67 år fortsatt synes å være noe stor. Dette gjelder i enda større grad om man ser bare Tønsberg og Sem under ett. Alderssammensetningen blir her likevel mer balansert enn i Tønsberg alene.

I fylkesplanen for Vestfold for 1984 pekes det på at bykommuner med arealknapphet i perioden 1980-82 hadde en tilbakegang i befolkningen. Dette var spesielt merkbart i Horten og Tønsberg.

Utvalget mener at en balansert alderssammensetning er en vesentlig forutsetning for en naturlig utvikling i en kommune.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.2 Tønsberg-området
- Felles bolig- og arbeidsmarked

I Tønsberg fins ca 19,4 pst av alle arbeidsplassene i Vestfold fylke, mens byen har ca 4,6 pst av befolkningen i fylket. Kommunen har ialt ca 11.700 arbeidsplasser, men benytter selv bare 20 pst av dem. Det pendler således over 9.300 yrkesaktive inn til Tønsberg mer eller mindre daglig 30 pst av arbeidsplassene i Tønsberg benyttes av bosatte i Sem kommune mens 25 pst benyttes av bosatte i Nøtterøy kommune. Sem kommune har en egendekning på arbeidsplasser på ca 40-50 pst. De 4 kommunene i området utgjør således

et felles arbeids- og boligmarked og det er relativt liten utpendling fra området.

Den store innpendlingen til Tønsberg medfører en stor belastning på veg- og gatenettet i byen. Andre kommunale investeringer som vann og kloakk må også dimensjoneres for dette.

Forøvrig vises til fylkesplanvedtakets pkt 1.1.4 der det framholdes at kommuner med felles bolig- og arbeidsmarked snarest bør samordne sin planlegging. I samme vedtak er også Tønsberg-området - i likhet med Horten- og Larvikdistriktet - spesielt nevnt som kommuner som er gjensidig avhengig av hverandre og som anmodes om å arbeide mot en varig løsning av kommuneinndelingsproblemet, eventuelt ved kommunesammenslutning.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.2 Tønsberg-området
- Interkommunalt samarbeid

I Tønsberg-området er det et utstrakt samarbeid mellom kommunene. Tønsberg kommune har 26 samarbeidsavtaler der også Sem kommune er med, men bare 2-3 avtaler der bare Sem er med. Av samarbeidsordningene i området er det bare 2-3 der ikke Tønsberg deltar og 5 som ikke Nøtterøy er med i. Tønsberg har ingen samarbeidsordninger der bare Nøtterøy kommune er med.

Av det totale antall samarbeidsordninger er det 7 som vedrører utbyggings- og boligprosjekter (inkl. VAR-sektoren, brann og oljevern m.v), 12 som gjelder helsevesen og sosiale oppgaver og 9 som gjelder undervisning.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.2 Tønsberg-området
- Mulige alternativer

Som nevnt foran, mener utvalget at Tønsberg er kommet i den situasjon at kommunens arealproblemer bare kan løses utenfor byens grenser.

Utvalget er kommet til at en partiell byutvidelse for Tønsberg ikke vil være noen god løsning, og viser til det som er anført om dette under vurderingen av Horten og Borre.

Utvalget har vurdert de øvrige mulige alternativer som kan løse Tønsbergs arealproblemer.

Alt. I. Det mest omfattende alternativ er å slutte sammen alle 4 kommunene i området.

Det ville gi en kommune på vel 203 km² med et folketall på ca 50.600. Tønsberg er idag det naturlige senter for området med de tradisjonelle byfunksjoner. De fire kommuner utgjør et felles bolig- og arbeidsmarked. Tønsberg er også det kommunikasjonsmessige knutepunkt for området.

Kommunenes innbyrdes avhengighet kommer også til uttrykk i de mange interkommunale samarbeidsordninger som er etablert for å ta seg av oppgaver som i en sammensluttet kommune ville bli løst på vanlig måte.

Behovet for en samordnet planlegging er klart tilstede.

Alle disse forhold kunne tale for å velge det mest vidtgående alternativ.

Når utvalget likevel er kommet til at det ikke vil foreslå dette, er det i første rekke fordi Nøtterøy og Tjøme kommuner neppe har særlige arealreserver å bidra med til å løse Tønsbergs arealproblemer. Selv om Nøtterøy og Tjøme ble tatt med i en sammenslutning, ville den videre utbygging i området likevel måtte skje i Sem kommune og da i første rekke nordover mot Ramnes. Det er videre lagt vekt på at Nøtterøy og Tjøme er et sammenhengende øydistrikt

Alt. II. Utvalget har videre vurdert en sammenslutning av Tønsberg, Sem og Nøtterøy kommuner, der Tjøme kommune holdes utenfor. En slik sammenslutning vil gi en kommune på vel 166 km² med et folketall på 47.000 og en folketetthet på ca 284 innb/km². Nøtterøy kommune har imidlertid ikke i samme grad som Sem, særlig betydelige utbyggingsarealer. Dessuten ville en rekke samarbeidsordninger som Tjøme kommune har med bl.a. Nøtterøy kommune, måtte opprettholdes. Dette gjelder i særlig grad oppgaver som Tjøme er nødt til å løse, men som kommunen vanskelig kan make alene. Utvalget finner det også lite naturlig å behandle Nøtterøy og Tjøme på forskjellig måte ved at en av kommunene tas med i en sammenslutning mens den andre holdes utenom, sålenge ingen av kommunene i særlig grad kan bidra til å løse Tønsbergs arealproblemer.

Alt. III. Endelig har utvalget vurdert alternativet sammenslutning av Tønsberg og Sem. Dette vil gi en kommune med ca 30 000 innbyggere og et areal på 105,6 km² og ved en folketetthet på ca 286 innb/km², nær opp til eksempelvis Sandefjord med ca 300 innb/km².

Tønsberg har til nå prioritert boligutbygging på de små arealene kommunen har hatt til rådighet. Dette har bl.a medført at trafikkplanleggingen er blitt skadelidende. Ved en sammenslutning av Tønsberg og Sem kommuner vil man lettere kunne få til en rasjonell trafikkplanlegging, noe som vil være helt nødvendig for å løse trafikkproblemene i området. Med Tønsberg som senter både kommunikasjonsmessig, kulturell og næringsmessig sier det seg selv at omegnskommunene belaster gate- og vegnettet i byen. En videre ekspansjon i Nøtterøy og Tjøme er også avhengig av at trafikkproblemene kan løses idet all kommunikasjon til disse kommuner (bortsett fra sjøverts) går gjennom Tønsberg over kanalbroen. Ved en sammenslutning av Tønsberg og Sem kommuner, vil utvalget anta at en ringveg som tar en betydelig del av trafikken vekk fra sentrumsområdene, lettere kan la seg realisere. Dette vil også kunne øke mulighetene for ekspansjon i området.

Fylkesplanens intensjon om at kommuner med felles bolig- og arbeidsmarked snarest må samordne sin planlegging kan vanskelig la seg gjennomføre i Tønsberg uten en endring i den kommunale inndeling. En sammenslutning av Tønsberg og Sem vil by på klare fordeler idet de hovedsakelig utgjør et fastlandsområde som bør planlegges under ett.

Som nevnt foran er det i første rekke Sem kommune som har ennå ubebygde arealer. Sem kommune synes å ha tilstrekkelige arealreserver til å dekke begge kommuners behov i overskuelig framtid, og ved å få areal- og ressursplanleggingen samordnet under en kommunal ledelse, skulle det være gode muligheter for en positiv utvikling i området.

En sammenslutning av Tønsberg og Sem kommuner vil imidlertid føre til at de fleste samarbeidsordningene vil måtte opprettholdes og at bare 2-3 bortfaller. På den annen side vil man likevel oppnå en viss forenkling i og med at antallet deltagende parter reduseres.

Utvalget mener at en kommunegrense som deler en sammenhengende tettbebyggelse er uheldig. Denne situasjonen har man mellom Tønsberg og Sem kommuner. Ved å slutte kommunene sammen vil man straks kunne fjerne de muligheter for forskjellsbehandling av innbyggerne etter bosted, som slike kommunegrenser ofte medfører.

Ved en sammenslutning av Tønsberg og Sem vil man få en kommune som hovedsakelig er en fastlandskommune. Riktignok ligger den del av Kalnes-området som tilhører Tønsberg på Nøtterøy, og Husøy som tilhører Sem kommune har kun fastlandsforbindelse via Nøtterøy, men utvalget har ikke funnet grunn til å gå inn på disse spørsmål, og viser til det som er sagt

under kapittel I.

-
- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.2 Tønsberg-området
- Konklusjon

På bakgrunn av det som foran er anført foreslår utvalget at Tønsberg og Sem sluttes sammen til en kommune.

-
- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.3 Larvik-området
- Geografiske forhold og arealsituasjonen

Larvik-området består av bykommunene Larvik og Stavern og omlandskommunene Hedrum, Tjølling og Brunlanes. Området utgjør tilsammen ca 530 km² og har en befolkning på ca 36.000 innbyggere. Av arealet er ca 77.500 da dyrket mark og ca 270.000 da produktiv skog av varierende bonitet. Begge bykommunene har knapphet på utbyggingsarealer.

Larvik kommune har en rekke sentrumsfunksjoner for området. Kommunikasjonene i området går til og fra Larvik. Kommunene Brunlanes og Hedrum har begge sine kommuneadministrasjoner i eller like ved Larvik sentrum. Det må antas at Larvik også i framtiden vil være det naturlige sentrum for befolkningen i området uavhengig av hvordan kommunegrensene trekkes.

Innenfor Larvik kommunes grenser er nå det meste av mulige utbyggingsområder disponert. Ny utbygging må skje enten ved fortetting i eksisterende boområder eller ved sanering av eldre bebyggelse. Det totale friluftareal i Larvik utgjør ca 1.600 da., hvor også Hedrums del av det statlige friluftsområdet rundt Farriskilen inngår. De største friluftsområdene er foruten Farriskilen med ca 800 da., Bøkeskogen med ca 300 da og Tagtvedt med 260 da.

Larvik kommune har i løpet av de siste 50 år fått seg tillagt ialt ca 2.300 da landområde, hovedsaklig ved å ekspandere nordover i Hedrum kommune. Bortsett fra noen mindre områder er det nå ikke lenger arealer for bygging i Hedrum som kan nyttiggjøres uten at flere kommuner går sammen om å bære omkostningene ved tilretteleggingen, p.g.a ugunstige terrengforhold som medfører relativt store utbyggingskostnader. Alternativet vil antakelig være å bygge ut friluftsområder. Tettbebyggelsen i Larvik er ikke avgrenset av kommunegrensene, men strekker seg naturlig ut over omegnskommunene og henger nærmest sammen med den største tettbebyggelsen i Hedrum kommune.

I Stavern kommune er nå alle utbyggingsområder tatt i bruk. Det er søkt om å få bygge i sikrede friområder, men dette er foreløpig ikke tillatt. Kommunen har ca 500 da friluftsområder, hovedsaklig øyer, og det sier seg selv at utbyggingen her bare gir kortsiktige og lite gode løsninger på Staverns arealproblemer.

Begge bykommunene er kommet i den situasjon at arealproblemene nå må finne sin løsning utenfor kommunenes grenser.

-
- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.3 Larvik-området
- Befolkningsstrukturen

Larvik kommune har hatt en jevn nedgang i folketallet de senere år. Denne tendensen er også prognosert å fortsette. Kommunen har en forholdsvis stor andel av personer over 67 år, en tendens som også synes å ville fortsette i tiden framover. De andre kommunene i området har hatt en jevn økning i befolkningen, og har også en mer balansert alderssammensetning enn Larvik. Alle fem kommuner sett under ett har en svak vekst i folketallet. Utvalget er oppmerksom på at man i de såkalte inneklemt byer ofte får en alderssammensetning som fraviker noe fra den vanlige fordeling. Dette kommer bl.a av at unge mennesker i etableringsfasen gjerne flytter ut i en av omegnskommunene, som har boligarealer å tilby. De eldre blir igjen i byen. Denne tendens er også trukket fram i fylkesplanen for Vestfold av 1984, der det vises til at bykommuner med arealknapphet i perioden 1980-82 hadde tilbakegang i befolkningen. Dersom de inneklemt byene blir sett i sammenheng med omegnskommunene er bildet noe mer balansert.

-
- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.3 Larvik-området
- Felles bolig- og arbeidsmarked

De fem kommunene i Larvik-området utgjør et felles bolig- og arbeidsmarked.

Bare 15% av de yrkesaktive har sin arbeidsplass i en annen kommune utenfor området. Samtidig har de 4 kommunene, Brunlanes, Hedrum, Stavern og Tjølling stor utpendling av yrkesaktive.

På grunn av at Larvik dekker de fleste av senterfunksjonene for omegnskommunene, har byen også de fleste arbeidsplassene, idet ca 56% av området arbeidsplasser ligger i Larvik kommune.

Hedrum og Tjølling er de kommuner som bortsett fra Larvik har de største andelene av arbeidsplassene, men de har nær like mange sysselsatte i Larvik som de har innen egne grenser. Med stadig synkende folketall i Larvik og med tilsvarende vekst i omegnskommunene, vil også omegnskommunenes andel av arbeidsplassene i Larvik øke. Tendensen med Larvik som arbeidssted for omegnskommunene synes derfor bare å ville forsterke seg.

Etter hvert som Hedrum kommunes potensielle boligarealer reduseres (jfr det som er sagt under punktet om geografiske forhold og arealsituasjonen), synes det å bli kommunene Tjølling og Brunlanes som på sikt vil måtte ta imot en vesentlig del av utflyttingen fra Larvik. Dette er en utvikling som allerede nå synes å gjøre seg gjeldende og som etter all sannsynlighet vil forsterke seg i årene som kommer. Selv om det her ikke dreier seg om store tall, vil det være et problem for fraflyttingskommunen.

Vestfold fylkesting vedtok 11 februar 1985 "Fylkesplan for Vestfold 1984". Vedtakets pkt 1.1.4 lyder:

"Kommuner med felles bolig- og arbeidsmarked bør snarest samordne sin planlegging. De kommuner som er gjensidig avhengige av hverandre, anmodes om å arbeide mot varig løsning av kommuneinndelingsproblemet i Larvik-, Tønsberg- og Hortendistriktet, eventuelt ved kommunesammenslåing"

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.3 Larvik-området
- Interkommunalt samarbeid

Ifølge de opplysninger som foreligger er det i alt 59 interkommunale samarbeidsordninger i området der to eller flere av kommunene er med. Dette er samarbeid med grunnlag i vedtatte avtaler. I 20 av disse samarbeidsordningene er også Lardal kommune med. I tillegg er det 16 samarbeidsordninger som ikke har grunnlag i skrevne avtaletekster og der to eller flere av kommunene er med. Av det totale antall samarbeidsordninger er det 24 som vedrører utbyggings- og boligprosjekter, 18 som gjelder helsevesen og sosiale oppgaver og 9 som gjelder undervisning.

Det mest utstrakte samarbeidet i området er mellom kommunene Larvik, Hedrum, Brunlanes og Tjølling. Stavern kommune har, foruten samarbeid med Larvik, Hedrum og Tjølling, også et nært samarbeid bare med Brunlanes kommune på flere områder. Brunlanes og Stavern har også et par ganger i året felles formannskapsmøter.

- Kapittel** V - Utvalgets vurderinger og forslag
- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for de enkelte byområdene
- 2.3 Larvik-området
- Mulige alternativer

Utvalget har vurdert flere mulige løsninger for området, med utgangspunkt i at de to bykommunene nå er kommet i en så vanskelig arealmessig situasjon at det må gjøres noe med forholdene. På samme måte som for områdene Horten og Tønsberg, mener utvalget at en partiell byutvidelse for Stavern og Larvik kommuner ikke vil gi noen god løsning og viser til det som er anført under vurderingen av Horten-Borre-området.

Utvalget har vurdert følgende alternativer:

Alternativ I: Hedrum og Larvik slås sammen til en kommune, Stavern og Brunlanes til en kommune og Tjølling består som egen kommune. Dette vil gi 3 enheter av denne størrelse: Larvik-Hedrum med et areal på ca 270 km² med et folketall på ca 18.500, Stavern-Brunlanes ville bli på ca 191 km² med et folketall på ca 10.500, mens Tjølling, som nå, vil utgjøre ca 70 km² med et folketall på ca 7.600.

En slik løsning vil kunne avhjelpe Stavern kommunes behov for nye arealer idet Brunlanes kommune har relativt gode arealreserver. Alternativet vil derimot ikke gi noen varig løsning på Larviks arealproblemer, idet Hedrum kommune etterhvert har fått redusert sine arealer til boligformål og de arealer som kunne være aktuelle å tilby for

videre boligbygging vil trolig medføre en betydelig større kostnadsinnsats. Det ville også antakelig innebære et for sterkt ensidig press på arealene i Hedrum kommune. Dette alternativ ville således ikke gjøre det mulig å foreta en helhetlig arealdisponering for dette området. Utvalget vil videre peke på at en slik 3-kommune-løsning i området ikke vil redusere vesentlig det store antall interkommunale samarbeidsordninger som man idag har mellom de 5 kommuner.

Alternativ II: Kommunene Larvik, Hedrum og Tjølling slås sammen til en kommune som vil få et areal på ca 370 km² med et folketall på ca 26.000. Dette alternativ vil gi noe større utbyggingsmuligheter, idet utbyggingen i en slik kommune da også ville komme til å foregå i Tjølling kommune. De mange interkommunale samarbeidsordningene i området ville likevel måtte opprettholdes.

Utvalget finner det heller ikke hensiktsmessig at Brunlanes kommune med sitt areal og sin store tettbebyggelse opp til Larviks grenser skal holdes utenfor en kommunegrenseregulering mot Larvik, jfr alt. IV.

Alternativ III: Kommunene Larvik, Hedrum, Brunlanes og Stavern slås sammen til en kommune som vil få et areal på ca 461 km² og et folketall på ca 29.000. Tjølling kunne fortsette som egen kommune. Tjølling kommune synes ikke å være så avhengig av Larvik som senter som Brunlanes og Hedrum er det. Tjølling har bl.a bygget ut sitt eget kommunesenter i Tjodalyng der all administrasjon er samlet. Tjøllings nære samarbeid med de andre kommunene i området gjør det imidlertid vanskelig å utelate kommunen ved endringer i kommuneinndelingen i området. Tjølling kommune har dessuten potensielle utbyggingsarealer, som det vil være naturlig å ta med i en samlet arealdisponeringsplan for området.

Alternativ IV: Sammenslutning av alle 5 kommunene. Dette vil gi en kommune med et areal på ca 530 km² og et folketall på ca 36.000 innbyggere.

Utvalget er kommet til at dette vil være den løsning som både på kort og lang sikt vil tjene befolkningen i området best.

Utvalget er enig i Vestfold fylkesplanvedtak om behovet for snarlig samordning av planleggingen i kommuner med felles bolig- og arbeidsmarked.

Utvalget mener at det i dette området er nødvendig å se disponeringen av arealene i hele området i sammenheng. På den måten vil det være mulig å veie de ulike interesser mot hverandre. Utvalget mener at dette best kan skje om planlegging og disponering av arealene kan gjennomføres under en felles kommunal ledelse for hele området. Utvalget viser forøvrig til det som er sagt om dette under den generelle del i denne innstilling.

Selv om samarbeidet mellom kommunene i området synes å fungere bra, mener utvalget i utgangspunktet at et såvidt utstrakt interkommunalt samarbeid ikke er den beste måten å løse kommunale oppgaver på.

Samarbeidsordninger er arbeidskrevende og erfaringene viser at man ikke oppnår fullgodt interkommunalt samarbeid lenger enn det alle deltakere finner seg tjent med, og det har i praksis vist seg særlig vanskelig å få tilfredsstillende samarbeidsordninger til løsning av ressurs- og arealdisponeringsproblemer. Dette gjelder i enda sterkere grad der hvor flere kommuner er involvert.

Utvalget vil videre peke på at ved å slutte de fem kommuner sammen til en enhet, vil man få en alderssammensetning i befolkningen som helhet, og en folketallsutvikling som vil være bedre i samsvar med forutsetningene i fylkesplanen.

Endelig vil utvalget framholde at det vil gi åpenbare fordeler å få en kommunal administrasjon for dette området, istedenfor slik som nå ved at oppgavene er fordelt på hele fem administrasjoner, hvorav de tre største er lokalisert bare noen hundre meter fra hverandre.

- 2 Forslag til endringer i kommuneinndelingen
for de enkelte byområdene
- 2.3 Larvik-området
- Konklusjon

Ut fra det som foran er sagt, vil utvalget konkludere med å foreslå at kommunene Larvik, Stavern, Brunlanes, Hedrum og Tjølling slttes sammen til en kommune.
