Håndbogsred 2

KOMMUNER OG KOMMUNESTYRE

BETÆNKNING

AFGIVET AF

KOMMUNALLOVSKOMMISSIONEN

DET JURIDISKE LABORATORIUM VED KØBENHAVNS UNIVERSITET
ex. 2

BETÆNKNING NR. 420

1966

UDGÅET af
Dansk Byplanlaboratoriums bibliotek.

S. L. MØLLERS BOGTRYKKERI, KØBENHAVN

Indholdsfortegnelse

Indledning.

side

I. Kommissionens forberedende arbejde 6
II. Kommissionens overvejelser vedrørende den fremtidige kommunale inddeling og struktur 10
III. Kommissionens synspunkter vedrørende en kommende lovgivning om kommunernes styrelse 15
IV. Principielle bemærkninger til den samlede kommunalreform 19

Første afsnit.

Den kommunale inddeling og struktur.

Kap. I. De sognekommunale undersøgelser i Præstø, Kanders og Ribe amter 25
A. Befolknings- og erhvervsforholdene i de 3 amtsrådskredse 25
B. Varetagelsen af de sognekommunale opgaver 27
C. Sognekommunernes økonomiske forhold ... 30
D. Skitseforslag til en ny kommuneinddeling 33

Kap. II. Vejle-undersøgelsen 35
A. Undersøgelserne i Vejle by 35
B. Konsekvenserne for andre bysamfund 44

Kap. III. Fyns-undersøgelsen 48
A. Analysen af forholdene på Fyn 48
B. Problemstillingen for landet som helhed ... 58

Kap. IV. Beskatningsforholdene i amterne 60
A. Beskatningsprincipper 60
B. Virkningerne af en fælles amtsbeskatning 64
C. Udligningsmuligheder 68

Kap. V. Den gældende lovgivning om ændringer i landets kommuneinddeling og hidtidige praksis 74
A. Reglerne om ændringer i landets kommunale indeling 74
B. Den hidtidige praksis 77
C. Sammenfattende bemærkninger 81

Kap. VI. Amtsundersøgelserne 83
A. Holbæk-undersøgelsen 83
B. De øvrige amtsundersøgelser 84
1. Kommunernes befolknings- og erhvervsforhold 85
2. Varetagelsen af de kommunale opgaver 89
3. Sognekommunernes økonomiske forhold 94
4. Skitseforslag til ny kommuneinddeling 98

Kap. VIL De frivillige kommunesammenlægninger 102
A. Lovgrundlaget for de frivillige sammenlægninger 102

Side

B. De frivillige sammenlægninger og de nye kommuner 103
C. Vilkårene for gennemførelsen af de frivillige kommunesammenlægninger 106
D. Sammenlægningernes indflydelse på de kommunale valg 109
E. Sammenfattende vurdering af de frivillige sammenlægninger 111

Kap. VIII. Kommuneinddelingen i Norge og Sverige 113
A. Norge 113
B. Sverige 117

Andet afsnit.

Kommunernes styrelse.

Indledning 123

Kap. I. Styrelseslovgivningens geografiske og saglige område 125
A. Kommunernes geografiske afgrænsning og afgrænsningen i forhold til særlovgivningen 125
B. De kommunale styrelsesvedtægter 126

Kap. II. Kommunalbestyrelsen 129
A. Medlemstal 129
B. Møder for lukkede døre m.v. 129
C. Stedfortræderes midlertidige indtræden i kommunale råd 131

Kap. III. Udvalg og kommissioner m.v. 134
A. Gældende regler 134
B. Magistratsordningen i Århus 135
C. Norge og Sverige 137
D. Forslag til fremtidige bestemmelser om udvalg m.v. 138

Kap. IV. Kommunalbestyrelsens formand 140
A. Vederlag til formand 140
B. Vederlag til næstformand 141
C. Pension 141
D. Spørgsmål om indførelse af en efterlønseller ventepengeordning for kommunalbestyrelsesformænd 142

Kap. V. Kommunernes økonomiske forvaltning 144
A. Årsoverslaget 144
B. Årsregnskabet 145
C. Kommunernes kasse- og regnskabsvæsen 147
1. Bestyrelsen af kasse og regnskabsvæsenet 147
2. Bogføring 147
3. Kassevæsen 148
4. Anvisning 148
5. Revision 150

Side

Kap. VI. Tilsynet med kommunalforvaltningen 156
A. Indledning 156
B. Tilsynets nuværende organisation 157
C. Norge og Sverige 157
D. Mulige fremtidige organisationsformer for tilsynet med primærkommunerne 159
E. Tilsynets indhold 161

Kap. VII. Kommunale fællesskaber 162
A. Gældende lovgivning 162
B. Norsk og svensk lovgivning 103
C. Indenrigsministeriets praksis vedrørende godkendelse af kommunale fællesskaber ... 165
D. Almindelige bemærkninger om interkommunalt samarbejde 167
E. Konklusion 168

Kap. VIII. Løn- og ansættelsesvilkår for kommunalt ansat personale 172
A. Fastsættelsen af løn- og ansættelsesvilkår for kommunalt personale 172
B. Tilsynet 172
C. De kommunale lønorganer 173
D. Samspillet mellem tilsynet og den kommunale koordinationsvirksomhed 173
E. Forskellige forhold, der virker hæmmende på tilsynets effektivitet 174
F. Nogle bemærkninger om den fremtidige ordning af tilsynet med det kommunale lønningsvæsen 175
G. Konklusion 175

Side

Kap. IX. Forholdet mellem amtsrådet og den lokale statslige administration 176
A. Amtmandens nuværende placering i den amtskommunale administration m.v. 176
B. Norge og Sverige 179
C. Mulige fremtidige organisationsformer for den amtskommunale administration m.v. ... 181

Bilagssamling.

Se nedenstående fortegnelse

Særudtalelser af kommissionens medlemmer.

A. Særudtalelse afgivet af Bymæssige Kommuners repræsentanter vedrørende udkastet til lov om revision af den kommunale inddeling 287
B. Særudtalelse afgivet af repræsentanter for De samvirkende Sognerådsforeninger og indenrigsministeriet vedrørende amtskommunernes styrelse 289
C. Særudtalelse afgivet af stiftamtmand E. M. Edelberg vedrørende amtskommunernes styrelse og tilsynets organisation 290

Bilagssamling

Bilag 1. Udkast til forslag til lov om revision af den kommunale inddeling 185
Bilag 2. Udkast til forslag til lov om kommunernes styrelse 199
Bilag 3. Skrivelse af 2. december 1965 fra administrationsrådet til økonomiministeren 244
Bilag 4. Skrivelse af 16. september 1964 fra kommunallovskommissionen til indenrigsministeriet om ændringer i den kommunale valglov 245
Bilag 5. Referat af Købstadforeningens undersøgelse »Købstadkommunernes fremtidige grænser« 248
Bilag 6. De sekundærkommunale udgifters fordeling ved fællesbeskatning inden for hvert amt, 1965/66 250
Bilag 7. Beregnede beskatningsprocenter i de nye amtskommuner til dækning af ensartede udgifter, 1965/66 254
Bilag 8. Beregnede »skattegrundlagstilskud« til de nye amtskommuner, 1965/66 255
Bilag 9. Antallet af sognekommuner og det gennemsnitlige indbyggertal pr. sognekommune i perioden 1840-1960 256
Bilag 10. Befolkningsudviklingen i forskellige grupper af sognekommuner (excl. Københavns amtsrådskreds), 1940-1965 257
Bilag 11. De kommunale opgaver og den fremtidige kommunestørrelse 258
Bilag 12. Sognekommuner fordelt efter grundskyldpromille og skatteprocent, 1964/65 264
Bilag 13. Kommunesammenlægninger gennemført i perioden 1962-1965 265
Bilag 14. Kommunesammenlægninger gennemført pr. 1. april 1966 268
Bilag 15. Vilkår for sammenlægning af Brovst, Lerup-Tranum, Torslev, Øland og Øster Svenstrup sognekommuner 277
Bilag 16. De økonomiske virkninger af Bogense købstadkommunes inddragelse under Odense amtskommune 280
Bilag 11. Kommunernes lønnede revision, 1963/64 281
Bilag 18. Personale og udgifter ved amtsrevisionen, 1963/64 283

Indledning

Kommunallovskommissionen blev nedsat af indenrigsministeren den 18. december 1958. Kommissionen fik til opgave at gennemgå købstadkommunalloven og landkommunalloven og de sig dertil sluttende ændringslove og over for indenrigsministeren fremkomme med de forslag til ændring af de gældende bestemmelser, som måtte findes ønskelige. Det forudsattes, at kommissionen herunder tog stilling til, hvorvidt en samling af kommunallovgivningen i en enkelt kommunal styrelseslov ville være hensigtsmæssig, ligesom det forudsattes, at spørgsmålet om tilvejebringelsen af en mere hensigtsmæssig kommunal inddeling toges op til overvejelse. Kommissionen bemyndigedes til, for så vidt det fandtes formålstjenligt, at afgive særskilt indstilling om en forlods løsning af problemer, der blev taget op under kommissionsarbejdet.

Kommissionen fik følgende sammensætning:

Departementschef i indenrigsministeriet /. *H. Zeuthen,* formand

Folketingsmand *Ove Hansen*
for Socialdemokratiet

Folketingsmand *Anders Andersen*
for Venstre

Folketingsmand *Poul Sørensen*
for Det konservative Folkeparti

Folketingsmand *Jacob Kirkegaard*
for Det radikale Venstre

Gårdejer *Kr. Rykind Eriksen*
for Danmarks Retsforbund

Borgmester *Woldhardt Madsen* og rådmand *Oluf Nielsen*
for Den danske Købstadforening

Folketingsmand *Alfred Bøgh* og amtsrådsmedlem *Aage Bjørn Jacobsen*
for Amtsrådsforeningen i Danmark

Kreditforeningsdirektør *Godtfred Knudsen* og sognerådsformand *Ejner Jensen*
for De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark.

Civilingeniør *O. Kier* og viceborgmester *Kai Jensen*
for foreningen Bymæssige Kommuner

Overborgmester *S. Munk*
for Københavns magistrat

Kontorchef, nu stiftamtmand *E. M. Edelberg* og ekspeditionssekretær, nu kontorchef *Gudrun Refslund Thomsen*
for indenrigsministeriet.

Sidstnævnte anmodedes samtidig om at varetage hvervet som leder af kommissionens sekretariat. Fuldmægtig, nu ekspeditionssekretær *Henning Strøm* har fungeret som kommissionens sekretær.

I de forløbne år er der sket følgende ændringer i kommissionens sammensætning:

Den 17. november 1959 indtrådte folketingsmand *Jens Chr. Christensen* som repræsentant for partiet Venstre i stedet for folketingsmand *Anders Andersen,* og kontorchef, nu stiftamtmand *B. H. Rossel* indtrådte som medlem.

Den 21. marts 1963 indtrådte overborgmester *Urban Hansen* som repræsentant for Københavns magistrat i stedet for overborgmester *S. Munk.*

Den 13. februar 1964 indtrådte borgmester *Paul Fenneberg* som repræsentant for foreningen Bymæssige Kommuner i stedet for civilingeniør *O. Kier.*

Den 12. august 1964 indtrådte sognerådsformand *H. Esbjørn-Nielsen* som repræsentant for foreningen Bymæssige Kommuner i stedet for viceborgmester *Kai Jensen,* der var afgået ved døden.

Den 11. maj 1965 indtrådte kontorchef, dr. jur. *Erik Harder* som repræsentant for indenrigsministeriet i stedet for stiftamtmand *B. H. Rossel.*

På kommissionens første møde den 5. februar 1959 nedsattes et *arbejdsudvalg* bestående af repræsentanter for de kommunale organisationer og indenrigsministeriet; den samlede kommission skulle holdes løbende orienteret om arbejdsudvalgets drøftelser. Ved nærværende betænknings afgivelse består arbejdsudvalget af følgende:

Departementschef /. *H. Zeuthen,* formand

Borgmester *Woldhardt Madsen*

Folketingsmand *Alfred Bøgh*

Kreditforeningsdirektør *Godtjred Knudsen*

Borgmester *Paul Fenneberg*

Kontorchef *Gudrun Refslund Thomsen*

Kontorchef, dr. jur. *Erik Harder*

Kommissionen har afholdt 7 møder, og arbejdsudvalget 35 møder.

I. Kommissionens forberedende arbejde.

A. Som kommissoriet er formuleret, skulle kommissionens hovedopgave være at udarbejde *forslag til en ny lovgivning om kommunernes styrelse.* Umiddelbart efter sin nedsættelse påbegyndte kommissionen en teknisk gennemgang af landkommunallovens og købstadkommunallovens regler.

De to styrelseslove, der i et ret betydeligt omfang indeholder afvigende forskrifter for købstadkommunerne og landkommunerne, bygger på de retlige og faktiske forskelle, der særlig tidligere gjorde sig gældende for de pågældende kommunegrupper. Den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling, der er foregået siden kommuneinddelingens tilrettelæggelse, har imidlertid udvisket en del af disse forskelle, og der er i tidens løb ved ændringer i styrelseslovene - men i betydeligt større omfang ved ændringer i særlovgivningen — tilvejebragt mere ensartede regler for de to kommunegrupper. Der er dog fortsat ret væsentlige afvigelser i styrelsesreglerne for købstæder og landkommuner. En del af disse regler var det muligt teknisk at samordne og forenkle uden hensyn til, om den nuværende kommunestruktur eventuelt ville blive ændret, men andre dele af den kommende styrelseslov, såsom reglerne for kommunernes økonomiske forvaltning, tilsynets organisation og materielle indhold samt reglerne for amtskommunernes styrelse, kunne imidlertid ikke fastlægges, før der forelå en klar stillingtagen til, om den kommunale forvaltning fortsat skulle baseres på den nu 125-årige kommunale inddeling - som i flere henseender var behæftet med alvorlige mangler - eller om der kunne ventes en almindelig reform af inddelingen og kommunest rukturen.

Arbejdet med den fælles styrelseslov lå derfor stille en periode, og først efter at retningslinierne for den fremtidige kommunale inddeling og struktur syntes at have aftegnet sig, var kommissionen i stand til at fuldføre arbejdet med udformningen af udkastet til lovforslag om kommunernes styrelse, jfr. bemærkningerne i afsnit II nedenfor.

B. Allerede på kommissionens første møde blev det besluttet, at der — sideløbende med den almindelige gennemgang af de kommunale styrelsesregler - skulle iværksættes *en analyse af den nuværende kommunale inddeling,* med henblik på en vurdering af, i hvilket omfang befolkningsforskydningerne og ændringerne i samfundets struktur havde influeret på forudsætningerne for landets opdeling i forskellige kommunetyper og forringet kommunernes muligheder for et rationelt lokalstyre.

Manglerne ved den nuværende kommunale inddeling havde for så vidt afsløret sig en del år, før kommissionen blev nedsat.

Der blev i 1950-erne praktisk taget ikke gennemført reguleringer af de købstadkommunale grænser, skønt den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling på tværs af de kommunale grænser netop i denne periode var kraftigere end nogensinde tidligere. Samtidig forøgedes kravene til den sognekommunale administration, men de tanker, der fra tid til anden var fremme herhjemme om - ligesom i Sverige - at arbejde hen imod større og mere bæredygtige enheder, blev mødt med betydelig modstand landet over. Denne modstand kunne vel nok i nogen grad begrundes med, at det på daværende tidspunkt var uklart, hvilke fordele og ulemper der var forbundet med en eventuel inddelingsreform, og at man i det hele savnede et materiale, der kunne danne grundlag for en indgående vurdering af problemstillingen.

1. Kommissionen besluttede derfor at lade *iværksætte rent konkrete undersøgelser,* som for

nærmere afgrænsede områder skulle vise virkningerne af den nuværende kommuneinddeling og struktur. Det skulle på et sådant grundlag være muligt at danne sig et vist indtryk af kommunernes nuværende forhold og måske drage visse generelle konklusioner om de ændringer i inddelingen, der ville være egnet til at rette forholdene op for landets kommuner.

Selvom de problemer, der knytter sig til den kommunale inddeling, har deres rod i de samme forhold - i den befolkningsmæssige, økonomiske og erhvervsmæssige udvikling, der er foregået siden kommuneinddelingens tilrettelæggelse, og i den manglende harmoni mellem de kommunale opgaver og inddelingen - blev det besluttet af rent praktiske grunde at analysere problemerne for de enkelte kommunegrupper hver for sig. Sognekommunernes, købstædernes og amtskommunernes forhold skulle belyses i særskilte undersøgelser, der blev foretaget af kommissionens sekretariat.

Behandlingen af inddelingsproblemerne tog siden et sådant omfang, at det har udgjort tyngdepunktet i kommissionens arbejde.

a) Det konkrete undersøgelsesarbejde vedrørende *den sognekommunale inddeling* blev indledt med en undersøgelse af forholdene i Præstø amt, men for at tilvejebringe et materiale, der kunne siges at være repræsentativt for forholdene i landet som helhed, blev denne undersøgelse senere fulgt op af tilsvarende analyser af forholdene i Randers og Ribe amter. Det var hensigten alene at belyse virkningerne af den sognekommunale inddeling, *og* forholdene i amternes købstæder blev derfor holdt uden for undersøgelserne.

Der blev i amtsundersøgelserne lagt afgørende vægt på at vurdere, i hvilket omfang sognekommunerne ved etablering af et samarbejde med andre kommuner allerede havde arbejdet henimod dannelsen af større enheder ved varetagelsen af de enkelte opgaver.

I tilknytning til amtsundersøgelserne blev der for de enkelte amter udarbejdet skitseforslag til en ny sognekommunal inddeling, der i første række var tænkt anvendt som grundlag for kommissionens interne overvejelser om sognekommunernes inddelingsproblemer. Købstæderne var heller ikke omfattet af skitseforslagene, der iøvrigt lagde vægt på at belyse, hvorledes en ny kommuneinddeling ville tage sig ud i de enkelte amter, hvis der stiledes mod enheder af samme størrelsesorden, som svarede til det allerede etablerede samarbejde mellem kommunerne og med en afgørende hensyntagen til de lokale geografiske, befolkningsmæssige og erhvervsmæssige forhold etc.

Amtsundersøgelserne blev sendt ud til kommunerne *og* løbende offentliggjort, bl. a. fordi kommissionen var interesseret i at erfare den lokale reaktion på det tilvejebragte materiale og i særlig grad på de udarbejdede skitser til en ny sognekommunal inddeling. Offentliggørelsen af amtsundersøgelserne skabte en betydelig interesse for kommuneinddelingsproblemerne, og spørgsmålet om sammenlægning af sognekommuner til større enheder blev indgående debatteret i kommunale kredse landet over.

Da en række kommuner - i første række i Præstø amt, men senere også uden for de undersøgte amter - viste interesse for gennemførelse af frivillige sammenlægninger, opstod der et behov for en udvidelse af undersøgelsesarbejdet, og fra Holbæk amts sognerådsforening modtog kommissionen en anmodning om iværksættelse af en tilsvarende undersøgelse i Holbæk amt, der kunne danne grundlag for kommunernes sammenlægningsforhandlinger. I kommissionen fandt man det værdifuldt, om kommunerne selv kunne bidrage til en løsning af inddelingsproblemerne, men da undersøgelsen fik det konkrete sigte at tilvejebringe et grundlag for realistiske forhandlinger kommunerne imellem, måtte det være en forudsætning for kommissionens medvirken, at undersøgelsen kom til at omfatte samtlige kommuner i amtet. Købstædernes forhold blev derfor inddraget i Holbæk-undersøgelsen, der iøvrigt blev tilrettelagt på en sådan måde, at den kunne tjene som mønster for eventuelle tilsvarende undersøgelser i andre amter, der i så fald kunne forestås af de lokale myndigheder selv med bistand fra kommissionens sekretariat.

b) Med henblik på kommissionens behandling af *kommuneinddelwgsproblemerne omkring landets købstæder* blev der igangsat en særlig undersøgelse, der dels byggede på en konkret analyse af forholdene omkring Vejle by, dels indeholdt en mere generel vurdering af købstad-forstadsproblemerne i landet som helhed.

Denne undersøgelse, der senere blev offentliggjort som »Byer og kommunegrænser - Vejle-undersøgelsen«, konkluderede i, at det i første række af byudviklingsmæssige, men også af almindelige administrative og kommunaløkono-

miske grunde måtte anses for ønskeligt, om det ved en revision af den kommunale inddeling omkring byerne kunne sikres, at et bysamfund, der i befolknings- og erhvervsmæssig henseende udgør en enhed, også i kommunal henseende administreres som en enhed, og at der reserveres bysamfundet tilstrækkelige arealer til en hensigtsmæssig byudvikling i fremtiden.

Når Vejle-området blev valgt som basis for den særlige købstad-forstadsundersøgelse skyldtes det, at der i de 4 omegnskommuner til Vejle købstad fandtes forstadsbebyggelser af forskellig størrelse og med hver sin historiske oprindelse. Forstadskommunerne var på vidt forskellige stader i byudviklingsmæssig henseende, og Vejle-området var således ikke blot repræsentativt for en række større provinsbyer med flere forstadskommuner, men de enkelte forstadskommuner i Vejle by-område kunne isoleret betragtet anses for repræsentative for andre forstadskommuner landet over.

c) Amtskommunernes problemer - eller rettere amtskommunernes og købstædernes fælles problemer ved varetagelsen af de større lokale opgaver - blev genstand for en nærmere undersøgelse på Fyn. Fyn er en naturlig afgrænset enhed, og med 3 amtskommuner og 10 købstæder — heriblandt landets trediestørste by — blev Fyn anset for et velegnet udgangspunkt for en analyse af sekundærkommunernes administrative og økonomiske forudsætninger for varetagelsen af de større opgaver.

Undersøgelsen - der betegnedes »Amtskommuner og købstæder - Fynsundersøgelsen« — viste, *at* den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling havde reduceret den hidtidige forskel mellem købstadkommuner og amtskommuner og gjort det vanskeligt at trække nye administrative grænser i overensstemmelse med bebyggelsesmæssige eller erhvervsmæssige forhold, *at* hovedparten af de større lokale opgaver blev løst på et andet grundlag, end den kommunale inddeling egentlig skulle forudsætte, og *at* det ud fra almindelige økonomiske og beskatningsmæssige forhold ville styrke de lokale enheders muligheder, om by og land indgik i samme sekundærkommune.

Undersøgelsen konkluderede i, at der burde oprettes nye amtskommuner fælles for købstæder og landkommuner. På grund af de særegne forhold på Fyn pegede sekretariatet på de fordele, man ville opnå, dersom hele Fyn blev gjort til én amtskommune, men det blev samtidig pointeret, at man måtte være varsom med på dette grundlag at drage konklusioner med hensyn til den mest hensigtsmæssige størrelse og afgrænsning af sekundærkommuner andre steder i landet. Ligesom på Fyn måtte den nærmere afgrænsning af sekundærkommunerne bero på en vurdering af de befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske kontakter i de enkelte områder. Der ville dog næppe forekomme tilfælde, hvor en fremtidig sekundærkommunal enhed kunne være mindre end de nuværende amter - det vil sige amtskommunen og de i amtet værende købstæder - hvis man ville sikre en hensigtsmæssig varetagelse af de større lokale opgaver.

2. Sideløbende med det almindelige undersøgelsesarbejde for kommissionen har sekretariatet bistået med *de yderligere amtsundersøgelser,* der i årene efter »Holbæk-undersøgelsens offentliggørelse blev igangsat i alle amter uden for hovedstadsområdet.

Initiativet til iværksættelsen af disse undersøgelser udgik i reglen fra den lokale sognerådsforening, eventuelt i forbindelse med amtsrådet, og det omfattende undersøgelsesarbejde blev normalt ledet af et lokalt udvalg, bestående af repræsentanter for den stedlige sognerådsforening og amtsrådet. I en del tilfælde var også amtets købstæder repræsenteret i udvalget, men i andre tilfælde var det vanskeligt hos de landkommunale repræsentanter — der havde ønsket undersøgelsen iværksat af hensyn til en vurdering af sognekommunernes forhold - at skabe forståelse for købstædernes deltagelse i undersøgelsesarbejdet. Det blev derfor pålagt kommissionens sekretariat at drage omsorg for, at samtlige kommunegruppers interesser blev tilgodeset i amtsundersøgelserne.

Amtsundersøgelserne blev tilrettelagt med »Holbæk-undersøgelsen« som mønster, og ved udarbejdelsen af de skitseforslag, der ledsager de enkelte undersøgelser, er der for sognekommunerne og de mindre købstæder stilet mod enheder på normalt 5-6.000 indbyggere, medens det for de større bysamfund og herunder særlig købstadbyerne har været målet at skitsere en regulering af kommunegrænserne, som medfører, at bysamfundet i kommunal henseende kommer til at danne en enhed. I det omfang, der ikke lokalt har kunnet opnås enighed om dette udgangspunkt for skitseringen af den nye kommuneinddeling omkring købstæderne, har kommissionens sekretariat i bemærkningerne til

skitseforslaget eller i et særligt skitseforslag måttet sikre, at et forslag om en hensigtsmæssig kommuneinddeling omkring købstæderne kom til at indgå i overvejelserne om den nye kommuneinddeling i amtet.

Efter offentliggørelsen af »Fyns-undersøgelsen« er der i en del amtsundersøgelser medtaget et særligt afsnit om købstædernes og amtskommunernes forhold ved varetagelse af de større lokale opgaver. I det hele synes offentliggørelsen af denne undersøgelse og den deri rejste tanke om etablering af nye amtskommuner omfattende såvel sognekommuner som købstæder at have lettet det undertiden spændte forhold, der i en del amter har været mellem de to kommunegrupper.

3. Kommissionens tilslutning til *offentliggørelsen af sekretariatets løbende undersøgelser* har ikke kunnet opfattes som en egentlig tilslutning til de tanker og ideer, der var nedfældet i undersøgelserne, eller til de konkluderende betragtninger i de enkelte undersøgelser. Det var alene kommissionens tanke gennem offentliggørelsen af det tilvejebragte materiale at bidrage til en almindelig debat om kommuneinddelingsproblemerne; en debat som ville kunne udløse visse reaktioner og måske give anledning til nye synspunkter og ideer, der kunne indgå i kommissionens samlede overvejelser af problemerne. En sådan forhånds debat ville iøvrigt være en nødvendig forudsætning for at kunne gennemføre så afgørende ændringer i den kommunale struktur inden for en overskuelig tid.

Offentliggørelsen af såvel de egentlige kommissionsundersøgelser som de almindelige amtsundersøgelser er blevet mødt med interesse såvel i kommunale kredse som i befolkningen i det hele taget, og det er på denne måde lykkedes - medens kommissionsarbejdet har stået på - at skabe en landsomfattende debat om de kommunale strukturproblemer. Der er under sådanne drøftelser af kommunernes forhold givet udtryk for både modstand og tilslutning til tankerne om gennemførelsen af en kommunalreform, og der er fremkommet synspunkter, der har været værdifulde for kommissionens overvejelser såvel om retningslinierne for den fremtidige inddeling og struktur som om fremgangsmåden for virkeliggørelsen af inddelingsreformen.

Alt i alt synes den almindelige debat at have vist, at den ret betydelige modstand, som i begyndelsen mødte planerne om ændringer i kommuneinddelingen, efterhånden er blevet afløst af en stigende tilslutning til det synspunkt, at en revision af den kommunale inddeling og struktur er påtrængende nødvendig, hvis man ønsker at bevare og udbygge det kommunale selvstyre.

4. Det mest positive udtryk for interessen i en kommunalreform er manifesteret ved det store antal *kommune sammenlægninger,* der allerede er gennemført på rent frivilligt grundlag. I perioden 1. april 1962 - 1. april 1966 er således 398 kommuner sammenlagt til ialt 118 nye kommuner, og heraf er pr. 1. april 1966 gennemført sammenlægninger af 332 kommuner til ialt 95 nye kommuner.

Kommissionens sekretariat har i vid udstrækning bistået ved forhandlingerne om gennemførelsen af disse kommunesammenlægninger, og en væsentlig del af kommissionens og sekretariatets virksomhed har været koncentreret om dette arbejde.

Hovedparten af de stedfundne kommunesammenlægninger har kunnet gennemføres i henhold til de i landkommunalloven af 1933 indeholdte regler om ændringer i den kommunale inddeling. Dette gælder såvel sammenlægningerne af de mindre sognekommuner som indlemmelserne af sognekommuner i købstæderne. Men under forhandlingerne om sammenlægning af sognekommuner og købstæder - ganske særlig omkring de mindre købstæder, hvor sognekommunernes samlede indbyggertal undertiden oversteg købstadens - opstod en del steder i landet problemer, som den dagældende lovgivning ikke kunne løse.

En indlemmelse af sognekommuner i købstæderne mødte stigende modstand særlig i amtskommunerne, fordi de betød øgede byrder for resten af amtsrådskredsen gennem en begrænsning af amtskommunernes i forvejen svage befolknings- og skattegrundlag, samtidig med at indlemmelserne ville harmonere dårligt med tanken om oprettelse af nye amtskommuner omfattende såvel sognekommuner som købstæder. En sammenlægning af kommunerne med den virkning, at de nye kommuner fik sognekommunal status, kunne på den anden side ikke gennemføres på grund af modstand hos købstæderne, der var betænkelige ved i styrelses- og tilsynsmæssig henseende at overgå til behandling efter rent sognekommunale regler. Det blev derfor fundet rigtigt at tilvejebringe mulighed for - som en overgangsordning, indtil

kommunalreformen kunne gennemføres i sin helhed - at etablere kommuner, der ligesom Marstal handelsplads indtager en stilling mellem en købstadkommune og en sognekommune, og som ikke forringer amtskommunens beskatningsgrundlag m. v.

Tanken om at etablere kommuner med en sådan særlig status vandt principiel tilslutning hos kommunalbestyrelserne i såvel de købstæder og sognekommuner, der forhandlede om kommunesammenlægning, som hos vedkommende kommunale organisationer, og et lovforslag udarbejdedes i overensstemmelse hermed. Der var enighed om, at forslaget var velegnet til fremme af frivillige sammenlægninger, hvori købstæder indgik, idet den særlige stilling, som de sammenlagte kommuner kom til at indtage, intet foregreb med hensyn til den endelige kommunalreform, men tværtimod pegede frem imod den påtænkte ordning, hvorefter købstadkommuner og sognekommuner på lige fod indgår i det amtskommunale fællesskab.

Forslaget gennemførtes ved lov nr. 210 af 4. juni 1965 om ændringer i landkommunalloven. Den særlige »Marstal-status« var - som nævnt — alene tænkt som en midlertidig løsning, der skulle gælde, indtil der i forbindelse med en samlet kommunalreform kunne gennemføres ensartede regler for styrelsen og tilsynet med landets kommuner. Ved samme lov lettedes iøvrigt adgangen til at foretage ændring af grænserne mellem flere sognekommuner samt til at oprette nye sognekommuner af dele af bestående sognekommuner.

Pr. 1. april 1966 er etableret 10 nye »Marstal-kommuner« ved frivillig sammenlægning af 9 købstadkommuner og 1 flækkekommune med ialt 44 sognekommuner.

.5. Kommissionen har iøvrigt under sit arbejde — efter anmodning fra indenrigsministeren - foretaget en vurdering af de i *den kommunale valglov* indeholdte valgrets- og valgbarhedsbetingelser, som i et vist omfang havde givet anledning til fortolkningstvivl i praksis. Kommissionen afgav en indstilling til indenrigsministeren om ændringer i valgloven, der - jfr. den som bilag 4 optagne skrivelse - gik ud på, *at* den særlige »skattebetingelse« for indtræden i et kommunalt råd, der var indeholdt i den kommunale valglovs § 33, burde søges ophævet, *at* der burde gennemføres en ændring af bestemmelsen i den kommunale valglovs § 34 for at opnå mere ensartede afgørelser af spørgsmålet om fratagelse af valgbarhed på grund af straf, *at* der burde gennemføres en forenkling vedrørende udarbejdelsen af valglisterne, således at også tilflyttere kunne få adgang til at afgive stemme ved kommunale valg, samt endelig *at* det særlige forbud mod visse nærtbeslægtede personers medlemsskab af samme råd, der var optaget i den kommunale valglovs § 28, ophævedes. De af kommissionen indstillede forslag til lovændringer blev gennemført ved lov nr. 446 af 21. december 1965 om ændringer i den kommunale valglov.

En del af det arbejdsmateriale, som har været tilvejebragt i kommissionen, er iøvrigt indgået i overvejelserne vedrørende udformningen af *forskellige andre love* vedrørende kommunale forhold, der er gennemført i de seneste år. Det kan således nævnes, at lovforslaget om ændring af de kommunale styrelsesloves regler om diæter for kommunale hverv, der blev gennemført ved to love nr. 141 og 142 af 25. april 1962, i alt væsentligt var baseret på det af kommissionen tilvejebragte arbejdsmateriale, ligesom synspunkter, der er indeholdt i en til brug for kommissionen udarbejdet redegørelse for beskatningsforholdene i amtskommunerne, har influeret på de ved lov nr. 29 af 28. januar 1966 gennemførte ændringer i reglerne for amtskommunernes udskrivning på sognekommunerne.

II. Kommissionens overvejelser vedrørende den fremtidige kommunale inddeling og struktur.

1. Det meget betydelige antal kommunesammenlægninger, der på rent frivilligt grundlag er gennemført inden for de sidste år, har naturligt givet anledning til overvejelser i kommissionen om, hvorvidt det ved *en fortsættelse og eventuel intensivering af arbejdet med frivillige kommunesammenlægninger* skulle være muligt successivt at få løst de problemer, der knytter sig til den nuværende kommunale inddeling og struktur. Ved et udvidet samspil mellem kommissionen og de lokale kræfter ville der sikkert kunne opnås endnu et betydeligt antal frivillige sammenlægninger, men en fortsættelse af denne linie ville dog næppe åbne mulighed for gennemførelsen af en egentlig samlet kommunalreform.

a) De største resultater af de frivillige kommunesammenlægninger er opnået for de rent *sognekommunale sammenlægninger* og opnået i de egne af landet, hvor en amtsundersøgelse har

været offentliggjort gennem nogen tid, og hvor der lokalt er taget et initiativ til konkrete forhandlinger kommunerne imellem. Der er grund til at tro, at det fortsat skulle være mulig ad frivillighedens vej at få genemført en del sognekommunale sammenlægninger - hvad de allerede nu vedtagne sammenlægninger pr. 1. april 1967 eller senere da også tyder på - men en principiel stillingtagen fra folketingets side til retningslinierne for en ny kommunestruktur vil givet lette bestræbelserne for en frivillig ændring af den sognekommunale inddeling.

I en del områder er bestræbelserne for sammenlægning af sognekommuner blevet hæmmet af den uklarhed, der hersker med hensyn til retningslinierne for en kommunalreform iøvrigt. Dette gælder for mange sognekommuner, der ligger i nærheden af en købstad, hvor sognerådene vanskeligt kan tage stilling til den mest hensigtsmæssige kommuneinddeling, før der foreligger en endelig afklaring af spørgsmålet om en regulering af den pågældende købstads grænser. Tilsvarende problemer foreligger for en del sognekommuner, der ligger i grænseområdet mellem flere amtskommuner; også her er sammenlægningsbestræbelserne ofte hæmmet af den uklarhed, der hersker med hensyn til en eventuel regulering af amtskommunernes grænser.

b) For *købstadernes* vedkommende har de gennemførte indlemmelser kun i begrænset omfang formået at løse byernes grænseproblemer. Selvom det skulle være muligt i en del tilfælde at tilvejebringe enighed mellem flere købstæder og sognekommuner om en sammenlægning, er det dog et spørgsmål, hvor mange og hvor store problemer det vil være muligt at løse, uden at der af folketinget tages stilling til de principielle retningslinier, der bør følges for den fremtidige kommunale inddeling omkring bysamfundene.

Den ved ændringen i landkommunalloven indførte adgang til at sammenlægge købstæder og sognekommuner på »Marstal-vilkår« har ganske vist betydet en vis lettelse af de ofte ret spændte forhandlinger, som købstædernes og sognekommunernes forskelligartede stilling førte med sig, og det kompromis, der ligger i disse kommuners særlige stilling, har i løbet af relativ kort tid resulteret i et antal hensigtsmæssige løsninger på ellers vanskelige problemer. Det vil sikkert være muligt også i de kommende år at skabe enighed mellem et antal købstæder og sognekommuner om sammenlægning på disse vilkår, men en løsning af samtlige byers problemer er det næppe muligt at nå på denne måde.

For købstædernes vedkommende har det været en forudsætning for at overgå til »Marstal-status«, at købstaden har fået løst alle eller i hvert fald de vigtigste forstadsproblemer, og for de større købstæders vedkommende - hvor forstadskommunerne i reglen ligeledes er større og mere selvstændige - har vanskeligheder ved overhovedet at tilvejebringe den fornødne enighed om en sammenlægning forhindret en videre anvendelse af denne løsning.

c) For *amtskommunerne* vil forudsætningerne for at kunne påtage sig større lokale opgaver eller egnsopgaver ikke på afgørende måde blive forbedret, sålænge købstæderne - og specielt de større købstæder - ikke indgår i det amtskommunale fællesskab. Dertil kommer, at de reguleringer af de amtskommunale grænser, som en å jourføring med den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling gør nødvendig, må forudsætte en samlet vurdering og en samlet gennemførelse i hvert fald for større områder ad gangen. Der har hos amtsrådene landet over været givet udtryk for betænkelighed og modstand imod en afgivelse af arealer endog i tilfælde, hvor der mellem sogneråd er opnået enighed om en kommunesammenlægning på tværs af amtsgrænserne, og det er vanskeligt at se, hvorledes en grænseregulering, der alene er begrundet i sekundærkommunale hensyn, skulle kunne gennemføres i enighed mellem amtsrådene, hvis det ikke sker i forbindelse med en almindelig regulering af de amtskommunale grænser eller i forbindelse med købstædernes inddragelse under amtskommunerne, der vil stabilisere de enkelte amtskommuners befolknings- og skattegrundlag.

2. Ud fra disse synspunkter er det i kommunallovskommissionen fundet rigtigt at søge tilvejebragt *et nyt lovgrundlag,* der kan skabe mulighed for en samtidig løsning af de problemer, som ikke kan forventes løst alene ved forhandling mellem de direkte interesserede parter.

I kommissionens overvejelser om de kommunale strukturproblemer er tillige indgået et hensyn til løsningen af en række andre vigtige spørgsmål, der afventer en fastlæggelse af den fremtidige kommunale inddeling. En omlægning og en forenkling af statens refusionssystem og hele byrdefordelingen mellem staten

og kommunerne vil således kunne finde en lettere og mere tilfredsstillende løsning, hvis der gennem en kommunalreform skabes større og mere bærekraftige kommuner - såvel primærkommuner som sekundærkommuner — ligesom en kommunalreform vil kunne bidrage til en mere formålstjenlig opgavefordeling mellem staten og kommunerne.

Nye *og* større kommunale enheder, der vil fremstå som resultatet af en kommunalreform, vil formentlig blive anset for langt bedre egnede til løsning af opgaver af lokal karakter end de nuværende kommuner, og i denne forbindelse kan henvises til en skrivelse af 2. december 1965, som administrationsrådet tilstillede økonomiministeren, og som blev videresendt til kommunallovskommissionen, jfr. *bilag 3.*

I denne henvendelse giver administrationsrådet udtryk for det ønskelige i, at arbejdet med kommunalreformen fremmes mest muligt af hensyn til overvejelserne om en decentralisering af kompetencen fra statens centrale myndigheder til kommunerne. Der peges på, at såfremt der ikke sker en ændring af den kommunale struktur, vil en henlæggelse af sagsbehandlingen til lokale myndigheder kun være mulig ved en væsentlig udbygning af den lokale statsadministration. En sådan udbygning, der alene begrundes med, at kommunerne ikke er i stand til at varetage administrative opgaver, som mest hensigtsmæssigt burde henlægges til dem, vil imidlertid efter rådets opfattelse være meget uheldig, og rådet tillægger det derfor afgørende betydning for sit fremtidige arbejde, at der gennemføres en sådan styrkelse af den kommunale forvaltning, at denne er i stand til at varetage opgaver, som det skønnes mest hensigtsmæssigt at henlægge til kommunerne.

Det har under drøftelserne i kommissionen været anført, at en endelig stillingtagen til retningslinierne for en kommunalreform i virkeligheden burde forudsætte et kendskab til den fremtidige opgave- og byrdefordeling mellem staten og kommunerne og til det fremtidige skattesystem, særlig for de nye amtskommuner, idet kun et kendskab til disse forhold gjorde det muligt at foretage en samlet vurdering af de krav, der i henseende til kompetence og økonomisk formåen vil blive stillet til kommunerne.

Kommissionen var for så vidt enig i det principielt rigtige i disse synspunkter, men har imidlertid anset det for praktisk ugørligt at løse samtlige disse problemer på én gang. Der vil dog være mulighed for at opnå en tilnærmelsesvis samlet løsning ved først at fastlægge principperne for den fremtidige kommunale inddeling og struktur og derefter - i tiden indtil kommunalreformen som helhed kan realiseres i praksis - at *søge* opgave- og byrdefordelingen tilpasset den ændrede kommunestruktur.

3. På grundlag af de i kommissionen førte drøftelser om den kommunale inddeling er udarbejdet det i *bilag 1* optagne *udkast til lovforslag om en revision af den kommunale inddeling.* Efter dette udkast skal den fremtidige kommunale inddeling og struktur baseres på følgende tre hovedprincipper:

1°. Der bør etableres nye amtskommuner omfattende såvel sognekommuner som købstadkommuner m.v., og de nye kommuner afgrænses under hensyntagen til den befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske samhørighed i de forskellige dele af landet samt til en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af amtskommunernes opgaver.

2°. Der bør finde en regulering sted af den kommunale inddeling omkring byerne, således at befolknings- og erhvervsmæssigt samhørende bysamfund normalt kommer til at udgøre en kommune, ligesom der bør sikres bysamfundet tilfredsstillende udviklingsmuligheder inden for kommunens område.

3°. Der bør tilvejebringes større og mere bærekraftige kommuner, som kan danne et hensigtsmæssigt grundlag for en selvstændig varetagelse af de kommunale opgaver.

Til den rent praktiske gennemførelse af den nye kommunestruktur efter de angivne principper er der i udkastet foreslået nedsat en kommunalreformkommission med repræsentanter for folketinget, de kommunale organisationer og indenrigsministeriet. Kommissionen skal inden 1. april 1969 over for indenrigsministeriet fremsætte forslag om etablering af de nye amtskommuner og grænserevision omkring byerne, og denne del af reformen forudsættes gennemført senest med virkning fra 1. april 1970.

4. Til de i lovudkastet indeholdte principper for tilvejebringelsen af en ny kommuneinddeling ønsker kommissionen at knytte følgende bemærkninger:

a) Vedrødende *det førsle hovedprincip* om etableringen af nye amtskommuner har der i kommissionen været enighed om, at købstæder-

ne og de nuværende amtskommuner må inddrages i et nyt amtskommunalt fællesskab. De opgaver, som amtskommunerne i dag varetager for landkommunerne, egner sig - såvel indholdsmæssigt som økonomisk - bedst til at blive løst fælles for amtskommunen og de i amtet værende købstæder, således som det allerede i dag praktiseres i vid udstrækning - jfr. herved »Fynsundersøgelsen« og de lokalt iværksatte amtsundersøgelser i Frederiksborg, Bornholms, Maribo og Thisted amter.

Det har i kommissionen været overvejet, om der burde gøres en undtagelse for de største købstæders vedkommende, således at disse byer fortsat stod uden for amtskommunen, men det er fundet, at det på afgørende måde ville svække de nye amtskommuner, hvis de største købstadbyer ikke indgik i fællesskabet.

Der har i kommissionen ligeledes været enighed om, at der i fornødent omfang skal ske en regulering af amtskommunernes grænser, ikke blot hvor dette er nødvendigt af hensyn til en ønskelig sammenlægning af primærkommuner, men også hvor hensynet til en hensigtsmæssig varetagelse af de sekundærkommunale opgaver gør det tilrådeligt. Sådanne grænseproblemer forekommer i flertallet af landets amtskommuner, og det vil efter kommissionens opfattelse være rimeligt at søge disse problemer løst samtidig med skabelsen af de nye amtskommuner.

På baggrund af de i »Fyns-undersøgelsen« indeholdte synspunkter om de fremtidige amtskommuners størrelse har det været drøftet, om man burde søge gennemført en mere omfattende sammenlægning af amtskommuner, således at der skete en væsentlig nedbringelse af antallet af sekundærkommunale enheder. Der kan utvivlsomt for nogle opgavers vedkommende peges på administrative og økonomiske fordele ved, at der visse steder i landet etableres større amtskommunale enheder. Kommissionen har dog ment, at de nuværende amter stort set kan danne udgangspunkt for den fremtidige amtskommunale inddeling, og at spørgsmålet om amtssammenlægning primært bør løses ved lokal forhandling. Dertil kommer, at de ulemper, som den nuværende amtsinddeling volder, særlig i relation til en mere omfattende planlægning, kan forventes afhjulpet eller væsentlig begrænset ved en regulering af amtsgrænserne, hvorved disse i højere grad bliver afpasset efter de befolkningsmæssige og erhvervsmæssige kontakter i de enkelte områder af landet.

Det har for Købstadforeningen været en afgørende forudsætning for tilslutning til tanken om etablering af nye amtskommuner, omfattende også købstæderne, at der samtidig gennemføres en regulering af grænserne omkring købstad-bysamfundene.

b) Udformningen af *det andet hovedprincip* om reguleringen af den kommunale inddeling omkring byerne har givet anledning til indgående og langvarige drøftelser såvel i kommissionens arbejdsudvalg som i plenarforsamlingen, og der har specielt på dette område hersket divergerende opfattelser inden for kommissionen.

Fra købstadside har man fremhævet nødvendigheden af, at der overalt, hvor kommunegrænser gennemskærer et bysamfund eller dettes naturlige udviklingsområde, bør ske en grænseregulering, således at det sikres, at bysamfundet i kommunal henseende kommer til at udgøre en enhed. Der er i denne forbindelse henvist til »Vejle-undersøgelsen« og den senere af Den danske Købstadforening iværksatte undersøgelse »Købstadkommunernes fremtidige grænser«, hvori det er anført, at det af hensyn til byernes trivsel er af afgørende betydning, at der for bysamfund, der er opdelt i flere kommuner, sker en samling af den kommunale kompetence og økonomi, således at én kommunalbestyrelse sættes i stand til gennem arealerhvervelser, planlægning, investering m.m. at tilrettelægge bysamfundets fremtidige udvikling.

Købstædernes repræsentanter har endvidere fremhævet det rimelige i, at der nu tilrettelægges en kommuneinddeling, som kan danne rammerne for kommunernes virke i en lang årrække, og har henvist til, at det — med den meget betydelige udvikling, der ventes i landets provinsbyer i de kommende år - er af afgørende samfundsmæssig betydning, at der ved den kommende inddeling skabes egnede rammer for løsningen af de meget væsentlige lokale fællesopgaver, der forestår i landets provinsbyer. At opretholde nuværende forstadskommuner som selvstændige kommuner vil resultere i en væsentlig svækkelse af provinsbyernes mulighed for at varetage de opgaver, som den forventede byudvikling vil forudsætte.

De øvrige kommunale organisationer har på ingen måde afvist, at der bør ske en grænseregulering omkring byerne, idet de erkender, at der i en række tilfælde er et behov herfor. De har dog ikke kunnet tilslutte sig tanken om, at alle forstadskommuner ubetinget skal

tvangssammenlægges med vedkommende købstadkommune , da der efter de pågældendes opfattelse findes forstadskommuner, som vil kunne opretholdes som selvstændige kommuner, uden at dette skønnes at svække den pågældende bys muligheder for en hensigtsmæssig byudvikling.

Fra kommissionens side har der været lagt afgørende vægt på at nå frem til en fælles indstilling om dette forhold, således at der kunne forelægges indenrigsministeren et forslag, som kunne anses for tiltrådt af samtlige kommunale organisationer. Efter langvarige forhandlinger blev der tilvejebragt et grundlag for en fælles indstilling ved den foreslåede formulering af hovedprincippet for grænseregulering omkring byerne, hvorefter befolknings- og erhvervsmæssigt samhørende bysamfund *normalt* skal udgøre én kommune. Dette forslag - som det nærmere er udformet i lovudkastets § 1, nr. 2, jfr. § 3 - blev tiltrådt af de kommunale organisationer og opnåede tilslutning i kommissionen.

Den foreslåede lovregel fastlægger selve princippet om, at der bør ske en samling i kommunal henseende af et bysamfund, der gennemskæres af kommunegrænser, og at der bør sikres de enkelte byer rimelige udviklingsmuligheder inden for kommunens område. Men formuleringen giver — ved anvendelsen af ordet »normalt« - adgang til, at der i konkrete tilfælde kan ske en fravigelse fra dette princip, således at forstadskommuner undtagelsesvis opretholdes som selvstændige kommuner.

I de bemærkninger, der ledsager lovudkastets § 3, hvor det er fastslået, at et samlet bysamfund normalt bør udgøre én kommune, er det fremhævet: »at dette princip som den altovervejende hovedregel bør lægges til grund for den fremtidige kommuneinddeling, men at der samtidig er åbnet mulighed for at fravige princippet, hvor ganske særlige omstændigheder taler derfor. For enkelte, fuldt udbyggede eller så godt som udbyggede, forstadskommuner har hensynet til den fremtidige udvikling af bysamfundet ikke samme vægt, hvis der på anden måde kan sikres moderbyen en tilfredsstillende udvikling inden for kommunens område. I sådanne tilfælde vil kommunalreformkommissionen og indenrigsministeren kunne fravige princippet om, at et samlet bysamfund kun bør udgøre én kommune.«

En lovfæstelse af det foreslåede hovedprincip for grænseregulering omkring byerne vil iøvrigt være ensbetydende med en udskydelse af den reelle afgørelse på dette problem, indtil de enkelte byers forhold undersøges og behandles af den særlige kommunalreformkommission. Denne kommission skal da under hensyntagen til de lokale forhold og i lyset af lovens motiver, herunder eventuelle nye synspunkter, der måtte fremkomme under folketingets behandling af lovforslaget, afgøre, i hvilke tilfælde der skal ske en fravigelse fra princippet.

Kommissionen har ikke taget stilling til, i hvilket omfang en økonomisk udligning eventuelt vil være nødvendig i tilfælde, hvor en del af et bysamfund undtagelsesvis opretholdes som selvstændig kommune.

Repræsentanterne for foreningen Bymæssige Kommune (Paul Fenneberg og Esbjørn-Nielsen) har ikke kunnet tiltræde formuleringen af lovudkastets bemærkninger, men har ment, at der heri bør gives udtryk for en videre adgang til at fravige princippet om, at et samlet bysamfund skal udgøre én kommune. De pågældende har i en særudtalelse, der er optaget som *bilag A*, nærmere redegjort for deres synspunkter.

c) Det *tredie hovedprincip* for kommunalreformen - tilvejebringelse af større og mere bærekraftige kommuner - tager sigte såvel på sognekommuner som de købstæder, der ikke har det befolkningsgrundlag m.v., man almindeligvis tilstræber ved kommunalreformen.

Medens de to første principper vedrørende de nye amtskommuner og byernes primærkommunale inddeling er tænkt realiseret ved en generel reform, der forudsættes at træde i kraft med virkning senest fra den 1. april 1970, foreslås det tredie hovedprincip om kommunernes normale mindstestørrelse indtil videre principielt gennemført på frivilligt grundlag. Det store antal frivillige kommunesammenlægninger, der allerede er gennemført, giver som tidligere fremhævet begrundet håb om, at størsteparten af de resterende problemer vil kunne finde en snarlig løsning ved forhandling mellem kommunerne. I øvrigt er der grund til at formode, at en stillingtagen til amtskommunernes og byernes fremtidige grænser vil lette sammenlægningsforhandlingerne i de områder, hvor de nu er hæmmet af den uklarhed, der hersker på disse felter.

Kommissionen foreslår derfor ikke en samlet generel løsning af de mange små sognekommuners problemer, men har dog fundet det ønskeligt, at selve målsætningen for en inddelings-

reform på dette område optages i loven i forbindelse med fastlæggelsen af de øvrige generelle principper for en kommunalreform. Det skyldes dels den store betydning, som en principiel stillingtagen fra folketingets side til de retningslinier, der ønskes lagt til grund for sammenlægningerne, må anses at have for det videre arbejde med henblik på frivillige kommunesammenlægninger, dels at det i visse relationer, f. eks. i forbindelse med grænseregulering omkring bysamfundene, skønnes rimeligt samtidig at sikre, at kommunerne når op på den størrelse, som man ved kommunalreformen som helhed stiler imod.

Et medlem af kommissionen (Kr. Rykind Eriksen) har dog givet udtryk for tvivl om, hvorvidt det skulle lykkes på rent frivilligt grundlag at få løst en væsentlig del af de sognekommunale sammenlægninger, og har derfor ønsket præciseret, at han gerne havde set, at de sognekommunale sammenlægningsproblemer var blevet løst samtidig med og på samme måde som de øvrige kommunale inddelingsproblemer.

d) Der foreslås som nævnt nedsat en særlig *kommunalreformkommission* - bestående af repræsentanter for folketinget, de kommunale organisationer og indenrigsministeriet - der skal forestå reformens gennemførelse i praksis.

I relation til spørgsmålet om kommunalreformkommissionens sammensætning har de kommunale organisationers og indenrigsministeriets repræsentanter i kommunallovskommissionen stærkt fremhævet betydningen af, at folketinget bliver repræsenteret i kommunalreformkommissionen. Det vil på denne måde være muligt at sikre de landspolitiske interesser i reformarbejdet, og det vil i det hele skabe et bredere grundlag for de meget vigtige afgørelser, der skal træffes i kommissionen. Fra repræsentanter for de politiske partier har der i kommunallovskommissionen været givet udtryk for betænkelighed ved at inddrage folketingets medlemmer i dette arbejde, og tre repræsentanter har taget forbehold over for den foreslåede folketingsrepræsentation. Repræsentanterne for Amtsrådsforeningen har taget forbehold med hensyn til antallet af foreningens repræsentanter i kommissionen, men har ikke ment at burde forfølge spørgsmålet videre, så længe spørgsmålet om folketingsrepræsentation er uafklaret.

Efter lovudkastet skal kommunalreformkommissionen have til opgave - på grundlag af forhandling med kommunerne - at fremsætte forslag over for indenrigsministeren om etablering og afgrænsning af de nye amtskommuner og om revision af den kommunale inddeling omkring bysamfundene. Kommissionen skal endvidere virke til fremme af frivillige sammenlægninger af de små kommuner, og kommissionen overtager det nuværende indlemmelsesnævns beføjelser efter landkommunalloven. Ved udformningen af de nærmere regler for kommissionens virksomhed er der lagt vægt på, at kommissionen i videst muligt omfang forhandler sig frem til forslag, der kan opnå lokal tilslutning.

Kommunalreformkommissionens forslag skal være indsendt til indenrigsministeren inden den 1. april 1969, og indenrigsministeren skal efter lovudkastet være bemyndiget til at gennemføre de af kommunalreformkommissionen indstillede forslag.

Hvis indenrigsministeren ikke kan tiltræde et af kommissionen fremsat forslag, skal sagen forelægges til fornyet behandling i kommissionen. Opnås der ikke enighed mellem ministeren og kommissionen, giver lovudkastet ikke anvisning på en løsning, og indenrigsministeren må da træffe bestemmelse om, hvorvidt spørgsmålet skal forelægges folketinget i form af et særskilt lovforslag.

Lovudkastet tager sigte på, at kommunalreformen, for så vidt angår de nye amtskommuner og grænserne omkring byerne, skal være gennemført med virkning fra den 1. april 1970.

Kommissionens lovudkast omfatter principielt ikke Københavns og Frederiksberg kommuner samt kommunerne i Københavns amtsrådskreds.

III. Kommissionens synspunkter vedrørende en kommende lovgivning om kommunernes styrelse.

Det er i kommissoriet forudsat, at kommunallovskommissionen ved udformningen af forslag til ændring af de gældende bestemmelser i landkommunalloven og købstadkommunalloven tager stilling til, hvorvidt en samling af den kommunale styrelseslovgivning i en enkelt lov vil være hensigtsmæssig.

1. Den hidtidige opdeling af de gældende regler for kommunernes styrelse i købstadkommunalloven og landkommunalloven med en yderligere opdeling af sidstnævnte lov i bestemmelser henholdsvis for sognekommuner og

amtskommuner, er historisk begrundet og skyldes til dels de retlige og faktiske forskelle mellem købstadkommunerne og de to slags landkommuner, der bestod ved kommuneinddelingens tilrettelæggelse.

Den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling, der er foregået i årene herefter, har til en vis grad udjævnet forskellen mellem købstadkommuner og sognekommuner, og da kommuneinddelingen og den kommunalretlige opdeling af kommunerne i de to kategorier ikke er ført å jour, er der i dag et stort antal købstadkommuner, der i henseende til indbyggerantal og struktur ikke adskiller sig væsentligt fra sognekommuner, og omvendt er der en række sognekommuner, der i nævnte henseender nærmest ligger på linie med de mellemstore købstæder.

I særlovgivningen har man i konsekvens af denne udvikling i vidt omfang forladt opdelingen i købstadkommuner og sognekommuner som kriterium for et forskelligt anvendelsesområde for de materielle regler. Særlovgivningen lægger hyppigere vægt på kommunens størrelse eller på tilstedeværelsen af et bysamfund over en vis størrelse, og de særbestemmelser, der endnu bygger på opdelingen i købstadkommuner og sognekommuner, har i alt væsentligt deres begrundelse i det særlige forhold, at købstæderne står uden for amtskommunen.

Ved de kommunale styrelseslove fra 1867 og 1868 og atter ved lovene fra 1933 blev der gennemført en vis tilnærmelse mellem reglerne for styrelsen af henholdsvis købstadkommuner og sognekommuner, og ved de senere ændringslove til landkommunalloven og købstadkommunalloven er der stilet efter at indføre så vidt muligt parallelle regler for de to kommunegrupper. Men der er stadig på ret væsentlige punkter forskelle i styrelsesreglerne, og generelt kan man sige, at købstadkommunalloven giver købstæderne en noget friere stilling end den, sognekommunerne indtager efter landkommunalloven. Amtskommunerne har bevaret deres styreform stort set uændret siden kommuneinddelingens tilrettelæggelse, og reglerne er i videst muligt omfang søgt afpasset efter de for købstæderne gældende.

Der har specielt fra de bymæssige kommuners side gennem de senere år været rejst krav om i styrelsesmæssig henseende at blive sidestillet med købstæderne. For en særlig gruppe bymæssige kommuner, de københavnske omegnskommuner, blev der ved lov af 20. maj 1952 tilvejebragt hjemmel for, at købstadkommunallovens regler kunne bringes i anvendelse, ligesom det siden 1933 havde været tilfældet for Gentofte kommune, de sønderjyske flækker og Marstal handelsplads.

2. Selv om problemerne ved den kommunale inddeling og struktur ikke stod foran deres løsning, ville det efter kommissionens opfattelse være naturligt - som en konsekvens af udviklingen - at indføre en kommunal styrelseslov fælles for samtlige kommuner, bortset fra Københavns kommune, men gennemførelsen af en kommunalreform efter de foreslåede hovedprincipper gør nu en sådan fælles kommunal styrelseslov til en nødvendighed. Når reformen er gennemført, vil der ikke længere bestå nogen typisk forskel mellem de kommuner, der hidtil har indtaget købstadstilling, og dem, der har været sognekommuner.

Kommissionen har i konsekvens heraf udarbejdet et udkast til lovforslag om kommunernes styrelse, der omfatter samtlige kommuner, bortset fra Københavns kommune. Lovudkastet er optaget som *bilag 2* i betænkningen.

a) Efter lovudkastet har *sondringen mellem købstadkommuner og sognekommuner ikke længere betydning* i styrelsesmæssig henseende, og da der heller ikke, når den foreslåede inddelingsreform er gennemført, vil være nogen forskel mellem de to kommunegrupper i relation til tilhørsforholdet til amtskommunen, finder kommissionen, at man i det hele bør forlade denne sondring som det retlige kriterium for fastlæggelse af særbestemmelser for visse kommuner. En opgivelse af købstadbegrebet som retligt kriterium vil få konsekvenser for særlovgivningen, der må indrettes efter den ændrede retstilstand, jfr. de principielle betragtninger om kommunalreformen som helhed i afsnit IV.

b) Lovudkastet omfatter samtlige kommuner, også *amtskommunerne.* Det har på visse punkter været nødvendigt at give særregler for amtskommunernes styrelse, men disse særregler har været af et så relativt beskedent omfang, at det er fundet upåkrævet at foreslå en særskilt lov om amtskommunernes styrelse. Af hensyn til tilfælde, hvor reglerne ikke skal gælde for amtskommunerne, har man indført begrebet primærkommuner som betegnelse for de kommuner, der ikke er amtskommuner. Denne retlige fællesbetegnelse dækker således de hidti-

dige sognekommuner og købstæder m.v. og vil kunne benyttes i særlovgivningen.

c) Der er iøvrigt ved lovudkastets udformning lagt vægt på at gennemføre *en forenkling, systematisering og ä jourføring* af reglerne om kommunernes styrelse. Lovudkastets tekst er noget udf ørligere end de gældende styrelseslove, og der er i et vist omfang optaget bestemmelser, der hidtil har været indeholdt i de kommunale styrelsesvedtægter. Det drejer sig i almindelighed om regler, som har tradition i kommunerne, og som efter deres indhold naturligt hører hjemme i en kommunal styrelseslov. De kommunale styrelsesvedtægter forudsættes opretholdt som supplement til lovens generelle regler, men vil i højere grad komme til at indeholde bestemmelser, der skal tilpasses den enkelte kommune.

d) Blandt væsentlige nydannelser i lovudkastet skal nævnes de foreslåede bestemmelser om *kommunernes udvalgsstyre.* Forslaget indebærer en styrkelse af den centrale økonomiske forvaltning i kommunen ved de beføjelser og den stilling, som økonomiudvalget får i de enkelte kommuner. Økonomiudvalget, der skal være obligatorisk i samtlige kommuner, afløser det hidtidige kasse- og regnskabsudvalg, men får en væsentligt stærkere placering i forhold til de øvrige kommunale udvalg end den, kasse- og regnskabsudvalget i almindelighed har indtaget. Dette forslag må iøvrigt ses i lyset af de bestræbelser, der i de seneste år er udfoldet i mange kommuner for at styrke økonomiudvalgets (kasse- og regnskabsudvalgets) indseende med kommunens økonomi og administration.

Udkastet lægger iøvrigt op til en begrænsning i antallet af stående udvalg og tager dermed også sigte på at tilvejebringe en bedre koordinering mellem og oversigt over de forskellige grene af den kommunale forvaltning.

For Århus kommune opretholder udkastet den i købstadkommunalloven indeholdte hjemmel til en særlig magistratsordning i stedet for det almindelige udvalgsstyre. Såfremt der fra andre større kommuner ønskes adgang til indførelse af en særlig magistratsordning i lighed med den århusianske, må spørgsmålet om en udvidelse af den foreslåede bestemmelse afgøres af folketinget.

Enkelte købstadkommuner og københavnske omegnskommuner har med hjemmel i den gældende købstadkommunallov i stedet for et kasse- og regnskabsudvalg indført en magistrat, hvis virksomhed dog ikke adskiller sig væsentligt fra de almindelige kasse- og regnskabsudvalgs og slet ikke kan sammenlignes med magistratsordningen i Århus. Disse kommuner vil naturligvis fortsat kunne anvende magistratsbetegnelsen i stedet for økonomiudvalg, men selve den organisatoriske opbygning af disse kommuners forvaltning vil ikke adskille sig fra de øvrige kommuner med økonomiudvalg.

e) Kommunernes almindelige *tilsynsmyndighed* har hidtil været indenrigsministeren for amts- og købstadkommuner og amtsrådene for sognekommunerne, men kompetencen foreslås nu ændret således, at indenrigsministeren fremtidig alene skal føre tilsyn med amtskommunerne, medens tilsynet med samtlige primærkommuner skal henlægges til et særligt lokalt tilsynsråd, der oprettes for hver amtsrådskreds. Tilsynsrådet foreslås sammensat af amtmanden som formand og af fire af amtsrådet af dets midte valgte medlemmer. Tilsynsrådenes afgørelser skal af vedkommende kommunalbestyrelse kunne indankes for indenrigsministeren, ligesom ethvert af tilsynsrådets medlemmer skal kunne forlange en sags afgørelse henskudt til ministeren. Efter forslaget får indenrigsministeren adgang til at fastsætte generelle retningslinier for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser.

Forslaget om, at samtlige primærkommuner undergives tilsyn af de foreslåede lokale tilsynsråd, må ses i lyset af kommissionens bestræbelser for at give alle primærkommuner samme status. En opdeling af tilsynet med primærkommuner inden for samme amt på forskellige myndigheder, f. eks. på basis af kommunernes størrelse, befrygtes at føre til et uensartet tilsyn og vil muligvis kunne komplicere den fornødne lokale koordinering af kommunernes virksomhed, som tilsynsmyndigheden har mulighed for.

Ved den foreslåede instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene vil indenrigsministeren bl. a. kunne sikre den fornødne koordinering af det lokale tilsyn i overensstemmelse med almindelige finansielle, beskæftigelsesmæssige og andre hensyn, som ud fra landspolitiske grunde må tilgodeses ved udøvelsen af tilsynet med kommunerne.

Af repræsentanter for indenrigsministeriet er der dog givet udtryk for visse betænkeligheder ved, at tilsynet med de større primærkommuner henlægges til de lokale tilsynsråd. Der er herved henvist til, at disse kommuner vil kunne

få en for stor indflydelse på tilsynsrådene, ligesom det bl. a. af hensyn til den instruktions - myndighed, der foreslås tillagt indenrigsministeren, er af betydning, at ministeriet direkte har berøring med normale tilsynsspørgsmål for primærkommuner.

Et medlem af kommissionen (Edelberg) har udtrykt betænkelighed ved den foreslåede adgang for kommunalbestyrelser til at indanke tilsynsrådets afgørelser for indenrigsministeren. Der henvises herom til *bilag C.*

f) Med hensyn til selve *tilsynets indhold* er der efter lovudkastet lagt vægt på - udover en à jourføring og modernisering af tilsynsbestemmelserne - at give kommunerne en friere stilling i forhold til tilsynsmyndigheden end efter den gældende lovgivning. En sådan friere stilling må anses for en naturlig konsekvens af, at kommunerne, når kommunalreformen er gennemført, vil repræsentere væsentlig større og mere bærekraftige enheder end de nuværende kommuner. Specielt for de kommuner, der i vid udstrækning baserer deres anlægsvirksomhed på selvfinansiering, er et lempet tilsyn fundet ønskeligt.

Blandt de foreslåede lempelser i tilsynsbestemmelserne skal især fremhæves reglerne om, at kommunerne uden tilsynsmyndighedens samtykke kan optage visse kortfristede lån under forudsætning af, at lånene afvikles over driftsregnskabet. Dernæst giver forslaget kommunerne en friere dispositionsret over fondsmidler, hvilket tager sigte på at fremme en større kommunal selvfinansiering, ligesom der er tillagt primærkommunerne en udvidet adgang til uden tilsynsmyndighedens samtykke at garantere for lån til grundejere. Det foreslås endvidere, at indenrigsministeren kan bestemme, at visse ej endomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

Udover denne almindelige lempelse i tilsynsbestemmelserne indebærer lovudkastet specielt for sognekommunerne, at tilsynsmyndighedens godkendelse af årsoverslaget ikke længere kræves, og at de særlige beføjelser, tilsynsmyndigheden hidtil har haft, til at give pålæg om en forhøjelse af skatteudskrivningen m.m., bortfalder.

g) Problemerne i forbindelse med tilrettelæggelsen af *de nye amtskommuners styrelse* har været genstand for indgående drøftelser i kommissionen og i arbejdsudvalget. Der har i kommissionen været enighed om, at amtsrådet i lighed med andre folkevalgte organer selv skal vælge sin formand. Derimod har der hersket divergerende opfattelser med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt amtmanden fortsat skal varetage den daglige ledelse af amtskommunens administration, eller om denne skal forestås af den folkevalgte formand.

Et *flertal* i kommissionen har foretrukket en ordning svarende til primærkommunernes, således at den af amtsrådet valgte formand også har ledelsen af amtskommunens administration. Det bliver derved amtsrådet selv, der træffer afgørelsen om ansættelse af det administrative personale m.m.

Flertallet har lagt vægt på, at amtsrådene - efter at rådenes tilsyn med sognekommunerne fremtidig falder bort — i højere grad end i dag vil få status som de øvrige kommunalbestyrelser, og på denne baggrund bør amtskommunernes anliggender alene varetages af amtsrådet, dets udvalg og dets valgte formand. Herved udelukkes også de konfliktsituationer, som eventuelt kunne opstå, hvis amtsrådets forvaltningschef og den øverste lokale statsrepræsentant blev forenet i samme person.

Flertallet har dog ønsket at fremhæve betydningen af, at der bevares en nær forbindelse mellem amtsrådet og den lokale statslige forvaltning. En sådan kontakt vil blive etableret gennem oprettelsen af de lokale tilsynsråd, men herudover er det foreslået, at amtmanden skal deltage i amtsrådets forhandlinger samt have adgang til at overvære samtlige møder i amtsrådets økonomiudvalg og stående udvalg. Det bør endvidere påhvile amtmanden at yde bistand ved løsningen af opgaver af fælles kommunal interesse i amtsrådskredsen, hvis amtsrådet fremsætter anmodning herom.

Det er under drøftelserne i kommissionen blevet anført, at den omstændighed, at amtmanden frigøres for arbejdsbyrden som chef for den amtskommunale administration, vil kunne medvirke til, at statsfunktioner, der dag udøves centralt, kan dekoncentreres. Det er endvidere blevet fremhævet, at det vil være af betydning for den fremtidige koordinering af den kommunale og statslige forvaltning, at de nye amtskommuners og overøvrighedskredses grænser er sammenfaldende, således at amterne opretholdes som en almindelig hovedinddeling for både den statslige og kommunale forvaltning.

Et *mindretal* i kommissionen (Godtfred

Knudsen, Ej ner Jensen, Zeuthen, Gudrun Refslund Thomsen og Harder) har ment, at amtmanden indtil videre burde bevare den daglige ledelse af den amtskommunale administration; mindretallet har nærmere redegjort for sine synspunkter i en særudtalelse, der er optaget som *bilag B.*

Et *mindretal* (Edelberg), der ikke finder det sandsynliggjort, at den af flertallet tilstræbte skarpe adskillelse mellem den statslige og den kommunale administration på amtsplanet er administrativt velbegrundet, mener, at det i hvert fald, inden man indretter administrationsapparatet herefter, må afklares, hvorledes opgaverne fremtidig skal fordeles mellem centraladministrationen og lokale statslige og kommunale organer. Såfremt en reform ønskes gennemført, inden den fremtidige opgavefordeling er fastlagt, har mindretallet ment, at den af det andet mindretal foreslåede ordning vil kunne komme i betragtning, Mindretallets særudtalelse er optaget som *bilag C.*

IV. Principielle bemærkninger til den samlede kommunalreform.

1. Med de reservationer og særstandpunkter, der er omtalt i det foregående, er der i kommissionen enighed om, at de to lovudkast - henholdsvis om en revision af den kommunale inddeling og om kommunernes styrelse - er et velegnet grundlag for drøftelse af det samlede problemkompleks i folketinget, og *kommissionen indstiller derfor til indenrigsministeren, at de to lovforslag fremsættes i tinget.*

Som det vil fremgå af bemærkningerne til de enkelte lovparagraffer, er der til visse af de i lovudkastene indeholdte bestemmelser — udover de foran omtalte reservationer - taget enkelte forbehold fra medlemmer af kommissionen; men herudover har de enkelte kommissionsmedlemmer - og det gælder særlig repræsentanterne for de politiske partier - naturligt måttet forbeholde sig deres stilling til enkeltheder i reformen, når forslagene til sin tid behandles i folketinget.

2. De to lovudkast udgør grundstammen i kommunalreformen, men virkeliggørelsen af den samlede reform vil nødvendiggøre *ændringer i en række andre love.*

a) Nogle af disse lovændringer har relation til etableringen af de foreslåede *nye amtskommuner.* Dette gælder i første række de ændringer i den kommunale valglov, der er en følge af, at også købstadborgerne skal deltage i amtsrådsvalg, og at amtmanden ikke længere skal være formand for amtsrådet. Men det bliver endvidere nødvendigt at fastsætte nye principper for den amtskommunale beskatning for at siikre amtskommunerne det fornødne økonomiske grundlag for løsningen af de større lokale opgaver.

Kommunallovskommissionen har på et rent forberedende stade drøftet retningslinierne for et eventuelt nyt beskatningssystem for de foreslåede amtskommuner, og det har herunder været fremhævet, at den nuværende amtsbeskatning med den overvejende vægt på grundværdierne i et vist omfang har hæmmet amtskommunerne i deres udfoldelsesmuligheder. Et nyt amtskommunalt skattesystem i form af en direkte beskatning med overvejende vægt på indkomstbeskatningen vil åbne mulighed for en mere selvstændig indsats fra amtskommunernes side under et direkte ansvar over for borgerne. Kommissionens overvejelser vedrørende beskatningsforholdene i de nye amtskommuner har som angivet været rent foreløbige og kan ikke anses for afsluttede. Det har imidlertid for samtlige kommunale organisationer været en væsentlig forudsætning for deres tilslutning til tanken om oprettelse af nye amtskommuner, at der gennemføres en omlægning af den amtskommunale beskatning, således at amtskommunerne får mulighed for direkte udskrivning på indkomsterne.

b) Andre påkrævede lovændringer har relation til forslaget om at give *alle primærkommuner en emsartet status.* Bortfaldet af den hidtidige sondring mellem købstadkommuner og sognekommuner vil indebære, at en del af særlovgivningen, der bygger på disse kriterier - enten det skyldes, at købstæderne står uden for amtskommunen, eller andre grunde - bør tages op til revision.

Arbejdet med en revision af særlovgivningen, der formentlig vil blive ret omfattende, forudsættes forberedt af de respektive fagministerier, når retningslinierne for den nye kommunestruktur er fastlagt af folketinget. Ændringerne vil således kunne træde i kraft samtidig med, at kommunalreformen føres ud i livet.

Det ville være naturligt, om arbejdet med tilpasningen af den øvrige lovgivning i de enkelte fagministerier kunne foregå i samarbejde

med de kommunale organisationer og indenrigsministeriet, eventuelt via den foreslåede nye kommunalreformkommission, således at de grundlæggende principper, som kommunalreformen er baseret på, kommer til at afspejle sig også i særlovgivningens bestemmelser vedrørende kommunernes forhold.

3. Gennemførelsen af en kommunalreform vil i et vist omfang nødvendiggøre *en omlægning af opgavefordelingen og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne,* og fastlæggelsen af en ny kommunestruktur og en ny kommuneinddeling efter de angivne retningslinier vil i det hele åbne nye perspektiver i arbejdet for tilrettelæggelsen af en mere hensigtsmæssig fordeling af opgaver og ansvar mellem stat og kommuner.

Kommunallovskommissionen finder i denne forbindelse anledning til at fremhæve det ønskelige i, at der i det forestående reformarbejde vedrørende opgave- og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne stiles mod et system med en mere *rationel kompetencefordeling* mellem de enkelte myndigheder, end tilfældet er i dag. Kommunerne, såvel amtskommuner som primærkommuner, bør på den mest hensigtsmæssige måde inddrages i den offentlige forvaltning, og der bør gives kommunalbestyrelserne størst mulig frihed til - med de af lovgivningen eventuelt fastlagte begrænsninger - at træffe selvstændig afgørelse i sager, som under det nuværende system skal forelægges statens centrale myndigheder.

Det er endvidere af største betydning, at opgave- og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne og mellem kommunernes indbyrdes tilrettelægges med en sådan smidighed, at *mulighederne for et lokalt initiativ fremmes.* Mange af de samfundsgoder, som i dag har vundet indpas som en landsomfattende foranstaltning, har deres oprindelse i et lokalt, kommunalt initiativ, og de nye kommunale enheder, der bliver resultatet af den foreslåede kommunalreform, må anses for velegnede - ikke blot til lokal forvaltning i henhold til den til enhver tid gældende lovgivning - men tillige som grobund for et nyt initiativ med henblik på en fortsat tilpasning af samfundsindretningerne til udviklingen på det økonomiske, sociale og tekniske område m.v.

Det har i det hele været kommissionens mål med den foreslåede store reform at skabe grundlaget for en rationel kompetence- og byrdefordeling inden for den offentlige forvaltning, således at den demokratiske idé, som selve kommunestyret er udtryk for, får den bedst mulige grobund, samtidig med, at landsinteresserne i samfundsudviklingen tilgodeses.

København, den 17. maj 1966.

Alfred Bøgh	**Jens Chr. Christensen**	**E. M. Edelberg**
Kr. Rykind Eriksen	**H. Esbjørn-Nielsen**	**Paul Fenneberg**
Ove Hansen	**Urban Hansen**	**Erik Harder**
Aage Bjørn Jacobsen	**Ejner Jensen**	**Jacob Kirkegaard**
Godtfred Knudsen	**Woldhardt Madsen**	**Oluf Nielsen**
Poul Sørensen	**Gudrun Refslund Thomsen**	**J. H. Zeuthen** formand

Henning Strøm

FØRSTE AFSNIT

Den kommunale inddeling og Struktur

Til brug for kommissionens overvejelser om gennemførelse af eventuelle ændringer i den nuværende kommuneinddeling og struktur, er der tilvejebragt et materiale, der - på grundlag af konkrete undersøgelser af problemerne for typiske kommuner i landet - belyser de vanskeligheder, som den nuværende inddeling volder for en rationel og økonomisk hensigtsmæssig varetagelse af de lokale opgaver.

Selvom det på forhånd stod klart, at såvel sognekommunerne, købstæderne som amtskommunerne havde fælles eller i hvert fald nært beslægtede problemer, og at spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af den nuværende kommuneinddeling for alle tre kommunegrupper overvejende hang sammen med den befolkningsmæssige, økonomiske og erhvervsmæssige udvikling, der er foregået herhjemme siden kommuneinddelingens tilrettelæggelse, og med den stadige forøgelse af kravene til de kommunale opgaver, som udviklingen i samfundet har ført med sig, blev det alligevel fundet rigtigt - for overskuelighedens skyld - at analysere kommunegruppernes forhold hver for sig.

Til belysning af *sognekommunernes problemer* blev der foretaget undersøgelser i 3 amter - i Præstø, Randers og Ribe amter. Præstø amt blev valgt som repræsentant for ø-amterne, medens Randers amt blev udpeget som et typisk østjysk amt. Undersøgelserne i Ribe amt - med de arealmæssigt større kommuner og med en afvigende befolkningsudvikling - skulle belyse de vest- og midtjyske sognekommuners forhold. Resultaterne fra disse undersøgelser er gengivet i kap. I nedenfor.

Købstadernes problemer eller købstad-forstadsproblemet blev nærmere analyseret på grundlag af forholdene i Vejle bysamfund, der har gennemgået en befolknings- og erhvervsudvikling, som stort set svarer til udviklingen i gennemsnittet af de større danske provinsbyer. Bysamfundet har udviklet sig henover de gamle købstadgrænser, og der er i de 4 omliggende sognekommuner opstået forstadsbebyggelser af forskellig størrelse og med en ret forskellig udvikling, således at disse bebyggelser tilsammen i virkeligheden repræsenterer de typiske forstadsbebyggelser herhjemme. »Vejle-undersøgelsen« er refereret nedenfor i kap. II.

Amtskommunernes problemer — eller rettere amtskommunernes og købstædernes fælles problemer ved varetagelsen af de større lokale opgaver - blev genstand for en nærmere undersøgelse på Fyn. Fyn er en naturlig afgrænset landsdel, og med 3 amtskommuner og 10 købstæder - heriblandt landets trediestørste by - blev Fyn anset for et velegnet udgangspunkt for en analyse af sekundærkommunernes administrative og økonomiske forudsætninger for varetagelsen af de større opgaver. Undersøgelsen og dens resultat er omtalt i kap. III.

Som et supplement til »Fyns-undersøgelsen« foretog sekretariatet en nærmere undersøgelse af en del af de økonomiske problemer, der vil være forbundet med at etablere nye amtskommuner, omfattende såvel sognekommuner som købstæder. Det er særlig problemerne ved indførelse af en ny amtskommunal beskatning og behovet for en økonomisk udligning mellem de forskellige områder i landet, der er behandlet i *»Redegørelse for beskatningsforholdene i amterne«*, som i korte træk gengives nedenfor i kap. IV.

Til belysning af, hvorvidt *den gældende lovgivning om ændringer i landets kommunale inddeling* kunne anses for et anvendeligt grundlag for en eventuel revision af kommuneinddelingen, er der foretaget en gennemgang af de gældende lovregler og af den praksis, der har udviklet *sig* i henhold til disse regler. Undersøgelsen og dens resultater omtales i kap. V nedenfor.

Sekretariatets undersøgelser er med kommissionens billigelse løbende offentliggjort, og det materiale og de synspunkter, der er nedfældet i undersøgelserne, har været genstand for stigende

opmærksomhed og interesse landet rundt. Navnlig de første amtsundersøgelser og de deri angivne skitseforslag til en ny kommuneinddeling - der i første række skulle tjene som grundlag for en principiel vurdering af problemerne i selve kommissionen - vakte en betydelig interesse og rejste et behov for en udvidelse af undersøgelserne til andre amter, hvor problemerne var af samme karakter. Sekretariatet har bistået med sådanne *yderligere amtsundersøgelser*, og hele landet udenfor hovedstaden er nu dækket af disse undersøgelser og de ledsagende skitseforslag til en ny kommuneinddeling. Det samlede materiale fra amtsundersøgelserne vil blive gennemgået nedenfor i kap. VI.

Kommissionens undersøgelser og de lokalt iværksatte amtsundersøgelser har dannet grundlag for et betydeligt antal *frivillige sammenlægninger*, og resultaterne af disse ændringer i kommuneinddelingen - der i vidt omfang er blevet til med bistand fra sekretariatet - vil blive nærmere omtalt i kap. VII.

I *Norge og Sverige* er der gennemført en omfattende reform af den kommunale inddeling. I kap. VIII vil der i korte træk blive gjort rede for dette reformarbejde.

KAPITEL I

De sognekommunale undersøgelser i Præstø, Randers og Ribe amter

Undersøgelserne i Præstø, Randers og Ribe amter*) var som nævnt begrænset til en undersøgelse af sognekommunernes problemer. Forholdene i amternes købstæder blev holdt uden for undersøgelserne, og kun i det omfang sognekommunerne løste opgaver i samarbejde med købstæderne eller benyttede anlæg eller indretninger i købstæderne, blev disse kommuners forhold berørt. Købstæderne indgik heller ikke i de opstillede skitseforslag til en ny sognekommunal inddeling - end ikke i tilfælde, hvor der til købstæderne var knyttet forstadsbebyggelser i de omkringliggende sognekommuner - men det var i undersøgelserne fremhævet, at denne fremgangsmåde ikke måtte opfattes som en stillingtagen fra kommissionens side til forstadsproblemerne. En eventuel gennemførelse af dele af skitseforslagene måtte forudsætte en hensyntagen til eventuelle forstadsproblemer i de pågældende områder.

Undersøgelserne var principielt begrænset til de pågældende amtsrådskredse, og forholdene i naboamter blev alene berørt, i det omfang der var etableret et samarbejde mellem sognekommuner på tværs af amtsgrænsen. Hvor et sådant samarbejde skønnedes egnet som grundlag for en kommunesammenlægning, blev en sammenlægning af kommuner beliggende i hver sin amtskommune dog angivet i skitseforslagene som en naturlig løsning på problemerne.

A. Befolknings- og erhvervsforholdene i de 3 amtsrådskredse.

1) Præstø, Randers og Ribe amtskommuner havde *et areal og et befolkningsgrundlag,* som angivet i følgende opstilling:

*) »Præstø-undersøgelsen« blev offentliggjort i sommeren 1960, »Randers-undersøgelsen« i foråret 1961 og »Ribe-undersøgelsen« i efteråret 1961.

Areal og befolkning i de 3 amtskommuner, 1960.

	Areal km^2	Indbyggere	Indbyggere pr. km^2
Præstø	1.620	84.349	52
Randers	2.400	106.987	45
Ribe	2.970	112.491	38

Landets amtskommuner dækker gennemsnitligt et areal på 1.770 km^2*), og amtskommunerne havde ved folketællingen i 1960 gennemsnitligt et befolkningsgrundlag på 86.750 indbyggere. Amtskommunerne på øerne er såvel befolkningsmæssigt som arealmæssigt en del minder end de jyske amtskommuner. »0-amtskommunerne« har et gennemsnitligt areal på 1.300 km^2 og et befolkningsgrundlag på 83.800 indbyggere, medens de jyske amtskommuner - bortset fra de sønderjyske amtskommuner - gennemsnitligt har et areal på 2.500 km^2 og en befolkning på 109.000 indbyggere.

Som det vil ses, var Præstø amtskommune såvel arealmæssigt som befolkningsmæssigt en nogenlunde typisk amtskommune for øerne, og Randers amtskommune var i størrelse praktisk taget identisk med gennemsnittet for de jyske amtskommuner. Ribe amtskommune dækkede et noget større areal end de jyske amtskommuner og havde et lidt større befolkningsgrundlag, men dette er i det hele typisk for de midt- og vestjyske amtskommuner.

2) De 3 amtskommuners *befolkningsudvikling* havde stort set fulgt de samme baner, men dog med nogle variationer i udviklingen. Indbyggertallet i de 3 amtskommuner steg stærkt indtil omkring 1880, en stigning, der først og fremmest måtte ses som resultat af landbrugets

*) Der er bortset fra Bornholm og Københavns amtskommuner.

overgang til ændrede produktionsvilkår, men efter 1880 af tog befolkningsstigningen på grund af de dårlige konjunkturer for landbruget - der var dog fortsat nogen befolkningsfremgang i de to jyske amtskommuner, men Præstø amtskommune var genstand for en egentlig befolkningsreduktion i disse år. Umiddelbart efter århundredskiftet fulgte igen en betydelig stigning i folketallet, i særlig grad som følge af væksten i stationsbyerne og udstykningen i henhold til de to husmandslove; men allerede i 20'erne indtrådte der i Præstø amt en stagnation i indbyggertallet, der afløstes af en tilbagegang i befolkningsgrundlaget. I 30'erne viste samme udviklingstendens sig i Randers amt, og i disse to amtskommuner var tilbagegangen i landbrugsbefolkningen større end den samlede tilvækst i stationsbyerne og forstæderne - en udvikling der i disse år var karakteristisk for de fleste amtskommuner på øerne og i det østlige Jylland. I de sidste 20-30 år har befolkningstallet i de to amtskommuner været præget af stagnation, og i de seneste år af en vis tilbagegang i indbyggertallet, skønt stationsbyerne og forstæderne har haft væsentlige befolkningsforøgelser i disse ar.

I Ribe amt fortsatte stigningen i landbrugsbefolkningen - ligesom i de øvrige vestjyske amter - i betydelig længere tid end i den øvrige del af landet, og da stationsbyerne og forstadskommunerne samtidig voksede, havde amtskommunen et stadig voksende befolkningsgrundlag. Denne udvikling fortsatte helt op til perioden 1950-55, hvor der indtrådte en stagnation og en begyndende tilbagegang i landdistrikternes indbyggertal. Amtskommunens folketal viste dog fortsat stigning - omend mere beskedent end de foregående år - men stigningen faldt nu udelukkende på stationsbyerne og forstæderne.

3) I de 3 amtsrådskredse var der i 1960 ialt *216 sognekommuner* med en gennemsnitsstørrelse, som nedenstående oversigt viser:

Sognekommunernes areal og indbyggertal. 1960.

	Antal	Areal km² gnstl.	Indbyggertal gnstl.
Præstø	72	22,5	1.170
Randers	77	31,2	1.390
Ribe	*61*	44,3	1.680

Sognekommunerne i Ribe amt var i areal næsten dobbelt så store som kommunerne i Præstø amt, og kommunerne havde et 40 % større befolkningsgrundlag.

Der var i tidens løb sket en del ændringer i den kommunale inddeling i de 3 amtskommuner. Der var indlemmet en del sognekommuner i købstæder, og der var gennemført et meget betydeligt antal delinger af sognekommuner - særlig i Ribe amt. I Præstø amt var 1 sognekommune og 2 købstadlanddistrikter blevet indlemmet i købstæder, medens 10 sognekommuner var delt i årenes løb. I Randers amt var 3 sognekommuner blevet delt, og i Ribe amt var 22 sognekommuner delt - heraf alene 7 efter 1920 og den sidste så sent som i 1943. 41 af de 67 sognekommuner i Ribe amt var fremkommet ved deling af bestående sognekommuner. I Ribe amt var 1 sognekommune oprettet til købstad og 2 sognekommuner indlemmet i købstæder - heraf en af de delte sognekommuner.

De foran angivne gennemsnitsstørrelser på sognekommunerne dækkede over betydelige variationer. I Præstø amt var en del af kommunerne relativt små — 3 kommuner havde således mindre end 200 indbyggere og ialt 10 kommuner mindre end 400 indbyggere, medens den største kommune, Herfølge kommune, havde 3.663 indbyggere i 1960. I Randers amt havde kun 3 kommuner under 400 indbyggere, og det samme var tilfældet i Ribe amt. Den mindste kommune i Ribe amt, Manø, havde 159 indbyggere, medens den største sognekommune, Grindsted kommune, havde 7.385 indbyggere i 1960. Kommunerne fordelte sig efter størrelse således i de 3 amter:

Sognekommunerne fordelt efter størrelse. 1960.

	-1.000 indb.	1.000-1.499 indb.	1.500-2.499 indb.	2.500 indb. og derover
Præstø amt	33	20	15	4
Randers amt	32	21	15	9
Ribe amt	24	14	20	9
I alt	89	55	50	22

Som det fremgår af oversigten, havde 41 % af de ialt 216 sognekommuner i de 3 amter under 1.000 indbyggere og 67% - eller 2/3 af kommunerne - mindre end 1.500 indbyggere. Kun 22 kommuner eller 10 % havde et større befolkningsgrundlag end 2.500 indbyggere, og heraf var 6 kommuner forstadskommuner til amtets købstæder.

Af landets sognekommuner — bortset fra

kommunerne i Københavns amtsrådskreds - havde 468 eller 36,6 % i 1960 under 1.000 indbyggere, og 331 kommuner eller 25,9 % mellem 1.000 og 1.500 indbyggere, medens 168 kommuner eller 13,1 % havde mere end 2.500 indbyggere. De 3 amter havde således tilsammen lidt flere af de mindste kommuner og lidt færre af de større.

I Præstø amt dækkede den overvejende del af kommunerne - 57 af de 72 kommuner - et areal på mindre end 30 km^2, i Randers amt havde halvdelen af kommunerne under 30 km^2, medens flertallet af kommunerne i Ribe amt (45 af de 67 kommuner) omfattede et større areal end 30 km^2 - 29 kommuner havde endog mere end 40 km^2.

4) Hovedparten af sognekommunerne i Præstø og Randers amter havde haft *befolkningsmæssig tilbagegang* siden 1930, og i en del sognekommuner var reduktionen nået op på 20-25 % af det tidligere folketal. I perioden 1945-60 havde 56 af de 72 sognekommuner i Præstø amt befolkningsreduktion, og kun 16 kommuner havde befolkningsmæssig fremgang. I Randers amt havde i samme periode 61 kommuner tilbagegang i indbyggertallet og kun 16 kommuner fremgang. Langt den overvejende del af sognekommunerne i Ribe amt havde derimod befolkningsmæssig fremgang indtil 1950, men fra 1950, og særlig efter 1955, vendte billedet. I perioden 1955-60 fortsatte kun 17 kommuner befolkningsfremgangen.

Tilbagegangen i sognekommunernes indbyggertal skyldtes udviklingen i landbrugsbeskæftigelsen i de senere år, men landbruget var dog fortsat et dominerende erhverv i de fleste af sognekommunerne. I 1960 beskæftigede landbruget i 142 af de 216 sognekommuner mere end 50 % af samtlige de i erhvervene beskæftigede, men 10 år før var mere end halvdelen af de erhvervsaktive i 176 af kommunerne beskæftigede ved landbrug. Industribeskæftigelsen vandt frem også i de rene landkommuner, og i 134 af sognekommunerne var i 1960 mere end 20 % af de erhvervsaktive beskæftigede ved industri og håndværk.

Denne udvikling, der hidtil har været præget af nedgangen i antallet af medhjælpere ved landbruget, forventes at ville fortsætte, særlig efter at næste fase i landbrugets beskæftigelsesforhold - nedgangen i antallet af selvstændige brug - har sat tydelige spor i de 3 amtskommuner. I perioden 1960-1965 er antallet af selvstændige landbrug i de 3 amtskommuner reduceret med ialt 3.385 brug, som det fremgår af nedenstående oversigt:

Antallet af selvstændige landbrug 1960-1965.

	1960	1965	Reduktion	
Præstø	8.896	7.673	1.223	13,8%
Randers	10.612	9.469	1.143	10,8%
Ribe	12.012	10.993	1.019	8,5%

5) De sognekommuner, der har haft befolkningstilvækst i de senere år, er næsten udelukkende *forstadskommuner eller kommuner med en større bymæssig bebyggelse.* Forstadsområderne har været i kraftig vækst, særlig i kommunerne omkring de store købstæder Randers og Esbjerg.

I Præstø og Randers amter var der en del mindre sognekommunale bysamfund, og kun enkelte større stationsbyer. Fakse by havde godt 2.000 indbyggere, og Fakse Ladeplads og Fensmark ca. 1.500 indbyggere; i Randers amt havde Hadsten stationsby godt 2.000 indbyggere, Hornslet 1.650 indbyggere og Rønde 1.400 indbyggere. I Ribe amt var der 7 byer med 2.000 indbyggere eller derover, og heraf havde Grindsted og Vejen henholdsvis 5.300 og 4.600 indbyggere. Tilvæksten i de bymæssige bebyggelser var noget ujævnt fordelt, og for flere byer - særlig i Præstø amt havde tilvæksten været relativt beskeden, men de fleste større byer havde dog kunnet notere fremgang. I 1960 udgjorde folketallet i bymæssige bebyggelser med over 1.000 indbyggere 5,1 % af folketallet i Præstø amtskommune mod 14,4 % i Ribe amtskommune.

En del af de sognekommunale stationsbyer i de 3 amtskommuner var administrativt delt mellem flere sognekommuner, og i Randers amt var endog 2 stationsbyer - Hadsten og Laurbjerg - delt mellem flere amter. Denne udvikling af bysamfundene på tværs af de administrative grænser rejser problemer, der minder om købstædernes forstadsproblemer.

B. Varetagelsen af de sognekommunale opgaver.

I undersøgelserne var der tilvejebragt oplysninger om, hvorledes de enkelte kommuner løste de vigtigste kommunale opgaver, og hvilke goder kommunerne af forskellig størrelse var i stand til at stille til rådighed for befolkningen.

Der var lagt særlig vægt på at belyse, i hvilket omfang det havde været nødvendigt for kommunerne at etablere et samarbejde med en eller flere andre kommuner for at opnå en hensigtsmæssig administration af opgaverne.

1) Skolevæsen. For skolevæsenets vedkommende omfatter de første amtsundersøgelser kun en gennemgang af den 7 årige hovedskole og realafdelingerne; undervisningen i 8. og 9. klasser var på undersøgelsestidspunktet ikke etableret i de pågældende amtsrådskredse*), men i de senere amtsundersøgelser er denne undervisnings krav til kommunerne nærmere analyseret, jfr. nedenfor kap. VI.

De 3 amtsundersøgelser viste, at folkeskolelovens krav til kommunerne er af en sådan karakter, at mange sognekommuner - særlig de mindre kommuner - havde vanskeligt ved at etablere en skole, der udelukkende var beregnet for kommunens egne børn. I de små kommuner var børnetallet ikke stort nok til at opnå en rimelig klassekvotient, og de faglokaler m.v., der hører til et moderne skolevæsen, kunne i sådanne kommuner ikke udnyttes forsvarligt, hvis skolens område begrænsedes til kommunen selv.

Kommunerne var derfor henvist til at slutte sig sammen med andre kommuner om tilrettelæggelsen af en pædagogisk hensigtsmæssig og økonomisk forsvarlig undervisning, og et sådant samarbejde etableredes hyppigst i form af et egentligt skoleforbund mellem kommunerne. I sin mest gennemgribende form medførte skoleforbundet en fuldstændig nedlæggelse af skolerne i en eller flere af kommunerne; i andre tilfælde indskrænkede forbundet sig til en centralisering af skolegangen for de ældste årgange med bevarelse af de enkelte kommuners skoler for de yngste årgange. Et skoleforbund kunne være et egentligt ejendoms- og driftsfællesskab med hensyn til den fælles skole; men forbundet kunne også være *givet* en sådan form, at den ene kommune blot sikrede sig ret til at sende børn til en anden kommunes skole mod en nærmere fastsat betaling.

a. I Præstø amt havde kun 27 af de 72 sognekommuner etableret egen *hovedskole,* udelukkende beregnet for kommunens egne børn, og af disse kommuner - der gennemgående hørte til de lidt større kommuner i amtsrådskredsen - havde endda kun 17 magtet at udbygge skolen helt i overensstemmelse med folkeskolelovens krav. 45 kommuner — eller omkring to tredjedele af kommunerne - havde søgt deres skolemæssige forpligtelser løst i fællesskab med andre kommuner, og disse 45 kommuner var overvejende mindre kommuner. I Randers amt og særlig i Ribe amt var skolevæsenet i højere grad organiseret inden for den enkelte kommunes rammer. I Randers amt havde således 35 kommuner - eller knap halvdelen af kommunerne med et gennemsnitligt indbyggertal på 1.700 indbyggere - etableret egen hovedskole, der udelukkende var beregnet for kommunens egne børn, medens 54 af de 67 kommuner i Ribe amt havde egen hovedskole.

De skoleforbund, der var etableret i de enkelte amter, var af ret forskellig størrelse, og varierede efter hvilken skoletype, der var søgt etableret. I Præstø og Randers amter - hvor hovedparterne af skoleforbundene fandtes - havde skoleforbundene om hovedskolen en gennemsnitlig størrelse på ca. 3.000 indbyggere, medens skoledistrikterne for de selvstændige skoler gennemsnitlig havde en størrelse på 1.500-1.700 indbyggere.

b. Undervisningen *i realafdelingerne* stillede endnu større krav til kommunerne, og behovet for et samarbejde var derfor langt mere udpræget her. I Præstø amt havde kun én af de 72 sognekommuner - i Randers amt kun 4 af de 77 sognekommuner - indrettet en realafdeling, der udelukkende var beregnet for kommunens egne børn. De øvrige sognekommuner var henvist til at søge børnenes videre undervisning ordnet i realafdelinger, der var fælles med andre kommuner, eller gennem aftaler med private realskoler eller selvejende institutioner.

Distrikterne for realafdelinger var gennemgående betydelig større end hovedskoledistrikterne. Distrikterne for de fælles kommunale realafdelinger fulgte dog i vidt omfang hovedskoledistrikternes grænser, enten således at et større hovedskoledistrikt tillige omfattede en realafdeling, eller således at et hovedskoledistrikt indgik som en del af en realafdelings skoledistrikt. I det omfang en realafdelings distrikt var identisk med hovedskoledistriktet, fremtrådte en skoletype, der var baseret på gennemsnitligt 3.500 indbyggere, medens de øvrige forbund om realafdelinger normalt vedrørte en skoletype, der i de to amter dækkede omkring 5.000 indbyggere.

I Ribe amt var planlægningen af kommuner-

*) I »Ribe-undersøgelsen« er det dog oplyst, at enkelte skoledistrikter tillige omfatter 8. og eventuelt 9. skoleår.

nes realundervisning ikke afsluttet på undersøgelsestidspunktet, men hovedparten af de eksisterende og de projekterede realafdelinger omfattede eller skulle omfatte flere kommuner. Den gennemsnitlige størrelse af det forventede samarbejde mellem kommunerne om undervisning i realafdeling pegede mod enheder med et gennemsnitligt befolkningsgrundlag på ca. 4.800 indbyggere.

2) Alderdomshjem. Knap halvdelen af kommunerne i de 3 amter havde opført *eget* alderdomshjem i kommunen. I de øvrige kommuner var beboerne henvist til anbringelse på et alderdomshjem i en anden kommune eller overhovedet ikke sikret adgang til optagelse på et alderdomshjem. Hovedparten af de kommuner, der havde eget alderdomshjem, var større kommuner, medens langt den overvejende del af de øvrige kommuner havde et befolkningsgrundlag under 1.500 indbyggere.

En del kommuner havde etableret et fællesskab om drift af alderdomshjem med indlæggelsesområder af meget varierende størrelse. I Præstø amt dækkede hjemmenes områder gennemsnitligt kun godt 2.300 indbyggere, medens alderdomshjemmene i Randers og Ribe amter, der benyttedes af flere kommuner i fællesskab, gennemsnitligt betjente områder på henholdsvis ca. 4.800 og 5.200 indbyggere.

Alderdomshjemmene i Præstø amt var gennemgående de mindste hjem og de ældste hjem. De nyere hjem, der gennemsnitligt havde 22-23 pladser, var overvejende opført af de større kommuner eller af kommuner, der i forening havde dannet et større fællesskab.

3) Hjemmesygepleje. De enkelte kommunalbestyrelser skal drage omsorg for, at der til enhver tid findes en forsvarlig hjemmesygeplejeordning i kommunen, og amtsrådet skal påse, at ordningen er rationelt tilrettelagt under hensyn til distrikternes størrelse og befolkningstætheden. I et vejledende cirkulære har indenrigsministeriet skønnet, at hjemmesygeplejedistrikterne uden for byerne normalt bør være på ca. 2.500-3.000 indbyggere og i byerne ca. 4-5.000 indbyggere.

I Præstø amt udgjorde kun 3 af amtets sognekommuner et selvstændigt hjemmesygeplejedistrikt, medens 16 distrikter i Randers amt dækkede en enkelt kommune. Ribe amt var opdelt i 23 hjemmesygeplejedistrikter og fællesområder, hvoraf kun et svarede til en af de bestående kommuner *). Hjemmesygeplejedistrikterne havde i Præstø og Randers amter en gennemsnitlig størrelse på 3.100 indbyggere, medens hjemmesygeplejedistrikterne og de etablerede fællesområder i Ribe amt havde et gennemsnitligt befolkningsgrundlag på 5.300 indbyggere.

4) Administrationsforhold. I Præstø amt havde ca. $^2/_3$ af sognekommunerne og i Randers og Ribe amter omkring halvdelen af kommunerne på de respektive undersøgelsestidspunkter ansat en kommunesekretær (kommunekasserer) til at varetage det almindelige administrative arbejde i kommunen, herunder den økonomiske forvaltning.

I de øvrige kommuner hvilede kommunens regnskabsvæsen principielt på den af sognerådet valgte kasserer, men der var i alle 3 amter etableret en regnskabscentral eller en regnskabsførerordning, som størsteparten af disse kommuner var tilsluttet. Kun i et fåtal af kommunerne var det således udelukkende den valgte kasserer, der stod for kommunens kasse- og regnskabsvæsen.

Behovet for en regnskabscentral eller en regnskabsførerordning var opstået i de kommuner, der ikke havde tilstrækkelige opgaver eller et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag til på økonomisk forsvarlig måde at beskæftige en uddannet kommunesekretær. Alle kommuner, der var tilsluttet disse bistandsordninger, havde under 1.500 indbyggere, og mere end $^3/_4$ af kommunerne havde under 1.000 indbyggere**). Regnskabscentralerne var organiseret lidt forskelligt i de 3 amter. I et amt blev kommunernes regnskabs- og bilagsmateriale sendt til centralens kontor, og regnskabet m.m. ført her, men i de andre amter modtog kommunen periodiske besøg af regnskabsføreren, der på stedet førte kommunens regnskab på grundlag af den af kassereren førte kassejournal og regnskabsbilagene.

De kommuner, der havde ansat en kommunesekretær alene, havde et gennemsnitligt befolkningsgrundlag på godt 1.000 indbyggere i Præstø amt, ca. 1.250 indbyggere i Randers amt og 1.550 indbyggere i Ribe amt. De større kommuner i de 3 amter havde ud over kommu-

*) Ved afgrænsningen af dette distrikt var geografiske hensyn afgørende (Manø).

**) I Randers og Præstø amter havde disse kommuner en gennemsnitlig størrelse på ca. 675 indbyggere mod gennemsnitligt 850 indbyggere i Ribe amt.

nesekretæren ansat yderligere personale på kontoret, og specielt i kommuner med bymæssig bebyggelse eller kommuner i udvikling var det nødvendigt at knytte yderligere kommunalt uddannet medhjælp til administrationen.

I Præstø og Randers amter havde omkring halvdelen af kommunerne indrettet særlige lokaler for den kommunale administration og i Ribe amt godt $^2/_3$ af kommunerne. Kommunerne havde overvejende etableret en selvstændig administrationsbygning, men en del kommuner havde lejet lokaler eller indrettet lokaler i tilknytning til kommunens alderdomshjem. I en del selvstændige administrationsbygninger var der tillige indrettet bolig til kommunesekretæren.

I de kommuner, der ikke havde selvstændige administrationslokaler - det drejede sig næsten udelukkende om de mindre kommuner - blev administrationen varetaget i sognerådsformandens eller den valgte kasserers bolig, i forsamlingshuset, på kroen eller andre steder i kommunen.

Landsbyggelovens vedtagelse havde på undersøgelsestidspunktet endnu ikke influeret på sognekommunernes tekniske opgaver, og de første amtsundersøgelser indeholder derfor kun sparsomme oplysninger om sognekommunernes tekniske bistand. I »Ribe-undersøgelsen« var det dog oplyst, at der i 5 af amtets sognekommuner var etableret en teknisk forvaltning, der bistod sognerådet med tilrettelæggelsen og varetagelsen af opgaver inden for vej- og kloakvæsen, byplaner og bygningsvæsen i det hele taget. De 5 kommuner - der gennemgående var kommunerne med de største bymæssige bebyggelser og forstadsbebyggelser - havde et gennemsnitligt befolkningsgrundlag på knap 5.000 indbyggere.

C. Sognekommunernes økonomiske forhold.

I amtsundersøgelserne er der gjort nærmere rede for sognekommunernes udgifts- og indtægtsforhold, og baggrunden for eventuelle variationer i de enkelte kommuners økonomiske forhold er søgt belyst. Undersøgelserne er foretaget over en 5-årig periode, men da undersøgelserne i de 3 amter ikke hviler på de samme regnskabsår, kan analyserne ikke direkte sammenholdes.

1) Kommunernes udgifter. Det fremgår af de 3 undersøgelser, at sognekommunernes udgifter **til** *skolevæsen, vejvæsen og den sociale forsorg* ikke steg med kommunens indbyggertal, men snarere viste faldende tendens. Kommunernes skoleudgifter var dog i første række afhængig af antallet af skoleelever og skolevæsenets udbygning, medens variationerne i de sociale udgifter væsentligt kunne henføres til de uensartede befolknings- og erhvervsforhold i de enkelte kommuner. Vej udgifterne fulgte kommunens struktur, og de tættest befolkede kommuner og særligt de bymæssigt bebyggede kommuner havde de laveste vejudgifter pr. indbygger.

Alt i alt havde de større kommuner i de 3 amter gennemgående haft de mindste udgifter pr. indbygger til skolevæsenet, vejopgaverne og den sociale forsorg, skønt amtsundersøgelserne havde vist, at det i særlig grad var de større kommuner, der havde været i stand til at stille de bedste og mest tidssvarende goder til rådighed for befolkningen.

Randers- og Ribe-undersøgelsen indeholder tillige en analyse af kommunernes *bestyrelsesudgifter.* Disse udgifter — der omfattede udgifterne til løn til sognerådsformand, socialudvalgsformand, valgt kasserer, administrationspersonalet, mødeudgifter (herunder diæter til sognerådsmedlemmer), husleje, kontorholdsudgifter m.v. - viste ret betydelige variationer mellem de enkelte kommuner, men set i forhold til kommunernes størrelse var det gennemgående kommuner med mellem 1.000 og 1.500 indbyggere, der havde de laveste administrationsudgifter pr. indbygger. Det var de kommuner, der endnu ikke havde ansat administrativ medhjælp eller kunne nøjes med en kommunesekretær alene. I Randers amt havde kommuner med mere end 2.500 indbyggere lidt højere administrationsudgifter end gennemsnittet, og i Ribe amt var der tale om væsentlig større administrationsudgifter for disse kommuner, men det hang sammen med de større kommuners særlige struktur. Kommunernes bestyrelsesudgifter steg naturligt i takt med omfanget og karakteren af de opgaver, kommunen varetog, og i forstadskommunerne og de bymæssige kommuner - der hører til de største kommuner i de to amter - var kravene til den kommunale administration væsentligt større end i de rene landkommuner. En sammenholden af administrationsudgifterne inden for kommuner af samme struktur - inden for rene landkommuner - gav ikke grundlag for en formodning for, at bestyrelsesudgifterne steg med kommunens størrelse.

2) Kommunernes beskatningsforhold. Amts-

FORESLÅEDE STORKOMMUNER

I PRÆSTØ AMT

undersøgelsernes analyse af sognekommunernes beskatningsforhold hvilede på de daværende beskatningsforhold og de dagældende beskatningsprincipper. Undersøgelserne tydede på en vis ensartethed i beskatningsforholdene kommunerne imellem inden for de enkelte amter, men noget større variationer amtsrådskredsene imellem.

Undersøgelserne af ligningsforholdet i kommunerne - der på det pågældende tidspunkt angav forholdet mellem beskatning af fast ejendom og beskatning af personlig indkomst - viste i Randers amt en tydelig koncentration omkring et ligningsforhold på 50. I Præstø amt var ligningsforholdet i hovedparten af kommunerne større end 50, d.v.s. at sognekommunerne i Præstø amt udskrev en større del af skattebehovet på de faste ejendomme. I Ribe amt havde derimod kun 3 af de 67 sognekommuner i amtet et ligningsforhold på 50 og derover. De variationer, der var tale om mellem kommunerne inden for de enkelte amtsrådskredse, skyldtes i højere grad forskelligheder i kommunernes struktur og befolkningsforhold end en forskel i indbyggertal. Kommuner med et større ligningsforhold end det normale var overvejende rene landkommuner med et beskedent indbyggertal, medens kommuner med et lavere ligningsforhold, oftest var forstadskommuner eller større bymæssigt bebyggede kommuner.

Afvigelserne i kommunernes ligningsforhold og i deres beskatningsgrundlag gav sig naturligt udslag i forskelligheder i kommunernes grundskyldpromiller og ligningsprocenter; men ligesom for ligningsforholdet kunne der også her konstateres en vis tendens til ensartethed for flertallet af sognekommunernes vedkommende. Den udskrevne skat pr. indbygger i de enkelte sognekommuner afhang af beskatningsgrundlaget og opgavernes karakter og omfang, men heller ikke i denne relation gav de økonomiske analyser grundlag for en antagelse om, at forskellighederne i kommunens beskatningsforhold varierede med kommunens størrelse eller i øvrigt på afgørende måde kunne lægge sig hinrende i vejen for en sammenlægning af kommunerne.

D. Skitseforslag til en ny kommuneinddeling.

De 3 amtsundersøgelser var alle ledsaget af en skitsemæssig angivelse af, hvorledes en ny kommuneinddeling - der i videst muligt omfang byggede på det eksisterende samarbejde mellem kommunerne og tog et afgørende hensyn til de naturgeografiske, de befolkningsmæssige og de erhvervsmæssige forhold i amtet - ville tage sig ud i de enkelte amter. *Kortbilag I* viser den skitserede nye kommuneinddeling for Præstø amt.

Det var - som tidligere fremhævet - hovedformålet med disse amtsundersøgelser at analysere og klarlægge sognekommunernes problemer, og ved skitseforslagenes udarbejdelse indgik derfor alene sognekommunernes forhold i overvejelserne. Købstædernes afgrænsningsproblemer blev ikke vurderet i forbindelse med skitseringen af den nye kommuneinddeling, og skitseforslagene kunne derfor ikke overalt anvendes som grundlag for etablering af nye kommuner.

Skitseforslagene byggede alene på det eksisterende samarbejde mellem kommunerne og tog ikke hensyn til det behov for yderligere samarbejde, der var en følge af forventede eller allerede gennemførte ændringer i lovgivningen. Først i de senere amtsundersøgelser blev der taget et afgørende hensyn til de krav, som den nye skolelov af 1958 og landsbyggeloven af 1960 rejste over for kommunerne, jfr. nedenfor kap. VI.

Ved skitseringen af den nye kommuneinddeling blev samarbejdet mellem kommunerne det afgørende udgangspunkt, og i det omfang, der for de enkelte opgavers vedkommende var etableret samarbejde til forskellig side, fik fællesskabet om skolevæsen og alderdomshjem så vidt muligt en præferencestilling.

Også de geografiske og befolkningsmæssige forhold indgik i overvejelserne ved skitseringen af de nye kommuner, men de forskelligartede tendenser i det geografiske udbredelsesmønster gjorde det undertiden vanskeligt at trække grænserne for de enkelte kommuner. Et særligt hensyn blev der taget til bebyggelsernes omfang og karakter, for så vidt muligt at opnå kommuner bestående af en eksisterende bebyggelse som centrum og dens naturlige opland. Selv om bebyggelserne i de 3 amter var af ret varierende størrelse og meget forskelligt opbygget, lykkedes det for hovedparten af de eksisterende storkommuner at nå dette mål, men i Præstø amt og til dels også i Randers amt, hvor flertallet af bebyggelserne var små, pegede bebyggelsens placering og de befolkningsmæssige kontakter i et vist omfang mod relativt små kommunale enheder.

Ved skitseringen af de nye kommuner søgte man i videst muligt omfang at holde sig inden for de nuværende amtsgrænser, og sognekommunerne blev så vidt muligt udelte henført til de nye kommuner. I enkelte tilfælde var det dog nødvendigt at skitsere en sammenlægning af kommuner på tværs af amtsgrænserne og dele kommuner, og i bemærkningerne til skitseforslagene var der angivet yderligere et par tilfælde, hvor en sådan fravigelse af principperne kunne være naturlig.

I Præstø amt pegede det eksisterende samarbejde mellem kommunerne og de befolkningsmæssige og erhvervsmæssige kontakter, bebyggelsesforholdene m.m. gennemgående mod enheder på 3-4.000 indbyggere, men i de to andre amter mod lidt større enheder. Hovedparten af de skitserede nye kommuner blev sammensat af 2, 3 eller 4 af de nuværende kommuner, men enkelte af sognekommunerne - herunder en del forstadskommuner - blev foreslået bevaret uændret.

For at åbne mulighed for en bedømmelse af konsekvenserne af en sammenlægning af to eller flere sognekommuner i overensstemmelse med skitseforslagene, blev enkelte af de foreslåede storkommuners forhold gennemgået mere detailleret i undersøgelserne. Det er på grundlag af dette materiale muligt at få et indtryk af de økonomiske og administrative konsekvenser af en sammenlægning, og de belyste eksempler er senere i vidt omfang blevet benyttet af sognerådene som grundlag for mere konkret betonede overvejelser om gennemførelse af kommunesammenlægning.

Nedenstående oversigt viser de skitserede kommuners gennemsnitlige areal og befolkningsgrundlag i de 3 amtskommuner.

De skitserede storkommuner i Præstø, Randers og Ribe amter.

	Nuværende kommuner Antal	Skitserede storkommuner Antal	Areal*)	Indb*).	Identiske m.nuvær. kommuner
Præstø.	72	25	67	3.500	4
Randers.	77	30	82	3.700	4
Ribe.	67	29	105	4.000	8

*) Ved beregningen af det gennemsnitlige areal og indbyggertal er de mindre øer, der af geografiske grunde er foreslået opretholdt som selvstændige kommuner, ikke medregnet.

Randers-undersøgelsen er senere blevet revideret, og købstædernes forhold er inddraget i undersøgelsen, således at den kunne danne grundlag for mere realistiske sammenlægningsforhandlinger mellem kommunerne, og Ribe-undersøgelsen er optaget til revision jfr. kap. VI nedenfor. Der er i øvrigt i alle 3 amter gennemført sammenlægning af sognekommuner til nye enheder, og der har i et vist omfang været en tendens til sammenlægning i større enheder end de skitserede, jfr. kap. VII.

KAPITEL II.

Vejle-undersøgelsen

Med undersøgelsen »Byer og kommunegrænser - Vejle by« - der blev offentliggjort i efteråret 1962 - blev der tilvejebragt et materiale, der skulle danne grundlag for en vurdering af de særlige problemer, der er forbundet med, at et bysamfund ligger i flere kommuner.

Hovedparten af landets købstadbyer har udviklet sig ud over de gamle købstadgrænser og har en eller flere forstadsbebyggelser i de omkringliggende sognekommuner. Ved folketællingen i 1960 var der registreret forstadsbebyggelser til 60 af landets 86 købstæder m.v., og det er i første række de store købstæder, der har sådanne bebyggelser. Samtlige 9 købstæder med over 30.000 indbyggere havde i 1960 en eller flere forstadsbebyggelser - men også en væsentlig del af de mellemstore og mindre købstadbyer er efterhånden beliggende i flere kommuner. En del af forstadsbebyggelserne til landets købstæder har i de senere år været genstand for en betydelig stærkere vækst end købstaden.

Problemet er tilsyneladende størst for købstadbyerne, men også for enkelte sognekommunale bysamfund er der behov for en regulering af kommunegrænserne. 27 af landets 382 sognekommunale byer med over 500 indbyggere var ved folketællingen i 1960 beliggende i flere kommuner, men det har tilsyneladende været lettere at ændre kommunegrænserne omkring et sognekommunalt bysamfund, hvor der er tale om en ændring af grænsen mellem to »ligestillede« kommuner. En væsentlig del af de grænsereguleringssager, der har verseret mellem sognekommuner indbyrdes, er netop rejst med det formål at samle en sognekommunal by inden for samme kommune, jfr. kap. V. B.

Gennem ændringer i lovgivningen har man i årenes løb søgt at bane vejen for en lettere adgang til indlemmelser af forstadsområder og udviklingsområder i købstæderne, men de forskellige indlemmelseslove har ikke hidtil sat det som et mål, at et bysamfund skal ligge inden for én kommunes grænser. Der er i tidens løb gennem indlemmelser overført meget betydelige arealer og et ret anseligt folketal fra sognekommuner til købstæder, men det har ikke været tilstrækkeligt til at løse forstadsproblemerne, endsige dæmme op for forstadsbebyggelsernes udvikling. Forstadsbebyggelserne er - navnlig i de senere år - forøget i antal og størrelse. I 1921 boede omkring 76.000 indbyggere i forstadsbebyggelser til 36 af landets købstæder, i 1930 var forstadsbefolkningen steget til 121.000 indbyggere, og ved folketællingen i 1960 boede ialt 185.000 indbyggere i registrerede forstadsbebyggelser til 60 købstæder.

Såfremt der ikke gennemføres en omlægning af den kommunale inddeling omkring landets bysamfund, er der grund til at vente, at endnu flere byer vil udvikle sig ud over de nuværende kommunegrænser, og at de bestående forstadsbebyggelser vil vokse kraftigere i de kommende år. Den almindelige stigning i Danmarks folketal sammenholdt med de udprægede tendenser til befolkningskoncentration i byerne, navnlig i de store byer, vil medføre et sådant pres mod købstadbyerne, at kun en beskeden del af befolkningstilvæksten kan ventes at ville få plads inden for de nuværende købstadgrænser.

I »Vejle-undersøgelsen« er det - på grundlag af en konkret analyse af forholdene i Vejle by - søgt vurderet, hvilke almindelige samfundsmæssige og økonomiske konsekvenser, der er forbundet med, at et bysamfund breder sig ind i nabokommunen, og at forstadkommunerne vokser i størrelse og selvstændighed. Undersøgelsen indeholder endvidere en vurdering af mulighederne for at overføre konklusionen fra Vejle-området til landets øvrige delte byer.

Når Vejle by blev anvendt som udgangspunkt for en sådan undersøgelse med et mere generelt sigte, skyldes det især, at der til Vejle købstadkommune er knyttet forstadsbebyggelser i 4 sognekommuner, og at disse bebyggelser er af forskellig størrelse og opstået på forskellige tidspunkter og med forskellig baggrund, således at der er mulighed for på grundlag af dette ene eksempel at belyse en række forstadsproblemer, der hver for sig må anses for typiske i landet som helhed.

A. Undersøgelserne i Vejle by.

1) Bysamfundets udvikling.

a. Ved folketællingen i 1960 havde Vejle by - d.v.s. købstaden og dens forstadsbebyggelser

- en samlet befolkning på 39.498 indbyggere. Heraf boede 31.362 personer inden for købstadens grænser, medens 8.136 indbyggere, eller godt 20 % af byens befolkning, boede i forstadsbebyggelserne i de 4 tilgrænsende sognekommuner.

De 4 forstadskommuner - Hornstrup, Hover, Skibet og Vinding kommuner - havde ved folketællingen i 1960 følgende indbyggertal og følgende forstadsbebyggelser:

Forstadskommunernes og forstadsbebyggelsernes størrelse 1960.

	Kommunens folketal	Forstadsbebyggelsens folketal
Hornstrup	2.678	1.894
Hover	3.310	2.751
Skibet	1.780	550
Vinding	3.875	2.941

Forstadsbebyggelserne repræsenterede således i Hornstrup, Hover og Vinding kommuner langt den overvejende del af kommunens indbyggertal (fra 71% til 83%), medens forstaden i Skibet kommune kun udgjorde en mindre del, knap 1/3 af kommunens indbyggertal.

Kommunerne i Vejle byområde og bebyggelsernes udbredelse er vist på *kortbilag II.*

b. Indtil midten af forrige århundrede førte Vejle by en ret beskeden og isoleret tilværelse, og byen hørte ikke til de største købstæder i landet. Byen fik købstadrettigheder i 1327, men var en lille og fattig by, der var temmelig hårdt trængt af nabokøbstæderne Horsens og Kolding og den nye konkurrent Fredericia. Indtil slutningen af det 18. århundrede havde Vejle by under 1.000 indbyggere, men da forbindelsesvejene i begyndelsen af det 19. århundrede blev afgørende forbedret, begyndte fremgangen at melde sig for byen, og særlig efter havnens fuldførelse i 1826 åbnedes mulighed for en kraftig udvikling af byens næringsliv. Efter anlægget af den jyske længdebane i 1860'erne passerede indbyggertallet 6.000, og omkring århundredskiftet, hvor indbyggertallet i købstaden var steget til 14–15.000, opstod de første forstadsbebyggelser i de tilgrænsende sognekommuner.

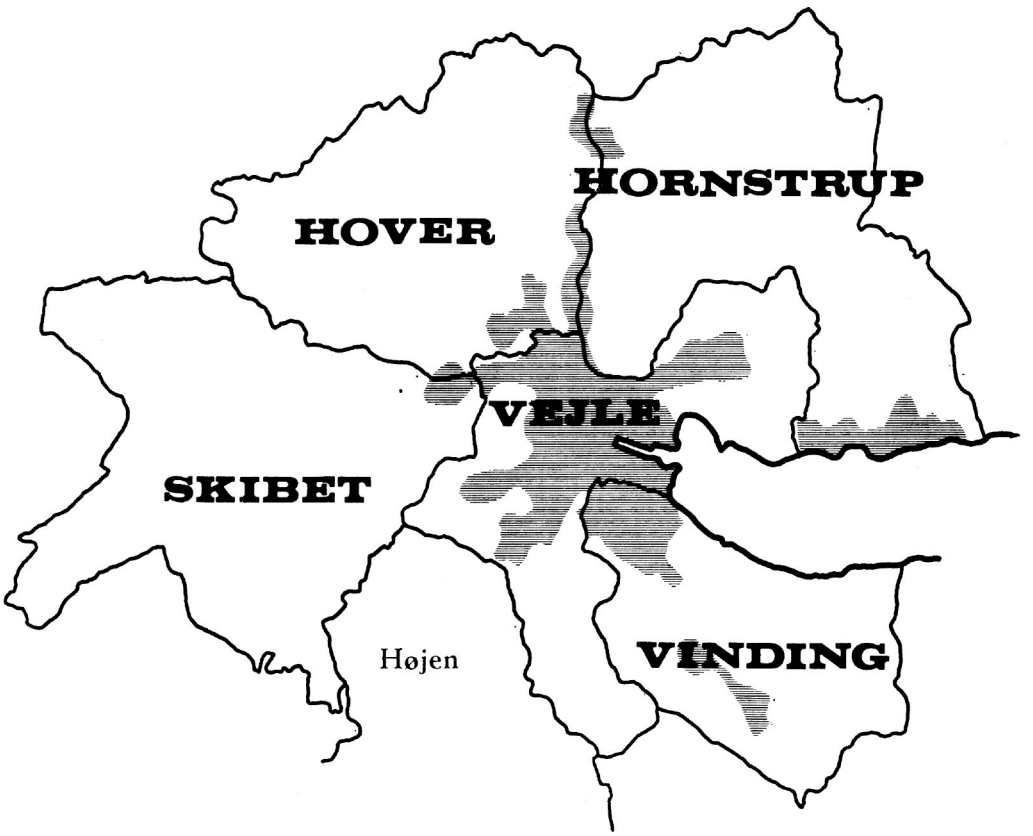
De første forstadsbebyggelsers opståen skyldtes formentlig de billigere byggegrunde i omegnskommunerne og de lempelige krav til byggeriet, men en del bebyggelse - der i dag har karakter af egentlig forstadsbebyggelse - opstod og udviklede sig omkring de store industrivirksomheder i Grejsdalen. Også de skønne naturomgivelser i de omkringliggende sognekommuner influerede senere på bebyggelsernes placering. Det gælder særlig for en del af bebyggelsen i Grejsdalen og bebyggelsen i den sydlige del af Hornstrup kommune, hvor et tidligere fiskerleje og sommerhusområde på grund af den udsøgte beliggenhed og forbedrede trafikforbindelser er blevet et eftertragtet beboelsesområde. De skattemæssige fordele, der særlig tidligere var forbundet med at bo i nabokommunerne, må antages at have virket tiltrækkende for en del større skatteydere.

Bebyggelserne er i dag af forskellig karakter, og blandt de nuværende forstadsområder er der mondæne villakvarterer, mere almindelige parcelhuskvarterer, der overvejende bebos af håndværkere og funktionærer, og endelig et kolonihavepræget kvarter, der ikke helt opfylder de almindelige tekniske og sanitære krav til bebyggelse. Visse forstadsområder er i øvrigt opstået eller har udviklet sig på tværs af grænsen mellem forstadskommunerne indbyrdes.

c. Der er i perioden 1903-1920 gennemført ret omfattende indlemmelser i købstaden (ialt ca. 325 ha med 2.700 indbyggere), men af de bestående kommuner er indlemmelserne overvejende gennemført fra Hover og Skibet kommuner, hvor forstadsbeboerne havde vanskeligt ved at opnå de samme kommunale goder som købstadens befolkning. Det har derimod været vanskeligere at opnå den fornødne enighed mellem kommunalbestyrelserne eller tilslutning fra de kommunale vælgere til indlemmelser fra de mere velstillede kommuner, Hornstrup og Vinding. En indlemmelsessag, der omfattede hovedparten af de nuværende forstadsområder, blev rejst i 30'erne, men sagen måtte henlægges i 1940. Vejles byudvikling er i de senere år overvejende foregået på de arealer, der i sin tid blev indlemmet i købstaden, og på arealer, der i 30'erne blev foreslået indlemmet i købstaden.

d. Forstadsområderne har i de sidste 40 år haft en procentvis langt kraftigere udvikling end købstaden. Forstadsområderne har mere end firedoblet deres folketal i denne periode, medens købstadens indbyggertal kun er forøget med knap 50 %, og i tiåret 1950-1960 er omtrent halvdelen af byens samlede befolkningstilvækst foregået i forstadsområderne.

En væsentlig del af forstadsområdernes udvikling skyldes udflytning fra Vejle købstad. Købstaden har gennemgående haft et »flyt-



VEJLE BYSAMFUND

ningsunderskud« i forhold til forstadskommunerne - alene i 5 årsperioden 1956–1961 på ca. 900 personer - og flytningstabet for købstaden har været størst over for de mere velstillede forstadsområder i Hornstrup og Vinding kommuner. Det er gennemgående større skatteydere, der flytter fra købstaden til forstadskommunerne end omvendt.

e. Vejle by er blandt de stærkest industrialiserede større provinsbyer, og det relativt store opland, der hører til byen, har sat sit præg på byens handels- og erhvervsliv. Byens handels- og industrivirksomheder er næsten alle placeret inden for købstadkommunens grænser, og erhvervslivets beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder er dermed gjort afhængig af de muligheder, som købstaden har for at disponere til gavn for byens erhvervsliv.

Den overvejende del af forstadsbeboernes indtægter stammer fra disse virksomheder. Af de samlede arbejdsindtægter i de 4 forstadskommuner - det er arbejdsindtægten i kommunerne og ikke i forstadsbebyggelserne - er næsten 60 % indtjent i Vejle købstad, og kun knap en tredjedel af den samlede arbejdsindtægt er indtjent i kommunerne selv. Kun få af købstadkommunens indbyggere har derimod haft arbejdsindtægter i forstadskommunerne.

2) Varetagelsen af de kommunale opgaver i byområdet.

Ved løsningen af de kommunale opgaver inden for bysamfundet optræder de enkelte kommuner principielt som selvstændige enheder, og kommunegrænserne kan således være afgørende for karakteren af de goder, der stilles til rådighed for befolkningen i de enkelte dele af byen.

Undersøgelsen viste, at forstadskommunerne i almindelighed løste deres opgaver på fuldt forsvarlig måde, men at købstaden - til dels i kraft af sin størrelse - gennemgående kunne påtage *sig* videregående opgaver eller tilvejebringe mere differentierede løsninger end forstadskommunerne.

Der var — særlig for skolevæsenet og vejvæsenet - en forskel på de enkelte forstadskommuners varetagelse af opgaverne. Disse forskelle skyldtes i et vist omfang afvigelser i de enkelte kommuners struktur og økonomi, men også forstadsbebyggelsens størrelse, dens vækst-tempo og forstadsbeboernes andel af kommunens samlede befolkning kan have været afgørende for varetagelsen af de enkelte opgaver. Der var kun i et såre beskedent omfang etableret et samarbejde mellem forstadskommunerne indbyrdes, og den selvstændige varetagelse af opgaverne inden for de enkelte forstadskommuner var i visse tilfælde til større gene for befolkningen i grænseområderne mellem forstadskommunerne end for befolkningen i grænseområderne til købstadkommunen.

a) Skolevæsen. For skolevæsenets vedkommende var der etableret et vist fællesskab mellem købstaden og forstadskommunerne med hensyn til undervisning af de større børn - d.v.s. undervisningen i 8. og 9. klasse, realafdeling og gymnasium - medens et tilsvarende fællesskab ikke bestod i relation til undervisningen i den 7-årige hovedskole. Her var kommunegrænserne tilsyneladende uoverstigelige skolegrænser, som i visse tilfælde stillede kommunerne og befolkningen over for vanskelige problemer.

Hver kommune drev sin egen eller sine egne *hovedskoler,* og byområdets opdeling og den uensartede vækst i de enkelte områder gjorde det vanskeligt for kommunerne at udbygge skolevæsenet på en økonomisk og pædagogisk hensigtsmæssig måde i takt med udviklingen. Skolerne i forstadskommunerne var meget forskellige i henseende til udbygningsgrad, klassedeling etc., og den manglende udbygning af visse skoler kunne ligefrem registreres i antallet af børn, der fra de pågældende områder søgte de private skoler eller statsseminariets øvelsesskole i Vejle. Købstaden var derimod i kraft af sin størrelse og befolkningskoncentration i stand til at følge udviklingen og opbygge et fuldt moderne skolevæsen med årgangsdelt undervisning af samtlige børn og med de faglokaler m.v., som nutidens skolevæsen kræver.

Den ringe kontakt mellem kommunerne fik i en række henseender ubehagelige skolemæssige konsekvenser for beboerne. F.eks. blev børn, hvis forældre flyttede fra købstaden til en af forstadskommunerne, tvunget til at skifte skole efter skoleårets udløb, og en del børn i forstadsområderne havde en relativt længere skolevej til forstadskommunens skole end til en af købstadens eller nabokommunens skoler. Der var inden for Vejle-området i et vist omfang etableret busordninger, som kunne være undgået ved et videregående samarbejde kommunerne imellem, og et sådant samarbejde mellem

kommunerne kunne i øvrigt have åbnet mulighed for en mere jævn fordeling af elevtallene i de enkelte klasser, og dermed for en bedre udnyttelse af skolernes kapacitet, lærerkræfter m.v.

For *den videregående undervisning* havde forstadskommunerne - på en enkelt undtagelse nær - ved overenskomst med købstaden sikret børnene adgang til undervisning i købstadens skoler i 8. og 9. klasse og realafdeling, men der var i de enkelte forstadskommuner en afgjort interesse i med det stigende børnetal at etablere undervisning for de større børn i kommunens egne skoler. Kommunegrænserne kunne således på skolevæsenets område forventes at blive tillagt større betydning.

b) Biblioteksvæsen. Vejle by udgjorde en biblioteksmæssig enhed i relation til udlånet til voksne, men for børnebibliotekets vedkommende drev hver kommune sit bibliotek, der i princippet kun var beregnet for kommunens egne børn.

Vejle centralbibliotek udlånte direkte til voksne, og biblioteket benyttedes nogenlunde ligeligt af købstadens indbyggere og af beboerne i forstadsområderne. Biblioteket ejes af købstadkommunen, og købstadens udgifter til driften af centralbiblioteket var mange gange større end det bidrag, som omegnskommunerne eller deres lånere ydede til dækning af bibliotekets driftsudgifter.

Købstadens børnebibliotek bestod af et hovedbibliotek (på centralbiblioteket) med filialer på de enkelte skoler, og købstaden havde et væsentlig større antal bøger pr. barn og et større udlån pr. barn end forstadskommunerne, som havde etableret børnebiblioteket på en eller flere skoler i kommunen. Forstadskommunerne var medlemmer af Vejle oplands skole- og børnebibliotek, der supplerede de enkelte kommuners børnebiblioteker, men en fælles administrativ ledelse og fælles bogindkøb med købstaden ville - inden for de samme økonomiske rammer - muliggøre en væsentlig forbedring af biblioteksforholdene for børnene i forstadskommunerne.

c) Sociale opgaver. På socialvæsenets område havde Vejle købstadkommune tilvejebragt en mere differentieret dækning af folke- og invalidepensionisternes bolig- og plejebehov. Pensionisterne havde her adgang til bolig i egentlige folkepensionistboliger eller i de sociale boligselskaber og mulighed for optagelse på et alderdomshjem med sygeafdeling. I forstadskommunerne - der havde relativt færre folkepensionister end købstaden - var der alene adgang til optagelse på et alderdomshjem. Der var ikke inden for byområdet noget plejehjem, men Vejle købstadkommune havde på daværende tidspunkt planer om at udvide købstadens alderdomshjem med et egentligt plejehjem med ca. 30 pladser, der skulle forbeholdes plejepatienter fra købstaden.

Der var heller ikke etableret noget samarbejde mellem kommunerne om hjemmehjælp eller husmoderafløsning, og godkendte børnehaver, vuggestuer og fritidshjem fandtes kun inden for købstadens grænser. Institutionerne, hvortil købstaden ydede de sædvanlige tilskud, blev fortrinsvis besøgt af børn fra købstadkommunen.

Der var i samtlige 5 kommuner etableret en sundhedsplejerskeordning - for de 4 forstadskommuners vedkommende i et samarbejde mellem kommunerne. Hjemmesygeplejen blev derimod administreret uden noget samarbejde mellem kommunerne.

d) Tekniske opgaver. På det tekniske område var der i et vist omfang etableret et samarbejde på tværs af de kommunale grænser.

Gade- og vejvæsenet blev dog administreret særskilt i de enkelte kommuner, og der var en tydelig forskel på den politik, de enkelte kommuner førte i relation til overtagelse af private veje som offentlige. Vejle købstad leverede dog gas og elektricitet til gadebelysningen og førte tilsyn med gadebelysningen i de fleste forstadsområder.

Vejle købstads gasværk og kommunale elforsyning havde leverancerne til en del af forstadsområderne. Hele byområdet modtog i øvrigt strøm fra Skærbækværket, men leveringen skete via 5 forskellige kommunale eller private elforsyninger (Vejle kommunale elforsyning, Bjerre Hatting Herreders Højspændingsanlæg, Vejle oplands elforsyning, Kolding oplands elforsyning og Fredericia købstads elforsyning).

Vejle købstads 2 vandværker leverede derimod kun vand til forbrugerne inden for købstadens grænser, medens vandforsyningen i omegnskommunerne skete gennem 23 mindre vandværker, hvoraf hovedparten var private.

Udbygningen af byens kloaksystem med afskærende ledninger, rensningsanlæg m.v. var gennemført i enighed mellem kommunerne, og den væsentligste del af forstadsområderne var tilsluttet købstadens kloaksystem - mod en betaling, der dog ikke dækkede en forholdsmæs-

sig andel af omkostningerne. Byens yderområder blev derimod kloakeret særskilt.

e) Byudvikling. For at koordinere byplanarbejdet i Vejle byområde nedsatte boligministeriet i 1952 et samordningsudvalg omfattende købstaden og de 4 forstadskommuner, og dette udvalg udarbejdede en samordningsplan for byudviklingen, der skulle gælde indtil 1970. Til trods for planens ret vide margin - bebyggelsesområderne var beregnet til at kunne rumme en befolkningstilvækst på 26.000 personer, der svarede til det tredobbelte af den forventede tilvækst - viste det sig relativt hurtigt, at samordningsplanen ikke kunne holde. Erhvervenes og specielt industriens arealbehov var væsentligt større end beregnet, og da det inden for Vejleområdet i overvejende grad blev købstaden, der påtog sig at fremskaffe grunde til erhvervsformål, måtte købstadkommunen lade en del af de oprindeligt til boligbyggeri afsatte arealer overgå til erhvervsformål. Den befolkningstilvækst, der kunne rummes inden for købstadens bebyggelsesområder, blev ved disse foranstaltninger reduceret meget væsentligt. Der kunne samtidig konstateres en øget interesse for i den indre by at omdanne beboelseslejligheder til erhvervslejemål, og købstadens muligheder for at opnå en rimelig andel af befolkningstilvæksten blev derved afgørende forringet. Da byrådet efterhånden kun vanskeligt kunne skaffe byggegrunde for større industrier og andre erhvervsforetagender, som ønskede at placere sig i byområdet, måtte spørgsmålet om reservering af industriarealer i forstadskommunerne tages op til overvejelse.

I forstadskommunerne var der i vidt omfang disponeret over de i samordningsplanen afsatte bebyggelsesområder, men de var næsten udelukkende blevet anvendt til boligbyggeri, fortrinsvis til parcelhusbyggeri. Forstadskommunerne viste sig dog nu i højere grad end tidligere indstillet på at medvirke til dækning af erhvervslivets arealbehov, men der kunne forudses problemer med udlægning af tilstrækkeligt store industriarealer i forstadskommunerne og med udlægning af netop de arealer, som en samlet bedømmelse af byens fremtidige udbredelsesmønster, de vanskelige trafikale forhold etc. ville udpege som de bedst egnede.

Samordningsudvalget blev afløst af et byudviklingsudvalg, og det ville nu blive dette udvalgs opgave at søge de enkelte kommuners særinteresser bøjet af for at fremme den udvikling, der ville tjene byens samlede interesser bedst. Udvalget måtte i sit arbejde iøvrigt tage hensyn til en række større projekter, der på afgørende måde kunne komme til at præge byens udvikling. Planerne om en etablering af en ny motorvej uden om Vejle i forbindelse med projektet for en ny Lillebæltsbro og tankerne om etableringen af en ny by i trekantområdet Fredericia-Kolding-Vejle eller en fælles udbygning af dette område ville ikke kunne undgå at påvirke det kommende planlægningsarbejde.

f) Administrationen. Købstadkommunen havde både absolut og relativt et væsentligt større administrationspersonale end forstadskommunerne, og det smittede naturligt af på administrationsudgifterne, der i relation til indbyggertallet var væsentlig højere i købstadkommunen end i forstadskommunerne. Købstadens administration varetog dog en del opgaver, som ikke belastede forstadskommunernes administration. Det gjaldt for det første opgaverne inden for sygehusvæsen, sundhedsvæsen og vejvæsen, som for sognekommunernes vedkommende blev administreret af amtsrådet, men dernæst opgaver som levering af gas, vand og elektricitet, biblioteksvæsen, videregående undervisning, beregning af statsskatter, gennemgang af selvangivelser for skatterådet etc.

Der var iøvrigt en *vis* forskel på opbygningen af administrationen i købstaden og i forstadskommunerne. Købstadens administration var specialiseret i forhold til de forskellige grene af den kommunale forvaltning, medens administrationen i forstadskommunerne var bygget op omkring en enkelt person, kæmneren, der i vidt omfang måtte dække flere områder inden for den kommunale administration.

Til assistance for byrådet havde købstaden etableret dels et stadsingeniørkontor, dels et bygningsinspektorat, medens forstadskommunernes tekniske assistance i reglen blev ydet af private arkitekt- og ingeniørfirmaer, der engageredes til de enkelte opgaver. Vinding kommune ansatte dog en kommuneingeniør, der tillige skulle virke som bygningsinspektør.

3) Kommunernes økonomiske forhold.

De fem kommuners økonomiske forhold adskilte sig indbyrdes på en række afgørende punkter. En del af afvigelserne skyldtes formentlig kommunernes forskellige erhvervsfordeling og deres forskellige struktur iøvrigt, og for

Vejle købstadkommunes kapitalforhold og årlige driftsudgifter var det af afgørende betydning, at købstadkommunen inden for sit område varetog en del opgaver, som i sognekommunerne administreredes af amtsrådet.

a. Vejle købstadkommune havde ved udgangen af regnskabsåret 1960/61 langt den største *kapital* pr. indbygger - 1.130 kr. pr. indbygger mod gennemsnitlig 650 kr. pr. indbygger i forstadskommunerne - medens Hover kommune havde en formue, der lå væsentlig under de øvrige forstadskommuners.

b. De kommunale udgifter, herunder særlig administrationsudgifterne, var størst i købstaden, men for skoleudgifterne og vej udgifterne var der grund til at vente en vis ligevægt mellem kommunerne, når skolevæsenet blev udbygget i samtlige forstadskommuner, og de private veje i forstadsområderne efterhånden overtaget som offentlige. De sociale udgifter varierede kun lidt kommunerne imellem, men Vejle købstad havde naturligt den største udgift pr. indbygger og Vinding kommune den mindste.

Vejle købstadkommune afholdt iøvrigt som »moderby« en række udgifter, som direkte eller indirekte kom hele bysamfundet til gode. Det drejede sig f.eks. om udgifter til forskellige rekreative formål som parker og legepladser, lystskov, stadion og idrætsanlæg, friluftsbad, vandrehjem, byens musikliv, museum o.s.v. Købstaden havde endvidere større udgifter til huslejetilskud til mindrebemidlede, børnerige familier m.v. end forstadskommunerne, og der var i visse tilfælde — ved aftale eller i kraft af særlige lovbestemmelser - pålagt købstaden en forlods udgift til visse fællesanliggender for by og land på grund af købstadkommunernes formodede skattefordel ved at have institutionen liggende inden for købstadens grænser. Det gjaldt f.eks. i relation til driften af arbejdsanvisningskontoret, mødrehjælpsinstitutionen - hvortil der dengang ydedes kommunale bidrag - ligesom det var aftalt for sygehusets vedkommende, men forstadskommunerne havde i virkeligheden samme fordel af institutionerne, da en del af personalet ved disse institutioner havde bopæl i forstadsområderne.

c. Skattegrundlaget var tilsyneladende bedst i de to forstadskommuner Hornstrup og Vinding kommuner, medens købstaden og de to øvrige forstadskommuner Hover og Skibet kommuner lå nogenlunde på samme niveau. Vinding kommune havde det relativt største antal skatteydere, og kommunens skatteydere havde den største gennemsnitsindtægt, men ejendomsskattegrundlaget var noget bedre i Hornstrup kommune.

d. I årenes løb var der iøvrigt sket en afgørende tilnærmelse mellem købstadkommunens og forstadskommunernes *beskatningsprincipper og i beskatningens styrke.* Grundbeskatningen var tidligere væsentlig højere i forstadskommunerne end i købstaden, men den forøgelse af ejendomsbeskatningen, der blev gennemført i købstæderne fra og med skatteåret 1959/60, medførte, at grundskylden for skatteåret 1961/62 nu var noget højere i købstaden end f.eks. i Hornstrup og Vinding kommuner, selvom amtsbeskatningen medregnedes for disse kommuner.

For personbeskatningens vedkommende var købstadens beskatning stadig lidt højere end i forstæderne, men der skete i de pågældende år en væsentlig udjævning i beskatningen - som skyldtes de forøgede statstilskud til visse sociale opgaver, som særlig kom købstadkommunen til gode, og omlægningen af amtsbeskatningen samt det særlige tilsvar for afløsning af erhvervsskatten, som belastede forstadskommunerne. De 4 forstadskommuner betalte tilsammen knap 700.000 kr. i afløsningstilsvar til købstaden*), heraf alene 500.000 kr. fra Vinding kommune. Dette tilsvar lettede købstadens beskatningsprocent med ca. 1, men betøa en forhøjelse af beskatningsprocenten i Vinding på 3,5 og i Hornstrup på 2,3. Omlægningen af den amtskommunale beskatning i 1961/62 - hvorved en del af amtskommunens udgifter blev udskrevet direkte på sognekommunerne - medførte, at de 4 forstadskommuner kom til at betale ca. 8,7 % af amtskommunens samlede udgifter mod tidligere 7,3 %, men da forstadskommunernes indbyggertal udgjorde ca. 10 % af amtskommunens samlede indbyggertal, betalte forstadskommunerne dog stadig en mindre del af amtskommunens udgifter end svarende til deres andel i folketallet.

Der var dog fortsat en vis forskel i beskatningen mellem købstaden og forstadskommunerne, og til belysning af de skattemæssige konsekvenser af en eventuel flytning fra købstaden til en af forstadskommunerne, var der i undersøgel-

*) Ved en eventuel ophævelse af dette tilsvar ville beskatningsprocenten i købstaden blive ca. det dobbelte af beskatningsprocenten i Vinding kommune.

sen foretaget beregninger over, hvad en skatteyder over en 6-årig periode kunne spare i skat ved at bo i forstadskommunerne frem for købstaden. Beregningerne viste, at en skatteyder med en bruttoindkomst på 20.000 kr. årligt ville spare knap 50 kr. årligt ved at flytte til Hover kommune, men godt 300 kr. årligt ved at tage bopæl i Hornstrup eller Vinding kommuner. En skatteyder med en bruttoindkomst på 60.000 kr. ville få en lettelse i de kommunale skatter på ca. 250 kr. årligt i Hover kommune, men næsten 900 kr. årligt i Hornstrup og Vinding.

Ved de højere indkomster betød statsindkomstskatten procentvis mest, og de besparelser, der blev opnået i kommuneskatten ved flytningen blev væsentlig formindsket af statsskatten. De besparelser i de samlede skatter, der kunne opnås ved en flytning fra købstaden, var dog næppe i alle tilfælde en ren nettofortjeneste for skatteyderen. En del - ja i visse tilfælde en væsentlig del - af den indvundne besparelse ville blive modsvaret af forøgede udgifter f.eks. forøgede transportudgifter, større vej- og kloakbidrag, eventuelle udgifter til børns skolegang i private skoler etc.

Alt i alt syntes der ikke at være så afgørende økonomiske fordele ved at bo i den ene kommune frem for den anden, at dette alene ville kunne motivere en udflytning fra købstaden. Andre bevæggrunde, som ønsket om at komme til at bo i friere og i reglen smukkere omgivelser eller muligheden for at realisere drømmen om eget hus, lå formentlig i højere grad end »skattelybetragtningerne« bag de fleste udflytninger.

4) Resultatet af undersøgelsen af Vejle bysamfund.

a. Gennemgangen af forholdene inden for Vejle-området viste, at der i bysamfundet bestod *en økonomisk, erhvervsmæssig og befolkningsmæssig samhørighed* mellem købstaden og de 4 forstadskommuner. Den administrative opdeling af byen gav sig ikke synlige udslag i det daglige liv, og på de fleste betydningsfulde områder optrådte byen og dens befolkning som en enhed. Hovedparten af byens industriforetagender og de store erhvervs- og handelsvirksomheder var beliggende inden for købstadens grænser, og den overvejende del af forstadsbeboerne havde deres erhverv i købstaden og var - ligesom købstadens indbyggere - beskæftigelsesmæssigt og økonomisk afhængige af de vilkår, som købstaden kunne byde erhvervslivet.

b. Ved *varetagelsen af de almindelige kommunale opgaver* og ved planlægningen og tilrettelæggelsen af byens udvikling var de administrative grænser derimod mere fremtrædende. De enkelte kommuner optrådte her principielt som selvstændige enheder, og kommunegrænserne kunne være afgørende for karakteren af de goder, der stilledes til rådighed for borgerne.

Kommunerne har sigtet mod og har i de fleste tilfælde opnået en forsvarlig løsning af de kommunale opgaver, men hvor opgaverne blev varetaget særskilt i de enkelte kommuner, var der tydelige forskelle i den måde, hvorpå de enkelte opgaver blev løst. Forskellene gjorde *sig* ikke alene gældende i forholdet mellem købstadkommunen og forstadskommunerne, men også i forholdet mellem de enkelte forstadskommuner indbyrdes.

Købstaden havde - til dels i kraft af sin størrelse - gennemgående kunnet påtage sig videregående opgaver og tilvejebringe mere differentierede løsninger end forstadskommunerne, og købstaden havde taget sig en del opgaver på, som i forstadskommunerne i større eller mindre grad var overladt til beboerne selv - eventuelt gennem grundejerforeninger eller særlige forsyningsforeninger.

Forskellen i de enkelte forstadskommuners løsning af opgaverne skyldtes i vidt omfang afvigelser i befolkningens økonomi, forstadsbebyggelsens størrelse og ganske særlig det uensartede væksttempo i bebyggelserne. Det har været vanskeligt for de enkelte kommuner at være på højde med udviklingen for blot de vigtigste kommunale opgaver, og der var eksempler på, at en forstadskommune havde »et efterslæb« på et område, men samtidig havde overdimensioneret andre kommunale indretninger. Med den befolkningsforøgelse, som forstadskommunerne var genstand for, kunne der ved en samlet tilrettelæggelse af investeringerne for hele byområdet være opnået en mere ensartet betjening af byens borgere og formentlig en vis besparelse i de kommunale udgifter.

Der var på en række områder - specielt hvor større anlæg og investeringer var nødvendige - etableret et samarbejde mellem kommunerne, og dette samarbejde var næsten undtagelsesfrit tilrettelagt på en sådan måde, at opgaverne løstes på købstadens grund eller fra anlæg placeret i købstaden. De senere års udvidelser af kravene, f.eks. inden for skolevæsenet, gjorde et videregående samarbejde mellem kommunerne naturligt, men kommunerne burde have udvidet dette

samarbejde til at omfatte andre opgaver, måske særlig inden for den sociale forvaltning og den tekniske forvaltning. Det var betænkeligt, at dette samarbejde mellem kommunerne ville løsnes, efterhånden som forstadskommunernes befolkningsgrundlag blev forøget, og det indebar en risiko for, at kommunegrænserne i fremtiden ville få tillagt en betydning, som deres lidet rationelle forløb ikke berettiger til.

c. **Tilrettelæggelsen** af *byens fremtidige udvikling* var en af de vigtigste kommunale opgaver og en af de mest presserende opgaver i Vejle-området. Da købstadkommunen var ved at være udbygget og den fremtidige ekspansion henvist til at foregå i forstadskommunerne, ville en fastholdelse af de nuværende kommunegrænser meget vel kunne betyde en uhensigtsmæssig spredning af industriarealerne og en forringelse af erhvervslivets udfoldelsesmuligheder i bycentret. Forstadskommunerne havde hidtil ikke været særlig aktive med udlægning og byggemodning af industriarealer, men rent bortset herfra ville en samlet økonomisk indsats med hensyn til jorderhvervelser, byggemodning etc. åbne større muligheder for en tilførsel af nye industrier, end de enkelte forstadskommuner - der i forvejen var rigelig belastet med andre kommunale investeringer - hver for sig kunne magte. En bevarelse af den nuværende kommuneinddeling kunne medføre, at den største økonomiske faktor i området, købstadkommunen, langsomt blev sat ud af spillet, og det ville ikke kunne undgå at virke hæmmende på byens udvikling og få konsekvenser for befolkningens beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder i fremtiden.

Sekretariatet mente ikke, at disse ulemper kunne afhjælpes ved et udvidet samarbejde mellem kommunerne. Sålænge de enkelte kommuner bliver bevaret som selvstændige økonomiske enheder, vil de rent naturligt være mere interesserede i at fremme, hvad der tjener den enkelte kommune og dens befolkning bedst, end hvad der ved en samlet vurdering må anses for at tjene hele bysamfundet.

d. Undersøgelsen konkluderede i, at en administrativ samling af Vejle by - der i løbet af de næste 20-25 år må forventes at få en befolkningstilvækst på omkring 15.000 indbyggere og et arealbehov til udvikling på i hvert fald 900-1.000 ha - måtte være den løsning, der i det lange løb ville tjene befolkningen og det lokale styre bedst.

Da de ikke bymæssige dele af forstadskommunerne formentlig ville være lidet egnede til at blive adskilt fra byen og sammenlagt med de udenfor liggende sognekommuner, og befolkningen i disse områder sikkert ville foretrække en tilslutning til bykommunen, talte meget for, at man ved en ændring af kommuneinddelingen i Vejle-området burde stile mod *en sammenlægning af Vejle købstadkommune med Hornsirup, Hover, Vinding og muligvis Skibet kommuner* samt eventuelt den nordlige del af Højen kommune.

B. Konsekvenserne for andre bysamfund.

Formålet med Vejle-undersøgelsen var som tidligere nævnt at forsøge - gennem en konkret undersøgelse af forholdene i et typisk byområde - at belyse forstadsproblemerne mere generelt. Selvom hver bys forstadsproblemer har sine specifikke træk, vil hovedparten af de problemer, der er mødt i Vejle-undersøgelsen, gå igen i andre bysamfund, der ligesom Vejle by har udviklet sig udover de gamle købstadgrænser.

Mange købstæder er i dag ligesom Vejle ved at være udbyggede, således at den kommende byudvikling i stigende grad vil komme til at foregå i forstadskommunerne. Med den fortsatte forøgelse af bybefolkningen vil flere købstæder komme i arealnød, og købstæderne vil få forringede muligheder for økonomisk og politisk at påvirke og deltage i tilrettelæggelsen af byens udvikling.

1) Den *befolkningsmæssige og erhvervsmæssige samhørighed*, som i det daglige prægede forholdet mellem de enkelte dele af Vejle byområde, vil man møde i andre tilsvarende byer, og det vil også her være det almindeligste, at forstadsbebyggelsen overvejende har karakter af beboelseskvarterer, medens hovedparten af de industrielle virksomheder er placeret inden for købstadkommunernes grænser. Der er dog en del forstadskommuner, hvor man vil kunne finde en vis industri i forstadsbebyggelsen, men også i disse byer vil der da være en gensidig befolkningsmæssig og erhvervsmæssig samhørighed mellem kommunerne.

2) Med hensyn til *løsningen af de kommunale opgaver* inden for bysamfundet er resultaterne af Vejle-undersøgelsen stort set typiske for forstadsproblemerne landet over. For de rent tekniske forsyninger (elektricitet, gas, vand, kloak etc.) vil der i reglen være en vis aktivitet

på tværs af kommunegrænserne, men der er ikke i alle byområder etableret et så omfattende samarbejde som i Vejle-området. For de øvrige opgavers vedkommende er karakteren og omfanget af det samarbejde, der er etableret mellem kommunerne, afhængig af en række faktorer, der kan melde sig med forskellig styrke i de enkelte tilfælde og til dels være lokalt betonede. I almindelighed kan det siges, at såvel forstadsbebyggelsens som hele forstadskommunens størrelse spiller en afgørende rolle.

a. Blandt *købstæder med mindre forstadsbebyggelse* vil der således kunne fremdrages en del tilfælde, hvor der er et bedre og mere omfattende samarbejde mellem købstadkommunen og forstadskommunerne end det, der praktiseredes i Vejle, og det er ved et sådant videregående samarbejde ofte lykkedes at undgå alvorligere fejlinvesteringer, der ellers måtte skrives på kommuneinddelingens konto. I flere tilfælde er den befolkningsmæssige, den erhvervsmæssige og også den kommunale samhørighed mellem forstadskommunen og købstaden så stærk, at formentlig kun de - tidligere mere udprægede - skattemæssige konsekvenser af en indlemmelse har afholdt kommunerne fra en frivillig regulering af kommunegrænsen.

b. Hos de *lidt større f or stadskommuner* er der en tydelig interesse i at etablere egne kommunale indretninger og dermed ophæve et eventuelt tidligere etableret samarbejde med købstaden. En selvstændig administration anses ofte for bedst stemmende med kommunernes selvstændige stilling og kan undertiden indebære visse fordele for forstadskommunens indbyggere, men efterhånden som kravene til løsningen af de kommunale opgaver skærpes, må der for at opnå en økonomisk forsvarlig varetagelse af opgaverne kræves forstadsbebyggelser af en ret anselig størrelse.

Hvis overgangen fra samarbejdet med købstadkommunen til den selvstændige administration af opgaverne kunne ske gradvist og under gensidig hensyntagen til de enkelte kommuners formåen og behov, ville der i almindelighed være større mulighed for en rationel varetagelse af de pågældende anliggender, men erfaringsmæssigt er forstadskommunens ønske om en selvstændig administration i regelen ensbetydende med en generel ophævelse af samarbejdet med købstaden for denne opgaves vedkommende. Der vil ofte vise sig vanskeligheder for forstadskommunen - og i visse tilfælde også for købstadkommunen - med at afpasse kapacitet og behov til hinanden, og hvis forstadskommunen, som det er det almindeligste, er i fortsat vækst, vil det være vanskeligt fremover at bevare rytmen mellem opgave og befolkningsgrundlag. Der vil derfor mange steder i landet kunne fremvises eksempler på atypiske klassekvotienter i forstadskommunernes skoler.

En ophævelse af et samarbejde mellem to kommuner forstærker virkningerne af de gældende kommunegrænser, og da disse grænser i byområderne mere er trukket efter historiske traditioner end efter rationelle principper, vil en separat løsning af de forskellige kommunale opgaver inden for et samlet byområde også kunne indebære ret ubehagelige konsekvenser for visse dele af befolkningen.

I det omfang der til en købstadkommune er knyttet flere forstadskommuner, vil der lige som i Vejle-området kun i stærkt begrænset omfang være etableret et samarbejde mellem forstadskommunerne indbyrdes. I visse tilfælde skyldes en kontakt mellem forstadskommunerne ønsket om at kunne »klare sig« mod købstadkommunen.

Der findes dog også byområder, hvor forstadskommunen stiller bedre og mere tidssvarende goder til rådighed for befolkningen, og hvor forstadskommunen mere end købstaden kan *siges* at være den drivende kraft i arbejdet for byens udvikling. I sådanne situationer vil der dog stadig være et behov for en samordning af den kommunale virksomhed i byen, men det kunne synes mindre rimeligt, at lovgivningen om ændringer i den kommunale inddeling forudsatte, at det i alle tilfælde var købstaden, der »indlemmede« forstadskommunen.

3) Med hensyn til *de økonomiske problemer* vil der i de fleste købstæder med forstæder - ligesom det var tilfældet i Vejle-området - være nogen forskel i kommunernes udgiftsforhold og måske også i beskatningens styrke.

I hovedparten af landets forstadskommuner bor der en mere velstillet befolkning end i købstæderne, og mange forstadskommuner fører en politik, der tager sigte på at bevare denne forskel. Som en naturlig følge heraf er de sociale forpligtelser - som det er konstateret i Vejle - i reglen større i købstæderne end i forstæderne, men den større og hurtigere statsrefusion særlig for de sociale udgifter, har medvirket til at udviske de økonomiske konsekvenser af den uensartede befolkningssammensætning.

Der har tidligere i de fleste byområder været en væsentlig forskel mellem beskatningsniveauet i købstæderne og i forstadskommunerne, og i mange tilfælde har netop denne forskel ligget bag en del udflytninger fra købstaden. Medens en væsentlig del af de forstadsområder, der havde karakter af industrikvarterer eller arbejderbeboelseskvarterer, i tidens løb er blevet indlemmet i de pågældende købstæder, har det været vanskeligere at opfylde lovgivningens betingelser for indlemmelse af de mere skattelyprægede områder. Den udligning i kommunernes beskatning, der var foregået i Vejle-området, er typisk for landet som helhed og har endda visse steder vendt op og ned på forholdene, således at der kan fremføres en del eksempler på forstadsområder, der har en kraftigere beskatning end købstaden.

Andre steder i landet er der, til trods for at der er sket en vis udligning, stadigvæk tale om visse forskelligheder i den kommunale beskatning, men der har tilsyneladende været en tendens til at overvurdere betydningen af skatteforskellene. En beregning af besparelserne over en længere periode vil vise, at statsskattens dominans og skattefradragsretten er med til at eliminere de økonomiske fordele ved en udflytning, og dertil kommer iøvrigt, at en del af besparelserne vil blive elimineret af særlige skatter og afgifter (skatter til amtskommunen, vejafgifter, kloakafgifter etc.).

4) Ligesom i Vejle-området synes de afgørende betænkeligheder ved opdelingen af et bysamfund i flere kommuner at ligge i *hensynet til byens fremtidige udvikling.* Den opsplittelse af den kommunale kompetence og af ansvaret for løsningen af de lokale opgaver, der følger heraf, vil i høj grad kunne svække byens muligheder udadtil og vil kunne rumme en fare for, at kommunal-egoistiske synspunkter i de konkrete sager vil blive tillagt større vægt end hensynet til det samlede bysamfunds interesser. Hver kommune i bysamfundet optræder i princippet som selvstændige planlæggende og økonomiske enheder, og hver kommune søger i sine dispositioner normalt at tjene sine egne borgere bedst.

Som en vis hjælp for disse bysamfund er der skabt mulighed for at nedsætte samordningsudvalg eller byudviklingsudvalg og derigennem skabe et byplanmæssigt samarbejde mellem moderbyen og forstadskommunerne. I udvalgene er kommunerne repræsenteret i forhold til deres antal i højere grad end efter deres befolkningsgrundlag, og med de forskelligartede interesser, de enkelte kommuner som regel repræsenterer, er udvalgets muligheder i almindelighed begrænset til ad kompromissets vej at nå frem til at fastlægge rammerne for byens udvikling. Udvalgene har ingen myndighed til eller mulighed for at sikre, at f.eks. industrikvartererne og beboelsesområderne placeres på de arealer, der ved en samlet vurdering af byområdet må anses for de bedst egnede, eller at skabe økonomisk baggrund for, at købstadkommunen vil medvirke til den befolkningsmæssige udflytning fra bycentret, som må være en afgørende forudsætning for handelserhvervets ekspansion.

En bys udviklingsproblemer løses iøvrigt ikke gennem byplanarbejde alene, men det er ofte en forudsætning for en hensigtsmæssig udvikling, at der på kommunalt hold føres en aktiv jordpolitik, der kan sikre tilstedeværelsen af rigelige arealer til industri, beboelse, offentlige formål etc. En sådan politik kan fremme placeringen af nye industrier og være medvirkende til at holde grundpriserne på et rimeligt niveau, men også i denne relation er en administrativt opdelt by hæmmet i sine udfoldelsesmuligheder. Hver kommune kan kun disponere indenfor sine grænser, og en kommune har i praksis ikke større muligheder for at operere på en anden kommunes område, selv om denne anden kommune af økonomiske eller andre grunde måske er nødsaget til at føre en mere tilbageholdende jord- og byggemodningspolitik.

Særlig for nye industriforetagender er det ofte af afgørende betydning, at der inden for en bys område kan tilbydes byggemodne arealer i et passende udvalg, og det er ikke altid tilstrækkeligt, at en eller flere kommunalbestyrelser tilbyder at bistå ved forhandlinger om erhvervelse af de fornødne arealer. De fleste industrier foretrækker at kunne foretage konkrete afvejninger af forskellige placeringer til kendte priser, og de ønsker i reglen straks efter at kunne påbegynde byggeriet uden risiko for forskydninger i den øjeblikkelige økonomiske situation. Kommunerne må derfor være indstillet på større og langsigtede investeringer, og en samlet indsats fra en bys side vil derfor være af større værdi end de bidrag, de opdelte kommuner hver for sig, og måske uden indbyrdes kontakt, vil kunne præstere.

5) Undersøgelsen konkluderer i, at det ved en revision af den kommunale inddeling om-

kring byerne *må sættes som mai, at et bysamfund, der i andre henseender optræder som en enhed, også i kommunal henseende bør behandles som en enhed,* og at der bør gives bykommunen, inden for sit område, rimelige muligheder for en fortsat udvikling. Hvis afgrænsningen af en bykommune efter disse retningslinier vil medføre, at kun en del af en bestående kommune indgår i den nye bykommune, vil det være rimeligt at tage et særligt hensyn til den resterende del af forstadskommunens indbyggere og i almindelighed give disse mulighed for også at søge tilslutning til bykommunen.

Disse synspunkter og den angivne målsætning for en revision af kommuneinddelingen omkring byerne er - som det nærmere vil blive berørt nedenfor i kap. VI - anvendt som grundlag for udarbejdelse af skitseforslag til en ny kommuneinddeling, der ledsager de amtsundersøgelser, som nu er udarbejdet for hvert eneste amt uden for hovedstaden. Der er i disse undersøgelser for hvert enkelt bysamfund foretaget en analyse af byens hidtidige udviklingstendenser og en vurdering af byens naturlige og rimelige udvikling i fremtiden samt det forventede arealbehov hertil.

Den danske Købstadforening har i efteråret 1965 offentliggjort en undersøgelse, »Købstadkommunernes fremtidige grænser«, hvori foreningen opgør den forventede befolkningstilvækst i byerne indtil år 2000 og de enkelte købstadbyers andel af denne udvikling. Undersøgelsen og dens resultater er omtalt i *bilag 5.*

KAPITEL III.

Fyns-undersøgelsen

Med undersøgelsen »Amtskommuner og købstæder - Fynsundersøgelsen« tilvej ebragtes et materiale, der kunne danne grundlag for en vurdering af amtskommunernes forhold, eller rettere amtskommunernes og købstædernes problemer ved varetagelsen af de større lokale opgaver.

Undersøgelsen, der blev offentliggjort i efteråret 1963, indeholder dels en *konkret* analyse af de befolkningsmæssige og erhvervsmæssige forhold på Fyn og af de fynske amtskommuners og købstæders varetagelse af opgaverne inden for sygehusvæsen, sundhedsvæsen, vejvæsen etc., dels en *generel* vurdering af problemstillingen i landet som helhed og mulighederne for at etablere en mere hensigtsmæssig kommuneinddeling til gavn for det lokale styre.

Uden for hovedstaden blev de større lokale opgaver på undersøgelsestidspunktet varetaget af ialt 108 selvstændige kommunale enheder - 25 amtskommuner og 83 købstæder. Marstal handelsplads og 2 af flækkekommunerne (Christiansfeld og Nordborg) havde en så nær økonomisk og styrelsesmæssig kontakt med vedkommende amtskommune, at de i sekundærkommunal henseende måtte siges at henhøre under amtskommunen.

Fyn, der i kommunal henseende var delt op i 3 amtskommuner og 10 købstadkommuner, blev anset for velegnet til en undersøgelse af denne karakter. De geografiske forhold gjorde det muligt at begrænse undersøgelsen til den pågældende landsdel, og kommunerne, der var af forskellig størrelse og struktur, var nogenlunde repræsentativt fordelt i forhold til amtskommuner og købstæder i landet som helhed. Med Odense by - der er landets tredjestørste by - og med det nære samarbejde mellem Odense og Assens amtskommuner, der hører under samme amt, forelå problemer af interesse også for andre amter i landet.

Kortbilag 111 viser de 3 amtskommuners og de 10 købstæders beliggenhed og indbyrdes grænser.

A. Analysen af forholdene på Fyn.

1) Befolknings- og erhvervsforholdene på Fyn,

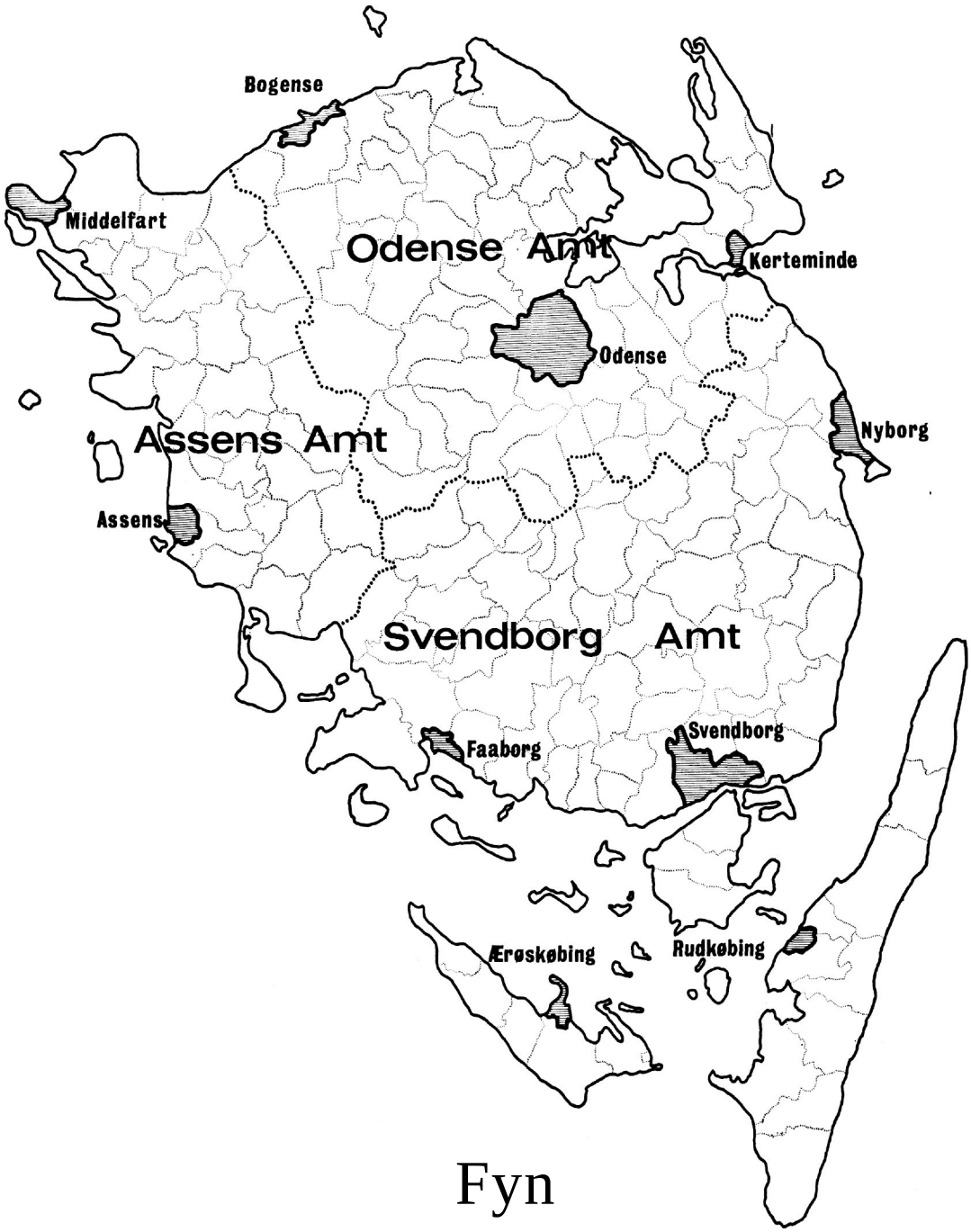
a) Ved den kommunale inddelings tilrettelæggelse i midten af forrige århundrede havde landsdelen en samlet befolkning på ca. 180.000 indbyggere. Langt den overvejende del af befolkningen var bosat i de 3 amtskommuner, og kun en sjettedel, eller 30.000 indbyggere, boede i købstæderne. Odense var også dengang den største by med omkring 9.200 indbyggere og Svendborg den næststørste med ca. 3.600 indbyggere - de øvrige købstæder havde et relativt beskedent befolkningsgrundlag.

Den administrative inddeling i købstadkommuner og amtskommuner fulgte de daværende befolkningsmæssige og erhvervsmæssige skel i landsdelen. Bybefolkningen, der var koncentreret i købstæderne, levede overvejende af handel og håndværk, medens landbruget var det dominerende erhverv for landkommunernes befolkning.

b) Ved folketællingen i 1960 blev landsdelens samlede folketal opgjort til 414.000 indbyggere. Der var således i de forløbne år sket godt og vel en fordobling af indbyggertallet, men købstædernes og amtskommunernes indbyrdes andel af folketallet havde ændret sig afgørende i disse år, og der var sket en endnu større forskydning i forholdet mellem bybefolkningen og landbefolkningen.

1°. Købstæderne havde nu tilsammen 178.000 indbyggere og havde således næsten 6-doblet deres befolkningstal. Købstadsbefolkningen havde igennem årene udgjort en stadig stigende del af folketallet på Fyn, men ikke alle købstæder havde fået samme andel i befolkningsudviklingen. En del af købstæderne var stagnerende eller i befolkningsmæssig tilbagegang.

Amtskommunernes befolkningstal havde gennemgået en langt svagere udvikling siden kommuneinddelingens tilrettelæggelse - indbygger-



Amtskommuner og købstæder

tallet var kun steget med ca. 30 % - og i perioder havde folketallet været stagnerende eller i ligefrem tilbagegang. I de senere år havde amtskommunernes befolkningstal påny vist stigende tendens, men denne befolkningsstigning skyldtes overvejende udviklingen i områder, der grænser op til købstæderne.

2°. Grænserne mellem købstæder og amtskommuner fulgte nu ikke længere den *bymæssige bebyggelse* og slet ikke den gamle *erhvervsopdeling* i landbrugserhverv og byerhverv. Der var sket en befolkningsmæssig og erhvervsmæssig udvikling på tværs af de administrative grænser.

Da købstadkommunernes arealer ikke havde kunnet udvides i takt med befolkningstilvæksten, var en del af befolkningsudviklingen i købstadbyerne foregået i nabokommunerne til købstæderne, og til flere af landsdelens købstæder - særlig til Odense, Nyborg og Middelfart - var der opstået forstadsbebyggelser i de omkringliggende sognekommuner. Der var samtidig ude på landet opstået nye bymæssige bebyggelser langs jernbanerne og ved landevejene, og en stadig stigende del af amtskommunernes indbyggere var således bosat under egentlige bymæssige forhold.

En endnu større del af amtskommunernes befolkning var *erhvervsmæssigt* blevet knyttet til byerhvervene (industri, handel, håndværk m.v.), og landbefolkningen eller i hvert fald landbrugsbefolkningen var ikke længere i flertal i nogen af de fynske amtskommuner. Nedgangen i landbrugsbefolkningen var foregået jævnt i amtskommunerne, men stigningen i bybefolkningen og byerhvervsbefolkningen var koncentreret om et mindre antal kommuner, særlig omkring eller i nærheden af de store byer.

3°. Befolknings- og erhvervsudviklingen havde også påvirket *forholdet mellem de enkelte amter,* og amtsgrænserne gik nu på tværs af de befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske skel og kontakter i landsdelen. Odense by var vokset fra 9.200 indbyggere i 1840 til 130.000 indbyggere i 1960, og Odense-egnens udvikling kunne spores langt uden for amtets grænser. Mere end 60 % af landsdelens samlede industritilvækst var i de senere år blevet placeret i Odense, og Odense handelsområde omfattede mere end $^{2}/_{5}$ af den samlede befolkning i landsdelen. Økonomisk, handelsmæssigt og beskæftigelsesmæssigt strakte byen sin indflydelse langt ind i Svendborg og Assens amter, og de andre byers udvikling var påvirket af Odense bys dominerende betydning.

Denne udvikling forventedes at ville fortsætte eller måske endog forstærkes i de kommende år, hvor den fynske befolkning påregnedes at ville stige til 460–470.000 indbyggere i 1980 og måske passere den halve million inden år 2000.

2) Varetagelsen af de større kommunale opgaver.

Gennemgangen af de fynske amtskommuners og købstæders varetagelse af de større lokale opgaver viste, at hovedparten af opgaverne - inden for sygehusvæsenet, den sociale forsorg og undervisning m.v. blev løst på et andet grundlag, end den kommunale inddeling egentlig skulle forudsætte. De enkelte amtskommuner og købstæder optrådte kun sjældent som selvstændige administrative enheder - i langt det overvejende antal situationer var opgaverne løst i fællesskab for by og land. Amtskommunerne havde imidlertid været noget tilbageholdende over for nye opgaver, og en del institutioner, der også blev benyttet af landkommunernes indbyggere, havde overvejende belastet købstadkommunerne.

a) Sygehusvæsen. I henhold til sygehusloven påhviler det amtskommunerne og købstæderne at sørge for tilvejebringelsen og driften af det fornødne antal sygehuse. På Fyn var sygehusvæsenet således lagt i hænderne på 13 selvstændige kommunalbestyrelser - 3 amtsråd og 10 byråd.

1.° Der var på Fyn ialt *12 kommunale sygehuse*),* hvoraf de 10 lå i købstæderne, således at der i hver købstadkommune uanset dens størrelse var et kommunalt sygehus. Disse sygehuse blev drevet i fællesskab mellem købstaden og vedkommende amtskommune, og de var alle - på et enkelt nær - i sameje mellem købstaden og amtskommunen.

2.° Ved *overenskomster* mellem kommunerne var der søgt tilvejebragt en nogenlunde ensartet sygehusmæssig behandling af befolkningen, uanset om den var bosat i købstæderne eller i amtskommunerne.

Det gjaldt i første række inden for de enkelte amter. De 2 centralsygehuse - i Odense og Svendborg - modtog således patienter ikke

*) Der fandtes endvidere 2 private hospitaler, der samarbejdede med de kommunale hospitaler.

alene fra vedkommende amtskommune og den købstadkommune, der stod som medejer af sygehuset, men også fra de øvrige købstæder inden for amtet, og i amterne var der etableret en indlæggelsesret for købstadborgere på samtlige sygehuse i amtet efter henvisning eller godkendelse fra hjemstedssygehuset. Der var endvidere etableret et vist lægeligt samarbejde mellem de enkelte sygehuse inden for amtet*).

Samarbejdet mellem kommunerne strakte sig også ud over amtsgrænserne. Odense amts og bys sygehus virkede således som centralsygehus også for Assens amtskommune og købstæderne her, og Nyborg købstadkommune i Svendborg amt havde ved overenskomst sikret købstadens indbyggere ret til indlæggelse på en række specialafdelinger på Odense amts og bys sygehus. Patienter i den nordøstlige del af Svendborg amt havde adgang til ambulant røntgenbehandling i Odense, og de øvrige sygehuse i Svendborg amt sendte i et vist omfang patienter til amts- og bysygehuset i Odense. Sygehusene i Svendborg amt, herunder også Centralsygehuset i Svendborg, modtog i et ikke ubetydeligt omfang konsulentbistand fra sygehusene i Odense-Assens amt.

For visse sygdommes vedkommende skete der en central behandling af hele Fyns befolkning. Den neurologiske afdeling og den neurokirurgiske afdeling på Odense amts og bys sygehus samt radiumstationen i Odense, der blev drevet med fuld statsrefusion, og den orthopædiske afdeling modtog patienter fra hele Fyn.

Det var ved dette samarbejde lykkedes at fjerne de mest uheldige virkninger af de nuværende kommunegrænser, men det var ikke ensbetydende med, at den fynske befolkning var stillet helt ens i sygehusmæssig henseende. Der var ikke gennemført ensartet takstmæssig betaling i landsdelen, og en del af befolkningen - det gjaldt særlig købstadbefolkningen - var til en vis grad stavnsbundet til det lokale sygehus.

3.° Der var i de senere år foretaget *betydelige investeringer* i sygehusvæsenet på Fyn**). Der var gennemført en meget bekostelig modernisering af sygehusdriften i Odense og Assens amt, og med de oprettede specialafdelinger, der hovedsagelig var koncentreret på Odense amts og bys sygehus, var sygehusvæsenet her fuldt på højde med lægevidenskabens krav. I Svendborg amt rådede sygehusene derimod over færre specialafdelinger end sædvanligt for et moderne sygehusvæsen, og der var tilsyneladende bundet flere sengepladser i mindre sygehuse, end selv de geografiske forhold berettigede til. Et af de mindre sygehuse stod foran udbygning og andre var netop udbygget.

Investeringerne i sygehusene på Fyn foregik ikke efter en samlet plan for hele øen, og der var tilsyneladende i et for beskedent omfang taget hensyn til den forventede befolkningsudvikling og befolkningsfordeling. Skønt det samlede sengeantal på Fyn måtte antages at være et par hundrede senge mere end det normale, var antallet af sengepladser blevet forøget i de senere år og endda forøget på mindre sygehuse, der var beliggende i områder, som havde haft et stærkt faldende folketal, og som måtte forvente en yderligere befolkningsreduktion i fremtiden.

Der var heller ikke inden for de enkelte amter nedsat et fællesorgan for amtskommuner og købstæder, som kunne bidrage til en koordinering af sygehusenes drift og deres anlægsvirksomhed. En vis koordinering fandt ganske vist sted inden for de enkelte amtsråd, men amtsrådet havde ikke ved sammensætningen af sygehusbestyrelserne lettet mulighederne for en koordinering. Amtsrådet valgte ikke de samme repræsentanter til de enkelte sygehusbestyrelser, men udpegede gerne repræsentanter, der var hjemmehørende i det pågældende sygehus oplandsområde. Dermed fik disse amtsrådsmedlemmer ikke samme mulighed for en samlet vurdering og afvejning af de enkelte sygehuses ønsker og behov, og amtsrådsmedlemmerne kunne være udsat for et lokalt pres for at fremme investeringer i netop det sygehus, de repræsenterede.

4.° Sygehusudgifterne var blevet den dominerende post på amtskommunernes budgetter, og deres andel i den amtskommunale skatteudskrivning var i løbet af 5 år steget fra 59 % (i 1959/60) til knap 73 % (i 1963/64). I købstæderne lagde sygehusudgifterne kun beslag på en forholdsvis beskeden del af den samlede skatteudskrivning, men udgifterne til sygehusvæsenet var alligevel større pr. indbygger end i amtskommunerne. Det skyldtes dels, at bybe-

*) I Svendborg amt betjente f.eks. lægerne fra centralsygehusets røntgenafdeling, laboratoriet og narkoseafdelingen de enkelte sygehuse med faste ugentlige besøg, og prosektor og medicinske læger ydede assistance til sygehusene efter behov.

**) Der var i 5-års perioden 1. april 1958 til 31. marts 1963 investeret ialt 125 mill. kr. i sygehusbyggeri på Fyn — heraf kun knap 9 mill. kr. i Svendborg amt, resten i Odense-Assens amt.

folkningen gennemgående havde flere sygedage end landbefolkningen, dels at sygehustilskuddet blev ydet efter principper, der gennemgående favoriserede amtskommunerne. Amtskommunernes andel af sygehustilskuddet havde dog vist faldende tendens efter de seneste omlægninger af tilskudsberegningen *).

b) Sundhedsvæsen. Opgaverne inden for sundhedsvæsenet blev i vidt omfang løst ved et samarbejde mellem amtskommuner og købstæder. Tuberkulosestationerne, der var etableret ved samtlige fynske sygehuse, administreredes således af et fællesudvalg med repræsentanter for amtsråd og byråd, og udgifterne blev fordelt på amtskommunen og købstæderne efter antallet af konsultationer eller i forhold til indbyggertallet. Også jordemoderdistrikterne omfattede i en del tilfælde købstaden og dens nærmeste opland.

c) Vejvasen. Vejopgaverne er traditionelt blevet betragtet som amtskommunernes anden hovedopgave, men vej udgifterne har de senere år betydet en relativt mindre belastning på de amtskommunale budgetter.

En del offentlige vejstrækninger, beliggende i købstæderne, hørte tidligere under amtskommunens administration, men ved aftale mellem kommunerne var den overvejende del nu overgået til købstædernes bestyrelse, således at bestyrelsen af landevejene på Fyn som hovedregel fulgte kommunegrænsen. På grund af de betydelige forstadsbebyggelser, der var knyttet til de fleste købstæder, faldt denne grænse kun sjældent sammen med grænsen for den bymæssige bebyggelse, og set ud fra et rent vej teknisk synspunkt blev kommunegrænsen derfor en ret tilfældig fordeling af vejbestyrelsen. Det samme var i og for sig tilfældet med amtsgrænserne, der skar de 2 hovedlandeveje og 15 landeveje og endog passerede enkelte landevej sstrækninger flere gange.

For Odense og Assens amtskommuner var der etableret fælles amtsvejvæsen, som med henblik på udførelsen af motorvejen over Fyn havde etableret et fælles motorvej skontor, der tillige havde påtaget sig skitseprojekteringen af den ca. 7 km lange motorvejsstrækning i Svendborg amt. Mellem vej inspektoraterne i købstæderne og amtskommunerne var der i almindelighed ikke noget regelmæssigt arbejdsfællesskab.

d) Skole- og kulturelle opgaver. På skolevæsenets område har der fra gammel tid bestået et administrativt og økonomisk fællesskab mellem amtskommunen og købstæderne gennem det *særlige skoleråd og skolefonden.* Dette fællesskab har dog ikke været benyttet til en fælles indsats for den videregående undervisning inden for amtet eller for en udligning af skoleudgifter mellem land og by.

På Fyn var skolefondens vigtigste opgave at forestå udbetalingen af statens tilskud til de købstadkommunale og sognekommunale skoler, og statstilskuddene, der oprindelig kun finansierede en mindre del af skolefondens samlede udgifter, dækkede i de 3 amter op til 98 % af skolefondens samlede budget.

De fynske *gymnasier* benyttedes naturligt af elever såvel fra købstæderne som fra landdistrikterne, men opførelsen af nye gymnasier, der burde have været en fællesopgave for by og land, belastede overvejende den købstadkommune, hvor gymnasiet var placeret. 75 % af anlægsudgifterne påhvilede beliggenhedskommunen - hvadenten der var tale om stats- eller kommunale gymnasier - og kun en mindre del af de fynske sognekommuner og de ikke-gymnasieejende købstæder betalte mere end den lovbefalede del af driftsudgifterne. Der blev ligeledes kun i et beskedent omfang ydet tilskud fra skolefonden.

Centralbibliotekernes drift blev overvejende finansieret af købstæderne, og *museerne* og andre kulturelle goder som *teatre, orkestre* m.v., hvis oplandsområde og søgningskreds strakte sig ud over de købstadkommunale grænser, belastede stort set kun købstadkommunen.

e) Socialvæsen. På socialvæsenets område har staten i de senere år påtaget sig eller deltaget i administrationen af opgaver af lokal karakter, og mange sociale opgaver løses i dag ved et samspil mellem statslige og kommunale organer - eventuelt tillige selvejende institutioner - på en sådan måde, at det undertiden kan være vanskeligt at fastslå, om tyngdepunktet for den enkelte opgave nærmest ligger hos staten eller hos kommunale instanser.

*) Ved den seneste omlægning af tilskudsberegningen, der fandt sted fra og med regnskabsåret 1962/63, var det iøvrigt hovedformålet at sikre, at kommuner, der havde gjort en indsats for at udbygge og modernisere deres sygehusvæsen, fik mulighed for et større statstilskud. Sygehusenes bruttodriftsudgifter indgik nu i tilskudsberegningen, men på Fyn bevirkede denne ændring i tilskudssystemet en favorisering af kommuner, der havde et ældre sygehusvæsen eller havde opført sygehuse, der måske var vel rigeligt dimensionerede i forhold til indbygger- og patienttallet.

Socialministeriet havde således etableret *et revalideringscenter* i Odense med hele landsdelen som arbejdsområde. Udgifterne til centrets virksomhed afholdtes udelukkende af staten, men revalideringscentret arbejdede under et vist ansvar for amtsrevalideringsudvalgene, der var nedsat særskilt for hvert af de 3 amter. I disse amtsrevalideringsudvalg var såvel amtsrådene som byrådene repræsenterede. De tidligere kommunale revalideringsinstitutioner på Fyn var overtaget af en selvejende institution »Revalideringsvirksomhederne i Odense«, hvis bestyrelse overvejende bestod af repræsentanter for amtsråd og byråd. Udgifterne til revalideringsinstitutionens drift blev for størstepartens vedkommende afholdt af staten, medens resten betaltes af revalidenternes opholdskommuner.

Der var etableret 2 *arbejdsanvisningskontorer* på Fyn - et for Odense-Assens amt og et for Svendborg amt. Kontorerne stod under tilsyn af et lokalt tilsynsråd med repræsentanter for de kommunale råd inden for kontorets virksomhedsområde. Fyn udgjorde kun ét *mødrehjælpsdistrikt,* der blev administreret af en bestyrelse med repræsentanter for amtsråd og byråd. Udgifterne blev dengang dækket overvejende af staten, men dækkes nu helt af staten. Der var ligeledes ansat en særlig *børneværnskonsulent* med hele Fyn som virkeområde, og med socialministeriets godkendelse var der etableret en særlig *radgivningsklinik* i Odense, der blev drevet af Landsforeningen for Mentalhygiejne.

Der var 3 *forsorgshjem* på Fyn, der alle var kommunale, og som modtog patienter såvel fra amtsrådskredsen som fra købstæderne. To af hjemmene, der var ejet og drevet i fællesskab mellem købstæder og amtskommuner, administreredes af en fælles styrelse med repræsentanter for såvel byråd og amtsråd.

Den overvejende del af *plejehjemmene* på Fyn var private hjem, men der forelå planer om opførelse af en række kommunale plejehjem - i et vist omfang fælles for købstæder og sognekommuner. Der var ikke i de 3 amter på undersøgelsestidspunktet nedsat noget fælles amtsplejeudvalg, som kunne koordinere de kommunale bestræbelser for at forbedre forholdene for de ældre.

f) Planlægning. Den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling, der - som påvist i afsnit 1 - var foregået på tværs af de administrative grænser, nødvendiggjorde et vist samarbejde mellem købstæderne og landkommunerne om planlægningen og tilrettelæggelsen af den fremtidige udvikling. For visse af de fynske byer var der nedsat egentlige *byudviklingsudvalg* med den opgave at fastlægge rammerne for byens fremtidige udvikling. Disse udvalg var nedsat af boligministeren og blev ledet af en af boligministeren udpeget formand. Udvalgene bestod i øvrigt af repræsentanter for de kommunale råd og af et sagkyndigt ikke-stemmeberettiget medlem som repræsentant for boligministeriet. For andre byområder havde boligministeren nedsat særlige *samordningsudvalg,* der skulle virke for en samordning af de enkelte kommuners byplandispositioner.

Der var derimod ikke på Fyn etableret et fælleskommunalt planlægningsorgan, der kunne afstikke retningslinierne for den fremtidige udvikling i landsdelen. Det var principielt overladt til de enkelte kommunalbestyrelser selv at vurdere den fremtidige udvikling og dens sandsynlige konsekvenser, men på boligministeriets initiativ blev arbejdet med en *egns- eller regionplanlægning* netop igangsat på undersøgelsestidspunktet. Arbejdet skulle i første omgang begrænses til Odense amt - men med mulighed for senere at inddrage såvel Assens som Svendborg amter i undersøgelserne. Der var nedsat 2 arbejdsudvalg med repræsentanter for landkommuner og købstæder, og der skulle foreløbig udarbejdes en skitse til et arbejdsprogram for denne planlægning.

På en del andre — mere specielle — områder var der etableret en planlægning fælles for by og land, som gjorde etableringen af særlige planlægningsorganer nødvendig. Det var f.eks. tilfældet for fredningsplanlægningen, hvor kulturministeren havde nedsat et *fredningsplanudvalg* med hele landsdelen som arbejdsområde, og den fælles kommunale planlægning for *ungdoms- og aftenskolen,* der varetoges af de 3 fynske amtsungdomsnævn, hvori også købstæderne var repræsenteret. Der var i hvert amt etableret et særligt udvalg til planlægning af *den nye sognekommunale inddeling,* hvori købstæderne i Odense og Assens amter deltog som observatører, og de enkelte amters skoledirektioner udarbejdede planer for *udbygning og centralisering af folkeskolen* i amtsrådskredsenes sognekommuner.

g) Andre opgaver. I hvert af de 3 amter var der nedsat et særligt *trafikudvalg* - med repræsentanter for amtsrådet, sognerådsforeningen og købstæderne - som skulle meddele tilladelse til

omnibus- og fragtmandskørsel på tværs af grænserne mellem amtskommune og købstæder etc. I det omfang en sådan kørsel derimod passerede grænsen mellem to amter, var de fynske udvalg ikke længere kompetente, men afgørelsen om koncession måtte overlades til det særlige landsnævn.

En del af de fynske kommuner - omfattende såvel amtskommuner, købstæder som sognekommuner - ydede tilskud og garanti til *privatbaner, og Fyns Kommunale Telefonselskab,* der har koncession på telefondriften på Fyn, er et andelsskab med samtlige amtskommuner og købstæder som andelshavere. I *I/S Fynsværket,* der producerer elektricitet til hele landsdelen - bortset fra Ærø - indgår 6 fynske købstæder og 4 elforsyningsselskaber som interessenter.

3) Finansieringen af de kommunale opgaver.

a) De samlede *kommunale skatter* på Fyn udgjorde i skatteåret 1963/64 ialt 249 mill. kr., der fordelte sig således på de enkelte kommunegrupper.

Den kommunale skatteudskrivning på Fyn 1963/64.

Købstadkommuner . . .	114,4 mill. kr.	45,9 %
Amtskommuner.	32,1 - -	12,9 %
Sognekommuner.	102,9 -	41,2 %

1°. Skatteudskrivningen i købstæderne udgjorde i det pågældende skatteår 643 kr. pr. indbygger mod en beskatning i landkommunerne på 559 kr. pr. indbygger (de sognekommunale og de amtskommunale skatter tilsammen). Beskatningen pr. indbygger var således ca. 15% højere i købstæderne end i landkommunerne, men der var i de senere år sket en tilnærmelse i *beskatningens styrke* mellem de to kommunegrupper. 10 år tidligere, i skatteåret 1953/54, var beskatningen i købstæderne 30 % højere end i landkommunerne.

2°. På samme måde var der sket en vis tilnærmelse mellem *beskatningsprincipperne* i købstæderne og landkommunerne i de senere år. Det har været et typisk træk i den kommunale skatteudskrivning, at sognekommunerne og amtskommunerne gennemgående har lagt større vægt på beskatningen af de faste ejendomme end købstadkommunerne, medens købstæderne til gengæld har gennemført en langt kraftigere beskatning af indkomsterne. Ændringer i lovgivningen og i kommunernes beskatningspolitik har dog banet vejen for en betydelig tilnærmelse af beskatningen i købstæder og i landkommuner — men der var dog stadig en vis forskel på beskatningen af fast ejendom og indkomster i de fynske kommuner.

I de fynske købstæder finansierede *grundbeskatningen* i 1963/64 knap 9 % af den del af skattebehovet, der ikke blev dækket af de fikserede bygningsskatter - medens personskatterne finansierede 91 % af dette skattebehov. I de fynske landkommuner dækkede grundbeskatningen i skatteåret 1963/64 ca. 28 % af det øvrige skattebehov og personbeskatningen de resterende 72 % - i amtskommunerne blev principielt halvdelen af skattebehovet udskrevet på grundværdierne*) og i sognekommunerne knap 20%. Før omlægningen af den amtskommunale beskatning i skatteåret 1961/62 blev hele det øvrige skattebehov i amtskommunerne udskrevet som grundskatter, og sognekommunerne finansierede i 1953/54 omkring en tredjedel af skattebehovet ved grundbeskatning.

Grundskyldpromillerne var i de fynske købstæder i 1963/64 fastsat til mellem 24 og 26, men blot 10 år tidligere beskattede købstæderne grundværdierne med kun gennemsnitligt 5 ‰. I 1963/64 var grundskyldpromillerne i de fynske landkommuner gennemgående 34—36 ‰, men tendensen pegede mod langsomt faldende promiller (fra 36-40 ‰ i 1953/54).

I købstæderne udgjorde *skatteprocenten* for 1963/64 gennemsnitlig 9,7, men i hovedparten af sognekommunerne var indkomstbeskatningen mindre. Skatteprocenten lå her i almindelighed på mellem 7 og 9 %, men i en femtedel af sognekommunerne oversteg skatteprocenten dog 9 %. Skatteprocenterne i sognekommunerne havde nærmet sig det købstadkommunale niveau i de senere år — i perioden 1953/54-1963/64, hvor skatteprocenterne i de fynske købstæder havde været stort set uændrede, var skatteprocenterne i sognekommunerne blevet næsten fordoblet.

3°. Af *amtskommunernes* samlede skatteudskrivning på 32,1 mill. kr. i 1963/64 blev 16,2 mill. kr. udskrevet på sognekommunerne**), og

*) I Odense og Assens amtskommuner var den maksimale grundskyldspromille på 14 nået, og udskrivningen på grundværdierne finansierede derfor kun knap halvdelen af skattebehovet.

**) Fordelingen på de enkelte sognekommuner blev foretaget på basis af kommunernes skattegrundlag, således at halvdelen blev fordelt efter grundværdierne og halvdelen efter de ansatte indkomster i de enkelte kommuner.

5,5 mill. kr. blev dækket ved statstilskud til nedsættelse af den amtskommunale grundskyld for landbrugsejendomme. De direkte amtskommunale skatter udgjorde i det pågældende skatteår kun 10,4 mill. kr. eller 4% af den samlede skatteudskrivning på Fyn.

Der var på Fyn ret afgørende forskelle i beskatningen *mellem de enkelte amtskommuner.* Amtsbeskatningen i Svendborg amt (ca. 110 kr. pr. indbygger i 1963/64) var væsentlig lavere end beskatningen i Odense og Assens amter (henholdsvis ca. 146 kr. og 159 kr. pr. indbygger), og denne forskel skyldtes udelukkende eller overvejende sygehusvæsenets forskellige niveau i amtskommunerne.

Også *inden for de enkelte amtskommuner* var der betydelige forskelle på de bidrag, som sognekommunernes indbyggere skulle yde til dækning af amtskommunens udgifter. Amtsbeskatningens overvejende vægt på grundværdierne betød, at de rene landkommuners skatteydere kom til at yde et større bidrag pr. indbygger til amtskommunen end sognekommuner med bymæssig bebyggelse eller forstadsbebyggelse. Det gjaldt først og fremmest for den direkte grundbeskatning, men det var også tilfældet for den del af amtskommunernes skattebehov, der efter omlægningen i amtsbeskatningen i 1961/62 blev udskrevet på de enkelte sognekommuner. Da de rene landkommuner sædvanligvis repræsenterede den svageste skatteevne, var der her sat en naturlig grænse for hvor store amtskommunale skatter, der kunne udskrives, og de principper, der lå til grund for amtsbeskatningen, kunne således virke hæmmende på en større amtskommunal udfoldelse.

b) I de senere år har *forholdet mellem udskrivningen af kommuneskatter og de direkte statsskatter* ændret sig afgørende på Fyn. I skatteåret 1933/34 beløb de kommunale skatter sig til ca. det dobbelte af statsskatterne, men allerede i begyndelsen af 40'erne var statsskatterne - herunder skatterne til den fælleskommunale udligningsfond - steget så meget, at der var nogenlunde ligevægt i kommunernes og statens skatteudskrivning i landsdelen. Siden har statens skatteudskrivning været den dominerende. I samme periode steg statens tilskud til de fynske kommuner væsentligt, og i skatteåret 1961/62 finansierede staten omkring 59 % af de kommunale udgifter på Fyn.

I det pågældende skatteår opkrævede staten ialt 260,8 mill. kr. i direkte skatter på Fyn, og heraf udgjorde den personlige indkomstskat langt det betydeligste beløb, ca. 210 **mill.** kr. Hovedparten af de direkte statsskatter *) blev udskrevet i købstæderne — hvor de direkte statsskatter udgjorde ca. 850 kr. pr. indbygger mod ca. 460 kr. pr. indbygger i landkommunerne. I det samme år, regnskabsåret 1961/62, var det samlede statstilskud til de fynske kommuner opgjort til 275 mill. kr. - eller hvis vejrefusionen holdtes udenfor, til 242 mill. kr. Statstilskuddene fordeltes nogenlunde ligeligt mellem købstæder og landdistrikter efter folketallet - købstæderne modtog således 671 kr. pr. indbygger og landkommunerne 661 kr. pr. indbygger.

Da købstædernes skatteydere betalte et større beløb til staten i direkte statsskatter, end købstadkommunerne modtog i tilskud fra staten, medens landkommunerne omvendt modtog et større statstilskud end de landkommunale skatteydere indbetalte i direkte statsskatter, gennemførtes der i virkeligheden en vis økonomisk udligning mellem købstæder og landkommuner. Denne udligning foregik på grund af den administrative opdeling i købstæder og amtskommuner udelukkende via staten - ved hjælp af statsskatterne og statstilskuddene.

c) På samme måde foregik via *det mellemkommunale refusionsforbund,* der administreres af socialministeriet, en økonomisk udligning mellem kommunerne, der stort set balancerede på Fyn. For regnskabsåret 1961/62 anmeldte de fynske kommuner ialt 34,2 mill. kr. til mellemkommunal refusion, medens de fynske kommuners tilsvar til forbundet efter deres økonomiske bæreevne blev opgjort til 32,3 mill. kr. eller knap 6 % mindre end de anmeldte udgifter. Odense købstadkommune var i det pågældende regnskabsår den eneste købstadkommune på Fyn, der skulle tilsvare mere, end den modtog. Sognekommunerne i Svendborg og Assens amter havde et tilgodehavende hos forbundet, medens sognekommunerne i Odense amtsrådskreds - hvis økonomiske forhold var påvirket af Odense bys udvikling - skulle yde et tilsvar til forbundet.

*) De direkte statsskatter opkræves i almindelighed af de samme myndigheder, som opkræver de kommunale skatter, og for langt den overvejende del af statsskatterne er det kommunerne, der står for opkrævningen.

4) Konklusionen for Fyn.

Den *befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling,* der er foregået på Fyn, har udvisket de administrative grænser mellem købstæder og amtskommuner. En stadig stigende del af landkommunernes befolkning er blevet bosat under egentlige bymæssige forhold, og en endnu større del er blevet knyttet erhvervsmæssigt til byerhvervene og dermed gjort interesserede i og afhængige af byernes fremtidige udviklingsmuligheder. Det er ikke muligt i dag - som for 120 år siden - at trække grænser på Fyn, der følger bebyggelsesmæssige eller erhvervsmæssige skel.

Også grænserne mellem de enkelte amter går i dag på tværs af de befolkningsmæssige og økonomiske skel i landsdelen. Hvis Odense bysamfund får mulighed for at udvikle sig som i de senere år, vil Odense-egnen sandsynligvis forøge sin betydning - såvel absolut som relativt - og strække sin handelsmæssige og økonomiske indflydelse endnu længere ind i Assens og Svendborg amter.

Gennemgangen af de fynske kommuners *varetagelse af de lokale opgaver* har ligeledes vist, at de administrative grænser ikke er særlig hensigtsmæssige som grundlag for løsning af de større lokale opgaver. Opgaverne er i almindelighed blevet løst på et helt andet grundlag, end den kommunale inddeling egentlig skulle forudsætte, og de fynske købstæder og amtskommuner har i større eller mindre grad behøvet hinanden for at kunne tilvejebringe det rigtige befolkningsgrundlag eller den rigtige afgrænsning til en rimelig og forsvarlig varetagelse af opgaverne. Det gælder ikke alene for de mindre byer og den mindste amtskommune, men også de større kommuner - ja endog Odense købstadkommune, der ellers i mange relationer skulle have et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag til at varetage større opgaver. Der er etableret et vidtstrakt samarbejde mellem kommunerne, og dette samarbejde har udløst en række særlige samarbejdsorganer og en vidtgående økonomisk mellemregning kommunerne imellem.

Men ikke alle opgaver er blevet løst ved en sådan fælleskommunal indsats. Amtskommunerne har - vel overvejende på grund af det svage og iøvrigt skæve beskatningsgrundlag - måttet vise tilbageholdenhed overfor nye og større opgaver i landsdelen, og resultatet er blevet, at visse opgaver for ensidigt er kommet til at hvile på købstæderne eller har måttet overgå til statslig administration. Et effektivt kommunestyre forudsætter *et tilfredsstillende skattesystem* og et tilfredsstillende skattegrundlag, og det forhold, at den amtskommunale beskatning ikke har fulgt forskydningerne i amtskommunernes befolknings- og erhvervsforhold, men for traditionelt har betragtet amtskommunerne som overvejende landbrugskommuner med jorden som det vigtigste beskatningsobjekt, har tilsyneladende hæmmet amtskommunerne i deres muligheder for udfoldelse.

Ved en eventuel oprettelse af nye amtskommuner fælles for købstæder og landkommuner må spørgsmålet om indførelse af et nyt amtskommunalt skattesystem tages op til overvejelse, men meget tyder på, at et sådant skattesystem kun kan gå i retning af en videregående beskatning af de personlige indkomster. Herved vil købstædernes befolkning med den gennemgående større indkomst pr. indbygger komme til at yde det største bidrag til de fælles anliggender. Det er muligt, at en del af den indkomstudligning, der allerede i dag finder sted mellem by og land via staten - ved hjælp af statens opkrævning af de direkte statsskatter og udbetaling af statstilskud til kommunerne - i stedet kan foregå inden for den større kommunale enhed til gavn for det lokale styre.

De *saregne forhold på Fyn* gjorde det vanskeligt at skitsere grænserne for nye kommunale enheder, som er i overensstemmelse med de geografiske, befolkningsmæssige og erhvervsmæssige skel i landsdelen, og som samtidig sikrer enhederne en sådan størrelse, at de ved varetagelsen af de kommunale opgaver kan optræde selvstændigt. Meget kunne tale for at udskille den sydlige del af Fyn som en særskilt enhed, men området ville næppe - hvis grænsen skulle tage hensyn til Odense bys handelsoplandsgrænse - blive tilstrækkelig bæredygtigt til at løse de vigtigste kommunale opgaver. Odense bysamfund kunne måske have et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag til i mange relationer at optræde selvstændigt, men en udskillelse af bysamfundet fra den øvrige landsdel ville støde på afgørende problemer. For den resterende del af Fyn ville det være næsten umuligt at undvære Odense som partner i et større fællesskab, og også Odense by ville i mange relationer kunne drage nytte af et fællesskab med amtskommunerne og de andre købstæder.

Enhver grænsedragning, der holder det ene eller andet område af landsdelen uden for fællesskabet, vil for en del opgaver nødvendiggøre oprettelsen af fællesorganer eller samarbejds-

myndigheder – som i sig selv ville betyde en forringelse af de kommunale enheders selvstændighed. Da udviklingen indenfor en række lokale anliggender samtidig peger mod større enheder, fandt sekretariatet, at etableringen af en virkelig selvstændig kommunal enhed bedst kunne nås ved at *gøre hele Fyn til én sekundærkommune,* der skulle stå for varetagelsen af de større lokale opgaver i landsdelen.

B. Problemstillingen for landet som helhed.

Det billede, som den foran refererede undersøgelse har tegnet af forholdene på Fyn, svarer med visse variationer til forholdene andre steder i landet.

Overalt har den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling reduceret forskellene mellem land og by, og det er næppe i dag - som ved den kommunale inddelings tilrettelæggelse - muligt eller hensigtsmæssigt at foretage en administrativ opdeling af landet i større områder med en overvejende landbefolkning og i områder med en decideret bybefolkning. De voksende byer og bysamfund sætter deres præg på samfundet, og en afgørende hensyntagen til kontaktbehovet hos en stigende del af amtskommunernes befolkning ville i virkeligheden gøre enhver større by med tilhørende opland til et mere naturligt og et økonomisk bedre grundlag for en sekundærkommunal inddeling, end den nuværende inddeling af landet i amtskommuner og købstadkommuner. Men selv de større byer og deres oplande ville de fleste steder langt fra være tilstrækkelige til at sikre en effektiv kommunal ledelse af de større lokale opgaver.

Der har i de senere år fundet en afgørende udvikling sted i de kommunale og lokale opgaver, og den stigende specialisering og behovet for koordinering af de offentlige investeringer kunne tyde på, at de fremtidige lokale opgaver vil forudsætte et større befolkningsgrundlag og større enheder, end visse af de nuværende amter repræsenterer.

Det er ikke tilstrækkeligt, at kommunerne gennem et samarbejde selv søger at etablere fællesskaber til varetagelsen af de kommunale opgaver. Sådanne fællesskaber kan etableres i en overgangssituation, men bør ikke på længere sigt indarbejdes som det faste grundlag for et lokalt styre. Ved oprettelsen af et fællesskab sker der en adskillelse af kommunalbestyrelsens administrative beføjelser og dens bevillings- og beskatningsret, og for kommuner, der deltager i en række fællesskaber med skiftende andele og vekslende partnere, vil kommunalbestyrelsens muligheder for at koordinere og afpasse den kommunale aktivitet efter de økonomiske forhold og kommunens behov blive afgørende forringet.

Etablering af et fællesskab mellem to eller flere kommuner forudsætter ofte omfattende forhandlinger, som kan forsinke iværksættelsen af nye opgaver, og i presserende situationer har lovgivningsmagten måske ikke den fornødne tillid til, at et samarbejde kan etableres og fungere tilstrækkelig effektivt.

Den kommunale struktur har vist sine afgørende mangler i de senere år, og det hidtidige balanceforhold mellem statens og kommunernes indflydelse i den offentlige administration er blevet afgørende forrykket. Staten har bl.a. på grund af kommunernes forskelligartede skattegrundlag og den ensidige amtsbeskatning måttet overtage en stigende del af finansieringen af de kommunale opgaver, og nye opgaver af rent lokal karakter har — overvejende på grund af den nuværende kommuneinddeling - måttet løses af staten selv eller med en afgørende statslig indflydelse. Der er inden for den sociale forvaltning oprettet nye lokale statsinstitutioner med et virksomhedsområde, der følger den nuværende amtsinddeling eller omfatter flere amter, og for det stadig mere betydningsfulde arbejde med planlægningen og tilrettelæggelsen af den fremtidige udvikling er initiativet til igangsættelse af planlægningen i stigende grad overgået til staten. Det har også her været nødvendigt at etablere lokale organer med blandet statslig og kommunal repræsentation.

Tidligere kommunale opgaver er i et vist omfang overgået til staten, og ved f.eks. statens overtagelse af udgifterne til anlæg og vedligeholdelse af motorveje m.m. - jfr. loven af 31. maj 1963 - blev der bl.a. henvist til de administrative vanskeligheder, som knytter sig til den nuværende kommuneinddeling. Hvis kommunerne skal bevare deres placering i den offentlige forvaltning, er det af betydning, at kommunerne får en størrelse, der svarer til de lokale opgaver, og at der tillægges dem et skattegrundlag og en udskrivningsret, der åbner mulighed for en mere selvstændig administration af opgaverne.

Den administrative enhed, som undersøgelsen af forholdene på Fyn pegede mod, var som nævnt i vidt omfang påvirket af de særlige geografiske forhold i landsdelen og af storbyen

Odense's centrale beliggenhed og indflydelse. Det anførtes derfor i undersøgelsen, at det næppe ville være hensigtsmæssigt mange andre steder at etablere enheder af en tilsvarende størrelse. Den fremtidige sekundærkommunale inddeling i den øvrige del af landet måtte på samme måde som på Fyn tilrettelægges på grundlag af en vurdering af de befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske kontakter, og med en afgørende hensyntagen til de krav, som en selvstændig administration af de lokale opgaver stiller. En kommuneinddeling efter disse retningslinier vil resultere i, at samtlige købstæder og amtskommuner indgår i nye fælles enheder, og at der i vid udstrækning sker en regulering af de nuværende amtsgrænser.

KAPITEL IV

Beskatningsforholdene i amterne.

Ved oprettelse af nye amtskommuner fælles for land og by opstår særlige problemer i forbindelse med tilrettelæggelsen af skattegrundlaget for disse kommuner. Det ville være af værdi, om man kunne finde frem til et system, som åbner mulighed for en mere selvstændig kommunal udfoldelse i de nye amtskommuner, og som samtidig sikrer de enkelte amtskommuner i landet så lige vilkår som muligt.

Indførelsen af en ny amtskommunal beskatning vil imidlertid ikke alene berøre den nuværende kommunale beskatning - herunder såvel beskatningen i amtskommunerne og købstæderne som sognekommunerne - men må i det hele ses i lyset af statens skatteudskrivning og tilskudspolitik. Til brug for drøftelserne af disse problemer i kommissionen udarbejdede sekretariatet i efteråret 1964 »Redegørelse for beskatningsforholdene i amterne«.

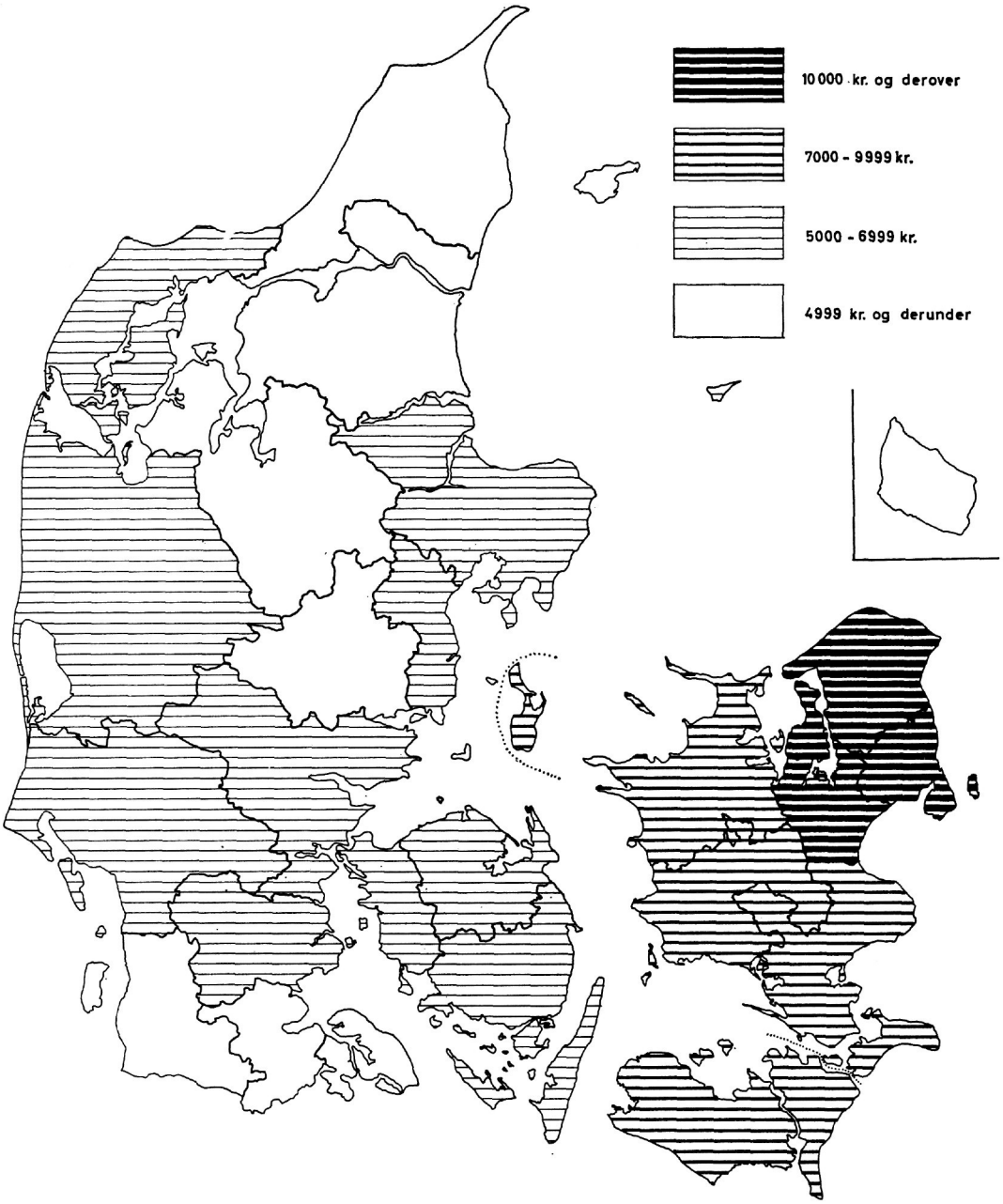
A. Beskatningsprincipper.

1) Da de nye amtskommuner i første række skal overtage opgaver fra købstæderne og de nuværende amtskommuner, ville det være naturligt, om den sekundærkommunale skatteudskrivning i videst muligt omfang kom til at *bygge på de principper, der ligger til grund for den købstadkommunale og amtskommunale skatteudskrivning.* Men der er i dag kun få lighedspunkter mellem købstædernes og amtskommunernes beskatningsprincipper. Købstadkommunernes beskatning er en direkte beskatning af såvel personer som faste ejendomme, medens den amtskommunale beskatning er en kombination af en direkte beskatning hvilende på fast ejendom alene og en indirekte beskatning hvilende på sognekommunerne - hvor sognekommunernes bidrag indenfor amtsrådskredsen fordeles i et vist forhold mellem grundværdier og indkomster i de enkelte kommuner*). I købstæderne repræsenterer grundskatterne kun en mindre del af den samlede skatteudskrivning - i skatteåret 1964/65 gennemsnitlig ca. 10 % - medens ca. halvdelen af det amtskommunale skattebehov finansieres over grundbeskatningen.

2) I de senere år er *ejendomsbeskatningen* blevet tillagt mindre vægt ved finansieringen af de offentlige udgifter, medens de personlige indkomstskatter har repræsenteret en stigende andel af den direkte beskatning. I 1910/11 udgjorde statsejendomsskatterne 32 % af det skattebehov, som staten dækkede ved hjælp af direkte skatter, og de kommunale ejendomsskatter 49 % af kommunernes skatteudskrivning, men i skatteåret 1964/65 var ejendomsskatternes andel faldet til henholdsvis 3 % af statens og 22 % af kommunernes direkte skatteudskrivning. Efter at al grundbeskatning fra og med skatteåret 1966/67 er overgået til kommunerne, er ejendomsbeskatningens betydning for staten yderligere reduceret. Overførslen af den statslige grundbeskatning til kommunerne har på den anden side forøget kommunernes provenu af grundbeskatningen, men der er samtidig - ved grundstigningsskyldens bortfald og den begyndende afvikling af den kommunale ejendomsskyld - sket visse indskrænkninger i kommunernes provenu af den øvrige ejendomsbeskatning.

For den almindelige grundbeskatning foreligger særlige forhold, der kan gøre det vanskeligt generelt at forøge denne beskatning i de nye amtskommuner. Landbrugets forringede indtjeningsmuligheder har medført en lettelse af de

*) Bidraget blev i skatteårene 1961/62-1965/66 fordelt med halvdelen efter grundværdier og halvdelen efter de ansatte indkomster, men efter omlægningen af den amtskommunale beskatning fordeles sognekommunernes bidrag med Vs efter grundværdier og $^4/_5$ efter skalaindkomsterne i kommunerne med ensartede personfradrag.



SKATTEPLIGTIG GRUNDVÆRDI PR. INDB. VED 13. ALM. VURDERING

grundskatter, der allerede i dag pålignes landbrugsejendommene, og i de senere år har disse ejendomme i virkeligheden ikke betalt grundskatter til staten og amtskommunen, men kun til primærkommunen. Den amtskommunale grundskyld for landbrugsejendomme nedsættes hvert år i forhold til landbrugets forrentningsprocent, men fra og med skatteåret 1961/62 er den reducerede amtskommunale grundskyld af landbrugsejendomme blevet tilbagebetalt landbrugerne, og fra 1963/64 er opkrævningen ophørt, men amtskommunerne er blevet holdt skadesløse for indtægtstabet af staten. Hvis det er tanken at opretholde et lignende tilskudssystem i de kommende år, vil enhver forøgelse af grundbeskatningen automatisk føre en ret væsentlig stigning i statens tilskud med sig. Af den samlede amtskommunale grundskyld uden for hovedstaden, der for 1964/65 kan opgøres til ialt 108 mill. kr., er i virkeligheden et beløb på 79 mill. kr. blevet udredet af statskassen.

Grundværdierne varierer iøvrigt betydeligt fra amt til amt. Værdierne målt pr. indbygger er gennemgående højst på øerne (dog bortset fra Bornholm) og mindst i Jylland, særlig i de midt-, vest- og nordjyske amter. I 1965/66 varierede grundværdierne fra 5.915 kr. pr. indbygger i Københavns amt til 2.408 kr. pr. indbygger i Hjørring amt, og provenuet af en ensartet grundbeskatning er derfor vidt forskelligt for de enkelte amter.

Disse uligheder amterne imellem er ikke blevet mindre efter 13. alm. vurdering, hvor spændvidden i beskatningsgrundlaget i de enkelte amter er blevet væsentlig forøget. I Frederiksborg amt er grundværdierne pr. indbygger f.eks. det firedobbelte af grundværdierne pr. indbygger på Bornholm — 15.600 kr. pr. indbygger i Frederiksborg amt mod 3.900 kr. pr. indbygger på Bornholm. *Kortbilag IV* viser grundværdierne pr. indbygger i de enkelte amter efter 13. alm. vurdering.

3) Langt den overvejende del af de direkte skatter til stat og kommune udskrives i form af *personlige indkomstskatter*. Der har i de senere år været udfoldet bestræbelser for at tilvejebringe et nogenlunde ensartet grundlag for personbeskatningen til staten og til kommunerne, og i dag udskrives den personlige kommuneskat principielt på samme grundlag som statsskatten*). Selve udskrivningen foregår derimod efter afvigende principper i staten og kommunerne og til dels også efter afvigende principper inden for de enkelte kommunegrupper.

a. Statsindkomstskatten er en progressiv beskatning, der udskrives efter særlige rateskalaer — en for familieforsørgere og en for andre skatteydere. Skatten udskrives på grundlag af »skalaindkomsten« - den selvangivne indkomst med visse fradrag. For familieforsørgere indtræder beskatning først for skalaindkomster over 7.000 kr., og indkomster mellem 7.000 kr. og 22.000 kr. er genstand for proportionalbeskatning (21 %), medens skalaindkomster på over 22.000 kr. beskattes efter en progressiv skala startende med 60 % og sluttende med 105 % af indkomster over 400.000 kr.

Som følge af den ujævne fordeling af indkomsterne og specielt fordelingen af de større indkomster i de enkelte områder af landet er der ret afgørende udsving i statsindkomstskattens provenu pr. indbygger i de enkelte amter. Provenuet er størst i hovedstaden og i amterne omkring hovedstaden samt i Odense, Århus og Sønderborg amt og mindst i Thisted, Tønder, Hjørring, Viborg og Bornholms amter. Statens provenu pr. indbygger er i hovedstaden mere end 3 gange større end provenuet pr. indbygger i f.eks. Thisted og Tønder amter.

b. I *hovedstadsområdet* er kommuneskatten ligeledes en progressiv beskatning, og skatten beregnes på grundlag af en rateskala, men skalaen — der er ens for forsørgere og andre skatteydere - er svagere progressiv end statsskatteskalaen. Inden kommuneskatten beregnes, nedsættes indkomsten med personfradrag — der fra og med skatteåret 1966/67 udgør 6.000 kr. for forsørgere og 3.000 kr. for andre skatteydere. Efter rateskalaen beskattes skalaindkomster under 30.000 kr. med 14 %, medens indkomster mellem 30.000 kr. og 50.000 kr. beskattes med 20 %, og skalaen slutter med en beskatning af indkomster over 1 mill. kr. med 34%. Rateskalaen angiver kommuneskattens grundbeløb, og de enkelte kommuner fastsætter hvert år, med hvilken procent af skalaens grundbeløb kommuneskatten skal udskrives.

Det storkøbenhavnske skattesystem er den eneste kommunale beskatningsform, der gennemfører en progressiv beskatning af de større indkomster. Et sådant beskatningssystem vil imidlertid ikke være særlig egnet til at udjævne forskellighederne i de enkelte amters skattegrundlag - men vil snarere, som bl.a. på-

*) Der ydes dog kun merindkomstfradrag ved statsbeskatningen, ikke ved den kommunale beskatning.

peget i »Frederiksborg-undersøgelsen«*), bidrage til yderligere skævheder i beskatningsgrundlaget.

c. I *købstæderne og de øvrige sognekommuner* er der gennemført proportionalbeskatning uanset indtægtens størrelse. Kommuneskatten beregnes med en for alle skatteydere fælles beskatningsprocent, efter at der er ydet personfradrag på maksimalt 6.000 kr. for forsørgere og 3.000 kr. for andre skatteydere.

4) For den kommunale indkomstskat er der i de senere år udfoldet bestræbelser for i videst muligt omfang at gennemføre *en proportional beskatning,* og selv for statsindkomstskatten - og iøvrigt også for hovedstadens kommunalbeskatning — er området for proportionalbeskatningen blevet udvidet eller foreslået udvidet. Det vil være i pagt med disse bestræbelser, om en eventuel amtskommunal indkomstskat blev tilrettelagt som en proportionalskat.

Dertil kommer som nævnt, at en proportional beskatning er bedre egnet til at reducere virkningen af forskelligt indtægtsgrundlag i de enkelte amter end en progressiv beskatning. Selv en proportionalbeskatning giver dog betydelige forskelle i beskatningsprovenuet fra amt til amt. Til illustration heraf er der i *kortbilag V* for hvert amt vist statsindkomstskattens provenu pr. indbygger i 1965/66, dels af den almindelige progressive beskatning, dels af en proportionalbeskatning på 21 % af hele indkomsten**). Af kortbilaget fremgår det, at der er mindre relative udsving i beskatningsforholdene i de enkelte amter ved proportionalbeskatningen end ved progressiv beskatning, og at proportionalbeskatningen for en del amters vedkommende giver stort set samme provenu pr. indbygger.

5) Ved tilrettelæggelsen af en eventuel ny amtsbeskatning med hovedvægten lagt på en proportionalbeskatning af indkomster vil størrelsen af *personfradragene* eller af den skattefri bundgrænse blive af en vis betydning. Personfradragene - der vel så vidt muligt bør være ens for hele landet - kan tænkes fastsat enten til samme beløb, som i almindelighed anvendes ved den nuværende kommunale beskatning, eller til beløb svarende til de skattefri bundgrænser ved beregning af statsindkomstskatten. Tidligere var der en væsentlig forskel på de to grænser, men for skatteåret 1966/67, hvor de kommunale per'sonfradrag netop er forhøjet til normalt 6.000/3.000 kr., uden at den skattefri bundgrænse til statsskat (7.000 kr./3.7OO kr.) er blevet reguleret, er forskellen minimal. Der er dog fremsat forslag om forhøjelse af den skattefri bundgrænse til staten.

Ved at benytte den laveste skattefri grænse ved amtsbeskatningen - d.v.s. de kommunale personfradrag - vil der opnås en lidt større udligning amterne imellem end ved at benytte en højere bundgrænse. Enhver nedsættelse af personfradragene bringer relativt flere skatteydere frem og forøger indkomstgrundlaget relativt mere i de økonomisk svagt stillede amter end i de mere velstillede amter. Dette fremgår ligeledes af kortbilag V, hvor den stiplede linie angiver provenuet pr. indbygger i skatteåret 1964/65 *) ved en proportionalbeskatning på 21 % af den kommunale skalaindkomst med ensartede personfradrag.

Personfradrag svarende til den kommunale beskatning vil således give lidt større udligning end personfradrag svarende til statens skattefri bundgrænser, men anvendelsen af statens grænser vil på den anden side åbne mulighed for en overdragelse af statsopgaver til amtskommunerne eller en ændring af tilskudssatserne, uden at der dermed sker en forrykkelse af skattetrykket for personer med lavere indkomster**).

B. Virkningerne af en fælles amtsbeskatning.

De økonomiske konsekvenser for de enkelte købstæder og amtskommunerne ved indtræden i nye fælles amtskommuner med en ensartet fælles beskatning er vist i *bilag 6.* Her er et beregnet skattebehov ***) i de enkelte amter udskrevet dels som en proportional indkomstskat af statsskalaindkomsterne, dels ved en kombine-

*) Frederiksborg-undersøgelsen, der blev offentliggjort i efteråret 1965, er en undersøgelse af kommuneinddelingsproblemerne i Frederiksborg amt.

**) Det er samme procent, som anvendes ved beskatning af forsørgeres indkomster under 22.000 kr.

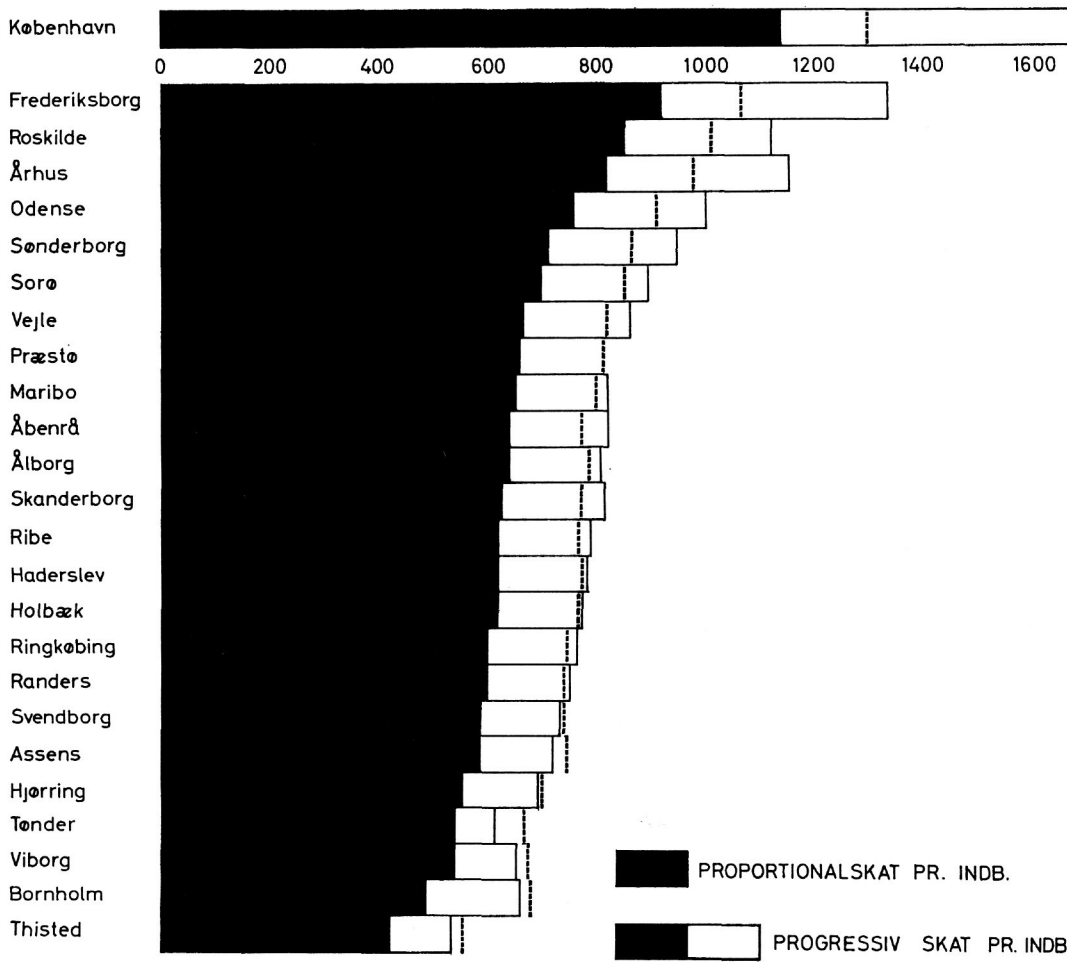
*) Hvor de kommunale personfradrag var 4.500/2.500 og den skattefri bundgrænse til staten 7.000/3.700 kr.

**) En sådan ændring af byrdefordelingen mellem stat og kommune ville dog påvirke forholdene for skatteyderne inden for de enkelte amter, jfr. nedenfor afsnit C.

***) Amternes skattebehov er beregnet på grundlag af de enkelte amtskommuners udgifter ifølge budgettet for 1965/66 med et tillæg af et i forhold til indbyggertallet svarende udgiftsbeløb for købstæderne i de respektive amter.

STATSSKATTENS PROVENU PR. INDB.

BEREGNET SOM PROPORTIONAL OG PROGRESSIV SKAT 1965-1966



——PROPORTIONALSKAT PÅ GRUNDLAG AF KOMMUNAL SKALAINDKOMST

ret grundbeskatning med en fast grundskyldpromille på 20*) og en proportional indkomstbeskatning af resten. Kolonne 2 og 4 viser den mer- eller mindreudskrivning, som en fordeling af udgifterne efter de to skattesystemer vil medføre for de enkelte kommuner.

1) Ved *en ren indkomstbeskatning* vil alle amtskommuner uden for hovedstaden blive lettet i beskatningen, medens langt den overvejende del af købstæderne vil komme til at bære en relativt større del af byrderne. I hovedparten af amtskommunerne svarer lettelsen til omkring 10-20 % af skatteudskrivningen.

For købstædernes skatteydere medfører en fordeling af fællesudgifterne på grundlag af indkomsterne alene en merudskrivning i 78 af de 85 købstæder uden for hovedstaden - i 23 af disse købstæder udgør merudskrivningen mere end 25 % i forhold til de beregnede sekundærkommunale udgifter. I de resterende 7 købstæder opnås en lettelse i udskrivningen, men i de 6 af købstæderne overstiger mindreudskrivningen ikke 10 % af de sekundærkommunale udgifter. Hovedparten af de købstæder, hvor skatteyderne opnår en lettelse i udskrivningen, er mindre købstæder - 6 af købstæderne har under 5.000 indbyggere.

2) Ved *en kombineret grundbeskatning og indkomstbeskatning* sker der tilsyneladende langt mindre udsving i mer- eller mindreudskrivningen i de enkelte kommuner, og denne beskatningsform er tilsyneladende ikke ensidigt til fordel for amtskommunernes befolkning.

Den kombinerede grund- og personbeskatning medfører en merudskrivning for skatteyderne i 14 af de 25 amtskommuner — en merudskrivning, der kun i 4 tilfælde overstiger 10 % - medens 11 amtskommuner opnår en mindreudskrivning, der dog ikke i noget tilfælde overstiger 10 %. Udsvingene er i det hele ret begrænsede - i 13 af de 25 amtskommuner er der kun tale om udsving mellem ÷ 5 % og + 5 % i forhold til den nuværende beskatning.

For købstæderne medfører en beskatning af såvel grundværdier som indkomster, at befolkningen i 23 købstæder kan påregne en merudskrivning, der dog kun i 3 købstæder vil overstige 20 % af de beregnede sekundærkommunale udgifter. I 62 købstæder opnås en mindre udskrivning, der kun i 4 købstæder udgør mere end 20 %. I 70 af de 85 købstæder bliver der tale om en mer- eller mindreudskrivning, der kun varierer inden for intervallerne ÷ 20 % og + 20 % af de beregnede sekundærkommunale udgifter i købstæderne, og disse udgifter svarer gennemgående kun til omkring 20 % af købstædernes samlede skatteudskrivning*).

3) En nedsættelse af den amtskommunale grundskyldspromille til f.eks. 15 eller 10 ‰ ville medføre større udskrivning i købstæderne og mindre udskrivning i amtskommunerne. For grundbeskatningens vedkommende er beregningerne iøvrigt alle foretaget på grundlag af værdierne efter 12. alm. vurdering, og med beskatningsgrundlaget efter den nye vurdering er det formentlig nødvendigt at gennemføre en væsentlig nedsættelse af grundskyldpromillen for at skabe en tilsvarende balance mellem beskatningen i købstæderne og amtskommunerne.

Hvis beregningerne foretages på grundlag af de kommunale skalaindkomster i stedet for det statslige skattegrundlag, fremkommer lidt ændrede resultater. Ændringerne tenderer imod en større beskatning i amtskommunerne, som skyldes det lidt bredere indkomstskattegrundlag, som amtskommunerne får ved nedsættelsen af den skattefri bundgrænse.

Beregningerne viser, at en amtsbeskatning, der alene hviler på indkomsterne, vil medføre en væsentlig lettelse i amtskommunernes beskatning og en forøgelse af beskatningen i købstæderne eller i hvert fald i langt den overvejende

*) De 20 ‰ svarer til de 14 ‰ til amtskommunen, der var gældende maksimal amtsbeskatning i 1965/66 + de 6 ‰ statsgrundskyld, som for skatteåret 1966/67 er overført til amtskommunen.

*) Beregningerne hviler som nævnt på den forudsætning, at de sekundærkommunale udgifter pr. indbygger inden for hvert amt er de samme i amtskommunen og i de enkelte købstæder. Denne forudsætning holder måske sjældent helt stik i detaillerne, men den svarer i reglen til udgiftstendensen i de enkelte amter. Sygehusudgifterne - der er langt den betydeligste af de sekundærkommunale udgifter - varierer stærkt fra amt til amt, men da købstæder og amtskommuner gerne er fælles om sygehusvæsenet inden for amtet, vil høje sygehusudgifter i amtskommunen i reglen afspejle tilsvarende høje sygehusudgifter i købstæderne. Gennemgående er sygehusudgifterne dog højere i købstæderne end i amtskommunen - som følge af bybefolkningens relativt større antal sygedage - og udgifterne er i hvert fald normalt større i de store købstæder med et udbygget sygehusvæsen. Da det gennemgående er disse købstæder, der - som beregningerne viser - kan blive udsat for en merudskrivning, er det muligt, at merudskrivningen ikke vil blive så stor som angivet i bilaget.

del af købstæderne. En beskatning tilrettelagt som en kombineret grundbeskatning og indkomstbeskatning - måske med en vis nedsættelse af grundskyldpromillen i forhold til de beregnede 20 ‰ - vil medføre relativt få ændringer i det nuværende skattemæssige balanceforhold mellem amtskommuner og købstæder. Men det må samtidig erindres, at en kombineret grundbeskatning og indkomstbeskatning forudsætter et væsentligt tilskud fra staten til lettelse af skattebyrden for landbrugsejendommes vedkommende, et tilskud, der for hele landet for skatteåret 1965/66 beløb sig til omkring 120 mill. kr.*), men som ventes at ville stige væsentligt for skatteåret 1966/67 som følge af de forhøjede vurderinger.

C. Udligningsmuligheder.

1) De betydelige variationer i beskatningsgrundlaget i de enkelte amter vil stille de nye amtskommuner meget forskelligt ved løsningen af de fremtidige opgaver. I *bilag* 7 er der - til belysning af variationerne i beskatningsgrundlaget - foretaget en beregning af den beskatningsprocent, der i hvert amt ville være nødvendig for at dække den *samme udgift pr. indbygger.* Beregningerne, der er foretaget på grundlag af den gennemsnitlige sekundærkommunale udgift for hele landet i skatteåret 1965/*66* - godt 150 kr. pr. indbygger - er alternative og viser beskatningsprocenten, dels hvis skatten udskrives som en indkomstskat på grundlag af statsskalaindkomsten, dels hvis den udskrives som en kombination af grundbeskatning og indkomstskat **).

a. Hvis skatten beregnes som *en indkomstskat alene,* udgør den gennemsnitlige beskatningsprocent i amterne uden for hovedstaden 4,8 %. De enkelte beskatningsprocenter varierer fra 3,4 % i Frederiksborg amt til 7,2 % i Thisted amt, men for 14 af de 24 amter ligger beskatningsprocenten inden for intervallerne 4,4 %–5,4 %. Af de øvrige amter har 5 amter, hovedsagelig repræsenterende udviklingsamterne omkring hovedstaden og de større byer, en beskatningsprocent under 4,4 % (Frederiksborg, Roskilde, Odense, Århus og Sønderborg amter), medens 5 amter - overvejende amter med ringe udvikling og en betydelig landbrugsbefolkning - har beskatningsprocenter over 5,4 % (Thisted, Tønder, Viborg, Hjørring og Bornholms amter).

I hovedstaden ville beskatningsprocenten kun blive 2,5 og dermed lavere end i nogen anden del af landet.

b. Hvis skatten udskrives som *en kombineret grund- og personbeskatning* - med en grundbeskatning på fast 20 ‰ - ville den gennemsnitlige beskatningsprocent uden for hovedstaden blive reduceret til 2,8 %. De enkelte amters beskatningsprocenter ville variere fra 1,2 % i Frederiksborg amt til 4,4 % på Bornholm, og der ville være lidt større spredning i amternes beskatningsprocenter end ved en ren indkomstbeskatning.

I hovedstaden ville beskatningsprocenten kun blive 0,9 %.

Enhver forøgelse af opgaverne for de nye amtskommuner eller enhver nedsættelse af de nuværende refusionsprocenter vil således ramme de enkelte amtskommuner med forskellig vægt. Det rejser naturligt spørgsmålet om mulighederne for at gennemføre en økonomisk udligning mellem de enkelte områder i landet.

2) Der foregår *allerede i dag en betydelig økonomisk udligning* mellem landets kommuner og de enkelte områder i landet*). Denne udligning foregår i første række via staten - gennem statens opkrævning af statsskatter og udredning af statstilskud til kommunerne - men også den mellemkommunale refusion tilsigter en vis udligning kommunerne imellem. Til illustration af den økonomiske udligning, der foregår via staten, viser *kortbilag VI* forskellen mellem de opkrævede statsskatter og de udbetalte statstilskud pr. indbygger i de enkelte amter i finansåret 1963/64. Som det fremgår af kortbilaget, sker der en betydelig overførsel af indtægtsbeløb fra indbyggerne i hovedstaden og i områderne omkring de store byer til befolkningen i hovedparten af de øvrige amter, herunder ganske særlig til indbyggerne i Hjørring, Thisted, Viborg, Tønder og Bornholms amter.

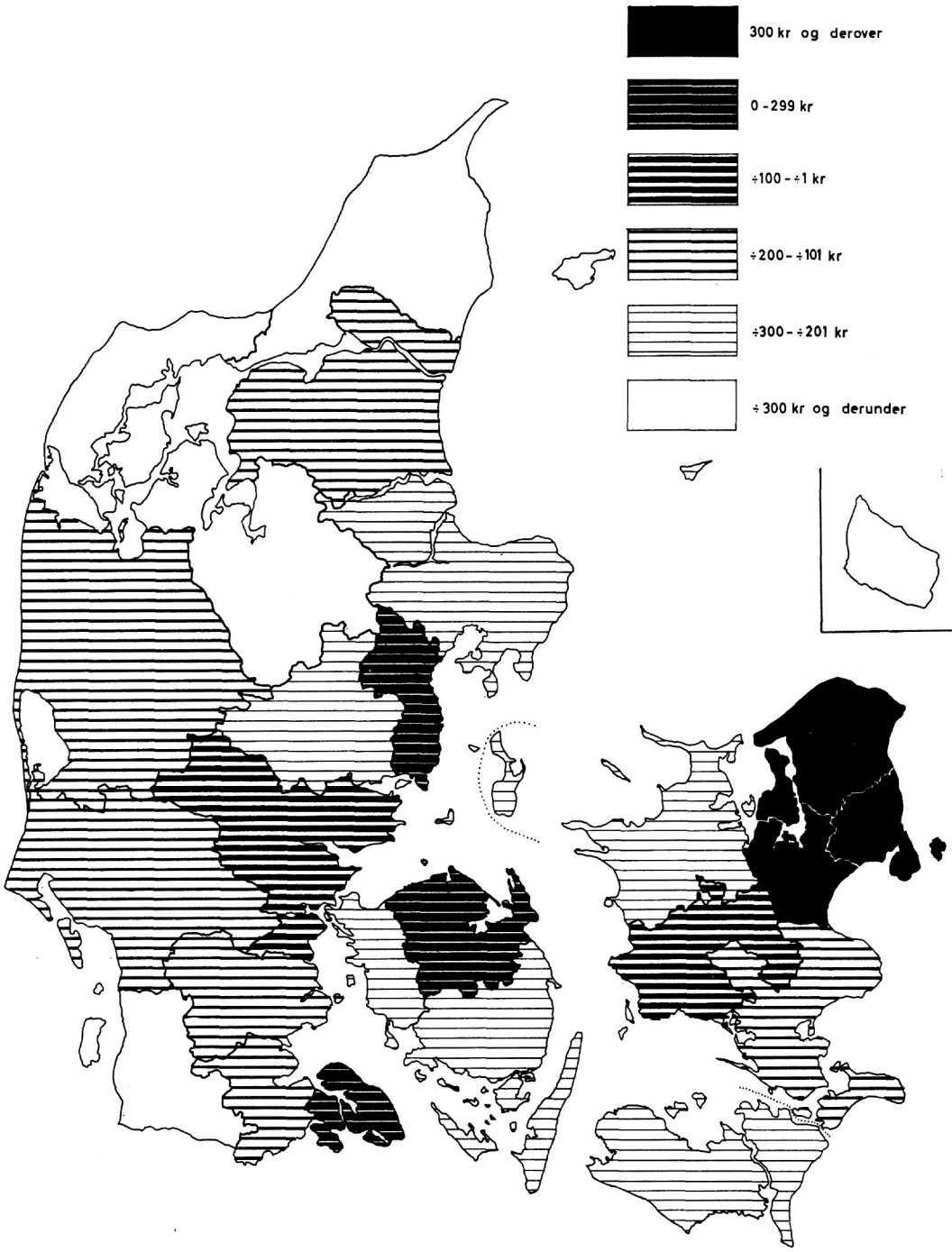
Den økonomiske udligning via staten har ta-

*) I de 120 mill. kr. er includeret statsgrundskylden af landbrugsejendomme, der ikke blev opkrævet i det pågældende skatteår.

**) Beregningerne er foretaget på grundlag af grundværdier og statsskalaindkomster i skatteåret 1965/66.

*) Jfr. O. Ingvartsen: »Købstadforeningens Tidsskrift« 1964, side 56 ff., og O. Asmussen: »Økonomi og Politik« 1965, side 376, hvor der gøres nærmere rede for, hvorledes beskatningsforholdene ville have været i de enkelte kommuner og kommunegrupper, hvis statstilskuddene ikke var ydet.

Kortbilag VI



STATSSKATTER ÷ STATSTILSKUD PR. INDBYGGER 1963-1964

get et betydeligt opsving i de senere år. Indtil omkring midten af 1930'erne blev de kommunale opgaver næsten udelukkende finansieret af kommunerne selv, og de kommunale skatter, som var de dominerende inden for den direkte beskatning, havde stigende betydning i forhold til statsskatterne. Men den kraftige forøgelse af de kommunale opgaver, der indtrådte i disse år, og de udligningsordninger, der var nødvendiggjort af kommunernes forskellige økonomiske kår som følge af ændringerne i samfundets struktur, forandrede billedet. I dag er provenuet af de direkte statsskatter væsentligt større end provenuet af de kommunale skatter, og samtidig har staten overtaget en væsentlig del af finansieringen af kommunernes udgifter.

I finansåret 1963/64 opkrævede staten ialt 4,9 milliarder kr. i direkte statsskatter, medens de samlede kommunale skatter kun beløb sig til 3,2 milliarder kr. De direkte statslige og kommunale skatter, ialt 8,1 milliard kr., fordelte sig således på hovedstadsområdet og den øvrige del af landet:

Den statslige og den kommunale skatteudskrivning 1963/64 (mill. kr.)

	Hovedstadsområdet	Landet iøvrigt	Ialt
Direkte statsskatter . .	2.397	2.487	4.884
De kommunale skatter	1.143	2.037	3.180
Ialt	3.540	4.524	8.064

I samme finansår ydede staten et samlet tilskud til kommunerne i hovedstadsområdet på ca. 1 milliard kr. og et samlet tilskud på 2,8 milliard kr. til kommunerne i den øvrige del af landet. I løbet af 30 år har staten således overtaget næsten halvdelen af finansieringen af de kommunale udgifter i hovedstaden (ca. 47%) og over halvdelen af finansieringen af kommunernes udgifter i den øvrige del af landet (58%).

3) Gennem statens overtagelse af en væsentlig del af kommunernes udgifter er der opnået en meget betydningsfuld udligning af skattetrykket i de enkelte kommuner, men i forbindelse med gennemførelsen af en kommunalreform er det naturligt at rejse det spørgsmål, om en videreudbygning af *dette tilskudssystem* vil *åbne mulighed for et hensigtsmæssigt lokalt selvstyre?*

En del statstilskud udredes med et andet sigte end egentlig økonomisk udligning. Statstilskud kan f.eks. have til formål at sikre ensartede ydelser til landets borgere, at opmuntre kommunerne til igangsættelse af visse foranstaltninger eller sikre staten en vis indflydelse eller medindflydelse på iværksættelsen og løsningen af visse opgaver. Men en væsentlig del af de tilskud, der ydes i dag, er begrundet i kommunernes forskellige økonomiske forhold og tilsigter en vis økonomisk udligning mellem de enkelte kommuner og de enkelte områder, og forhøjelsen af tilskudssatserne, der har fundet sted i årenes løb, skyldes samme forhold.

Hovedparten af statens tilskud ydes som finansieringstilskud til bestemt angivne udgifter, og tilskuddene er i vidt omfang fastsat til en bestemt procentdel af udgifterne. Set fra et udligningssynspunkt er denne tilskudsform relativt kostbar, fordi der skal ret høje procenter til for at gennemføre en udligning, og fordi tendensen til uøkonomiske dispositioner i almindelighed stiger med tilskudsprocenten. Ved procenttilskud opnår økonomisk forskelligt stillede kommuner i reglen samme tilskudsbeløb, og i visse tilfælde kan endog kommuner, som har det bedste indtægtsgrundlag, få større tilskud beløbsmæssigt end svagere stillede kommuner.

Som eksempler på den geografiske fordeling af nogle vigtigere statstilskud kan nævnes, at tilskuddene til skolevæsenet i finansåret 1963/64 f.eks. udgjorde 120 kr. pr. indbygger i de skattegrundlagsmæssigt dårligst stillede sognekommuner i Bornholms amt, men 162 kr. pr. indbygger i det bedst stillede Københavns amt. Samme år udgjorde sygehustilskuddene til Thisted amtskommune 80 kr. pr. indbygger og til Hjørring og Bornholms amtskommuner 86 kr. pr. indbygger, medens de bedre stillede amtskommuner Frederiksborg og Københavns amtskommuner modtog samme beløb i tilskud, henholdsvis 80 kr. og 86 kr. pr. indbygger.

Det mellemkommunale refusionsforbund tilsigter en udgiftsudligning mellem kommunerne - kommuner med relativt store sociale udgifter overfører en del af byrderne til kommuner med relativt små udgifter - men forbundet har på grund af kriterierne for fordelingen af udgifterne ikke betydet den økonomiske udligning mellem kommunerne, som relativt let kunne være opnået. Indbyggertilsvaret er i sig selv ikke særligt udlignende, og den relativt store vægt, der ved fordelingen af udgifterne lægges på grund- og ejendomsværdierne, hviler tungt på

de dårligst stillede kommuner. En del af de ansatte indkomster, der ligeledes indgår som fordelingskriterium, repræsenterer ikke nogen regulær skattekraft, og ved at lægge vægt på de ansatte indkomster i stedet for de kommunale skalaindkomster *) belastes de økonomisk dårligst stillede kommuner relativt hårdest.

Kun få statstilskud er fastsat således, at de virkelig kommer de økonomisk svagest stillede kommuner til gode. Det gjaldt f.eks. det tidligere tilskud til vanskeligt stillede kommuner, men også tilskuddet til nedsættelse af den amtskommunale grundskyldpromille var en støtte til et svigtende skattegrundlag. Ved fastsættelsen af de automatiske vejtilskud - hvor amtskommunerne opnår en større procentdækning end andre kommuner - og ved sygehustilskuddenes fordeling på de enkelte kommuner har det ligeledes været tanken særlig at støtte amtskommunerne på grund af deres gennemgående ringere skattegrundlag, men disse tilskud ydes med samme satser til de velstillede som til de mindre velstillede amtskommuner, og sygehustilskuddet kommer efterhånden også købstæderne til gode med stort set samme beløb som amtskommunerne.

4) En *ændring af den kommunale inddeling* efter de foreliggende skitseforslag vil i sig selv medføre en betydelig økonomisk udligning kommunerne imellem. Dannelsen af nye amtskommuner omfattende såvel sognekommuner som købstæder vil - som påvist i »Fyns-undersøgelsen« - forøge disse kommuners skattekraft væsentligt i forhold til de nuværende amtskommuners, og, som det nedenfor vil blive berørt i kap. VI. B. 4. h, vil de foreslåede ændringer i den primærkommunale inddeling, særlig sammenlægningen af sognekommuner til større enheder, medføre en væsentlig udjævning af skattekraften i de fremtidige kommuner i forhold til de nuværende. En ny kommuneinddeling vil åbne nye perspektiver for en ændring af byrdefordelingen mellem staten og kommunerne og gøre det administrativt lettere at yde tilskud, der i højere grad end de nuværende giver mulighed for en virkelig økonomisk udligning mellem kommunerne.

*) De kommunale skalaindkomster med ensartede personfradrag anvendes fra skatteåret 1966/67 som grundlag for fordelingen af sognekommunernes bidrag til amtsfonden.

5) Spørgsmålet om ydelse af særlige tilskud til de kommuner, der har et svagere beskatningsgrundlag end det normale, bør indgå i overvejelserne ved en evt. ændring i tilskudssystemet. Ved ydelse af sådanne generelle tilskud - »*skattegrundlagstilskud*« — er der mulighed for ved relativt beskedne midler at skabe bedre balance i kommunernes beskatningsforhold, og skattegrundlagstilskuddene er bedre end procenttilskuddene egnede til at sikre udfoldelsen af et lokalt selvstyre.

a. Til belysning af de økonomiske virkninger af sådanne skattegrundlagstilskud er i *bilag 8* - på grundlag af de beregnede sekundærkommunale udgifter for de nye amtskommuner, jfr. foran, angivet de beskatningsprocenter, som de enkelte amtskommuner vil få ved en finansiering af udgifterne over indkomstbeskatningen alene. I kolonne 3 er herefter beregnet de tilskud, som skal til for at bringe beskatningsprocenten i de økonomisk svagest stillede amter ned på gennemsnittet for amtskommunerne uden for hovedstaden, ca. 4,8 %. Som det fremgår af bilaget skal der ydes skattegrundlagstilskud til ialt 17 amter for et samlet beløb af knap 33 mill. kr. Det svarer til ca. 6 % af kommunernes nuværende andel af de sekundærkommunale udgifter, 516 mill. kr.

b. Ved en omlægning af en del af det nuværende sygehustilskud og det automatiske vejtilskud, der ydes til amtskommunerne, til sådanne skattegrundlagstilskud, vil der inden for de tilskudsbeløb, der således frigives ved nedsættelsen af procentsatserne, kunne skabes en endnu større økonomisk udligning amterne imellem.

En nedsættelse af sygehustilskuddene og vejtilskuddene til f.eks. halvdelen vil uden for hovedstaden betyde en nedsættelse af det samlede tilskudsbeløb med 242 mill. kr.*). De beregnede sekundærkommunale udgifter, som de nye amtskommuner selv skal finansiere, vil herefter beløbe sig til ialt 758 mill. kr., jfr. kolonne 4, og beskatningsprocenterne vil i de enkelte amtskommuner uden skattegrundlagstilskud variere fra 5,0 % i Frederiksborg amt til 10,6 % i Thisted amt med et gennemsnit på knap 7,1 %.

For et samlet tilskudsbeløb på godt 48 mill. kr. vil det være muligt at holde beskatningsprocenten i de svagest stillede amter på dette gennemsnit, medens et tilskud på knap 100 mill. kr. vil bringe beskatningsprocenten i samtlige

*) Heri er ikke medregnet de sekundærkommunale vejtilskud til købstadkommunerne.

amter under 6,3 %. Et samlet skattegrundlagstilskud på 216 mill. kr. vil åbne mulighed for at stille samtlige amter skattegrundlagsmæssigt helt ens - d.v.s. lige så godt som det bedste amt uden for hovedstaden, Frederiksborg amt. Der kan således inden for rammerne af de reducerede tilskud skabes fuld udligning i beskatningsgrundlaget i de pågældende amter *).

c. Et tilskudssystem som det skitserede minder en del om - men svarer ikke helt til - det tilskudssystem, der pr. 1. april 1966 er indført i Sverige. Det svenske tilskudssystem søger ligeledes gennem generelle statstilskud at hæve de dårligst stillede kommuner skattegrundlagsmæssigt op til et vist niveau. Dette niveau fastsættes principielt i forhold til middelskattekraften, d.v.s. den gennemsnitlige skalaindkomst pr. indbygger**), °8 gennem bloktilskud søger staten at stille skattekraft til rådighed for de kommuner, som har et skattegrundlag, der ligger under gennemsnittet. Statstilskuddet reguleres i forhold til omkostningsniveauet i den pågældende egn af landet***), og tilskuddets endelige størrelse afhænger af kommunens beskatningsprocent.

Tilskuddet ydes såvel til primærkommuner som til sekundærkommuner, men for primærkommunernes vedkommende - hvor udgiftsbehovet er meget varierende - reguleres tilskuddet yderligere efter den faktiske skatteudskrivning i kommunen, afhængig af, om kommunens skatteudskrivning pr. indbygger ligger under eller over den gennemsnitlige skatteudskrivning i landet.

Det svenske tilskudssystem er administrativt let at praktisere. Gennem systemet opnås en større økonomisk udligning kommunerne imellem end ved de almindelige finansieringstilskud, og tilskuddene virker lidet hæmmende på det lokale styres udfoldelsesmuligheder.

*) Beregningerne er som angivet foretaget på grundlag af en fiktiv udskrivning i de enkelte amter, svarende til den gennemsnitlige sekundærkommunale udskrivning pr. indbygger i det pågældende år. Bilaget angiver derimod ikke den faktiske skatteudskrivning i amterne. Udover beskatningsgrundlaget påvirkes beskatningen i de enkelte amtskommuner af en række andre forhold - den konsolideringspolitik, som amtsrådet ønsker at føre, karakteren af det sygehus- og vejvæsen, der stilles til rådighed for borgerne, og de investeringer, der er nødvendige til disse kommunale opgaver. Gennem de betydelige tilskud, der ydes til de større vejarbejder, medfører vejinvesteringerne relativt beskedne variationer i amtskommunernes skatteudskrivning, medens derimod sygehusinvesteringerne, der ikke indgår som kriterium ved fordelingen af sygehustilskuddene, belaster de amtskommunale budgetter med meget forskellig vægt. Svingningerne i amtskommunernes faktiske skatteudskrivning skyldes for en væsentlig del forskellen i sygehusinvesteringerne, men gennem en omlægning af tilskudsberegningen skulle det være muligt at stille amtskommunerne mere lige på dette område.

**) Statsfinansielle hensyn kan dog påvirke niveauets endelige placering. I Sverige hidrører de kommunale skatteindtægter næsten udelukkende fra indkomstskatter, og skalaindkomsten pr. indbygger er et velegnet udtryk for skattekraft.

***) Sverige er derfor blevet inddelt i tre skattekraftsområder, i hvilke udligningsniveauet er fastsat til 90 %, 110 % og 125 % af middelskattekraften for primærkommunernes vedkommende og til 95 %, 110 % og 125 % af middelskattekraften for sekundærkommunernes vedkommende. Der tages hermed hensyn til ulighederne i omkostningsniveauet i de forskellige landsdele.

KAPITEL V

Den gældende lovgivning om ændringer i landets kommunale inddeling og hidtidig praksis

Til belysning af de gældende regler om ændringer i landets kommunale inddeling og deres eventuelle anvendelighed som grundlag for etablering af en ny kommuneinddeling er der i dette afsnit givet en kortfattet redegørelse for reglernes indhold og for de sager, der har foreligget til afgørelse i henhold til den gældende lov.

A. Reglerne om ændringer i landets kommunale inddeling.

Reglerne om ændringer i den kommunale inddeling er optaget i et særskilt kap. III i landkommunalloven, jfr. lovbekendtgørelse af 22. september 1965. Der er ikke i denne lov sat et bestemt mål for kommunernes størrelse og deres afgrænsning, men bag de materielle betingelser for ændringer i kommuneinddelingen kommer ønsket om en revision af de kommunale grænser i overensstemmelse med de befolkningsmæssige og erhvervsmæssige forskydninger til en vis grad til udtryk, ligesom loven forudsætter — og i visse relationer stiller krav om - at en omlægning i kommuneinddelingen ikke på afgørende måde forringer kommunernes befolkningsmæssige og økonomiske grundlag for at kunne bestå som selvstændige enheder.

Reglerne bemyndiger indenrigsministeren til at gennemføre nærmere angivne ændringer i kommuneinddelingen, men ikke enhver ændring af den kommunale struktur er overladt til ministeren. Loven indeholder f. eks. ingen bemyndigelse til at ændre en sognekommunes stilling til købstadkommune, og før den seneste revision af loven - ved lov nr. 210 af 4. juni 1965 - indeholdt loven heller ingen bemyndigelse for ministeren til at inddrage en købstadkommune under amtskommunen*).

En revision af kommuneinddelingen forudsætter, at der rejses sag herom på en nærmere foreskrevet måde, og at sagen rejses af de myndigheder eller persongrupper, der udtrykkeligt er bemyndiget hertil.

Der er i visse tilfælde adgang til en tvangsmæssig ændring i kommuneinddelingen - mod såvel en kommunalbestyrelses som befolkningens udtrykte ønsker - men lovreglerne forudsætter, at der i videst muligt omfang tilstræbes lokal enighed om en ændring i de kommunale grænser. Der er oprettet et særligt organ — indlemmelsesnævnet — der skal behandle alle sager, hvor der ikke på forhånd er enighed mellem kommunalbestyrelserne.

1) I lovens § 33 er angivet *de ændringer i kommuneinddelingen,* som loven giver regler for. Det drejer sig om:

1° Indlemmelse af sognekommuner eller dele af sognekommuner i købstadkommuner.
2° Oprettelse af selvstændige sognekommuner af købstadlanddistrikter eller sammenlægning af sådanne landdistrikter med bestående sognekommuner.
3° Deling af en sognekommune efter den kirkelige inddeling.
4° Grænseændring mellem bestående sognekommuner.
5° Henlæggelse af en del af en købstadkommune til en sognekommune.

*) I dag er ministeren iøvrigt kun bemyndiget til en sådan ændring af købstadkommunens stilling, hvis det sker i forbindelse med en sammenlægning med en eller flere sognekommuner.

6° Sammenlægning af to eller flere sognekommuner til en ny sognekommune.
7° Sammenlægning af en eller flere sognekommuner med en købstadkommune til en kommune under amtskommunen („Marstalkommuner").
8° Overførelse af en sognekommune fra en amtsrådskreds til en anden.
9° Mindre grænsereguleringer mellem landets kommuner.

De ændringer i den kommunale inddeling, der ikke er omfattet af punkterne 1°-9° må søges gennemført ved særskilt lov*).

2) Ændringer i den kommunale inddeling kan som angivet kun gennemføres, når sagen er rejst af en af de myndigheder eller interessegrupper, som loven bemyndiger hertil. Lovens § 34 fastsætter, at *sådanne sager kun kan rejses af:*

1° indenrigsministeren,
2° en af kommunalbestyrelserne, herunder amtsrådet, som berøres af omlægningen,
3° af flertallet af de kommunale vælgere, der har bopæl i området, der skal skifte kommunalt tilhørsforhold, eller
4° af en vis del af grundejerne i det pågældende område.

I de tilfælde, hvor sagen rejses af andre end indenrigsministeren, skal andragendet indsendes til ministeren gennem vedkommende amt og indeholde en nærmere begrundelse for den ønskede ændring i kommuneinddelingen samt være bilagt forskelligt kortmateriale etc.

3) Landkommunalloven forudsætter som det normale, at sager om ændringer i landets kommunale inddeling forelægges og behandles af et særligt nævn, *indlemmelsesnævnet***). Dette nævn, der etableres for 6 år ad gangen, består af en af indenrigsministeren udpeget formand, 2 amtmænd og 4 repræsentanter for de kommunale organisationer. Ministeren kan dog undlade at sende sager til nævnet, hvis der er enighed mellem kommunalbestyrelserne om såvel omlægningen af kommuneinddelingen som om vilkårene herfor, ligesom ministeren har ret til at afvise sager, som han på forhånd finder uegnede til fremme.

I de sager, der forelægges indlemmelsesnævnet, skal nævnet undersøge, om betingelserne for den pågældende ændring i kommuneinddelingen er til stede, og gøre rede for de grunde, der taler for eller imod dens gennemførelse. Det forudsættes, at nævnet optager forhandling med de interesserede kommunalbestyrelser og med repræsentanter for vælgere og grundejere, der ønsker at give møde for nævnet. På dette grundlag fremsætter nævnet en nærmere begrundet indstilling om, hvorvidt sagen efter nævnets opfattelse bør fremmes, og i det omfang nævnet finder sagen egnet til fremme, udarbejder det vilkår for omlægningen af kommuneinddelingen.

Indenrigsministeren er i et vist omfang, men ikke i alle tilfælde, bundet af nævnets indstilling.

Hvis nævnet indstiller, at en sag bør fremmes, står det ministeren frit, om han vil følge nævnets indstilling, I tilfælde, hvor ministeren beslutter, at sagen skal fremmes, gælder dog i almindelighed de af nævnet fastsatte vilkår for den pågældende omlægning.

Hvis nævnets indstilling går ud på, at sagen ikke bør fremmes, skal ministeren følge nævnet og meddele andrageren afslag. Ministeren kan dog i tilfælde, hvor mindst 3 af nævnets medlemmer har stemt for gennemførelsen af en foreslået omlægning af kommuneinddelingen, følge dette mindretal. Sagen sendes i så fald tilbage til nævnet til udarbejdelse af vilkår.

4) De materielle betingelser for gennemførelse af ændringer i den kommunale inddeling er fastsat i lovens §§ 38-55, og betingelserne er som nævnt forskellige for de enkelte i loven angivne ændringer. De hyppigst forekommende sager er sager om hel eller delvis indlemmelse af sognekommuner i købstæder, om grænsereguleringer mellem bestående sognekommuner og deling af sognekommuner samt om sammenlægning af to eller flere sognekommuner*).

Betingelserne for gennemførelsen af disse

*) Jfr. f.eks. lov nr. 303 af 21. dec. 1957 om Skjern kommunes oprettelse til købstad.

**) Da de i § 33 under pkt. 7-8 omhandlede ændringer i kommuneinddelingen kræver enighed i kommunalbestyrelserne, er nævnet ikke kompetent i disse sager. For grænsereguleringer efter pkt. 9 er der givet indenrigsministeren en videregående bemyndigelse til at ekspedere sagen, selvom der ikke er enighed mellem kommunalbestyrelserne.

*) Adgangen til sammenlægning af en eller flere sognekommuner med en købstadkommune indførtes» ved lovændringen i 1965 som et led i de frivillige kommunesammenlægninger og vil blive omtalt nedenfor i kap. VII.

ændringer i kommuneinddelingen vil nærmere blive omtalt i det følgende.

a) For *indlemmelse af sognekommuner eller dele af sognekommuner i købstæder* er betingelserne optaget i lovens § 39, stk. 2, der angiver følgende 4 situationer, hvor indlemmelse vil kunne påbydes:

1° Hvis byråd og sogneråd er enige om indlemmelsen og om vilkårene for denne.

2° Hvis byrådet eller sognerådet ønsker indlemmelse af enkelte sognekommunale ejendomme, der er omsluttet af købstadens grunde.

3° Hvis byrådet eller sognerådet ønsker indlemmelse, og andragendet støttes af de kommunale vælgere eller grundejere i indlemmelsesområdet. Ved indlemmelse af en hel sognekommune skal andragendet støttes af såvel de kommunale vælgere som af grundejerne.

4° Hvis det ikke skønnes muligt at opfylde betingelserne for indlemmelse efter 1°-3°, kan indlemmelse i særlige tilfælde finde sted enten

a°) hvis en af kommunalbestyrelserne, vælgerne eller grundejerne ønsker indlemmelse, og væsentlige økonomiske, forvaltningsmæssige, kommunale eller andre offentlige hensyn taler for det. Det skal endvidere normalt godtgøres, *at* en betydelig del af beboerne er udflyttet fra eller har deres beskæftigelse i købstaden, *at* indlemmelsesområdet er et tilbagestående område, der har behov for de goder, som købstadens befolkning har adgang til, eller *at* indlemmelsesområdet er et udpræget „overskudsområde" for sognekommunen - eller

b°) hvis byrådet begærer indlemmelse af fortrinsvis ubebyggede arealer, der grænser op til købstaden, og arealerne er nødvendige til byens udvikling.

Det er i alle tilfælde en betingelse for gennemførelsen af en delvis indlemmelse, at den resterende del af sognekommunen - efter sin størrelse, beliggenhed, indbyggertal og de økonomiske forhold — kan bestå som selvstændig kommune eller kan indlemmes i en nabokommune.

Loven åbner således mulighed for indlemmelse mod en eller i visse tilfælde endog begge komunalbestyrelsers modstand. Men i det under 1° omhandlede tilfælde, hvor byrådet og sognerådet er enige om indlemmelsen og om vilkårene, stilles der til gengæld ikke andre krav, og loven giver her adgang til en hurtig ekspedition af sagen. Ministeren kan fremme sagen uden forelæggelse for indlemmelsesnævnet, selvom amtsrådet modsætter sig indlemmelsen eller har rejst et erstatningskrav, som der ikke kan opnås enighed om med byrådet og sognerådet. Ministeren overtager her nævnets beføjelser og tager selv stilling til erstatningsspørgsmålet.

I tilfælde 2°-4°, hvor der ikke er tilvejebragt enighed mellem byrådet og sognerådet, skal sagen behandles af indlemmelsesnævnet, men hvis nævnet - eller blot 3 af dets medlemmer - finder, at sagen bør fremmes, kan indlemmelsen gennemføres mod en kommunalbestyrelses ønske. I 2° og 4°-situationen er det ikke nødvendigt, at de kommunale vælgere eller grundejere støtter indlemmelsesønsket, og i 4°, a°-situationen kan indlemmelsen gennemføres mod begge kommunalbestyrelsers ønske, blot andragendet fremkommer fra enten de kommunale vælgere eller grundejerne.

b) Betingelserne for *deling af en sognekommune eller for en grænseændring mellem flere sognekommuner* er fastsat i lovens § 50 og § 51, og betingelserne er lidt forskellige, alt efter om de nye grænser følger de kirkelige distrikter eller ikke.

Et sogn eller et kirkedistrikt kan oprettes til selvstændig sognekommune i tilfælde, hvor andragendet kommer fra eller er tiltrådt af flertallet af de kommunale vælgere i et af sognene, og amtsrådet giver sit samtykke. Indenrigsministeren skal dog selvstændigt vurdere, om hensynet til kommunens omfang, folkemængde, økonomi etc., sognenes beliggenhed i forhold til hinanden og deres uensartede udvikling m.m. taler for en udskillelse af sognet. Det er ikke en betingelse, at sognerådet går ind for delingen, men i tilfælde, hvor sognerådet ikke giver sin tilslutning, skal sagen behandles i indlemmelsesnævnet.

Hvor de kirkelige grænser ikke følges, var der i den tidligere formulering af lovens § 51 - d.v.s. loven, som den var formuleret før ændringen af 4. juni 1965 - åbnet mulighed for en deling af en sognekommune eller en grænseregulering mellem flere sognekommuner, når den kommunale inddeling frembød særlig omfattende ulemper, og en afstemning blandt de

kommunale vælgere, som har bopæl i hver enkelt sognekommune, som denne ville blive afgrænset ved den påtænkte nyordning, viste flertal for nyordningen i mindst en af de nye kommuner. Endvidere skulle amtsrådet tiltræde nyordningen med mindst to trediedele af sit medlemstal. Som eksempel på særlig omfattende ulemper ved kommuneinddelingen nævnte lovbestemmelsen udtrykkeligt det tilfælde, at en stationsby ligger som et afgrænset område i en eller flere kommuner.

Der var ved denne formulering af loven ikke stillet krav om, at sognerådet eller - i tilfælde af grænseregulering mellem flere sognekommuner - sognerådene skulle gå ind for den foreslåede omlægning, men i sådanne tilfælde måtte sagen - efter lovens almindelige regel - behandles af indlemmelsesnævnet.

Ved den ændring af lovbestemmelsen, der gennemførtes ved loven af 4. juni 1965 er afstemningskravet ved regulering af grænsen mellem to kommuner blevet lempet således, at det kun omfatter de kommunale vælgere i det område, der skifter tilhørsforhold, men til gengæld er det fastsat, at sognerådet i den eller de kommuner, med hvilken sammenlægningen sker, skal tiltræde omlægningen. Det er kun sognerådet i den modtagende kommune, der skal gå ind for grænsereguleringen, men ikke sognerådet i den afgivne kommune. Det er fortsat en betingelse, at amtsrådet skal tiltræde nyordningen med mindst to trediedele af sit medlemstal.

c) Betingelserne for *sammenlægning af to eller flere sognekommuner* er optaget i lovens § 52, hvor det er fastsat, at en sammenlægning kan finde sted, nar amtsrådet giver sit samtykke, og indenrigsministeren finder, at omstændighederne taler for en sådan ændring i kommuneinddelingen .

Det er ikke i § 52 fastslået, at sognerådet eller sognerådene skal gå ind for sammenlægningen, men efter lovens almindelige regel skal sagen behandles af indlemmelsesnævnet, hvis der ikke er tilslutning fra de implicerede kommunalbestyrelser.

5) Ved enhver ændring af den kommunale inddeling forudsættes der tilvejebragt enighed også om *vilkårene for omlægningen,* og hvis en sådan enighed ikke er til stede, må vilkårene fastsættes af indlemmelsesnævnet. Ifølge lovens bestemmelser kan der i vilkårene fastsættes overgangsregler i indtil 15 år for den personlige kommuneskat, for byggeforskrifter, sundhedsforskrifter m. m., og der kan tillægges grundejere erstatning for forøgede ejendomsskatter. Der skal endvidere foretages en opgørelse af de af omlægningen berørte kommuners økonomiske mellemværender, og der kan tillægges en kommune — købstadkommunen, sognekommunen eller i særlige tilfælde amtskommunen - en erstatning for de tab, der følger af grænseændringen. For at tillægge amtskommunen erstatning er det dog en forudsætning, at amtskommunens økonomiske stiling på grund af indlemmelsen må antages at blive væsentlig forværret.

6) For *de mindre grænsereguleringer* — reguleringer, der omfater arealer på højst 5 ha, og som ikke er beboet af over 25 kommunale vælgere - er der i lovens § 55 givet ministeren mulighed for en lettere og smidigere ekspedition. Sagerne skal ikke forelægges indlemmelsesnævnet, selv om en kommunalbestyrelse modsætter sig grænsereguleringen, og det er alene en betingelse for sagens gennemførelse, at begæringen fremkommer fra en af kommunalbestyrelserne eller fra de kommunale vælgere eller grundejerne i området.

B. Den hidtige praksis.

Til belysning af de gældende lovreglers hidtidige anvendelse er der foretaget en gennemgang af de siden den 1. april 1933 forelagte sager om gennemførelse af større ændringer i landets kommuneinddeling*). Undersøgelsen er tidsmæssigt begrænset til 1. april 1960.

1)1 denne periode har indenrigsministeriet behandlet *talt 185 sager* om ændring i kommuneinddelingen - heraf 84 sager om regulering af købstadkommunernes grænser og 101 sager om rent sognekommunale grænseproblemer.

2) Næsten to trediedele af sagerne - 116 af de 185 sager - *har resulteret i en omlægning* af kommuneinddelingen, enten i overensstemmelse med det fremsatte andragende eller i et mere begrænset omfang. Gennemførelsesprocenten har været størst for de sager, der har

*) De mindre grænsereguleringer i henhold til § 55 for arealer under 5 ha, der ikke er beboet af over 25 vælgere, er ikke omfattet af undersøgelsen.

drejet sig om regulering af de købstadkommunale grænser - her er 63 af de 84 forelagte sager blevet gennemført - medens kun godt halvdelen af sagerne om de rent sognekommunale grænsereguleringer har ført til et positivt resultat. Det hænger til en vis grad sammen med, at en større del af de sognekommunale grænseændringssager er rejst af de kommunale vælgere og grundejere, og sådanne sager har det været betydelig vanskeligere at gennemføre end sager rejst i enighed mellem kommunalbestyrelserne.

3) Antallet af sager var *størst i den første periode* efter lovens ikrafttræden og i årene op til 1950, men herefter har sagsantallet - såvel om regulering af de købstadkommunale grænser som om revision af den sognekommunale inddeling - været relativt beskedent. Gennemførelsesprocenten for de forelagte sager var ligeledes størst i de første år efter lovens ikrafttræden - det gælder særlig for sager om regulering af købstædernes grænser.

4) Hovedparten af sagerne er *rejst af* en eller flere af de pågældende *kommunalbestyrelser* - det drejer sig om 112 af de 185 sager. Indenrigsministeren har kun i 5 tilfælde benyttet sig af sin ret til at rejse en sag om ændring i kommuneinddelingen, medens de kommunale vælgere og grundejerrepræsentanter i 68 sager har rejst spørgsmål om ændringer i kommunegrænserne. I hovedparten af disse sager er det de kommunale vælgere, der har rejst spørgsmålet om grænserevisionen, og 52 af de 68 sager har drejet sig om revision af de sognekommunale grænser.

De sager, der er rejst af en eller flere af kommunalbestyrelserne, er næsten alle gennemført - 95 af de 112 sager er gennemført - medens kun ca. en fjerdedel af de sager, der er rejst af de kommunale vælgere eller grundejere, har resulteret i en omlægning af kommuneinddelingen.

5) Indlemmelsesnævnet har kun behandlet knap en trediedel af de forelagte sager - 59 af 185 sager. Indenrigsministeren har på egen hånd gennemført 67 sager, hvor der var enighed mellem kommunalbestyrelserne, og hvor de materielle betingelser var opfyldt. I de øvrige 59 tilfælde har ministeren benyttet sig af sin ret til at afvise sager, som han på forhånd har fundet uegnede til fremme - overvejende fordi de materielle betingelser ikke har været opfyldt eller kunne opfyldes.

Flertallet af de for indlemmelsesnævnet forelagte sager har drejet sig om regulering af købstædernes grænser (36 af 59 sager), og i 31 af disse sager er der gennemført ændringer i de kommunale grænser. Nævnet har behandlet 23 sager om ændringer i de sognekommunale grænser, og 17 af disse sager har resulteret i en omlægning af kommuneinddelingen. Kun i 11 af 59 sager, der er behandlet af indlemmelsesnævnet, har nævnet således indstillet, at en ændring af kommuneinddelingen ikke bør søges fremmet.

Nævnets indstilling har i næsten alle sager været enstemmig - kun i en af de afviste sager har et enkelt medlem ikke ment at kunne tilslutte sig flertallets indstilling*). Indenrigsministeren har således ikke haft nogen mulighed for at gennemføre en grænseregulering på grundlag af den foran omtalte regel om ministerens adgang til at følge en indstilling fra et mindretal på mindst 3 af nævnets medlemmer.

Indenrigsministeren har i alle sager fulgt nævnets indstilling - også i sager, hvor nævnet er gået ind for at fremme en omlægning af kommuneinddelingen. Her havde ministeren ellers - som anført i afsnit A 3 - mulighed for at modsætte sig omlægningen.

6) I det følgende vil de enkelte lovreglers anvendelse blive søgt belyst gennem de forelagte sager i praksis.

a. Regulering af købstædernes grænser. I den undersøgte periode er der i 58 tilfælde gennemført indlemmelse af en hel sognekommune eller en del af en sognekommune i en købstadkommune, og i forbindelse med disse indlemmelser er der i 5 tilfælde samtidig overført arealer fra købstaden til en sognekommune.

Langt den overvejende del af de pågældende sager - 49 af de 58 sager - er gennemført i enighed mellem kommunalbestyrelserne, jfr. § 39, stk. 2, nr. 1. En sådan enighed var i mere end halvdelen af tilfældene til stede allerede ved sagens rejsning, men i en snes tilfælde er enigheden først opnået under sagens behandling for indlemmelsesnævnet. Denne enighed er i et vist omfang tilvejebragt ved en begrænsning af det oprindelige indlemmelseskrav, muligvis parret med en vis usikkerhed hos kom-

*) I to gennemførte sager har et enkelt medlem stemt imod.

munalbestyrelsen for en mulig anvendelse af en af lovens tvangsbestemmelser.

I 9 tilfælde er der gennemført en egentlig tvangsindlemmelse, d.v.s. indlemmelse trods modstand hos en af kommunalbestyrelserne. I 7 af disse tilfælde er indlemmelsen gennemført efter reglen i § 39, stk. 2, nr. 3, d.v.s. med tilslutning fra de kommunale vælgere og eventuelt grundejerne, og i 2 tilfælde er reglen i nr. 4a*) anvendt, da nævnet fandt, at særlige vægtige økonomiske, forvaltningsmæssige, og kommunale hensyn talte for en indlemmelse. Bestemmelsen i § 39, stk. 2, nr. 2, om de sognekommunale enklaver inden for købstadens grund og reglen i nr. 4b om tvangsindlemmelse af fortrinsvis ubebyggede arealer, der grænser op til købstaden, er derimod ikke blevet anvendt**) selvstændigt. Det har sandsynligvis været lettere at opnå enighed mellem kommunalbestyrelserne om disse indlemmelser.

De gennemførte indlemmelser har i 8 tilfælde omfattet hele sognekommuner og i 50 tilfælde dele af sognekommuner. De 8 indlemmede sognekommuner havde et samlet areal på 13.100 ha og - bedømt på de respektive indlemmelsestidspunkter - en samlet befolkning på 35.000 indbyggere. Ved de delvise indlemmelser har købstæderne kun fået tilført arealer på tilsammen 6.400 ha med en samlet befolkning — ligeledes på de respektive indlemmelsesti dspunkter - på godt 13.000 indbyggere.

I 20 af de delvise indlemmelser er der tale om ubebyggede arealer, og i 16 tilfælde har der været tale om arealer, der er beboet af mindre end 50 indbyggere. Kun i 5 af de 50 delvise indlemmelser har sagen drejet sig om områder beboet af mere end 500 indbyggere.

I 32 af de 50 sager om delvis indlemmelse er der rejst krav om erstatning fra den afgivende sognekommune, og i 31 af disse sager har købstaden måttet yde erstatning til sognekommunen. Derudover er der i 18 tilfælde rejst erstatningskrav fra amtskommunens side, og i 11 tilfælde har købstaden - i reglen efter aftale med amtsrådet - udredet erstatning.

I den første del af den undersøgte periode lykkedes det ved de gennemførte indlemmelser at holde forstadsbebyggelsernes antal i ave, og den samlede befolkning bosat i forstadsområderne blev reduceret såvel relativt som absolut. Men efter 1950, hvor indlemmelserne og indlemmelsesandragenderne blev reduceret, er såvel antallet af forstadsbebyggelser som befolkningen i forstadsområderne steget væsentligt. Forstadsproblemet er i dag et større problem end før landkommunallovens ikrafttræden, som det fremgår af nedenstående tal hentet fra folketællingen henholdsvis 1930 og 1960.

Købstæder med forstadsbebyggelse 1930 og 1960.

	Antal købstæder	Forstadsbefolkning
1930	51	121.000
1960	60	185.000

Ingen af de 21 sager, hvor spørgsmålet om indlemmelse forgæves har været rejst, er blevet afvist af rent formelle grunde - f. eks. fordi sagen ikke var rejst af rette myndighed eller ikke indsendt på den foreskrevne måde. Der er i alle tilfælde - heraf i 5 tilfælde ved nævnets mellemkomst - foretaget en vurdering af, om det skønnedes hensigtsmæssigt at gennemføre den ønskede indlemmelse, og om lovens materielle betingelser var opfyldt eller kunne opfyldes. Det er ikke altid sognekommunen, der har modsat sig indlemmelse, der er flere eksempler på, at en købstadkommune har modsat sig et ønske fra en sognekommune eller dens beboere om indlemmelse.

At sagerne ikke har resulteret i den ønskede grænserevision, skyldes forhold, der til en vis grad er forskellige fra sag til sag, men af de mere typiske årsager kan nævnes

1° at de ulemper, som gav anledning til sagens rejsning, blev afhjulpet under sagens behandling - sagen har i reglen her været rejst af vælgerne eller grundejerne i et område i en sognekommune, der ønskede adgang til købstadens bedre goder,

2° at købstaden rådede over tilstrækkelige arealer inden "for sit eget område til byudvikling - eller de ønskede arealer ansås for uegnede til byudvikling,

3° at købstadkommunens økonomiske stilling gjorde det vanskeligt at påtvinge denne en indlemmelse af økonomisk svagtstillede sognekommuner - det drejer sig her i reglen om sager fra 30'erne, hvor sognerådet eller beboerne ønsker indlemmelse,

4° at hensynet til amtskommunens økonomi

*) Bestemmelsen blev yderligere anvendt af indlemmelsesnævnet i 1962 ved sammenlægningen af Marstal landsogn og Marstal handelsplads.

**) Denne bestemmelse blev dog anvendt af indlemmelsesnævnet i 1962 ved indlemmelse af Skejby og Lisbjerg sogne i Århus købstadkommune.

gjorde det vanskeligt for denne at undvære en større sognekommune, samt

3° en forventning om, at forestående ændringer i den kommunale beskatning — indførelse af erhvervsskat etc. - ville skabe ændrede forhold for kommunerne.

Af de 60 købstæder, der ved folketællingen i 1960 er registreret med forstadsbebyggelse, har 26 købstæder ikke i perioden 1933-1960 rejst nogen sag om indlemmelse af forstadsbebyggelsen eller en del deraf, medens 14 købstæder har rejst en sådan sag, uden at denne er blevet fremmet. Af de 60 købstæder har i den undersøgte periode 24*) fået gennemført en indlemmelse, men for 21 af disse købstæder var der kun tale om en mindre indlemmelse, der ikke løste købstadens forstadsproblem - for de resterende 3 købstæder blev forstadsproblemet løst ved selve indlemmelsen, men der er senere opstået en ny forstadsbebyggelse.

Af de 26 købstæder, der i 1960 er registreret uden forstadsbebyggelse, har 5 i perioden 1933-1960 fået løst deres forstadsproblem ved indlemmelse. De resterende 21 har ikke i den omhandlede periode haft registreret forstadsbebyggelse.

b. Ændringer i de sognekommunale grænser.

I den undersøgte periode er der i 52 tilfælde gennemført omlægninger af den sognekommunale inddeling**). Hovedparten af sagerne har drejet sig om regulering af grænsen mellem bestående sognekommuner, men i 9 tilfælde er der gennemført en deling af en sognekommune, og i 5 tilfælde sammenlægning af sognekommune***).

I samme periode er behandlet 48 sager om regulering af sognekommunale grænser, som ikke har resulteret i nogen ændring af kommuneinddelingen. 25 af disse sager drejede sig om revision af grænsen mellem to kommuner, og 23 sager om deling af en sognekommune.

1°. Den overvejende del af de *gennemførte sager* er gennemført af ministeren på egen hånd, uden at forelæggelse for indlemmelsesnævnet har været nødvendig. Der har her været den fornødne enighed mellem de pågældende kommunalbestyrelser. De fleste sager er rejst af kommunalbestyrelserne eller af vælgere og grundejere i forståelse med kommunalbestyrelserne, og nævnet har kun fået 17 af de 52 gennemførte sager forelagt til behandling.

De fleste *grænsereguleringssager* er rejst af beboerne, der har ønsket det pågældende område overført til den kommune, hvor de beskæftigelsesmæssigt, handelsmæssigt, kirkeligt eller på anden måde har følt sig knyttet, eller hvor de ville få lettere adgang til kommunale indretninger, særlig til skole. I en anselig del af sagerne skyldtes den ændrede tilknytning opståen af et nyt sognekommunalt bysamfund eller udvikling af et ældre bysamfund, og i flere tilfælde er det ved grænsereguleringen lykkedes at samle et sognekommunalt bysamfund i en kommune. Tilstedeværelsen af og udviklingen i et sognekommunalt bysamfund har tilsyneladende virket ligefrem befordrende på gennemførelsen af en grænseregulering mellem to sognekommuner.

I ca. en trediedel af de gennemførte grænsereguler ingssager er der rejst krav om erstatning fra den afgivne kommunes side, og erstatning er blevet udredet eller pålagt i samtlige disse tilfælde.

De *9 delingssager,* der er gennemført siden 1933, drejer sig alle om deling af sognekommuner bestående af to sogne, hvor den nye grænse følger den kirkelige inddeling (§ 50). Kun 3 af de 9 sager har været forelagt for indlemmelsesnævnet, idet der i de øvrige sager har været tilslutning fra sognerådet til delingen og til vilkårene herfor. En del af sagerne er rejst af sognerådet selv på grundlag af en enstemmig beslutning i rådet.

Som begrundelse for ønsket om deling er som oftest anført et vist modsætningsforhold mellem de to sogne som følge af en forestående kommunal investering — opførelse af skole, etablering af et kommunekontor etc. - en forskellig erhvervsmæssig udvikling i de to sogne, konkurrerende bysamfund i hvert sogn, eller en for ringe repræsentation fra et af sognene i sognerådet.

Ved de respektive delinger fik 7 af de nydannede kommuner et befolkningsgrundlag på under 1.000 indbyggere. De sidste delinger af sognekommuner blev gennemført i 1947.

Ved de gennemførte delinger er der foretaget en fordeling af den hidtidige kommunes aktiver og passiver på de nye kommuner.

*) 4 af disse købstæder havde tidligere forgæves rejst indlemmelsessag om en mere omfattende indlemmelse, og disse 4 købstæder indgår derfor tillige i de 14 købstæder, der i perioden 1933-1960 havde rejst indlemmelsessag, uden at denne blev fremmet.

**) Herudover er der i ét tilfælde overført en sognekommune fra en amtsrådskreds til en anden.

***) En af sagerne drejer sig om en sammenlægning af en sognekommune og et landdistrikt.

Af de gennemførte 5 *kommune sammenlægninger* i den omhandlede periode er der i 3 tilfælde tale om sammenlægning af to sognekommuner, i ét tilfælde om sammenlægning af en sognekommune og et købstadlanddistrikt og i ét tilfælde var der tale om sammenlægning af 3 sognekommuner til 2 nye kommuner. To af de pågældende kommunesammenlægninger blev gennemført for at samle et sognekommunalt bysamfund inden for én kommune, medens de andre sammenlægninger blev begrundet med hensyn til den mindre kommune, der havde vanskeligheder ved fortsat at administrere selvstændigt, eller med et hensyn til særegne inddelingsforhold i området.

2°. Alle sager om sammenlægning af sognekommuner eller om overførelse af en sognekommune fra et amt til et andet, der var rejst i den undersøgte periode, blev gennemført. Derimod blev ialt 23 andragender om deling af en kommune og 25 andragender om grænseændringer mellem to kommuner *ikke gennemført*. Hovedparten af disse sager var rejst af de kommunale vælgere eller af grundejere, men kun 8 sager var rejst af sognerådet. Langt den overvejende del af andragenderne blev afvist af ministeren på forhånd uden forelæggelse for nævnet, og kun 6 af de 48 sager blev behandlet af nævnet.

En meget væsentlig del af de pågældende sager blev afvist, fordi de materielle betingelser ikke var opfyldt eller kunne opfyldes. I 30 tilfælde nægtede amtsrådet at meddele det fornødne samtykke, jfr. § 51, og i 4 tilfælde opnåede andragendet ikke den fornødne vælgertilslutning.

En del sager er afvist af indenrigsministeren som på forhånd uegnede til gennemførelse, i andre tilfælde blev andragendet afslået, selvom lovens materielle betingelser - herunder vælgertilslutning etc. - var opfyldt. Ministeren har benyttet sig af sin ret til selvstændigt at vurdere, om den ønskede omlægning måtte anses for hensigtsmæssig, og særlig ved deling af sognekommuner har der været vist tilbageholdenhed, hvis de adskilte kommuner blev relativt små, eller en af kommunerne fik et for ensidigt beskatningsgrundlag, eller der af andre grunde kunne forudses vanskeligheder for en af eller begge de nye kommuner.

Som nævnt har det for de sognekommunale bysamfund været betydelig lettere ved ændring i kommuneinddelingen at samle bysamfundet i én kommune og sikre byen rimelige udviklingsmuligheder inden for kommunens grænser end for de købstadkommunale bysamfund. Den videregående mulighed for grænsereguleringer mellem ligestillede kommuner er sandsynligvis en af årsagerne til, at kun 27 af de 382 sognekommunale bysamfund med mere end 500 indbyggere ved folketællingen i 1960 var registreret som liggende i flere kommuner. Kun for 4 af disse bysamfund var der i perioden 1933-196O rejst sag om grænseregulering mellem de kommuner, hvori bysamfundet var beliggende, uden at det var muligt at opfylde betingelserne for sagens fremme*).

C. Sammenfattende bemærkninger.

Det er med hjemmel i den gældende lovgivning lykkedes at gennemføre en del meget betydningsfulde ændringer i den kommunale inddeling, som alle - eller så godt som alle - har stilet imod at føre de kommunale grænser å-jour med den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling. Men loven og den praksis, som loven har affødt, har ikke været tilstrækkelig til at løse eller blot på afgørende måde dæmme op for de meget betydelige inddelingsproblemer, som befolkningsforskydningerne og ændringerne i samfundsstrukturen har rejst for landets kommuner. I årene efter 1950 blev antallet af grænseændringssager reduceret meget væsentligt, og arbejdet med en revision af kommuneinddelingen efter de hidtil fulgte retningslinier gik praktisk taget i stå. Der var tilsyneladende ikke længere hos landets kommuner den fornødne tillid til, at de stadig vanskeligere kommuneinddelingsproblemer kunne løses med hjemmel i den gældende lovgivning.

Årsagerne til lovens utilstrækkelighed er mange og i det hele vanskelige at udrede.

Det har formentlig været en svaghed ved loven, at den ikke har sat sig et bestemt mål for kommunernes afgrænsning og størrelse, men har overladt inddelingsproblemerne til en mere eller mindre tilfældig løsning i de enkelte områder af landet. Gennemgangen af de foreliggende grænsereguleringssager synes at have vist, at spørgsmålet om en regulering af kommunegrænserne i almindelighed er rejst ud fra rent egoistiske eller kommunalegoistiske syns-

*) I to tilfælde satte amtsrådet sig imod grænsereguleringen, og i et tilfælde lykkedes det ikke at opnå den fornødne vælgertilslutning. Den sidste sag endte i uenighed mellem sognerådene og blev til sidst opgivet.

punkter, og ved at overlade initiativet til en eventuel revision af inddelingen til de pågældende parter - herunder beboere og grundejere — er den almindelige samfundsmæssige interesse i kommunale enheder med en hensigtsmæssig størrelse og hensigtsmæssige grænser trængt i baggrunden.

Beboerne i forstadskommunerne har gennemgående været positivt indstillet overfor indlemmelse i tilfælde, hvor der var mulighed for bedre beskæftigelse, mere tilfredsstillende skoleforhold, bedre sociale goder, en rimeligere pris på gas, vand eller elektricitet o.s.v., men hvor sådanne goder ikke kunne opnås, eller hvor hjemstedskommunen bebudede en forbedring af den kommunale service, svigtede interessen. Også kommunernes stilling til en eventuel indlemmelse har i vidt omfang været dikteret af rent økonomiske betragtninger. De sognekommuner, der er indlemmet, har så godt som alle været økonomisk svagt stillet, og de købstadkommuner, der har været afvisende overfor indlemmelsesønsker fra en sognekommune, har i reglen gjort det ud fra en rent økonomisk vurdering af fordele og ulemper ved indlemmelsen. Mange købstæder har vist større interesse for velstillede forstadskommuner - for „skattelykommunerne" — end for andre kommuner.

Landkommunalloven har i det hele gennemlevet en periode, hvor de økonomiske forudsætninger for kommunerne har ændret sig afgørende, og hvor kommunernes indstilling til grænseproblemerne har skiftet tilsvarende. Kommuner, der for år tilbage modsatte sig omlægninger i kommuneinddelingen, har på grund af ændrede forhold skiftet indstilling, medens omvendt tidligere positivt indstillede kommuner ikke længere har interesse for en ændring i kommunegrænserne.

Når antallet af indlemmelser og indlemmelsessager har været relativt beskedent hænger det formentlig også sammen med, at indlemmelsesnævnet - tilsyneladende i højere grad end landkommunalloven har forudsat - fortrinsvis har ønsket at virke som forhandlings- og mæglingsorgan, og at nævnet kun i meget få tilfælde er gået ind for en anvendelse af de bestemmelser i loven, der giver mulighed for en tvangsmæssig ændring i inddelingen. Disse bestemmelser ville — anvendt efter deres ordlyd - kunne have løst en væsentlig del af de inddelingsproblemer, der i dag står som uløste, men nævnet har stort set kun ønsket at gå ind for grænsereguleringer i tilfælde, hvor der er opnået enighed mellem kommunerne. Nævnet har dog i ikke så få tilfælde formået gennem forhandlinger mellem byråd og sogneråd at tilvejebringe enighed om en grænseregulering - måske om en mere begrænset regulering end oprindeligt foreslået - og til dette formål har tilstedeværelsen af de omhandlede tvangsmuligheder måske vist deres største betydning.

Indlemmelsesnævnet har endvidere - i et større omfang end landkommunalloven forudsætter eller decideret lægger op til - ønsket at optræde samlet, og ved denne fremgangsmåde har nævnet i virkeligheden afskåret indenrigsministeren fra en selvstændig optræden i sager, hvor der vel ikke var flertal i nævnet, men dog en vis stemning for en grænserevision. Dette - i forbindelse med en ret udbredt opfattelse af, at indlemmelsesnævnet i sin sammensætning har „landkommunal slagside" - har hos landets købstæder svækket tilliden til, at det gennem rejsning af indlemmelsessag skulle være muligt at opnå en ændret kommuneinddeling uden for de tilfælde, hvor købstaden selv kunne tilvejebringe enighed med nabokommunen.

Ved en eventuel revision af den kommunale inddeling efter de i de foregående kapitler angivne retningslinier vil det næppe være rigtigt at bygge videre på den gældende lovgivning. Den almindelige samfundsmæssige interesse i tilvejebringelse af hensigtsmæssige kommunale enheder bør træde stærkere frem, og principperne for den ny inddeling fastlægges i selve loven. Det vil sikkert være rigtigt at oprette et særligt organ, men dette organ må, i modsætning til indlemmelsesnævnet, have forpligtelse til - inden for en nærmere angivet tidsfrist og med størst mulig hensyntagen til lokale interesser og ønsker - at søge en ny kommuneinddeling gennemført i landet som helhed.

KAPITEL VI

Amtsundersøgelserne

Offentliggørelsen af de første sognekommunale undersøgelser i Præstø, Randers og Ribe amter vakte en betydelig interesse landet over og førte til, at spørgsmålet om sammenlægning af sognekommuner til større enheder indgående blev debatteret i lokale sognerådsforeninger og andre kommunale sammenslutninger. En række kommuner, i første række i Præstø amt, tog initiativet til mere konkrete sammenlægningsforhandlinger, men da der også uden for de undersøgte amter viste sig interesse for gennemførelsen af frivillige kommunesammenlægninger, opstod der et behov for en udvidelse af undersøgelsesarbejdet til andre amter, således at et tilsvarende materiale kunne danne grundlag for kommunernes forhandlinger. Amtsundersøgelserne gjorde det iøvrigt muligt for amtsrådet og indenrigsministeren - der skal godkende enhver kommunesammenlægning — at overskue konsekvenserne af de enkelte sammenlægninger og gav samtidig de kommuner, der ikke var interesserede i konkrete kommunesammenlægningsdrøftelser, en vis sikkerhed for, at der intet blev foregrebet ved at se tiden an.

Det var baggrunden for, at Holbæk amts sognerådsforening i en henvendelse til kommissionen anmodede om at få iværksat en kommuneinddelingsundersøgelse i Holbæk amt. I kommissionen fandt man det værdifuldt - og så det i øvrigt som en styrkelse for det kommunale selvstyre - om kommunerne selv kunne bidrage til en løsning af kommuneinddelingsproblemerne, men da undersøgelsen - i modsætning til de første amtsundersøgelser - nu fik det konkrete sigte at tilvejebringe et grundlag for realistiske forhandlinger kommunerne imellem, måtte det være en forudsætning for kommissionens medvirken, at den omfattede samtlige kommuners problemer i amtet. Undersøgelsen blev i øvrigt tilrettelagt på en sådan måde, at den kunne danne mønster for eventuelt tilsvarende undersøgelser i andre amter, således at disse undersøgelser i videst muligt omfang kunne udarbejdes af de lokale myndigheder selv med en vis bistand fra kommissionens sekretariat.

A. Holbæk-undersøgelsen.

»Holbæk-undersøgelsen«, der blev offentliggjort i foråret 1962, adskilte sig fra de første amtsundersøgelser ved, at den som nævnt også omfattede købstædernes forhold, særlig købstædernes grænseproblemer overfor nabokommunerne, og ved at den ikke alene byggede på det allerede etablerede samarbejde mellem kommunerne, men i videst muligt omfang tog hensyn til udviklingen inden for de kommunale opgaver. Særlig udviklingen inden for skolevæsenet med undervisning i 8. og 9. skoleår, og inden for den tekniske forvaltning ved landsbyggelovens ikrafttræden havde stillet øgede krav til kommunerne.

I »Holbæk-undersøgelsen« blev der - ligesom i de første amtsundersøgelser - gjort nærmere rede for den hidtidige befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling, for kommunernes størrelse og deres struktur etc., og det blev i undersøgelsen belyst, hvorledes de enkelte kommuner - særlig de relativt mange små kommuner - havde været i stand til at løse de primærkommunale opgaver og stillet de goder til rådighed for befolkningen, som under nutidens forhold forudsættes tilvejebragt ved kommunernes mellemkomst. Der var lagt særlig vægt på at belyse det samarbejde, der allerede var etableret mellem kommunerne, og behovet for yderligere samarbejde. I det økonomiske afsnit var der foretaget en vurdering af de enkelte

kommuners almindelige økonomiske forhold, deres skattegrundlag og beskatningens styrke, særlig med henblik på en vurdering af, om en sammenlægning af mindre kommuner til større enheder kunne forventes at betyde forøgede udgifter og dermed forøget skatteudskrivning i de nye kommuner. Resultaterne fra »Holbæk-undersøgelsens« enkelte afsnit vil indgå i den almindelige analyse af forholdene for hele landet, der på grundlag af samtlige foreliggende amtsundersøgelser er foretaget nedenfor i afsnit B.

I »Holbæk-undersøgelsen« blev der foretaget en nærmere undersøgelse og vurdering af de enkelte købstadbyers sandsynlige udvikling, og for to af købstæderne, Holbæk og Nykøbing Sj., blev der skitseret en ny kommuneinddeling, der samlede disse byer inden for én kommune og sikrede en fremtidig udvikling inden for kommunens grænser. For den tredie købstadkommune, Kalundborg, var forholdene vanskeligere at vurdere. Købstadkommunen havde særdeles komplicerede forstadsproblemer, og da bysamfundet samtidig havde en vis chance for en ganske særlig ekspansion, var det ikke muligt inden for undersøgelsens rammer at nå frem til en sikker vurdering af en hensigtsmæssig kommuneinddeling omkring byen. Købstaden og de 6 sognekommuner, der havde udviklingsproblemer fælles med købstaden, blev derfor holdt uden for skitseforslaget, men det blev i undersøgelsen pointeret, at eventuelle større kommunale investeringer i området burde afvente etableringen af en ny kommuneinddeling eller kun foretages i forståelse med de øvrige kommuner i området.

I skitseforslaget blev antallet af sognekommuner i amtet foreslået nedbragt til ca. en trediedel, og de nye kommuner ville gennemsnitligt få et indbyggertal på 4.700 indbyggere og et areal på 78 km^2*) pr. kommune. De nye kommuners indbyggertal varierede i øvrigt fra 3.200 indbyggere til 6.500 indbyggere, og denne differentierede størrelse på kommunerne skyldtes det vidtgående hensyn, der ved skitseforslagets udarbejdelse blev taget til de lokale forhold.

*) Ved beregningen af disse gennemsnitstal er der set bort fra de to øer, Sejerø og Orø, hvor særlige forhold gjorde sig gældende.

B. De øvrige amtsundersøgelser.

Umiddelbart efter offentliggørelsen af »Holbæk-undersøgelsen« viste der sig i flere af landets amter interesse for en tilsvarende undersøgelse af kommuneinddelingsproblemerne, og inden udgangen af 1962 var der igangsat et undersøgelsesarbejde i yderligere 8 amter (amtsrådskredse) landet over. Interessen bredte sig videre, og 2 år senere var der igangsat amtsundersøgelser i samtlige amter uden for hovedstaden.

Initiativet til iværksættelsen af disse undersøgelser udgik i reglen fra den lokale sognerådsforening, eventuelt i forbindelse med amtsrådet, og til at lede og overvåge det omfattende undersøgelsesarbejde nedsattes som oftest et lokalt udvalg med repræsentanter for den stedlige sognerådsforening, amtsrådet og evt. købstæderne*).

Undersøgelserne blev tilrettelagt med »Holbæk-undersøgelsen« som det sædvanlige mønster, men efter offentliggørelsen af den særlige »Fyns-undersøgelse«, jfr. kap. III foran, er der i en del amtsundersøgelser medtaget et særligt afsnit om købstædernes og amtskommunens administration af de større lokale opgaver. Der er her gjort rede for det samarbejde, som normalt var etableret mellem købstæderne og amtskommunen om disse opgaver, og kommunernes økonomiske vilkår for varetagelsen af opgaverne blev genstand for en indgående analyse. Et sådant afsnit er medtaget i Maribo, Bornholms, Frederiksborg og Thisted amts-undersøgelser.

Et specielt problem meldte sig i amterne med de største bysamfund - Århus, Aalborg, Odense og Randers - hvor en ny kommuneinddeling omkring disse byer i overensstemmelse med det iøvrigt anvendte princip om at samle byen indenfor en kommune ville få konsekvenser for store og meget betydende forstadskommuner. Det var i disse amter ikke muligt at opnå tilslutning til skitsering af en ny kommuneinddeling omkring byen uden en særlig undersøgelse af problemerne for de pågældende bysamfund. Da en sådan undersøgelse ville forudsætte en omfattende gennemgang af en række økonomiske, befolkningsmæssige og kommunale problemer i området, som helt ville sprænge rammerne for den almindelige kommuneundersøgelse, op-

*) I visse amter var det vanskeligt at skabe forståelse for købstædernes deltagelse i undersøgelsesarbejdet, men i andre amter var købstæderne repræsenteret i udvalget. Det var f. eks. tilfældet i Aalborg, Thisted, Roskilde, Bornholm, Frederiksborg og på et senere tidspunkt under arbejdet i Maribo amt. I Assens og Odense deltog købstædernes repræsentanter i udvalget som observatører.

nåedes der enighed om at holde hele byområdet - købstadkommunen og forstadskommunerne - uden for skitseforslaget, og i et vist omfang også behandle byområdet særskilt i undersøgelserne.

Ligesom det blev praktiseret ved de 3 første amtsundersøgelser og »Holbæk-undersøgelsen«, blev de enkelte amtsundersøgelser efter arbejdets afslutning sendt ud til kommunerne og offentliggjort med henblik på en almindelig debat i amtet om de problemer, der var berørt i undersøgelserne. Året for offentliggørelsen af de enkelte amtsundersøgelser fremgår af nedenstående oversigt:

Amtsundersøgelsernes offentliggørelse.

Sorø amt	1963
Ringkøbing amt	1963*)
Svendborg amt	1964
Odense amt	1964
Assens amt	1964
Århus amt	1964
Hjørring amt	1964
Aabenraa amtsrådskreds	1964
Sønderborg amtsrådskreds	1964
Roskilde amtsrådskreds	1964
Maribo amt	1964
Aalborg amt	1964
Bornholms amt	1965
Vejle amt	1965
Tønder amt	1965
Viborg amt	1965
Frederiksborg amt	1965
Thisted amt	1966
Skanderborg amt	1966
Haderslev amt	1966

I Randers amt, hvor kommuneinddelingen som nævnt i kap. I var genstand for en af de første undersøgelser, har amtets sognerådsforening foranlediget en fornyet undersøgelse af inddelingsproblemerne. Denne undersøgelse, der også omfatter købstædernes forhold, og hvori der er taget hensyn til de fra senere undersøgelser indhentede erfaringer, blev offentliggjort i 1965. På tilsvarende måde er kommuneinddelingsproblemerne i Ribe amt taget op til fornyet undersøgelse.

På grundlag af det materiale, der er tilvejebragt i de enkelte amtsundersøgelser, skal der nedenfor gives en kortfattet redegørelse for kommunernes befolknings- og erhvervsforhold, deres administration af de kommunale opgaver og det samarbejde, der er etableret mellem kommunerne, samt deres økonomiske vilkår etc., og på grundlag af de for de enkelte amter udarbejdede skitseforslag vil der blive givet en samlet oversigt over kommuneinddelingen, som den i fremtiden ville tage sig ud, hvis skitseforslagene blev fulgt i praksis.

1. Kommunernes befolknings- og erhvervsforhold.

a. Ved *folketællingen i 1960* udgjorde landets samlede folketal 4.585.256 indbyggere, der fordelte sig således på landets hovedområder:

Danmarks befolkning, 1960

Hovedstadsområdet	1.321.805	indbyggere
Købstæder m.v.	1.242.447	indbyggere
Landkommuner	2.021.004	indbyggere
lait	4.585.256	indbyggere

Hovedstadsområdet, der her omfatter Københavns og Frederiksberg kommuner samt kommunerne i Københavns amtsrådskreds, havde i 1960 et folketal svarende til 28,8 % af den samlede befolkning og omfattede et areal på 585 km^2, svarende til 1,4% af landets samlede areal.

Købstæderne - der i 1960 omfattede 80 købstadkommuner, 5 flækkekommuner og 1 handelsplads - havde en samlet befolkning på 1.242.447 indbyggere, svarende til 27,1 % af landets samlede folketal. Kommunerne dækkede tilsammen et areal på 1179 km^2 eller kun 2,7 % af landets samlede areal.

Købstæderne repræsenterede kommuner af vidt forskellig størrelse - de mindste var Christiansfeld flækkekommune med 819 indbyggere og Svaneke købstadkommune med 1.167 indbyggere, medens den største, Århus købstad, havde 119.568 indbyggere. I forhold til deres størrelse fordelte landets købstæder sig således:

Købstadkommuner m.v. fordelt efter størrelse, 1960.

Købstæder under 5.000 indbyggere	32
Købstæder med 5.000-15.000 indbyggere	28
Købstæder med 15.000-25.000 indbyggere	15
Købstæder med 25.000-50.000 indbyggere	7
Købstæder med 50.000 indbyggere og derover	4

Landkommunerne, der uden for hovedstadsområdet omfattede 24 amtskommuner og 1.280 sognekommuner, havde i 1960 et samlet indbyggertal pa 2.021.004 indbyggere, svarende til 44,1 % af landets folketal, og kommunernes

*) I Ringkøbing amt blev i 1963 offentliggjort et lokalt udarbejdet skitseforslag til en ny kommuneinddeling. For den nordlige del af amtet offentliggjorde sekretariatet i 1965 en særlig undersøgelse, hvori også købstædernes forhold var indgående belyst.

samlede areal på 41.275 km^2 svarede til 95,9 % af landets samlede areal.

De 24 amtskommuner, der i 1960 omfattede fra 16 til 93 sognekommuner, havde et gennemsnitligt befolkningsgrundlag på 84.200 indbyggere. Den mindste amtskommune var Bornholms amtskommune med 25.573 indbyggere, og den største Ringkøbing amtskommune med 138.083.

Også sognekommunerne var af vidt forskellig størrelse - 26 kommuner havde i 1960 under 250 indbyggere, medens 10 sognekommuner uden for hovedstadsområdet havde over 10.000 indbyggere. De 1.280 sognekommuner fordelte sig i øvrigt efter befolkning og areal som angivet i nedenstående oversigt.

Sognekommuner fordelt efter areal og indbyggertal, 1960.

Areal	Antal in ibyggere				lak
	Under 1.000	1.000-1.500	1.500-2.500	Over 2.500	
Under 15 km^2	149	17	14	11	191
15-30	262	178	73	28	541
30-40	40	76	92	42	250
Over 40	18	60	131	89	298
lait.	469	331	310	170	1.280
%	36,6	25,9	24,2	13,3	100

Som det fremgår af tabellen, havde næsten to trediedele af landets sognekommuner i 1960 under 1.500 indbyggere, og kun 13 % af kommunerne havde over 2.500 indbyggere. Kun 30 sognekommuner uden for hovedstadsområdet — eller 2½ % af kommunerne - havde over 5.000 indbyggere. Hovedparten af landets sognekommuner dækkede et areal på mindre end 40 km^2.

Sognekommunerne på Øerne var såvel befolkningsmæssigt som arealmæssigt gennemgående mindre end de jyske sognekommuner.

b. Ved *tilrettelæggelsen af den kommunale inddeling* i årene omkring 1840 var Danmarks samlede folketal ca. 1.411.000 indbyggere*). Hovedparten af befolkningen eller omkring 80 % boede dengang i landdistrikterne - hvor landbruget var det altdominerende erhverv - og kun omkring 20 % var bosat i byerne, d.v.s. i hovedstaden og i provinsbyerne tilsammen.

På dette tidspunkt var der 76 købstæder m.v. i landet med en samlet befolkning på 161.000 indbyggere, svarende til godt 11 % af landets samlede folketal. Købstadkommunerne var relativt små - det gennemsnitlige indbyggertal var på godt 2.100 - og 49 af de 76 købstæder m.v. havde under 2.000 indbyggere. Kun 6 købstæder havde over 5.000 indbyggere, og de 3 største købstæder var Odense, Helsingør og Aalborg med henholdsvis 9.189 indbyggere, 7.645 indbyggere og 7.192 indbyggere.

Ved landkommunalanordningen oprettedes 21 amtskommuner i Kongeriget - hvori ikke indgik de sønderjyske amtskommuner - og det gennemsnitlige indbyggertal i amtskommunerne var ca. 45.200. Den største amtskommune var dengang Svendborg amtskommune med 77.581 indbyggere.

Der foreligger ingen opgørelse over det samlede antal sognekommuner - eller sognedistrikter — der oprettedes i henhold til landkommunalanordningen, men i 1850 var der i Kongeriget *) 1.049 sognekommuner med et gennemsnitligt indbyggertal på knap 1.000 indbyggere pr. kommune.

c. Der er i tidens løb sket betydelige *forskydninger i kommunernes antal og deres indbyrdes afgrænsning,* og hele landets befolknings- og erhvervssammensætning har ændret sig afgørende i årene siden den kommunale inddelings tilrettelæggelse.

I årene 1850-1960 er 11 sognekommuner og 19 købstadlanddistrikter blevet indlemmet i købstæder, og 9 sognekommuner er oprettet til købstadkommuner. 161 sognekommuner er blevet delt, og i 5 tilfælde er sognekommuner blevet sammenlagt til nye og større enheder. Enkelte landdistrikter er udskilt fra en sognekommune, og andre landdistrikter har ændret kommunalretlig stilling til sognekommune eller er blevet sammenlagt med en sognekommune. Det samlede antal kommuner er siden kommuneinddelingens tilrettelæggelse blevet forøget med 251 kommuner, men heri indgår de 18 sognekommuner, der ved fredstraktaten af 1864 overførtes fra Slesvig til Danmark, og de 113 sønderjyske sognekommuner, der tilførtes landet ved genforeningen i 1920. De øvrige 120 nye sognekommuner kan således henføres til de i tidens løb gennemførte ændringer i den kommunale inddeling. *Bilag 9* viser antallet af sognekommuner samt det gennemsnitlige indbygger-

*) Det er indbyggertallet inden for det område, der svarer til landets nuværende afgrænsning.

*) Kommunalanordningen gjaldt ikke for hertugdømmerne, og opgørelsen refererer sig derfor kun til Kongeriget.

tal pr. sognekommune i perioden 1840-1960.

Hovedparten af indlemmelserne af de selvstændige sognekommuner og landdistrikter er sket på Øerne - hvor 21 kommuner er indlemmet mod kun 9 kommuner i Jylland - medens den overvejende anpart af de sognekommunale delinger er foregået i Jylland. I Ribe amt er der i 22 tilfælde gennemført delinger af sognekommuner, i Ringkøbing amt 20 delinger og i Vejle og Viborg amter delinger af henholdsvis 16 og 13 sognekommuner. Flertallet af de sognekommunale delinger er gennemført i årene 1890-1933, hvor der gennemførtes ialt 118 delinger, men siden landkommunalloven af 1933 trådte i kraft, er kun 9 sognekommuner blevet delt, jfr. kap. V.

Som nævnt er såvel købstædernes antal som deres areal og befolkningsgrundlag blevet udvidet. Alene med de i årene 1921-1960 gennemførte indlemmelser blev der tilført købstæderne et befolkningsgrundlag på godt 72.000 indbyggere, og det samlede folketal i de 9 sognekommuner*), der siden kommuneinddelingens tilrettelæggelse er oprettet til købstæder, udgjorde i 1960 godt 150.000 indbyggere. De 9 nye købstæder er Esbjerg (1899), Løgstør, Nørresundby og Silkeborg (1900), Frederiksværk (1907), Herning (1913), Struer (1917), Brønderslev (1921) og Skjern (1958). Der er ikke i perioden 1840-1960 sket nogen reduktion i antallet af købstæder, men enkelte - i reglen mindre - arealer er udskilt fra købstæder og henlagt til sognekommuner.

d. Siden kommuneinddelingens tilrettelæggelse er *landets samlede folketal steget* fra 1,4 mill. indbyggere til ca. 4,6 mill. indbyggere i 1960 og således mere end 3-doblet i løbet af de 120 år. Udviklingen har været forskellig for de enkelte hovedområder i landet og for de enkelte kommunegrupper, men med en vurdering af udviklingen må det haves for øje, at kommuneinddelingen ikke i dag - som det var tilfældet i 1840 - er en administrativ opdeling i enheder med en næsten ren landbrugsbefolkning og enheder med en decideret byerhvervsbefolkning, og at inddelingen end ikke følger de bebyggelsesmæssige forhold i landet. Der er uden for købstædernes kreds opstået nye bymæssige bebyggelser, og trods den ret betydelige forøgelse af købstædernes arealer er der i de sognekommuner, der grænser op til købstæderne, opstået nye og betydelige forstadsbebyggelser. I landets sognekommuner var der ved folketællingen i 1960 uden for hovedstaden bosat ca. 650.000 indbyggere i bymæssige bebyggelser og ca. 185.000 indbyggere i forstæder til købstæderne.

1°. Udviklingen i *hovedstadsområdet og provinsbyerne* — her taget som købstadkommuner med forstæder - har siden 1840 været nogenlunde lige kraftig. Folketallet i hovedstaden er forøget med 756% og folketallet i provinsbyerne med 748 % siden kommuneinddelingens tilrettelæggelse, men udviklingen i de to hovedområder har ikke fulgt parallelle baner i hele perioden.

Indtil 1860 var befolkningstilvæksten noget kraftigere i provinsbyerne end i hovedstaden, som var hæmmet af, at Hamborg havde overtaget rollen som kreditgiver for en væsentlig del af den danske udenrigshandel, men da industrialiseringen i de følgende år slog igennem herhjemme og i begydelsen var væsentlig stærkere i hovedstaden end i provinsen, vendte billedet, og hovedstaden voksede stærkere end provinsbyerne. I årene omkring århundredskiftet var industrialiseringen derimod særlig kraftig i købstæderne, og provinsbyerne fik den største befolkningstilvækst i denne periode, men i 1930'erne voksede hovedstadsområdet mest, især som følge af den kraftige tilvandring til hovedstadsområdet i kriseårene.

Siden 1940 har provinsbyerne igen haft den betydeligste befolkningstilvækst, og i samme periode har der kunnet konstateres en tilsvarende forskydning i hovedstadsområdets og provinsens andel af industribeskæftigelsen*).

Den afsvækkede befolkningstilvækst i hovedstadsområdet i de senere år kan kun delvis forklares med, at hovedstaden er vokset uden for grænserne for Københavns amtsrådskreds. I perioden 1940-1965 har Roskilde og Frederiksborg amter haft en samlet befolkningstilvækst på 125.000 indbyggere, der i det væsentlige kan betragtes som hovedstadsudvikling, men selv under hensyntagen til udviklingen i disse amter har stigningen i hovedstaden været mindre end den, der i samme periode har fundet sted i provinsbyerne.

2°. Den meget kraftige befolkningsudvikling,

*) Herudover blev Marstal i 1861 oprettet til handelsplads.

*) I årene 1938-1960 er hovedstadsområdets andel af de egentlige industriarbejdere reduceret fra 55% til 45%, jfr. Kristian Antonsen: „Placering af Danmarks industri 1938-60", 1964.

der siden 1840 har fundet sted i *provinsbyerne,* har fordelt sig meget forskelligt på de enkelte byer og de enkelte områder i landet. Det er særlig de større byer, der har del i befolkningsudviklingen. Den andel af provinsbybefolkningen, der i årenes løb har været bosat i de 5 største byer*), er således forøget fra ca. 22 % i 1840 til godt 36 % i 1960, medens de mindste byers andel - de ca. 50 mindste provinsbyer - er reduceret fra knap 20 % til godt 10 % af provinsbybefolkningen.

Befolkningstilvæksten betragtet under ét har været størst i de jyske byer nord for Kongeåen - disse byers andel er steget fra ca. 38 % til knap 58 % af provinsbybefolkningen - medens tilvæksten i de sønderjyske, de fynske og de sjællandske byer samt i byerne på Lolland-Falster og Bornholm gennemgående har været svagere end i landet som helhed. Dog har tilvæksten i de sjællandske og de sønderjyske byer i den senere del af perioden oversteget landsgennemsnittet.

3°. Den udvikling, der siden 1840 har fundet sted i *sognekommunerne,* har - sammenlignet med udviklingen i hovedstadsområdet og købstæderne - været forholdsvis beskeden. Af landets samlede befolkningstilvækst i perioden 1840-1960, ialt ca. 3.174.000 indbyggere, er mindre end 30 % faldet på sognekommunerne, og disse kommuners andel af det samlede folketal er i samme periode reduceret fra knap 78 % *til* ca. 46 %**).

De skiftende vilkår for landbrugserhvervet og Danmarks forvandling fra landbrugsland til industriland har præget udviklingen for sognekommunerne, men i forskelligt tempo og i et vist omfang med afvigende konsekvenser for de enkelte dele af landet. I de første år efter kommuneinddelingens tilrettelæggelse fulgte udviklingen i landets amtsrådskredse stort set tilvæksten for hele landets folketal, men særlig fra slutningen af 1870'erne, hvor der indtrådte et kraftigt fald i kornpriserne på verdensmarkedet, foregik der en betydelig afvandring fra landbruget til byerne og i et vist omfang også til udlandet. Amtsrådskredsenes befolkningstilvækst var i disse år overordentlig beskeden, men i de vestjyske amtsrådskredse, hvor der skete en udvidelse af landbrugsarealet som følge af hedens opdyrkning, og i de nordjyske amtsrådskredse fortsatte befolkningstilvæksten. I en del af de sjællandske amtsrådskredse var der derimod i årene 1880-1901 en egentlig befolkningsmæssig tilbagegang.

I de første årtier af indeværende århundrede med de særdeles gunstige landbrugskonjunkturer og oprettelsen af husmandsbrugene havde samtlige amtsrådskredse stigende folketal, men siden begyndelsen af 30'erne, hvor landbrugsbefolkningen har været i absolut tilbagegang, har kun de amtsrådskredse, der har haft en kraftig udvikling i de bymæssige begyggelser og forstadsområderne, kunnet bevare deres folketal. Tilbagegangen i landbrugsbeskæftigelsen - der i første række skyldtes nedgangen i antallet af medhjælpere ved landbruget*) - meldte sig først på øerne og senere i Østjylland for først i de senere år at brede sig til de vestjyske amter.

Udviklingen i de enkelte sognekommuner fulgte nøje kommunernes karakter af landbrugskommune eller bymæssigt præget kommune, men da hovedparten af landets sognekommuner var og stadig er afhængig af landbrugserhvervet, foregik der en kraftig befolkningsmæssig tilbagegang i flertallet af kommunerne. I årene op til 1960 havde ca. to trediedele af landets sognekommuner haft stagnerende folketal eller været i egentlig befolkningsmæssig tilbagegang, og for mange sognekommuner var der tale om en befolkningsreduktion på op til 25-30 % af folketallet.

4°• Befolkningsudviklingen i de enkelte *amtskommuner* har i de senere år været afhængig af udviklingen i forstadsbebyggelserne og de bymæssige bebyggelser således, at de amtskommuner, der i dag har en væsentlig del af deres befolkning bosat under bymæssige forhold, gennemgående er de amtskommuner, der har haft den største befolkningsmæssige udvikling. Bortset fra de hovedstadsprægede amtskommuner som Frederiksborg og Roskilde har Aalborg, Århus, Odense og Aabenraa amtskommuner, som har mere end 40 % af deres befolkning bosat under bymæssige forhold, alle i årene 1901 til 1960 haft en befolkningstilvækst på mere end 40 %, medens amtskommuner som Præstø, Thisted og Maribo med en bymæssig

*) Bortset fra, at Esbjerg har erstattet Helsingør, består gruppen af de samme byer i 1960 som i 1840.

**) Der må ved vurderingen af befolkningsudviklingen i sognekommunerne dog tages et vist hensyn til de gennemførte indlemmelser og købstadoprettelser, men helhedsbilledet ændres ikke af disse forhold.

*) Antallet af helårsarbejdere i landbruget er faldet fra 504.000 i 1933/34 til 230.000 i 1963/64. Landbrugsstatistik 1964.

andel af befolkningen på under 30 % ikke har haft en befolkningstilvækst på over 10% i samme periode.

e. I *de sidste 5 ar* - årene 1960-65 - har hovedstadsområdets andel af landets samlede folketal været faldende eller stagnerende *), medens provinsbyerne har fortsat den stærkere befolkningsmæssige fremgang.

Sognekommunerne taget under et har i disse år haft en ret betydelig befolkningsmæssig fremgang og en relativ større fremgang end i årene forud, således at sognekommunernes andel af det samlede folketal har været stigende. Befolkningstilvæksten har ligesom de foregående år været særlig stor i forstadskommunerne, og væksthastigheden i de mindre forstadsområder har været betydelig. Også de bymæssige bebyggelser har haft en væsentlig befolkningstilvækst - særlig kommuner med byer på 2-3.000 indbyggere - medens de rene landkommuner har haft en befolkningsreduktion i løbet af disse år. Men befolkningsreduktionen i de kommuner, der i 1960 var registreret som de rene landkommuner, har været svagere i årene 1960-65 end i de foregående år, skønt antallet af landbrugsejendomme i disse år er reduceret med 23.261 brug eller med 12 %. Der må således i en del af de tidligere rene landkommuner have fundet en vis byudvikling sted.

Udviklingen i de enkelte kommunegrupper, der er vist i *bilag 10,* synes at pege mod en større spredning i industribeskæftigelsen landet over, men den større spredning har ikke formået at stabilisere befolkningstallet i alle kommuner. I årene 1960-1965 har 635 sognekommuner haft en befolkningstilbagegang.

f. Hvis Danmarks samlede folketal i årene fremover stiger nogenlunde i overensstemmelse med de prognoser, der har været fremme i de senere år, vil landet i 1980 have omkring 5,3 mill. indbyggere og i år 2000 godt 6 mill. indbyggere. Såfremt befolkningstilvækstens fordeling på kommunegrupper og geografiske områder bliver nogenlunde identisk med fordelingen i de senere år, må provinsbysamfundene fremover antages at stige væsentlig kraftigere end hovedstadsområdet, uanset hvorledes dette afgrænses. Det er imidlertid noget usikkert, om de senere års kraftige forskydning i forholdet mellem provinsbysamfundenes og hovedstadsområdets befolkningstilvækst er udtryk for en permanent tendens, eller om der er tale om et midlertidigt fænomen, der i det væsentlige er betinget af de senere års ekstraordinært kraftige afvandring fra landbrugserhvervet og den heraf følgende mindre udprægede knaphed på arbejdskraft i provinsen. En skønsmæssig fordeling af landets fremtidige folketal på kommunegrupper og geografiske områder vil blandt andet derfor være forbundet med meget stor usikkerhed. Under alle omstændigheder må provinsbysamfundene dog - måske bortset fra en række af de mindre købstæder - antages at ville opleve en fortsat kraftig befolkningstilvækst, og en stadig stigende andel af denne tilvækst vil finde sted i forstadskommunerne. Også en del af de bymæssigt bebyggede sognekommuner vil formentlig opleve en stærk stigning i indbyggertallet. For de øvrige sognekommuner, hvor befolkningen stadig i hovedparten af kommunerne overvejende ernæres af landbrugsvirksomhed, er mulighederne for at bevare det nuværende folketal i første række afhængig af de øvrige beskæftigelsesmuligheder i området og derfor i vidt omfang afhængig af kommunernes beliggenhed i forhold til bysamfundene.

2. Varetagelsen aj de kommunale opgaver.

I samtlige amtsundersøgelser er det belyst, hvorledes de enkelte kommuner - på basis af den nuværende kommunestruktur - har løst de primærkommunale opgaver, og i forbindelse hermed er kommunernes administrative forhold beskrevet. Derudover er det i visse af de senere amtsundersøgelser - undersøgelserne for Frederiksborg, Bornholm, Maribo og Thisted amter - tillige redegjort for, hvorledes de større lokale opgaver, de sekundærkommunale opgaver og andre egnsopgaver, er varetaget af amtskommunen og købstæderne. Overalt er der lagt vægt på at vise, om kommunerne gennem etableringen af fællesskaber eller på anden måde allerede har dokumenteret behovet for større kommunale enheder.

a. Primærkommunale opgaver.

I en del amtsundersøgelser er der foretaget en vurdering af de krav, som de enkelte opgaver stiller til kommunernes befolkningsgrundlag for at opnå en saglig og økonomisk forsvarlig løsning af opgaverne. I *bilag 11 et* gengivet et sådant afsnit fra en typisk amtsundersøgelse, og

*) Hvis udviklingen i Frederiksborg og Roskilde amter henregnes til hovedstadsområdet, udviser området en stigende andel i folketallet, en stigning, der dog er mindre end stigningen i provinsbyernes i samme periode.

i det følgende vil der i et vist omfang blive henvist til dette bilag.

1°. Skolevæsen.

Den udvikling, der gennem de sidste årtier er foregået inden for det offentlige skolevæsen, har i alle amter nødvendiggjort et samarbejde på tværs af de kommunale grænser, men dette samarbejde træder tydeligst frem i relation til de større undervisningsopgaver.

Det var tidligere ikke ualmindeligt, at en landkommune havde 2, 3 eller flere mindre skoler, der hver for sig udgjorde en selvstændig skolemæssig enhed, men folkeskoleloven af 1937 bevirkede, at kommunerne - såvel af økonomiske som undervisningsmæssige grunde - var nødsaget til i højere grad at centralisere deres skolevæsen. Udbygningen af skolevæsenet forsinkedes imidlertid af forholdene under og efter den 2. verdenskrig, men i løbet af 195O'erne kom man i de fleste amter i gang med udbygningen. Det skete normalt ved en koncentration af skolevæsenet inden for den enkelte kommune, men centraliseringen førte dog også til, at en del mindre kommuner helt opgav at drive eget skolevæsen og i stedet indgik skoleforbund med en eller flere nabokommuner. Til afløsning af de mange små skoler blev der opført en ny centralskole for hele kommunen eller foretaget en væsentlig udvidelse og modernisering af en enkelt, centralt beliggende skole. De bestående mindre skoler blev i visse tilfælde opretholdt som forskoler, og i de kommuner, der etablerede et samarbejde med andre kommuner, bevarede man i reglen egen skole for de første årgange, medens undervisningen af de lidt større børn, f.eks. fra og med 5. eller 6. klasse, centraliseredes på en forbundsskole. Ved denne centralisering blev antallet af skoler væsentligt reduceret i de enkelte amtsrådskredse; i Sorø amt således fra 138 skoler i 1937 til 68 skoler i 1963 og i Hjørring amt fra 247 til 74 skoler i løbet af samme periode.

a°. I de fleste amter har man anset den énsporede 7-klassede *hovedskole* som målet for reorganiseringen af hovedskolen på landet, men andre steder har man - som fremdraget i amtsundersøgelserne for Bornholms og Hjørring amter - peget på de undervisningsmæssige og økonomiske fordele ved flersporede skoler.

I almindelighed regner man med, at et skoledistrikt for en ensporet 7-klasset skole skal omfatte 1.300-1.400 indbyggere og ca. det dobbelte for en tosporet, jfr. *bilag 11*, men det fremgår af amtsundersøgelserne, at skoledistrikterne i en betydelig del af sognekommunerne har et væsentligt lavere indbyggerantal eller et indbyggertal, der afviger fra disse normer og f.eks. er for stort til en 7-klasset skole, men for beskedent til to spor. Ved en udbygning af skolevæsenet inden for den enkelte kommunes grænse kan det være vanskeligt at nå en rimelig balance mellem skoledistrikt og skolekapacitet, og resultatet er ofte noget lave klassekvotienter i de mindre kommuners skoler sammenholdt med skolerne i de virkelig store kommuner.

I en del amtsundersøgelser er det påvist, at der ved etablering af større enheder vil kunne opnås væsentlige økonomiske fordele. Det gælder naturligvis særligt i områder, hvor udbygningen af skolevæsenet endnu ikke er afsluttet, men også i områder, hvor udbygningen er tilendebragt, vil en fælles administration af skolevæsenet indebære fordele, bl.a. ved at udjævne udsvingene i de enkelte områders børneantal. I »Holbæk-undersøgelsen« er der f.eks. peget på, at halvdelen af et planlagt byggeprogram til ialt ca. 50 mill. kr. ville kunne spares ved en tilrettelæggelse af skolevæsenet inden for større enheder, og i andre amtsundersøgelser er det ved en gennemgang af enkelte skitserede storkommuner dokumenteret, at større enheder åbner mulighed for nedlæggelse af en ældre skole inden for området, besparelse af lærerkræfter og andet personale knyttet til skolevæsenet etc.

b°. Medens et samarbejde mellem kommunerne for den 7-årige hovedskole har været af ret begrænset omfang, har de i 1958 gennemførte ændringer i folkeskoleloven nødvendiggjort et omfattende samarbejde mellem kommuner for *undervisningen i 8.—10. skoleår.* Langt den overvejende del af landets kommuner har ikke et tilstrækkeligt børnetal til en selvstændig tilrettelæggelse af undervisningen for disse årgange, og et samarbejde i form af et egentligt skoleforbund eller anden aftale om fælles undervisning af elever har været nødvendigt.

Der er nogen forskel på de principper, der i de enkelte egne af landet er lagt til grund for etableringen af undervisningen for 8.-10. skoleår. I Svendborg amt har man f.eks. anset to spor i 7. klasse for et tilstrækkeligt grundlag for etablering af en 8. klasse, medens man f.eks. i Bornholms og Maribo amter tilstræber skoledistrikter for 8. klasse på mindst 4.500 og helst 5.500 indbyggere. Det skulle give basis for henholdsvis to og tre spor i 8. klasse og et eller to spor i 9. klasse, samt mulighed for etablering af

en 10. klasse. I Viborg amt anses et område på mindst 6.000 indbyggere som den optimale enhed for 8.-9. klasse, og i Hjørring amt tilstræbes mindst fem spor i 8. klasse, hvilket under hensyn til det faldende folketal i amtets landkommuner skønnes at svare til et normalt befolkningsgrundlag på 10.000 indbyggere. Værkstedsundervisningen forudsætter en endnu kraftigere centralisering, og der er i visse amtsundersøgelser peget på nødvendigheden af enheder helt op til 25.000 indbyggere.

c°. For undervisning i *realafdelingen* anses i almindelighed et befolkningsgrundlag på 3.500-4.000 for passende til etablering af en ensporet realafdeling, medens en tosporet realafdeling skulle kunne betjene et område på godt det dobbelte indbyggertal.

I almindelighed tilstræbes undervisningen i 8.-9. klasserne etableret på de skoler, der har realafdeling, men f.eks. i Svendborg amt har man bevidst stræbt efter at fordele undervisningen i 8.–9. klasserne og i realafdelingen på forskellige skoler. Det er i samtlige amtsundersøgelser påvist, hvorledes elever, der søger videregående undervisning, lettere opnår de valgmuligheder, som skoleloven forudsætter, når skolevæsenet er administreret for større enheder, og det er i flere amtsundersøgelser fremhævet som noget meget afgørende, at der tilstræbes den bedst mulige undervisning i den nye skoleform, som en stadig stigende del af ungdommen ventes at ville benytte sig af.

2°. Alderdomshjem, plejehjem m.v.

Der er kun alderdomshjem i knap halvdelen af landets sognekommuner, medens der i købstæderne normalt findes et eller flere alderdomshjem i kommunen. En del af de kommuner, der ikke har alderdomshjem indenfor kommunens grænser, er medejere af et i en anden kommune beliggende alderdomshjem, og andre har ved overenskomst sikret sig indlæggelsesret på et kommunalt eller privat alderdomshjem. Men det store flertal af kommuner, der ikke har alderdomshjem, må i hvert enkelt tilfælde træffe aftale om anbringelse af de folke- og invalidepensionister, der ikke længere er i stand til at bo hjemme.

Forholdene varierer også på dette område fra egn til egn. På øerne er det overvejende almindeligt, at kommunerne selv eller i fællesskab med andre kommuner råder over et alderdomshjem, og antallet af pladser på disse hjem er relativt stort i forhold til indbyggerantallet. Til gengæld er mange af alderdomshjemmene på Øerne forholdsvis små institutioner, der i bygningsmæssig henseende ikke alle står på højde med de krav, der må stilles til et moderne alderdomshjem. I Jylland er det langt mere almindeligt, at kommunen ikke selv råder over et alderdomshjem, men i hvert enkelt tilfælde må træffe en ordning, når behov for anbringelse opstår. Til belysning af de egnsmæssige forskelle kan nævnes, at der f.eks. i Maribo amts sognekommuner findes 51 alderdomshjem med ialt 1.048 pladser, svarende til 1 plads pr. 77 indbyggere, medens der i Aabenraa amtsrådskreds kun findes 4 alderdomshjem med ialt 80 pladser, svarende til 1 plads pr. 444 indbyggere.

Det er gennemgående de små kommuner - d.v.s. kommuner med mindre end 1.000 indbyggere - der ikke selv eller i fællesskab med andre råder over et alderdomshjem, medens de større kommuner næsten alle har eget alderdomshjem. De alderdomshjem, der er opført i de senere år, er gennemgående større end tidligere opførte hjem, og ofte er disse hjem opført af et antal kommuner i fællesskab. Indbyggerantallet i disse fællesskaber varierer meget og kan ikke uden videre lægges til grund ved bedømmelsen af det optimale befolkningsgrundlag for et moderne alderdomshjem, da mange af disse hjem modtager folke- og invalidepensionister fra andre kommuner, der ikke deltager i fællesskabet.

En undersøgelse af behovet for pladser på alderdoms- og plejehjem i Københavns kommune har vist, at 4 % af befolkningen over 65 år har behov for institutionsanbringelse. Såfremt denne norm lægges til grund i det øvrige land, skulle en kommune med en aldersfordeling svarende til gennemsnittet (ca. 10 % i aldersgruppen 65 år og derover) have godt 6.000 indbyggere for at drive et hjem med 25 pladser, og godt 7.000 indbyggere til et hjem med 30 pladser. Som følge af den relative vækst i antallet af ældre er det angivne befolkningsgrundlag dog for stort på længere sigt. For en kommune, der i 1980 vil have en aldersfordeling på 14 % i aldersgruppen 65 år og derover, vil godt 4.000 indbyggere formentlig være et rimeligt grundlag for et alderdoms- og plejehjem med 25 pladser og ca. 5.000 indbyggere for et hjem med 30 pladser. Man kan dog næppe uden videre lægge den københavnske norm til grund i landkommunerne, da disse ikke i samme omfang som København råder over moderne boliger, herunder folkepensionistboliger, for ældre.

Der er i landkommunerne en klar tendens i

retning af at lade nyopførte alderdomshjem dække større områder end tidligere. De fællesskaber om alderdomshjem, der i de senere år er etableret i f.eks. Ribe og Randers amter, dækker således områder på 4-6.000 indbyggere.

En del steder, som f.eks. i Maribo og Odense amter, har sognekommuner - ofte i samarbejde med en nærliggende købstad - indgået fællesskaber i større enheder med henblik på drift af sygeafdelinger eller egentlige *plejehjem.*

Der findes kun i relativt beskedent omfang *folkepensionistboliger* i landkommunerne. Etableringen af disse boliger kræver ikke i sig selv et bestemt befolkningsgrundlag, men det er almindeligvis lettere for en større kommune at bygge folkepensionistboliger, og det er i reglen også kun de større kommuner, der har opført sådanne boliger.

3°. Hjemmesygepleje.

Ved organiseringen af hjemmesygeplejen har man næsten overalt i landet stilet efter enheder på 2.500-3.000 indbyggere - svarende til det befolkningsgrundlag, der er angivet i indenrigsministeriets cirkulære af 1958 - men det har ikke alle steder været muligt at nå denne norm. For at nå den optimale distriktsstørrelse har kommunerne almindeligvis måttet etablere fælles hjemmesygeplejeordning for 2 eller flere kommuner, men en del kommuner har egen hjemmesygeplejerske, skønt de ikke når op på dette indbyggertal.

Enkelte steder i landet, som f.eks. i Skanderborg og Ribe amter, har man tilrettelagt distriktsinddelingen for hjemmesygeplejen således, at det skulle være muligt at overgå til en kombineret ordning af hjemmesygepleje, skole- og spædbørnssundhedspleje. Det optimale distrikt for en sådan kombinationsordning vil på landet omfatte ca. 1800 indbyggere. I Ribe amt er der etableret fællesområder med gennemsnitlig 5.300 indbyggere, der forudsætter ansættelse af flere sygeplejersker under »tre-kombinationsordningen«.

4°. Administrationsforhold.

Ca. to trediedele af samtlige sognekommuner uden for hovedstadsområdet har antaget en kommunesekretær (kasserer), medens den resterende trediedel ikke har lønnet medhjælp til administrationen *). Det er gennemgående mere almindeligt for kommuner på Øerne at ansætte lønnet medhjælp, hvor flertallet af kommuner med 1.000-1.200 indbyggere har ansat kommusekretær, medens skillelinien i Jylland ligger noget højere, gennemgående omkring 1.200-1.400 indbyggere**).

Der er ret betydelige forskelle i behovet for administrativ medhjælp i de enkelte amter - alt efter den lokale tradition og de hjælpeorganer, der i form af regnskabscentral, udpantningscentral m.v. stilles til rådighed for sognekommunerne. Eksempelvis kan nævnes, at samtlige sognekommuner i Aabenraa–Sønderborg amt har lønnet medhjælp til administrationen, medens 40 af Viborg amts 89 sognekommuner ikke har antaget lønnet medhjælp; størsteparten af disse sognekommuner bistås af en regnskabscentral.

Det er i *bilag 11* angivet, hvilke muligheder kommuner af forskellig størrelse har for at etablere en hensigtsmæssig administration.

Behovet for teknisk bistand i sognekommunerne har presset sig på i de seneste år, og særlig gennemførelsen af landsbyggeloven af 1960 har ført til, at stadig flere sognekommuner under en eller anden form har knyttet teknisk bistand til deres forvaltning. I 1964***) havde 85 sognekommuner uden for hovedstaden selv ansat en kommuneingeniør, medens 72 sognekommuner havde indgået fællesskab om ialt 29 kommuneingeniører, og 13 sognekommuner havde fælles kommuneingeniør med en købstad. De pågældende kommuner eller fællesskaber havde gennemgående et befolkningsgrundlag på 4—6.000 eller flere indbyggere.

Der er også på dette område en betydelig forskel på forholdene i de enkelte amter. I Roskilde amtsrådskreds, hvor samtlige sogneråd har vedtaget selv at udøve bygningsmyndigheden, har 24 af de ialt 28 sognekommuner under en eller anden form knyttet fast teknisk bistand til forvaltningen, medens der i Tønder amtsrådskreds kun er 3 af de ialt 33 sognekommuner, der selv har bygningsmyndigheden, og kun 1 af disse 3 kommuner har ansat kommuneingeniør. De 2 øvrige kommuner får teknisk bistand på anden vis.

*) Jfr. den af De samvirkende Sognerådsforeninger i 1964 iværksatte undersøgelse af administrationsforholdene i sognekommunerne.

**) Disse tal er hentet fra en undersøgelse, som kommunallovskommissionens sekretariat foretog i 1961, men da behovet for administrativ bistand er forøget siden, er tallene sandsynligvis lidt for store i dag.

***) Jfr. den af De samvirkende Sognerådsforeninger foretagne undersøgelse.

b. De større lokale opgaver.

I undersøgelserne for Frederiksborg, Bornholms, Maribo og Thisted amter er det - som et supplement til redegørelsen om sognekommunernes varetagelse af deres opgaver - søgt belyst, hvorledes de sekundærkommunale opgaver og andre egnsopgaver varetages af amtskommunen og købstæderne, og i hvilken udstrækning der er etableret et samarbejde mellem disse kommuner. Resultaterne af disse undersøgelser har i det store og hele kun bekræftet konklusionerne fra »Fynsundersøgelsen« om, at de sekundærkommunale opgaver i vidt omfang løses på et andet grundlag, end den kommunale inddeling egentlig skulle forudsætte, og at det til en hensigtsmæssig og økonomisk forsvarlig administration af opgaverne er fundet rigtigt i videst mulig udstrækning at etablere et samarbejde mellem amtskommunen og købstæderne.

En gennemgang af forholdene i disse fire amter ville i betydeligt omfang blive en gentagelse af resultaterne fra Fyn, som omtalt foran i kap. III, og der skal derfor blot i det følgende peges på forhold i de 4 amter, der afviger fra »Fynsundersøgelsen«, eller som på anden måde kan siges at være specielle for de pågældende amter.

1°. For *sygehusvæsenets* vedkommende har man i de pågældende amter bestræbt sig for at gøre amtet til en sygehusmæssig enhed, og uanset ejerforholdet er der i regelen tilvejebragt en ensartet sygehusmæssig og takstmæssig behandling af patienter fra amtskommunen og købstæderne. Dog er sygehuset i Helsingør på grund af pladsforholdene holdt uden for det almindelige sygehusmæssige fællesskab i Frederiksborg amt, og sygehuset modtager kun patienter fra købstaden.

På Bornholm blev sygehusene ved ophævelsen af det almindelige fællesskab mellem købstæderne og amtskommunen bevaret som et ejerfællesskab mellem kommunerne, og de enkelte kommuners anpart beregnes i forhold til deres andel i det samlede antal indenamts sygedage. Der er dog særskilt sygehusbestyrelse for hvert enkelt sygehus, og der er ikke i amtet etableret noget fællesudvalg, der kan virke koordinerende og rådgivende for sygehusbestyrelserne, men en vis koordinerende virksomhed udøves dog af amtsrådet. I Frederiksborg amt er der etableret en fælles bestyrelse for amtets sygehuse med henblik på planlægningen og koordineringen af amtets sygehusvæsen, og i Maribo amt er et tilsvarende fællesudvalg nedsat for amtets 3 største sygehuse. I Thisted amt holdes jævnligt fællesmøder mellem sygehusene til behandling af fælles problemer.

2°.] ordemodervæsenet er i vidt omfang tilrettelagt i fællesskab mellem amtskommunerne og købstæderne, og distrikterne dækker i almindelighed områder på 5-7000 indbyggere. 5 af de 13 distrikter i Maribo amt er blandede købstad- og landdistrikter, og på Bornholm administreres j ordemodervæsenet i et fællesskab mellem amtskommunen og de 6 købstadkommuner - udgifterne fordeles mellem kommunerne efter folketal. Der er ikke gennemført nogen egentlig distriktsinddeling, men der er ansat 6 distriktsj ordemødre, som bor i en passende afstand fra hinanden.

3°. På Bornholm er der ansat en *amtsskolelæge,* der er børnespecialist, og som virker fælles for hele øen. Ordningen administreres af Bornholms amts skoleråd, og udgifterne fordeles mellem kommunerne efter elevtallet.

4°. Samarbejdet mellem amtskommunerne og købstæderne på *vejvæsenets* område er ligesom på Fyn yderst begrænset, og købstæderne har næsten alle ved overenskomst med amtsrådet overtaget vejbestyrelserne for de landevejsstrækninger inden for købstadgrænsen, der hidtil har hørt under amtskommunen. I Frederiksborg amt er der dog etableret et samarbejde mellem amtskommunen og købstæderne om købstædernes overordnede vejplanlægning.

5°. Ligesom på Fyn administreres den fælles *skolefond* stort set kun udbetalingen af statens tilskud, og skolefondens selvstændige udgifter - der fordeles på amtskommunen og købstæderne - er i de 4 amter holdt inden for 1½–3 % af det samlede budget. Efter »Fynsundersøgelsen«s afslutning er det ved den nye lov om handelsskoler og tekniske skoler pålagt skolefonden at yde tilskud til lærlingeundervisningen i disse skoler. I Thisted amt har skolefondens administration påtaget sig en slags regnskabscentralvirksomhed for kommunerne, idet skolefonden foretager udregning og udbetaling af samtlige lærerlønninger og pensioner m.v., som købstæderne og sognekommunerne skal udrede.

6°. Amtsungdomsnævnene, der i de enkelte

amter virker som formidlende og koordinerende organ for ungdoms- og aftenskoleundervisningen, har f.eks. i Frederiksborg amt medvirket til, at der mellem en række kommuner - herunder også købstæder - er indgået aftale om 3 ungdomsskoleformer. I Thisted amt har amtsungdomsnævnet formidlet en erhvervspræget landbrugsundervisning og undervisning i moderne husførelse for elever fra såvel amtsrådskredsen som de to købstæder.

7°. I alle 4 amter har amtsrådet taget et initiativ til løsning af de særlige *plejehjemsproblemer.* I Frederiksborg amt driver amtskommunen et hjem for kronisk syge (med 32 pladser), der modtager patienter fortrinsvis fra amtsrådskredsen, men også i et vist omfang fra købstæderne. På Bornholm har amtskommunen opført et nyt plejehjem (med ca. 40 pladser), hvor købstæderne - bortset fra Rønne, der har en særskilt plejeafdeling i tilknytning til kommunens alderdomshjem - har indlæggelsesret. I Maribo amt har amtsrådet i samarbejde med de 7 købstæder etableret 2 plejehjem (med ialt 73 pladser). I Thisted amt er der et privat plejehjem i Bedsted med 36 pladser og et amtsplejehjem i Nykøbing M. med 41 pladser, der snart vil blive afløst af et nyt plejehjem med plads til over 50 patienter. Når de planlagte hjem er opført, vil amtet råde over ialt 200 pladser for kronisk syge og gamle.

Der er i Frederiksborg, Bornholms og Thisted amter nedsat særlige *amtsplejeudvalg* - med repræsentanter for såvel amtsrådet som købstæderne - der virker som rådgivende med hensyn til forsorgen for gamle og for plejepatienter. I Maribo amt er der ikke nedsat et tilsvarende udvalg, men opgaverne varetages for amtsrådskredsen af et særligt sundhedsudvalg.

8°. I de 3 af amterne er der indrettet et *forsorgshjem,* der modtager patienter fra såvel købstæderne som amtsrådskredsen. Hjemmet i Frederiksborg amt, »Skansegården« i Hillerød, modtager endvidere patienter fra naboamterne.

9°. Der er i amterne nedsat *byudviklingsudvalg* og *samordningsudvalg* omkring flere af byerne, og hele Frederiksborg amt er planlægningsmæssigt dækket af ialt 7 byudviklingsudvalg. I Aalborg, Hjørring og Thisted amter er igangsat en fælles regionsplanlægning.

For Bornholms og Maribo amter er der nedsat særskilte *fredningsplanudvalg,* medens Frederiksborg amt hører under et fredningsplanudvalg, der tillige omfatter Københavns og Roskilde »amter«. I Nordjylland omfatter fredningsplanudvalget for Hjørring amt tillige Thisted amt.

3. *Sognekommunernes økonomiske forhold.*

I samtlige amtsundersøgelser er der foretaget en vurdering af de økonomiske vilkår i sognekommunerne, og i enkelte undersøgelser er tillige købstædernes økonomiske forhold inddraget i analyserne. Undersøgelserne omfatter såvel kommunernes beskatningsforhold - beskatningsgrundlaget og beskatningens styrke - som deres udgiftsforhold, og der er lagt vægt på at belyse eventuelle forbindelser mellem kommunens størrelse og dens almindelige økonomiske og beskatningsmæssige forhold. Da købstædernes beskatnings- og udgiftsforhold ikke direkte kan sammenlignes med forholdene i sognekommunerne — og der foran i kap. III og IV er foretaget en samlet vurdering af beskatningsforholdene m.m. i købstæder og landkommuner - vil den følgende gennemgang alene blive koncentreret om sognekommunernes forhold.

a. Beskatningsforholdene i sognekommunerne.

Indkomster og grundværdier er som tidligere nævnt de vigtigste beskatningsgrundlag for kommunerne, medens bygningsværdierne efter fikseringen af bygningsskatterne ikke længere repræsenterer et egentligt skattegrundlag.

1 °. Ligningsforhold.

For landets sognekommuner under ét dækkede grundbeskatningen i skatteåret 1964/65 omkring *15 % og* personbeskatningen ca. 85 % af det skattebehov, der finansieredes af de to skatteformer, men der var betydelige variationer i dette »ligningsforhold« såvel mellem de enkelte egne af landet som mellem de enkelte kommuner indbyrdes. I Maribo amt finansierede grundskylden i det pågældende skatteår således ca. 37 % af det samlede provenu af indkomst- og grundbeskatningen i sognekommunerne, medens sognekommunerne i Ringkøbing amt via grundbeskatningen kun finansierede 8 % af skattebehovet. Der var dog inden for de to amter betydelige variationer i ligningsforholdet mellem de enkelte kommuner. Således varierede ligningsforholdet i Maribo amt i det pågældende skatteår fra *66* % på grundværdierne i Taagerup-Torslunde kommune til 22 % i Nr.

Alslev-Nr. Kirkeby kommune, medens Ejsing kommune i Ringkøbing amt finansierede 25 % over grundbeskatning mod knap 2 % i Harboøre-Engbjerg kommune.

Inden for de øvrige amter gjorde der sig tilsvarende forskelle gældende mellem de enkelte sognekommuner i amtsrådskredsen, og disse variationer hang kun sjældent sammen med kommunens størrelse*), men skyldtes i langt højere grad forskelle i kommunernes struktur. Der var således en almindelig tendens til, at de rene landkommuner - hvor indkomstgrundlaget er relativt beskedent, men grundværdierne som regel høje - finansierede en større del af deres skattebehov over grundbeskatningen, medens de bymæssigt bebyggede kommuner og særlig forstadskommunerne dækkede en større del af udgifterne over personbeskatningen. Forskellene kom særlig tydeligt frem i amter med kommuner af vidt forskellig struktur, som f.eks. Frederiksborg amt, hvor »ligningsforholdet« i de 3 københavnske omegnskommuner kun udgjorde 8 %, men i de 6 typiske sommerlandskommuner godt 43 % i gennemsnit.

2°. Beskatnings grundlaget.

Der var iøvrigt betydelige variationer i *beskatningsgrundlaget* i de enkelte amtsrådskredse, og det kunne ikke undgå at påvirke beskatningsforholdene i sognekommunerne. For skatteåret 1965/66 - hvor der foreligger oplysninger om skalaindkomsten beregnet med ensartede personfradrag i de enkelte kommuner - varierede skalaindkomsterne pr. indbygger i amtsrådskredsene uden for hovedstaden fra 5000 kr. pr. indbygger i Frederiksborg amtsrådskreds til 2500 kr. pr. indbygger i Thisted amtsrådskreds. De indkomstmæssigt bedst stillede amtsrådskredse var Frederiksborg, Roskilde, Århus, Odense og Sønderborg, medens amtsrådskredse som Bornholm, Hjørring, Tønder, Viborg og Thisted havde det ringeste indkomstskattegrundlag.

Også grundværdierne var ujævnt fordelt på de enkelte amtsrådskredse. For skatteåret 1965/66 udgjorde grundværdierne pr. indbygger ca. 6300 kr. i Roskilde og Maribo amtsrådskredse mod 2700 kr. pr. indbygger i Ringkøbing og Hjørring amtsrådskredse.

*) Der kunne ganske vist registreres forskelle i ligningsforholdet i de små kommuner i forhold til de store kommuner, men det skyldtes, at de små kommuner gennemgående er rene landkommuner, medens de større kommuner som oftest er bymæssigt bebyggede.

Der var i øvrigt en tendens til en vis samvariation i beskatningsgrundlaget i de enkelte amtsrådskredse, således at amtsrådskredse med høje skalaindkomster pr. indbygger i regelen også havde høje grundværdier pr. indbygger og omvendt, jfr. nedenstående oversigt.

Beskatningsgrundlaget i landets amtsrådskredse, 1965/66.

Grundværdi pr. indbygger	Skalaindkomst pr. indb. i kr.			lait
	Under 3.000	3.000-4.000	Over 4.000	
Under 3000 kr.	2	3		5
3.000 kr.-4.500 kr. . .	3	10	1	14
4.500 kr. og derover. .		3	2	5
lait	5	16	3	24

Inden for de enkelte amtsrådskredse var beskatningsgrundlaget i vidt omfang forskelligt for de enkelte kommuner. Forskellene kunne heller ikke i denne relation henføres til kommunernes størrelse, men i højere grad til kommunernes forskellige struktur. De bymæssigt bebyggede kommuner og særlig forstadskommunerne havde gennemgående et bedre skattegrundlag end de rene landkommuner, i hvert fald et bedre indkomstskattegrundlag. Det fremgår bl.a. af nedenstående oversigt, hvor det i Sorø, Svendborg, Vejle og Aalborg amtsrådskredse i skatteåret 1965/66 er undersøgt, hvor stor en beskatningsprocent en udskrivning på 500 kr. pr. indbygger ville føre til i de enkelte kommunegrupper, når skatteudskrivningen foregik på grundlag af skalaindkomster i kommunerne med ensartede personfradrag (4500 kr. / 2500 kr.).

Beskatningsprocent ved udskrivning af 500 kr. pr. indbygger.

På grundlag af skalaindkomster med ensartede personfradrag, skatteårer 1965/66.

Kommunetyper	Sorø	Svendborg	Vejle	Aalborg
1. Rene landkommuner	14,6	16,2	17,4	18,4
2. Kommuner med bymæssig bebyggelse over 1500 indb	12,5	16,2	15,2	16,5
3. Forstadskommunerne.	12,0	13,2	11,5	10,0
lait.	13,5	15,3	14,8	15,1

Oversigten viser som nævnt kun beskatningsprocenten ved udskrivning på grundlag af skalaindkomsterne alene, og der er ikke taget hensyn til det skattegrundlag, som kommunerne har i grundværdierne, der normalt er relativt større i de rene landkommuner.

3°. *Skattetrykket.*

Skattegrundlaget udnyttes i øvrigt forskelligt i de enkelte egne af landet og i de enkelte kommuner. Det skyldes forskelle i skattegrundlagets bærekraft, afvigelser i udgifternes størrelse og forskelle i traditioner etc. Når sognekommunerne i Maribo amt finansierede så stor en del af skattebehovet over grundbeskatningen, skyldtes det ikke alene det gode skattegrundlag, men også en kraftigere udnyttelse af dette skattegrundlag end i f.eks. Ringkøbing amt, hvor grundværdierne var væsentligt lavere end gennemsnitligt for hele landet. Sognekommunernes gennemsnitlige grundskyldpromille i Maribo amt udgjorde i skatteåret 1964/65 33,44 % mod kun gennemsnitligt 15,73 % i Ringkøbing amt; men til gengæld var personbeskatningen væsentlig højere i sognekommunerne i Ringkøbing amt end i Maribo amt - skatteprocenten var i Ringkøbing amt gennemsnitlig 11,7 % mod 7,1 % i Maribo amt.

Der er i *bilag 12* gengivet en oversigt over samtlige sognekommuner fordelt efter grundskyldpromiller og skatteprocenter i skatteåret 1964/65. Som det fremgår af oversigten, var der en meget betydelig spredning i kommunernes grundskyldpromiller og skatteprocenter og – som følge af forskelle i beskatningsgrundlaget - ikke nogen klar sammenhæng mellem skatteprocent og grundskyldpromille. Der var kommuner, hvor både indkomster og grundværdier blev beskattet kraftigt, og kommuner, hvor begge skattegrundlag udnyttedes svagt.

En vurdering af kommunernes beskatningsbrøker*) giver et indtryk af de enkelte kommuners udnyttelse af deres skattegrundlag. I kommuner med et relativt godt skattegrundlag vil beskatningsbrøken normalt ligge lavt, medens kommuner med et ringe skattegrundlag i regelen vil have en høj beskatningsbrøk, men beskatningsbrøken påvirkes naturligvis også af de kommunale udgifters størrelse. I Svendborg amt havde sognekommunerne i skatteåret 1963/64 den laveste beskatningsbrøk i landet, gennemsnitligt 90, men da Svendborg amtsrådskreds vel nok har et godt skattegrundlag - men langt fra det bedste skattegrundlag - indicerer den lave beskatningsbrøk, at de kommunale udgifter er relativt små i amtets sognekommuner. Den højeste beskatningsbrøk i landet havde sognekommunerne i Hjørring amtsrådskreds, hvor beskatningsbrøken for det pågældende skatteår var gennemsnitligt 121, og den næsthøjeste sognekommunerne i Ribe amtsrådskreds med en gennemsnitlig beskatningsbrøk på 119. Begge amtsrådskredse havde et relativt dårligt skattegrundlag, men når beskatningsbrøken i de to amtsrådskredse var højere end i Thisted amtsrådskreds - der har landets dårligste skattegrundlag, men hvor beskatningsbrøken kun udgjorde 111 - skyldes det, at de kommunale udgifter i de to amtsrådskredse gennemgående var større end udgifterne i Thisted amt.

Inden for de enkelte amtsrådskredse vil der iøvrigt ofte være betydelige variationer i beskatningsbrøkerne. Således varierede beskatningsbrøkerne i sognekommunerne i Svendborg amtsrådskreds mellem 65 og 132 og i Hjørring amtsrådskreds mellem 92 og 151.

b. Udgijtsforholdene i sognekommuneme.

I amtsundersøgelserne er der — i regelen over en 5-årig periode - foretaget en opgørelse af kommunernes nettoudgifter til skolevæsen, vejvæsen, socialforsorg og kommunernes administrationsudgifter, og udgifterne er søgt vurderet i forhold til kommunernes størrelse og struktur.

1°. Undersøgelserne har i regelen vist, at der er tale om ret betydelige udsving i de enkelte kommuners udgifter til *skolevæsen, vejvæsen og socialforsorg,* men udgifterne er normalt ikke stigende med kommunernes størrelse. Det er gennemgående kommunernes befolkningssammensætning og deres geografiske og erhvervsmæssige struktur, der er afgørende for størrelsen af udgifterne til de nævnte opgaver. Således er f.eks. skoleudgifternes størrelse i første række afhængig af befolkningens aldersfordeling og af skolevæsenets udbygning etc., medens svingningerne i kommunernes sociale udgifter i regelen kan tilskrives den uensartede befolknings- og erhvervssammensætning i de enkelte kommuner samt forskelle i bidraget til den mel-

*) En kommunes beskatningsbrøk angiver forholdet mellem den skat, som en sognekommune faktisk udskriver, og den skat, som kommunen ville have udskrevet, hvis den havde anvendt den for alle landets sognekommuner gennemsnitlige skatteprocent, grundskyldpromille og ejendomsskyldpromille på de ansatte indkomster, grundværdier og bygningsværdier i kommunen.

lemkommunale refusion. For vej udgifterne er kommunernes bef olkningstæthed, vej længden pr. indbygger og bebyggelsens art afgørende.

I Maribo amt fordelte udgifterne i 67 sognekommuner i årene 1957/58 - 1961/62 sig således efter kommunernes størrelse:

Udgifter til skolevæsen, vejvæsen og socialforsorg i Maribo amts sognekommuner fordelt efter kommunernes størrelse.

Under 1.000 indbyggere	269 kr. pr. indbygger
1.000-1.500 indbyggere . .	274 kr. pr. indbygger
1.500-2.500 indbyggere . .	257 kr. pr. indbygger
over 2.500 indbyggere . .	226 kr. pr. indbygger

De enkelte amtsundersøgelser viste — ligesom undersøgelserne i Maribo amt - at der næppe er grund til at vente, at en sammenlægning af kommunerne til større enheder i sig selv vil medføre forøgede udgifter for befolkningen. Dette indtryk bekræftedes i regelen også af en vurdering af udgifterne inden for kommuner af samme struktur, f.eks. inden for de rene landkommuner. I Maribo amt var f.eks. udgifterne i landkommunerne med under 1000 indbyggere gennemsnitligt 269 kr. pr. indbygger, og i landkommuner med over 1500 indbyggere gennemnemsnitligt 258 kr. pr. indbygger, og tilsvarende tal kunne udledes af de øvrige amtsundersøgelser. De mindre udgifter pr. indbygger i de større kommuner måtte i øvrigt sammenholdes med, at det overvejende var de større kommuner, der havde været i stand til at stille de mest tidssvarende goder til rådighed for befolkningen.

I to amtsundersøgelser - Frederiksborg-undersøgelsen og Skanderborg-undersøgelsen - er der foretaget en vurdering af udgifternes størrelse i forhold til kommunernes befolkningsmæssige udvikling. Resultatet af disse undersøgelser peger mod, at områder i betydelig befolkningsmæssig fremgang og områder med befolkningsmæssig tilbagegang i regelen har større udgifter end de befolkningsmæssigt stagnerende kommuner eller kommuner, der er inde i en roligere udvikling. I Frederiksborg amt havde de ekspanderende omegnskommuner og de øvrige kommuner i betydelig vækst større udgifter til skolevæsen og vejvæsen, men mindre udgifter til socialvæsen - det skyldtes dels befolkningssammensætningen i disse kommuner, dels det relativt beskedne bidrag til det mellemkommunale refusionsforbund. De gennemgående større udgifter i udviklingskommunerne opvejedes dog i regelen af, at indkomsterne og dermed beskatningsgrundlaget normalt var højere i disse kommuner.

I Skanderborg amt skyldtes de større udgifter i kommuner i befolkningsmæssig tilbagegang i regelen de store bidrag til vejene, til den mellemkommunale refusion og til amtsfonden. Da disse kommuner som oftest var rene landkommuner, hvor indkomstforholdene og beskatningsgrundlaget i det hele var ringe, var de ofte meget vanskeligt stillede.

I Frederiksborg-undersøgelsen blev der i øvrigt foretaget en analyse af sommerlandskommunernes særlige økonomiske forhold. Sommerhusenes og sommergæsternes tilstedeværelse medførte en række direkte udgifter for kommunerne, men derudover belastedes kommunerne særlig hårdt med bidrag til den mellemkommunale refusion og til amtsfonden. For at opnå dækning for disse merudgifter havde sommerlandskommunerne været nødsaget til at gennemføre en »forvridning« af beskatningsprincipperne i retning mod en kraftigere grundbeskatning end normalt - til skade for de fastboende landbrugere i kommunen, men til fordel for de øvrige skatteydere.

2°. Undersøgelserne af kommunernes *almindelige administrationsudgifter* viste også betydelige variationer i de enkelte kommuner og i de enkelte amtsrådskredse. Som det er nævnt foran, har der blandt sognekommunerne på Øerne været større tilbøjelighed til ansættelse af administrativ bistand end blandt de jyske sognekommuner, og det kunne i regelen aflæses på administrationsudgifterne i de enkelte amtskommuner. På samme måde havde sognekommunerne i amtsrådskredse, hvor der var en regnskabscentral eller en regnskabsførerordning til rådighed for kommunerne, eller hvor f.eks. amtsrevisionen ydede bistand til sognekommunerne, lavere administrationsudgifter end gennemsnittet.

Inden for de enkelte amter blev administrationsudgifterne belyst i forhold til kommunernes størrelse, men også her viste undersøgelserne, at det næppe var kommunernes størrelse, der påvirkede udgifternes højde. I Maribo amt var administrationsudgifterne tilsyneladende helt uafhængige af kommunens størrelse. I kommuner med under 1000 indbyggere var administrationsudgifterne gennemsnitlig 26,73 kr. pr. indbygger mod 26,22 kr. pr. indbygger i kommuner med over 2500 indbyggere. I en række andre amter kunne der fremvises *til-*

svarende tal ved undersøgelser blandt kommuner af samme struktur.

Administrationsudgifternes størrelse var derimod i første række afhængig af kommunens; erhvervsmæssige og befolkningsmæssige sammensætning. Kravene til administrationen i kommuner med en større bymæssig bebyggelse: er normalt betydelig større end de krav, der stilles til administrationen i de egentlige landkommuner, og for de bymæssigt bebyggede kommuner stiger kravene og dermed udgifterne £ regelen med byens størrelse.

Men udgifterne var i vidt omfang også forskellige inden for kommuner af samme størrelse og struktur. Administrationsudgifterne var naturligt mindst i de små landkommuner, der ikke havde ansat en kommunesekretær til hjælp for de folkevalgte, og som ikke rådede over særskilte administrationslokaler, men i en tilsvarende landkommune, hvor man havde været nødsaget til at ansætte en kommunesekretær,, var udgifterne pr. indbygger ofte på niveau med administrationsudgifterne pr. indbygger i en større kommune med en vis bebyggelse. På. samme måde kunne udgifterne i to ensartede kommuner med omkring 1000-1200 indbyggere afhænge af, om kommunen udover kommunesekretæren havde ansat andet personale på kontoret.

Ved en sammenlægning af rene landkommuner til større enheder ville det i mange tilfælde være muligt at holde administrationsudgifterne i den nye kommune på det tidligere niveau pr. indbygger, men da der i regelen tilstræbes en sammenlægning af rene landkommuner med bymæssigt bebyggede kommuner, vil der i de fleste tilfælde kunne påregnes en vis stigning i administrationsudgifterne - i hvert fald set ud fra landkommunens tidligere udgiftsniveau. Eventuelle merudgifter må dog ses i lyset af, at det fra administrationens side vil være muligt at yde sognerådets medlemmer og kommunens beboere en bedre service end under de nuværende forhold.

4. Skitseforslag til ny kommuneinddeling.

Som nævnt er amtsundersøgelserne i første række sat i gang for at tilvejebringe et grundlag for drøftelser om sammenlægning af kommunerne til større og mere bæredygtige enheder, og til brug for forhandlingerne mellem kommunerne er hver undersøgelse ledsaget af et konkret skitseforslag til en ny kommuneinddeling for amtet.

a. Ved udarbejdelsen af disse skitseforslag er der for sognekommunernes og de mindre købstæders vedkommende stilet *mod enheder med normalt 5-6000 indbyggere,* men i områder, hvor de befolkningsmæssige og erhvervsmæssige forhold har gjort dét vanskeligt at nå denne størrelse, er det tilstræbt, at de kommunale enheder i hvert fald får et befolkningsgrundlag på 3-4000 indbyggere. For de større bysamfund og herunder særlig købstadbyernes vedkommende har det ved skitseringen af den nye kommuneinddeling - i overensstemmelse med konklusionen på »Vejle-undersøgelsen« - været målet at sikre gennemført en regulering af kommunegrænserne, således at *bysamfundet i kommunal henseende kommer til at danne en enhed*).*

Disse principper er søgt indarbejdet i skitseforslagene med videst muligt hensyn til de særlige forhold, der har gjort sig gældende i hvert enkelt amt. I et vist omfang har særlige geografiske, befolkningsmæssige og erhvervsmæssige forhold og de kommunale kontakter, der er etableret gennem samarbejdet mellem kommunerne, gjort en vis fravigelse fra princippet om kommunernes størrelse nødvendig og rimelig.

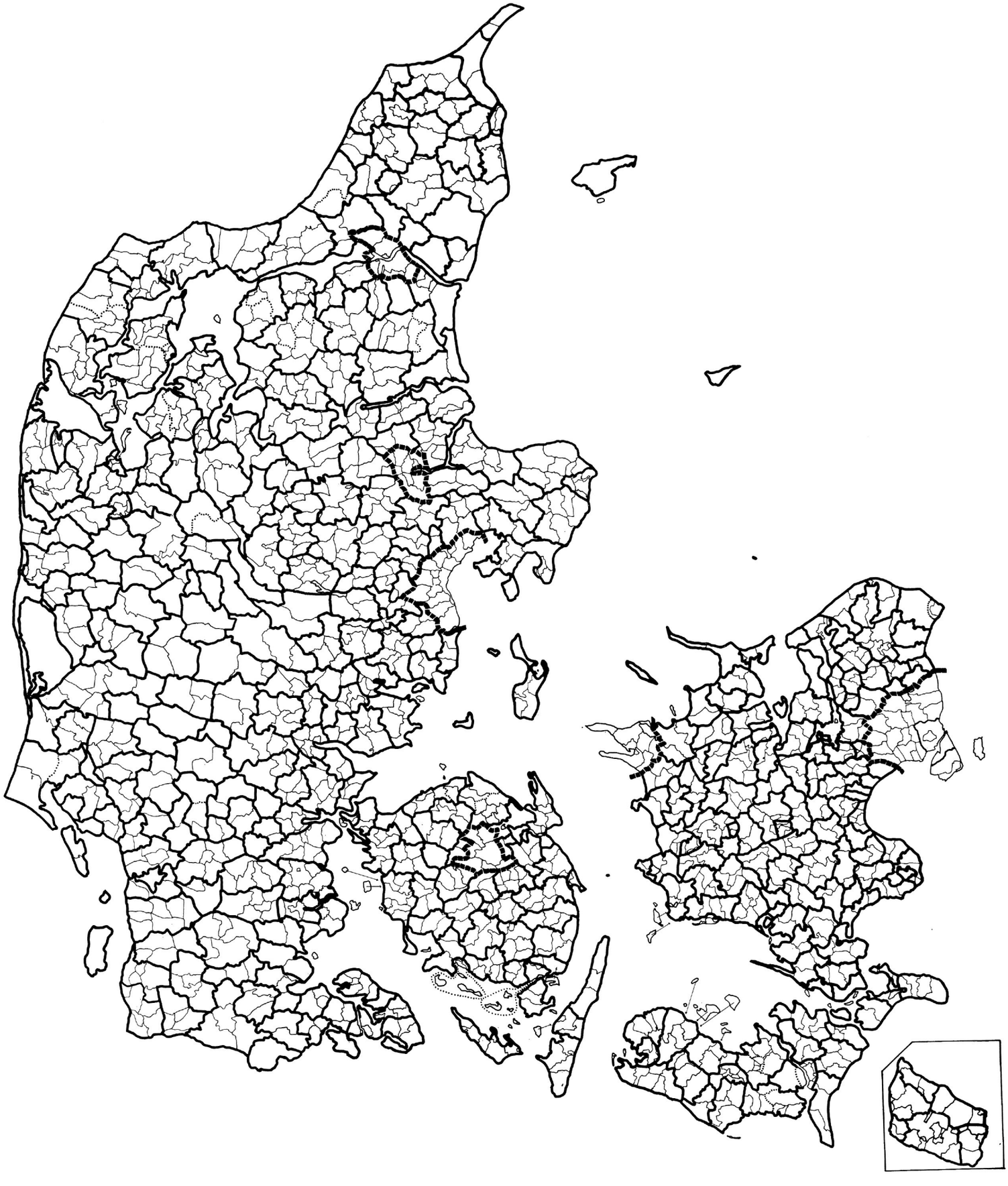
b. Der er i de enkelte amter ved skitseplanerne lagt megen vægt på at nå frem til nye kommuner, hvor *befolkningen i forvejen har kontakt med hinanden* — beskæftigelsesmæssigt, handelsmæssigt, kommunalt eller på anden måde - og til kommuner, der har et stabilt befolkningsgrundlag og et så alsidigt og bæredygtigt skattegrundlag som muligt. Dette er stort set nået overalt, hvor forholdene har gjort det muligt at samle kommunerne omkring et sognekommunalt bysamfund eller en mindre købstadby, hvor land og by og landbrugserhverv og byerhverv således har kunnet samles inden for samme enhed. Men på grund af bysamfundenes placering har det ikke været muligt overalt.

I det omfang det har været nødvendigt at skitsere rene landkommuner eller overvejende landbrugskommuner samlet inden for samme kommunale enhed, er det tilstræbt at give de

*) Det har som tidligere nævnt i en del amtsundersøgelser været vanskeligt at nå til enighed om dette udgangspunkt for skitseringen af den nye kommuneinddeling omkring købstæderne, og kommunallovskommissionens sekretariat har derfor undertiden i bemærkningerne til forslaget eller i et særligt skitseforslag måttet sikre, at dette synspunkt indgik i overvejelserne om den nye kommuneinddeling.

0

69



SKITSEFORSLAG TIL NY KOMMUNEINDDELING

IFØLGE AMTSUNDERSØGELSERNE

foreslåede kommuner et sådant befolkningsgrundlag, at de ville kunne modstå en eventuel reduktion i indbyggertallet i de kommende år. Bestræbelser i denne retning vanskeliggøres dog af det store areal, en sådan kommune ofte vil komme til at omfatte, og den ringere befolkningskontakt, der ofte vil være inden for sådanne større områder uden et bymæssigt centrum.

c. Der er som sagt lagt vægt på så vidt muligt at *bevare det etablerede samarbejde* mellem kommunerne inden for de nye enheder, men det er ikke lykkedes overalt, dels fordi en kommune kan have etableret samarbejde til forskellige sider, dels fordi et samarbejde mellem kommunerne kan gå på tværs af de almindelige befolkningsmæssige og erhvervsmæssige kontakter. Ved en vurdering af flere samarbejdsaftaler indbyrdes, er der lagt særlig vægt på at bevare et samarbejde inden for skolevæsen og et fællesskab om alderdomshjem.

d. Det er i øvrigt tilstræbt at søge de nuværende kommuner så vidt muligt *udelt optaget* i de nye kommunale enheder, men i enkelte tilfælde kan der i dag inden for bestående kommuner være så store befolkningsmæssige skel, at det er fundet rigtigt at skitsere en deling af kommunen.

Det er en del steder fundet hensigtsmæssigt at skitsere en sammenlægning af kommuner på tværs af *de amtskommunale grænser,* og dette har været særlig nærliggende, hvis der i forvejen er etableret et samarbejde mellem de pågældende kommuner. Det har dog undertiden været vanskeligt at opnå lokal tilslutning til en sådan skitsemæssig regulering af amtsgrænser.

Som grundlag for skitsering af en ny kommuneinddeling *omkring købstadbyerne* er der foretaget en særlig undersøgelse af hvert enkelt bysamfunds hidtidige udvikling og dets muligheder for udvikling i de kommende år, og efter en vurdering af den naturlige og rimelige udvikling og det forventede arealbehov hertil er der skitseret en regulering af grænserne, der vil kunne sikre, at bysamfundet samles i en kommune og i årene fremover vil kunne udvikle sig inden for én kommunes grænse. Forslagene til nye grænser omkring købstadbyerne indebærer i mange tilfælde en deling af de tilgrænsende sognekommuner. Det har ikke hermed været tanken at udelukke en sammenlægning af hele sognekommuner med købstadkommuner, men de skitsemæssigt angivne grænser skal i almindelighed kun betragtes som en markering af et fælles udviklingsproblem for de to kommuner, der vel i de fleste tilfælde mest rationelt vil kunne løses ved en total sammenlægning af kommunerne.

e. Skitseforslagene for de enkelte amter er samlet*) i *kortbilag Vil,* der således angiver landets fremtidige kommuneinddeling uden for hovedstaden, som den ville tage sig ud, hvis disse forslag blev lagt til grund for inddelingen.

Som det fremgår af kortbilaget - og som det i øvrigt tidligere er nævnt - er visse områder omkring landets større købstadbyer holdt uden for skitseforslagene med henblik på en afklaring af særegne problemer i disse områder. Det drejer sig - foruden hovedstadsområdet - om områderne omkring Århus, Odense, Aalborg, Randers og Kalundborg, og disse områder omfatter ialt 6 købstæder og 37 sognekommuner. Skitseforslagene omfatter herefter de resterende 80 købstæder, flækker m.m. og 1243 sognekommuner (1960 tal) eller ialt 1323 kommuner, der er foreslået reduceret til 407 nye kommuner. De nye kommuner er skitseret dannet ved sammenlægning af fra 2 til 9 kommuner, med en sammenlægning af 3-5 kommuner som det normale.

Størrelsen af de skitserede kommuner varierer en del for de enkelte områder i landet og inden for de enkelte amter særligt på grund af de forskellige befolkningsmæssige og erhvervsmæssige forhold, men også til en vis grad på grund af udprægede lokale interesser i ikke at få etableret for store kommuner.

Til belysning af det samlede resultat af skitseforslagene for de enkelte amter angives nedenfor det gennemsnitlige indbyggertal og areal for de typiske **) sammenlægningskommuner i hvert amt.

*) Det har været nødvendigt at foretage mindre korrektioner i det omfang skitseforslaget for et amt markerer en regulering af amtsgrænsen, som naboamtet ikke har ønsket at skitsere.

**) Oversigten omfatter ikke resultaterne af de første undersøgelser i Præstø og Ribe amter, der alene var begrænset til de sognekommunale inddelingsproblemer. Den nye Randers-undersøgelse, der er udarbejdet af amtet med henblik på kommunernes forhandlinger om sammenlægning, er derimod gengivet i oversigten.

De nye kommuners gennemsnitlige størrelse i de enkelte amter.

	Indbyggertal	Areal
Roskilde	4,000	50 km"
Frederiksborg	7.300	59 .
Holbæk	4.700	78 -
Sorø	4.600	86 -
Bornholm	6.050	110 -
Maribo	5.140	96 -
Svendborg	6.025	92 -
Odense	5.800	77 -
Assens	6.100	87 -
Vejle	7.000	143 -
Skanderborg	5.510	135 -
Århus	4.035	64 -
Randers	6.760	163 -
Aalborg	5.300	125 -
Hjørring	5.870	138 -
Thisted	8.500	164 -
Viborg	7.135	172 -
Ringkøbing	4.580	149 -
Haderslev	6.320	158 -
Aabenraa	4.580	98 -
Sønderborg	5.720	64 -
Tønder	5.290	185 -

Som det fremgår af oversigten har de skitserede kommuner i de enkelte amter i almindelighed et gennemsnitligt befolkningsgrundlag på de 5-6000 indbyggere, der har været udgangspunktet for skitseringen af de nye kommuner. Kommunerne på Sjælland - bortset fra Frederiksborg amt*) - er dog gennemgående noget mindre end i den øvrige del af landet. Det hænger til dels sammen med de bymæssige bebyggelsers placering og for Roskilde amts vedkommende den forventede befolkningsudvikling, der påregnes at ville forøge indbyggertallet i de nye kommuner væsentligt. I Sorø og Holbæk amter har flere af de frivillige kommunesammenlægninger i øvrigt peget mod større enheder end de skitserede.

De jyske kommuner er i dag arealmæssigt større end kommunerne på Øerne, og efter skitseforslaget vil de jyske kommuner fortsat være væsentligt større end de nye kommuner på Øerne. Flere af de skitserede kommuner i Jylland vil dække et område på 200 km² eller derover, og en del kommuner af denne størrelse er allerede etableret ved frivillige sammenlægninger. I flere jyske amter gælder i øvrigt også, at kommunerne frivilligt har sluttet sig sammen i endnu større enheder end forudsat i skitseforslagene. I Århus amt er de skitserede kommuner - såvel befolkningsmæssigt som arealmæssigt — mindre end i de øvrige jyske amter, men det hænger bl.a. sammen med den påregnede udvikling i amtet, der ventes at ville forøge befolkningsgrundlaget i flere af de skitserede kommuner.

*) I Frederiksborg amt er det indbyggertallet i omegnskommunerne og de større kommuner i nærheden af hovedstaden, der hæver gennemsnittet op over det normale.

/. Hvis skitseforslagene gennemføres i den foreliggende skikkelse, vil ca. 90 % af landets kommuner - mod ca. 12 % i dag - have et befolkningsgrundlag på 3000 indbyggere og derover. En del kommuner med et mindre befolkningsgrundlag er ø-kommuner (Endelave, Sejerø, Anholt, Manø o.s.v.) eller afsides beliggende kommuner, der ikke kan vente nogen særlig befolkningstilvækst, men flere af de øvrige kommuner med et mindre befolkningsgrundlag er inde i en udvikling, der vil bringe indbyggertallet op over - og i flere tilfælde endda væsentlig over - de 3000 indbyggere. Mere end halvdelen af de skitserede kommuner har over 5000 indbyggere, og en betydelig del af kommunerne med et mindre indbyggertal er for tiden inde i en befolkningsmæssig udvikling.

Der er som sagt kun tale om skitseforslag, der skal anvendes som grundlag for drøftelser i de enkelte amter og for forhandlinger mellem positivt interesserede kommuner, og i flere amter har diskussionerne om forslagene bragt nye tanker og ideer frem, der har gjort det rimeligt at revidere forslagene på enkelte punkter. Også de førte forhandlinger mellem kommunerne har i et vist omfang ændret kommuneinddelingen efter skitseforslagene, og disse forhandlinger har i regelen peget mod større enheder end de skitserede. De udarbejdede undersøgelser og skitseforslag har — som det vil blive omtalt nedenfor i kap. VII - i almindelighed været et udmærket grundlag for forhandlingerne i de enkelte amter, men flere amtsundersøgelser er først afsluttet så sent, at de endnu ikke har kunnet resultere i frivillige ændringer i kommuneinddelingen.

g. I de enkelte amtsundersøgelser er der gjort nærmere rede for de fordele, der vil være forbundet med en ændring af kommuneinddelingen efter de skitserede retningslinier, og i de fleste undersøgelser er der - på grundlag af en eller flere af de foreslåede nye kommuner - foretaget en gennemgang af de muligheder, som en sammenlægning af kommunerne vil give med henblik på tilrettelæggelsen af skolevæse-

net, forsorgen for de ældre, etablering af hjemmehjælp, husmoderafløsning, sundhedspleje etc, opbygning af en egentlig administration og ansættelse af teknisk assistance i kommunen etc. De økonomiske konsekvenser for kommunen og for befolkningen ved en sammenlægning er søgt belyst, og der er peget på kommunernes større muligheder for i fællesskab at fremme en erhvervsudvikling inden for de nye rammer.

*h. Enhver sammenlægning medjører en øko*nomisk udligning mellem de dårligst stillede og de bedst stillede kommuner inden for den nye enhed, og for hele landet vil sammenlægningerne medføre en vis udjævning i kommunernes økonomiske forhold og vilkår. Til illustration af en sådan udlignende virkning af kommunesammenlægning skal anføres, at de 78 sognekommuner på Fyn, der pr. 1. april 1966 blev lagt sammen til nye sognekommunale enheder, før sammenlægningen i 1963/64 havde beskatningsbrøker, der varierede fra 69 til 132, d.v.s. en spændvidde på 63, medens beskatningsbrøkerne i de 21 nye kommuner for det samme år ville have udgjort fra 79 til 110, d.v.s. en spændvidde på 31 eller ca. det halve. På samme måde vil en sammenlægning af købstæder og forstadskommuner betyde en væsentlig udjævning i kommunernes økonomiske forhold. En gennemgang af forholdene i 10 byområder*) spredt over hele landet viser, at beskatningsbrøkerne i de ialt 39 sognekommuner, der hører til byområderne, i 1963-64 varierede fra 78 til 147 og i købstæderne fra 90 til 118. En sammenlægning af disse kommuner til 10 nye bykommuner ville medføre beskatningsbrøker, der kun varierede fra 90 til 113.

*) Hillerød, Kalundborg, Rønne, Odense, Vejle, Silkeborg, Randers, Aalborg og Nr. Sundby, Esbjerg og Sønderborg.

KAPITEL VII

De frivillige kommunesammenlægninger

Allerede offentliggørelsen af sekretariatets første undersøgelse af kommuneinddelingen i Præstø amt resulterede i, at en række sognekommuner i amtet i løbet af vinteren 1960/61 indledte forhandlinger om sammenlægning af kommunerne, og denne interesse for kommunesammenlægning bredte sig - som det tidligere er nævnt - også til andre amter, herunder til amter, der ikke på daværende tidspunkt havde været genstand for nogen undersøgelse af kommuneinddelingen.

Pr. 1. april 1962 blev ialt 46 sognekommuner sammenlagt til 16 nye kommuner, og heraf blev alene i Præstø amt 24 sognekommuner sammenlagt til 8 nye kommuner. Efterhånden som amtsundersøgelserne blev afsluttet og offentliggjort, voksede interessen for kommunesammenlægning, og i perioden *fra 1. april 1962 til den 1. april 1966 gennemførtes sammenlægning af ialt 398 kommuner til 118 nye kommuner.* Langt den overvejende del af sammenlægningerne blev gennemført med virkning fra den 1. april 1966.

A. Lovgrundlaget for de frivillige sammenlægninger*).

De frivillige kommunesammenlægninger blev gennemført med hjemmel i reglerne i landkommunallovens kap. III, således som loven senest er ændret ved lov nr. 210 af 4. juni 1965.

1) En frivillig *sammenlægning af to eller flere sognekommuner* kan i henhold til lovens § 52 gennemføres, når sognekommunerne er enige om sammenlægningen og om vilkårene herfor, når vedkommende amtsråd giver sit samtykke, og indenrigsministeriet finder, at omstændighederne taler for sammenlægningen.

2) En frivillig *sammenlægning af en købstadkommune og en eller flere sognekommuner* kunne tidligere kun gennemføres i form af sognekommunernes indlemmelse i købstaden, men ved den i sommeren 1965 gennemførte ændring i landkommunalloven blev der åbnet mulighed for, at en sådan sammenlægning tillige kan ske på de såkaldte »Marstal-vilkår«.

a) En frivillig *indlemmelse* af en sognekommune i en købstadkommune kræver i henhold til lovens § 39, jfr. § 40, blot, at byrådet og sognerådet er enige om indlemmelsen og enige om vilkårene for denne, og at indenrigsministeren finder, at sagen bør nyde fremme. Amtsrådets godkendelse er ikke fornøden, og i tilfælde, hvor der ikke kan opnås enighed med amtsrådet om eventuel erstatning for afgivelsen af sognekommunen, afgør ministeren, om erstatning skal ydes og med hvilket beløb.

b) Ved loven af 4. juni 1965, der ændrede landkommunalloven, blev der åbnet mulighed for at sammenlægge en købstadkommune og en eller flere sognekommuner på *»Marstal-vilkår«.* I henhold til den nye regel i lovens § 52 a kan en sådan sammenlægning nu gennemføres, når der er enighed mellem byrådet, sognerådene og amtsrådet om sammenlægningen og om vilkårene herfor, og ministeren finder, at omstændighederne taler for sammenlægningen. »Marstalvilkår« betyder, at den nye kommune ligesom sognekommunerne deltager i det økonomiske fællesskab i amtskommunen, men i andre henseender normalt sidestilles med købstæderne.

Adgangen til sammenlægning af en købstadkommune og en eller flere sognekommuner på »Marstal-vilkår« må ses på baggrund af de vanskeligheder, der flere steder opstod under forhandlingerne om sammenlægning af sognekommuner med købstæder - ganske særligt med de mindre købstæder, hvor sognekommunernes samlede indbyggertal undertiden oversteg købstadens. Købstæderne var modstandere af en kommunesammenlægning, der medførte, at den

*) Der er foran i kap. V givet en samlet redegørelse for lovgrundlaget for ændringer i landetskommuneinddeling - herunder ændringer mod en eller flere kommuners ønsker.

Kortbilag VIII

KOMMUNESAMMENLÆGNINGER

1962-1966

nye kommune fik sognekommunal status, men enhver indlemmelse af en sognekommune i en købstadkommune betød på den anden side en begrænsning af amtskommunens område og dens beskatningsgrundlag og harmonerede i det hele dårligt med tanken om oprettelse af nye amtskommuner omfattende såvel sognekommuner som købstæder - jfr. »Fynsundersøgelsen«. Det blev derfor fundet rigtigt, at søge tilvejebragt mulighed for - som en overgangsordning indtil kommunalreformen kunne gennemføres i sin helhed - at etablere kommuner, der ligesom Marstal handelsplads indtager en mellemstilling mellem en købstadkommune og en sognekommune, og som ikke forringer amtskommunens beskatningsgrundlag m.v.

En sammenlægning af en købstadkommune og sognekommuner på »Marstal-vilkår« blev siden foretrukket anvendt i tilfælde, hvor købstadkommunen ved sammenlægningen fik løst alle eller i hvert fald de væsentligste forstadsproblemer, medens en indlemmelse af sognekommunen i købstaden i princippet kun blev godkendt i tilfælde, hvor der var tale om mindre sognekommuners sammenlægning med en købstadkommune, der ikke derved fik løst sine forstadsproblemer.

3) Landkommunalloven stiller ikke krav om *afstemning* blandt de kommunale vælgere for gennemførelse af frivillige kommunesammenlægninger *). Man må vel i almindelighed kunne gå ud fra, at kommunalbestyrelsen er bekendt med befolkningens indstilling, som igen afspejler sig i de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers stillingtagen til problemerne. Der er dog i ikke så få tilfælde afholdt beboermøder til orientering af befolkningen, og i enkelte tilfælde har der været afholdt en vejledende beboerafstemning.

B. De frivillige sammenlægninger - og de nye kommuner.

Som tidligere nævnt blev der i perioden 1. april 1962 til 1. april 1966 på frivillig basis gennemført sammenlægning af ialt 398 kommuner til 118 nye kommuner.

1) Af de 398 kommuner, der deltog i kommunesammenlægninger, var de 28 købstadkommuner, flækkekommuner m.m. og 370 sognekommuner. Af sognekommunerne blev 67 kommuner indlemmet i købstæder eller sammenlagt med købstæder på »Marstal-vilkår«, medens 303 sognekommuner blev sammenlagt indbyrdes til nye sognekommuner.

Kommunesammenlægningerne fordelte sig således på de enkelte perioder*):

a) Pr. 1. april 1962 blev 46 sognekommuner sammenlagt til 16 nye sognekommuner, og 1 sognekommune blev indlemmet i Marstal handelsplads **).
b) I perioden 1. april 1963 til 1. april 1965 blev 12 sognekommuner sammenlagt til 5 nye sognekommuner, og 5 sognekommuner blev indlemmet i 5 af landets købstæder.
c) Pr. 1. april 1966 blev:
   17 sognekommuner indlemmet i 13 købstæder,
   44 sognekommuner og 10 købstæder m.v. sammenlagt til 10 nye »Marstal-kommuner« og
   248 sognekommuner sammenlagt til 72 nye sognekommuner.

De enkelte kommunesammenlægninger er angivet i *bilag 13* og *bilag 14, og* sammenlægningerne er indtegnet på *kortbilag VIII.*

2) Som det fremgår af kortbilaget, var *kommunesammenlægningerne spredt over hele landet,* og kun i to amter - Bornholms og Tønder amter - gennemførtes ingen sammenlægninger. Antallet af sammenlægninger var større på øerne end i Jylland, og fordelingen efter sam-

De gennemførte kommunesammenlægninger.

	Jylland	Øerne
Indlemmelser	12	5
Marstal-sager	2	
Sognekommunale sammenlægninger	38	52
Ialt	52	66

*) Der skal afholdes afstemning i tilfælde af en deling af en sognekommune, jfr. lovens § 51.

*) Enkelte af de sammenlægninger, der blev gennemført pr. 1. april 1966, var en videreførelse af sammenlægninger gennemført i de foregående år.

**) Sammenlægningen af Marstal landsogns kommune med Marstal handelsplads hører strengt taget ikke med i omtalen af de frivillige sammenlægninger, da sammenlægningen gennemførtes ved tvang i henhold til landkommunallovens § 39, stk. 2, nr. 4 a, efter indstilling fra indlemmelsesnævnet. Sammenlægningen medtages her af hensyn til opgørelsen af kommunernes antal m.v.

***) Sammenlægningen af Marstal landsogns kommune med Marstal handelsplads er medregnet som »Marstal-sag«.

menlægningens art (indlemmelse, Marstalsager., sognekommunal sammenlægning) var også forskellig i de to hovedområder i landet, som nedenstående oversigt viser.

Af de 398 kommuner, der var partnere i kommunesammenlægninger, var de 147 kommuner jyske kommuner - det svarer til knap en femtedel af samtlige jyske kommuner - medens de 251 kommuner var kommuner på Øerne,, svarende til næsten halvdelen af Øernes samlede kommunetal*).

I Sorø og Præstø amter deltog over halvdelen af de i 1960 eksisterende kommuner i en kommunesammenlægning, medens mere end tre fjerdedele af sognekommunerne på Fyn var partnere i kommunesammenlægninger.

3) Sammenlægningerne medførte *en reduktion af antallet af kommuner* på 280 kommuner. Antallet af sognekommuner og egentlige købstæder formindskedes, som det fremgår af nedenstående opstilling, der viser fordelingen på de enkelte kommunetyper i 1960 og 1966.

Antal kommuner 1960 og 1966.

	1960	1966
1. Hovedstaden (København, Frederiksberg og Gentofte)	3	3
2. Købstæder (herunder de sønderjyske flækker)	85	75
3. Marstal-kommuner	1	11
4. Sognekommuner	1.299	1019
lait	1.388	1.108

Reduktionen i kommuneantallet var forskelligt i de enkelte amter. I to amter, Bornholm og Tønder, skete der som nævnt ingen kommunesammenlægninger og derved ingen reduktion i antallet af kommuner. I Sorø og Præstø amter blev antallet af kommuner reduceret med godt en trediedel af kommunerne, henholdsvis med 29 og 31 kommuner, men størst blev reduktionen på Fyn, hvor de ialt 176 kommuner reduceredes til 84 kommuner og således mere end halveredes.

4) Det var *overvejende små kommuner,* der deltog i kommunesammenlægninger. For sognekommunernes vedkommende havde ca. 45 % af de 370 sognekommuner, der var partnere i sammenlægningerne, under 1000 indbyggere, og 40 % af kommunerne mellem 1000 og 2000 indbyggere. For købstædernes vedkommende havde 9 af de 10 købstæder m.v., der var partnere i de nye »Marstal-kommuner«, mindre end 5000 indbyggere — kun Hillerød købstadkommune havde et større indbyggertal. De købstæder, der fik indlemmet sognekommuner, var derimod af vidt forskellig størrelse, varierende fra Ebeltoft købstadkommune (ca. 2500 indbyggere) til Fredericia købstadkommune (ca. 31.500 indbyggere). Ingen af de 10 største købstadkommuner fik gennemført indlemmelser af hele sognekommuner i perioden 1962-1966.

5) Ved indlemmelserne og sammenlægningerne blev resultatet naturligt, at *antallet af større kommuner forøgedes,* og de små kommuners andel af de samlede kommunetal reduceredes. I nedenstående oversigt er antallet af kommuner fordelt efter størrelse i 1960 og efter sammenlægningerne pr. 1. april 1966 - beregnet på grundlag af folketallet pr. 1. juli 1965. Kommunerne i hovedstadsområdet*) er holdt uden for opstillingen.

Kommunerne fordelt efter størrelse i 1960 og 1966

	Købstæder		» Marstal-kommuner «		Sognekommuner	
	1960	1966	1960	1966	1960	1966
Over 5.000 indb.	54	55		7	27	64
2.000 - 5.000 -	20	15		4	243	265
1.000-2.000 -	10	4	1		539	375
Under 1000 -	1	1			468	293
Ialt	85	75	1	11	1.277	997

a. Som det kan ses af oversigten, blev antallet af *sognekommuner og »Marstal-kommuner«* med over 5000 indbyggere mere end fordoblet i løbet af disse år. Det skyldtes overvejende de gennemførte kommunesammenlægninger - men for enkelte kommuners vedkommende skyldtes det dog stigende indbyggertal inden for de bestående kommunegrænser. Ikke alle de nye kommuner nåede dog op på denne størrelse. Som det fremgår af nedenstående oversigt over størrelsen af de nye sognekommuner og de nye

*) Der er her set bort fra kommunerne inden for det storkøbenhavnske område.

*) Det er kommunerne i Københavns amt samt de kommuner i Frederiksborg amtsrådskreds, der har omegnskommunestatus.

»Marstal-kommuner«, havde over halvdelen af de nye kommuner under 5000 indbyggere og endog 43 kommuner under 4000 indbyggere.

De nye kommuners størrelse

	1962-65	1966
Under 3000 indbyggere	10	12
3000 4000	4	17
4000 5000	2	16
Over 5000	3	37
lait	19	82

Af de kommuner, der dannedes pr. 1. april 1966, var der relativt flere større kommuner end ved de foregående års sammenlægninger. Gennemsnitsstørrelsen for de i perioden 1962-65 etablerede storkommuner var ca. 3450 indbyggere mod gennemsnitligt ca. 5200 indbyggere**) i de kommuner, der dannedes pr. 1. april 1966.

De største nye sognekommuner og »Marstal-kommuner« fik følgende befolkningsgrundlag og areal:

De største kommunesammenlæ gninger i 1966.

	Indbyggertal	km²
1. Hillerød (M)	20.871	59
2. Assens (M)	11.271	141
3. Kerteminde (M)	10.425	133
4. Otterup	10.211	168
5. Haslev	9.768	109
6. Egvad	9.699	377
7. Søndersø	9.555	181
8. Sindal	9.183	241
9. Give	8.661	267
10. Skælskør (M)	8.301	127
11. Nørre Djurs	8.259	237
12. Brovst	8.243	205

Den nye Hillerød kommune dannedes ved sammenlægning af 3 kommuner, og den nye Haslev kommune ved sammenlægning af 4 kommuner. Brovst og Give kommuner blev sammenlagt af 5 kommuner, og de øvrige 8 kommuner blev dannet ved sammenlægning af 7 eller flere kommuner.

*) De etapevis gennemførte kommunesammenlægninger er kun medregnet én gang - i deres endelige skikkelse.

**) Exclusive den nye Hillerød kommune.

En væsentlig del af de nye kommuner, der i dag ikke har 4000 indbyggere, kan dog forventes at ville få et større befolkningsgrundlag i de kommende år, enten fordi kommunernes indbyggerantal er voksende, eller fordi kommunesammenlægningen ikke kan anses for den endelige løsning. For 35 af de 43 kommuner med under 4000 indbyggere har de udarbejdede skitseforslag til en ny kommuneinddeling således foreslået yderligere en eller flere kommuner som partnere i sammenlægningen, men da der ikke kunne opnås enighed mellem samtlige kommuner, blev kommunesammenlægningen i første omgang kun gennemført blandt de kommuner, der kunne tilslutte sig sammenlægningstanken.

b. De *gennemførte indlemmelser i købstæderne* har kun i beskedent omfang kunnet løse kommuneinddelingsproblemerne omkring de pågældende byer. For de ialt 17 købstæder*), der fik indlemmet en eller flere sognekommuner, kan inddelingsproblemerne således kun siges at være løst for 2 købstæder. De øvrige 15 købstæder har enten stadig forstadsbebyggelse i en eller flere af de omliggende kommuner, eller købstaden kan påregne af andre grunde at skulle indgå som partner i en større kommunesammenlægning i området.

De 21 sognekommuner, der blev indlemmet i købstæderne, havde på de respektive indlemmelsestidspunkter et samlet indbyggertal på 16.955 indbyggere. Der var for størstedelens vedkommende tale om mindre sognekommuner - 14 af de 21 sognekommuner havde således under 1000 indbyggere, og 6 kommuner havde mellem 1000 og 1500 indbyggere. Der var i vidt omfang tale om kommuner, der foretrak sammenlægning med købstaden frem for sammenlægning til anden side, eller om kommuner, der takket være naboforholdet til købstaden kunne påregne en kraftig byudvikling i de kommende år, som ville belaste det beskedne befolknings- og beskatningsgrundlag med uforholdsmæssigt store investeringer.

Etableringen af de nye »Marstal-kommuner« var i langt højere grad end indlemmelserne egnet til at fremme en endelig inddeling i området. Af de 10 nye »Marstal-kommuner« kunne de 8 anses for den endelige løsning af kommuneinddelingen.

De 10 købstæder, der indgik i de nye »Marstal-kommuner« havde pr. 1. juli 1965 et sam-

*) Exclusive indlemmelsen i Marstal handelsplads.

let indbyggertal på 39.731 indbyggere, og de købstæder, der blev inddraget i det amtskommunale fællesskab, havde således tilsammen et større befolkningsgrundlag end de 21 sognekommuner, der via indlemmelse i købstæder blev unddraget amtskommunernes beskatning m.v.

6) En del kommune sammenlægninger, der var vedtaget af kommunalbestyrelserne, *kunne ikke gennemføres.* Der er eksempler på, at amtsråd har afslået et andragende om sammenlægning af to eller flere kommuner, enten fordi kommunerne efter rådets opfattelse ikke ville udgøre en hensigtsmæssig enhed, eller fordi en eller flere andre kommuner - herunder også købstadkommuner - burde inddrages i sammenlægningsovervej eiserne. Der er endvidere eksempler på, at en sammenlægning af sognekommuner på tværs af grænsen mellem to amter ikke kunne gennemføres, fordi der ikke mellem amtsrådene kunne opnås den fornødne enighed om regulering af amtsgrænsen.

I 3 tilfælde mente indenrigsministeriet ikke at burde fremme en sammenlægning af sognekommuner, hvor amtsrådets godkendelse af kommunesammenlægningen forelå. Det drejede sig om sammenlægningerne af Herfølge og Sædder sognekommuner i Præstø amt, Dronningborg og Gimming-Lem sognekommuner i Randers amt og Fraugde og Allerup-Davinde sognekommuner i Odense amt. I alle 3 tilfælde var der tale om sammenlægning af kommuner, der grænser op til en købstadkommune, og hvor ministeriet fandt det rigtigt at lade de ønskede sammenlægninger afvente en afklaring af den tilgrænsende købstadkommunes forhold. En gennemførelse af de pågældende kommunesammenlægninger kunne efter ministeriets skøn have vanskeliggjort mulighederne for en hensigtsmæssig kommuneinddeling i byområdet.

C. Vilkårene for gennemførelse af de frivillige kommunesammenlægninger.

Forhandlingerne om de nu gennemførte kommunesammenlægninger indledtes i regelen med et fællesmøde mellem vedkommende kommunalbestyrelser, hvor fordele og ulemper ved en eventuel sammenlægning blev belyst. Hvis der på mødet kunne spores en vis stemning for at arbejde videre med spørgsmålet, resulterede mødet gerne i en opfordring til de deltagende kommunalbestyrelser om at udpege et antal medlemmer til et arbejdsudvalg, der fik til opgave at undersøge de lokale problemer i forbindelse med en eventuel sammenlægning og at udarbejde et udkast til vilkår for sammenlægningen. Når der i arbejdsudvalget opnåedes enighed om et vilkårsudkast, blev udkastet forelagt de enkelte kommunalbestyrelser til godkendelse, og først på dette tidspunkt traf kommunerne den egentlige afgørelse om kommunesammenlægningens gennemførelse og vilkårene herfor.

I vilkårene blev der taget stilling til en række forhold af afgørende betydning for etableringen af den nye kommune og dens funktioner i det første år efter sammenlægningen. Det drejede sig om den nye kommunes navn, beskatningsforholdene i det første år efter sammenlægningen, fremgangsmåden for vedtagelsen af første års budget, kommunens administration, herunder indplaceringen af tjenestemændene og de øvrige ansatte i de tidligere kommuner, tilrettelæggelsen af skolevæsenet, den sociale forsorg m.m., medlemstallet i den nye kommunalbestyrelse etc., og alle disse forhold skulle afklares i enighed mellem kommunalbestyrelserne inden sammenlægningen. I *bilag 15 er* der til belysning af disse forhold gengivet et sæt vilkår for en af de pr. 1. april 1966 gennemførte kommunesammenlægninger.

På baggrund af de hidtil gennemførte kommunesammenlægninger er det muligt at give et vist indtryk af den fremgangsmåde, der normalt har været fulgt ved tilrettelæggelsen af kommunesammenlægningerne.

1) Til forberedelsen af den nye kommune blev der normalt nedsat et særligt *fællesudvalg* af repræsentanter for de bestående kommuner. Udvalget blev ikke sammensat forholdsmæssigt efter kommunernes størrelse, men bestod som regel blot af to eller tre repræsentanter for hver af de deltagende kommuner. Fællesudvalget havde en række mere praktisk betonede opgaver, men fik iøvrigt i vilkårene tillagt visse funktioner. Udvalget skulle således udarbejde udkast til budget for den nye kommunes første regnskabsår, forberede kommunevalget og optræde som valgbestyrelse etc.

2) Den nye kommunes *navn* blev i regelen fastsat efter det i forvejen bedst kendte navn i det område, den nye kommune dækkede, og det har i almindelighed været uden betydning, om

dette navn i forvejen var anvendt af en af deltagerne i sammenlægningen. Det blev hyppigt navnet på den by, der ville blive centrum for den fremtidige kommune (Brovst, Haslev, Hadsten, Give) eller den ø eller landsdel, hvor kommunen ligger (Samsø, Stevns, Vest-Ærø, Nørre Djurs) eller et særligt historisk sted inden for kommunens område (Vallø, Tranekjær, Holsteinborg, Gammel Estrup). Der blev dog ved enkelte sammenlægninger anvendt stednavne, som ikke forekom særlig kendte, men som tilsyneladende var neutrale i forhold til de deltagende kommuners navne (Fladså, Boestofte, Hashøj m.m.).

3) Ved kommunesammenlægningen skal der tages stilling til den nye kommunes *beskatningsforhold* for det første år efter sammenlægningen - for de øvrige år er fastsættelsen af beskatningsforholdene overladt til den nye kommunalbestyrelse.

a. For *grundbeskatningens* vedkommende blev der i de fleste vilkår fastsat en bestemt grundskyldpromille, som skulle være gældende for dette år, men for de sammenlægninger, der trådte i kraft den 1. april 1966 - hvor grundbeskatningen det første skatteår efter sammenlægningen skulle fastsættes på grundlag af grundværdierne efter 13. almindelige vurdering, som ikke var kendt på tidspunktet for vilkårenes fastsættelse - blev der i regelen taget forbehold over for en forhøjelse af beskatningsgrundlaget, således at grundskyldpromillen skulle nedsættes i forhold til en eventuel vurderingsforhøjelse. I enkelte tilfælde angav vilkårene, at kommunerne var blevet enige om at udskrive et bestemt provenu i grundbeskatning i det første år eller havde stilet mod et bestemt »ligningsforhold«, medens andre vilkår overlod grundskyldpromillens fastsættelse til fællesudvalget.

b. For *bygningsskatterne,* der er fikseret på de enkelte ejendomme og under afvikling, blev det i de fleste vilkår fastsat, at opkrævningen af disse skatter ikke skulle berøres af sammenlægningen, men som hidtil ske med den i den hidtidige kommune gældende promille og med de fradrag m.m., der var fastsat i denne kommune. I en del sammenlægningsvilkår ønskede man dog af administrative grunde og for at opnå en helt ensartet beskatning i den nye kommune at standardisere bygningsskatterne i kommunen. Der blev derfor fastsat et fælles fradrag og en fælles promille for beskatningen af de faste ejendomme i den nye kommune, men ved fastsættelsen af fradrag og promille stilede man efter, at provenuet af bygningsskatterne i den nye kommune i hvert fald ikke oversteg provenuet i de hidtidige kommuner tilsammen.

c. For *indkomstbeskatningens* vedkommende blev der i vilkårene truffet bestemmelse om personfradragenes størrelse i det første skatteår efter kommunesammenlægningen. Selve beskatningsprocenten kunne først fastlægges efter budgettets vedtagelse.

d. Tilrettelæggelsen af en fælles beskatning i en ny kommune har ikke kunnet undgå at betyde en ændring i beskatningsforholdene i en eller flere af de tidligere kommuner, og i mange tilfælde var der tale om meget betydelige ændringer i forhold til den hidtidige beskatning i kommunen. Det har flere steder været drøftet at indføre overgangsregler i sammenlægningsvilkårene, således at beskatningen i de enkelte områder gradvist nærmede sig fællesbeskatningen. Da en forskel i beskatningen i mange tilfælde dækker over en tilsvarende forskel i de goder, der tilføres det nye fællesskab, og der har været en udpræget interesse i at søge den nye enhed etableret så hurtigt som muligt og ikke indføre eller opretholde særordninger for de hidtidige kommuners områder, blev der kun i meget få vilkår optaget overgangsregler for beskatningen. For de 357 sognekommuner og købstæder, der har deltaget i de sognekommunale sammenlægninger og i »Marstal-sammenlægningerne« er der kun indført overgangsregler for ialt 6 kommuner.

4) Tilrettelæggelsen af den nye kommunes *administration* blev et af de forhold, der undertiden gav anledning til vanskelige problemer, fordi der ved administrationskontorets placering ofte ligger en vis tilkendegivelse om det fremtidige centrum for kommunens virke, og fordi der med selve administrationens opbygning indgår menneskelige hensyn til personalet i de hidtidige kommuner, hvis arbejdsvilkår og selvstændige stilling ændres afgørende ved sammenlægningen. Det lykkedes i de fleste tilfælde at opnå enighed om kommunekontorets placering etc., og kun få kommunesammenlægninger har måttet opgives af denne grund. I en del tilfælde blev der opnået enighed om - eventuelt i en overgangsperiode - at bevare de hidtidige kommunekontorer som en art »filialkontorer« med en eller to ugentlige ekspeditionsdage. For det

kommunalt ansatte personale var der i sammenlægningsvilkårene givet sikkerhed for, at der ikke skete nogen forringelse af de pågældendes lønmæssige placering, og i det langt overvejende antal tilfælde lykkedes det at sikre de ansatte tilfredsstillende arbejdsvilkår inden for den nye kommunes administration. Kun i yderst få tilfælde har tjenestemænd i forbindelse med sammenlægninger begæret sig afskediget på ventepenge.

5) I en del sammenlægningsvilkår var optaget særlige bestemmelser om *varetagelsen af de kommunale opgaver* inden for den nye kommunes grænser — om bygning af en ny skole eller nyt alderdomshjem, bevarelse af en bestående skole etc. - men disse særegne aftaler var i almindelighed søgt formuleret på en sådan måde, at der ikke blev lagt for snærende bånd på den nye kommunalbestyrelse. I det omfang, der ikke i vilkårene er optaget sådanne særaftaler, er det helt overladt til den nye kommunalbestyrelse at tilrettelægge løsningen af de kommunale opgaver, men kommunalbestyrelsen kan i et vist omfang være bundet af aftaler indgået af de hidtidige kommuner, og i sammenlægningsvilkårene kan der være sikret visse personer, f.eks. skoleelever, ret til fortsat at benytte andre kommuners institutioner.

6) Ved fastsættelsen af den nye kommunes *medlemstal* blev der i regelen taget et afgørende hensyn til kommunens befolkningsmæssige størrelse og geografiske udstrækning. Det har været målet at skabe et handledygtigt organ for den nye kommune, men samtidig tage hensyn til, at de forskellige befolkningsgrupper og områder i kommunen så vidt muligt kunne opnå repræsentation i kommunalbestyrelsen. I de fleste sognekommunale sammenlægninger med 5-6000 indbyggere blev medlemstallet i den nye kommunalbestyrelse fastsat til 13 eller 15.

I et par tilfælde, hvor det kunne forudses, at et ø-samfund eller et andet isoleret område med til en vis grad særegne problemer ikke havde store muligheder for en direkte repræsentation i kommunalbestyrelsen for den nye kommune, blev der i sammenlægningsvilkårene optaget en bestemmelse, der pålagde den nye kommunalbestyrelse at oprette et særligt udvalg - et ø-udvalg - med repræsentanter for det pågældende område. Det bliver dette udvalgs opgave over for kommunalbestyrelsen at udtale *sig* om eller afgive indstilling i sager, der særlig vedrører det pågældende område.

7) Kommunesammenlægninger og andre ændringer i den kommunale inddeling skal i almindelighed træde i kraft fra en 1. april. Der holdes *nyvalg* til den nye kommunalbestyrelse på den dag, indenrigsministeren har fastsat for afholdelse af ordinært valg - eller hvis sammenlægningen gennemføres midt i en valgperiode - på den dag i marts måned, som fastsættes som valgdag. Hvis der er tale om sammenlægning af en mindre kommune med en større kommune midt i en valgperiode, er valg dog i enkelte tilfælde undladt, mod at kommunalbestyrelsen i den større kommune suppleres med et par medlemmer fra kommunalbestyrelsen i den mindre kommune.

8) Ved sammenlægning af sognekommuner *på tværs af amtsgrænserne* skal der ske en regulering af amtsgrænsen, og i denne forbindelse opstår særlige problemer om overgang af de amtskommunale opgaver (sygehusvæsen, vejopgaver, jordemodervæsen etc.) og om eventuel udredelse af erstatning fra den ene amtskommune til den anden. Der blev kun i 5 tilfælde gennemført kommunesammenlægninger på tværs af grænsen mellem to amtskommuner, og i 2 af disse tilfælde blev der - på grundlag af en opgørelse over indtægter og udgifter for det pågældende område - mellem amtsrådene aftalt en erstatning, der skulle udredes til den afgivende amtskommune. Erstatningerne blev fastsat som en løbende erstatning over et vist åremål, således at erstatningsudredelsen ophører, hvis der inden periodens udløb gennemføres en almindelig kommunalreform*).

9) Ved sammenlægning af købstæder og sognekommuner på »*Marstal-vilkår*« inddrages købstaden under det amtskommunale fællesskab, og de sekundærkommunale opgaver, der hidtil er varetaget af købstadkommunen, overgår nu til amtskommunen. Af købstadens ejendomme svares til gengæld grundskyld til amts-

*) For regulering af grænsen mellem Skanderborg og Viborg amtskommune ved Hammel kommune udredes til sidstnævnte amtskommune en erstatning på 35.000 kr. årligt i 14 år, medens Ribe amtskommune skal udrede en erstatning på 15.000 kr. årligt i 6 år til Ringkøbing amtskommune for grænsereguleringen ved Ølgod kommune.

kommunen, men ikke ejendomsskyld *), og ved fordelingen af bidraget til amtsfonden mellem de enkelte kommuner i amtsrådskredsen indgår grundværdierne og de ansatte indkomster i købstaden i fordelingen.

Der blev i hver enkelt Marstal-sag foretaget en opgørelse over de indtægter og udgifter, der for amtskommunen var forbundet med købstadens inddragelse under fællesskabet, og disse opgørelser har - på grund af amtsbeskatningens overvejende vægt på grundværdierne - næsten alle vist, at det for amtskommunen var en økonomisk belastning at overtage opgaverne for købstaden. I *bilag 16* vises en sådan opgørelse over indtægter og udgifter ved inddragelse af en købstadkommune under amtskommunen. Der blev dog ikke i noget tilfælde krævet erstatning fra amtskommunens side, men i Hillerød-sammenlægningen, hvor amtskommunens tab nærmede sig 1 mill. kr. årligt, blev der truffet den særaftale, at den nye kommune skulle udrede et ekstra bidrag til amtsfonden, hvis der for det tidligere købstadområde ved den almindelige amtsbeskatning ikke betaltes et beløb, som svarede til den gennemsnitlige skatteudskrivning pr. indbygger i amtsrådskredsen.

I forbindelse med overtagelsen af de sekundærkommunale opgaver har amtskommunen i regelen overtaget de aktiver og passiver, der knytter sig til disse opgaver. Det drejer sig om købstadens sygehus eller dens andel i sygehuset, lægeboliger, jordemoderboliger etc., og eventuelle lån, der er optaget til finansiering af disse aktiver, følger aktivet. For vejanlæggenes vedkommende blev det dog i regelen aftalt, at købstaden, eller rettere den nye kommune, er vejbestyrelse for de gennemgående veje gennem selve byen. Selv i tilfælde, hvor værdierne af de forskellige institutioner ikke svarede til amtskommunens almindelige formue pr. indbygger, eller hvor købstaden overhovedet ingen aktiver havde af denne karakter, er der ikke i noget tilfælde krævet erstatning eller en »indtrædelsesgodtgørelse« fra amtskommunens side.

10) Ved *indlemmelse af en sognekommune i en købstadkommune* sker der på samme måde en overgang af skattegrundlag og opgaver, men i dette tilfælde fra amtskommunen til købstaden. Da hovedparten af indlemmelserne har drejet sig om rene landkommuner, har amtskommunerne - som følge af amtsbeskatningens overvejende vægt på grundværdierne - i regelen haft større indtægter end udgifter fra disse områder, og der blev derfor i en del tilfælde rejst krav om erstatning over for købstaden fra amtsrådets side. Det er i regelen lykkedes at opnå enighed mellem amtsråd og byråd om en eventuel erstatning, men i et enkelt tilfælde har problemet - i henhold til bestemmelsen i landkommunallovens § 40, stk. 2 - været indbragt for indenrigsministeriet. Ministeren fandt imidlertid ikke, at lovens betingelser for udredelse af erstatning til amtskommunen var opfyldt i det pågældende tilfælde*).

*) Ejendomsskylden er en skat under afvikling, og det blev ikke fundet rigtigt at pålægge købstadens ejendomme helt nye bygningsskatter.

D. Sammenlægningernes indflydelse på de kommunale va'g.

Selvom kommunerne gennemgående har fastsat et relativt stort medlemstal for den nye kommunalbestyrelse, kan det ikke undgås, at kommunesammenlægningerne - såvel de egentlige sammenlægninger som indlemmelserne - medfører en reduktion i det samlede antal af kommunalbestyrelsesmedlemmer, og selvom kommunerne ved fastsættelse af medlemstallet har søgt at tage hensyn til de enkelte områders mulighed for repræsentation, er det vanskeligt at sikre, at de tidligere kommuner nu også opnår repræsentation i den nye kommunalbestyrelse.

1) Ved sammenlægningen af de ialt 398 kommuner til de 118 nye enheder blev antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer reduceret fra 3196 medlemmer i de hidtidige kommuner til 1604 medlemmer i de nye kommuner. Der er således i disse kommuner sket en halvering af medlemstallet i kommunalbestyrelserne. De første sammenlægninger, der gennemførtes i 1962, reducerede det samlede antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, der blev valgt den 6. marts 1962, med 138 medlemmer, medens kommunesammenlægningerne i den øvrige del af perioden reducerede antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer, der blev valgt ved kommunevalget den 8. marts 1966, med yderligere 1454 medlemmer.

*) Det drejede sig om indlemmelsen af Vejlby og Ullerup kommuner i Fredericia købstadkommune, hvor Vejle amtsråd havde opgjort det årlige tab til godt 110.000 kr. Der forelå nogen tvivl om tabets rette størrelse - om det var 50.000 kr. eller de 110.000 kr. - men ministeren fandt i alle tilfælde ikke, at Vejle amtskommunes økonomiske behov blev »væsentligt forringet« ved indlemmelsen.

Nedenstående oversigt viser antallet af medlemmer i de nye 118 kommunalbestyrelser i forhold til medlemstallet i de tidligere 398 kommunalbestyrelser:

Kommunalbestyrelsernes medlemstal i sammenlægningskommunerne

	Hidtidige kommuner	Nye kommuner	
Indlemmelser. . . .	374	260	114
Marstal-kommuner	449	156	293
Sognekommunale sammenlægninger .	2.373	1.188	1.185
lait	3.196	1.604	1.592

2) Reduktionen i medlemstallet er naturligt størst, hvor den nye kommune dannes ved sammenlægning af flere kommuner, og særlig ved sammenlægning af en række mindre kommuner. Da »Marstal-kommunerne« for hovedpartens vedkommende er sammenlægninger af denne karakter, har reduktionen i medlemstallet været størst for disse kommuner. De sognekommunale sammenlægninger har medført en relativt mindre reduktion i medlemstallet, men da en del af disse sammenlægninger, som tidligere nævnt, kun betragtes som 1. etape-sammenlægninger, vil den endelige reduktion i medlemstallet blive større end angivet i oversigten. På samme måde vil de yderligere indlemmelser eller sammenlægninger med købstæderne, der er nødvendige for at opnå den endelige løsning på inddelingsproblemerne omkring byerne, reducere medlemstallet relativt mere, end oversigten viser. Alt i alt synes resultatet af kommunesammenlægningerne at pege mod mere end en halvering af det nuværende medlemstal i kommunalbestyrelserne.

3) Det vil overvejende blive sognekommunerne og herunder særlig de mindre sognekommuner, der kan forudse den relativt største nedgang i antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer, men det er også disse kommuner, der har valgt den overvejende del af kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Ved kommunevalget i 1962 valgtes ialt 11.414 medlemmer til de kommunale råd (excl. amtsrådene), og dette medlemstal fordelte sig således på de enkelte kommunegrupper:

Kommunalbestyrelsesmedlemmer (excl. amtsrad) ved kommunevalget i 1962.

	Antal kommunalbestyrelses-medlemmer	Antal kommunale vælgere pr. medlem
Kommunerne i hovedstadsområdet*)	308	2.958
Købstadkommunerne .	1.184	688
Sognekommunerne .. .	9.922	127
Ialt	11.414	262

Som det fremgår af tabellen, valgte sognekommunerne gennemsnitlig 1 kommunalbestyrelsesmedlem pr. 127 kommunale vælgere, men i de mindste sognekommuner, d.v.s. kommuner med under 1000 indbyggere, er antallet af vælgere pr. valgt sognerådsmedlem endnu mindre. Det har overvejende været de små sognekommuner, der har været partnere i de hidtil gennemførte kommunesammenlægninger.

4) Pr. 1. april 1962 gennemførtes som tidligere nævnt sammenlægning af ialt 46 sognekommuner**) til 16 nye sognekommuner. Ved kommunevalget den 6. marts 1962, hvor de kommunale vælgere i de 46 kommuner stemte til 16 nye kommunalbestyrelser, blev det antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, der hidrørte fra de små kommuner med under 1000 indb., reduceret med 92, men de små kommuner opnåede dog den repræsentation i de nye kommunalbestyrelser, som deres andel af de kommunale vælgere berettigede til, jfr. nedenstående tabel:

Kommunevalget i de sammenlagte kommuner i 1958 og 1962.

Kommuner	1958		1962	
	Antal mandater	Kommunale vælgere pr. mandat	Antal mandater	Kommunale vælgere pr. mandat
Under 1.000 indb.	151	99	59	254
1.000-2.000 -	153	172	104	225
Over 2.000	38	353	41	327
Ialt.	342	151	204	254

Af de 46 hidtidige kommuner opnåede de 45 at blive repræsenteret i de nye kommunalbesty-

*) Københavns og Frederiksberg kommuner samt kommunerne i Københavns amtsrådskreds.

**) 23 af de 46 kommuner havde under 1.000 indbyggere, og kun 4 kommuner over 2.000 indbyggere.

reiser - selv de 6 kommuner med under 500 indbyggere opnåede repræsentation. Kun een kommune - Gestelev kommune med 537 indbyggere, der blev sammenlagt med Ringe kommune - blev ikke repræsenteret i det nye sognerråd, skønt medlemstallet i sognerådet ellers var fastsat således, at det ved en geografisk fordeling af stemmerne havde givet den mindre kommune i hvert fald et mandat.

De gennemførte kommunesammenlægninger resulterede tilsyneladende ikke i en svigtende interesse hos vælgerne ved kommunevalget. Stemmeprocenten i de pågældende kommuner var 79,6 *% i 1962 i* forhold til 77,7 % i landets øvrige sognekommuner, og 74,4 % i landet som helhed. Set i forhold til kommunevalget i 1958 faldt stemmeprocenten i de 46 kommuner ganske vist med 1,6 %, men det svarede nøjagtig til nedgangen i stemmeprocenten i landets sognekommuner under ét, hvor procenten faldt fra 79,3 i 1958 til 77,7 i 1962. Den personlige stemmeafgivning steg i de 46 kommuner fra 85,3 % af de afgivne stemmer i 1958 til 87,2 % i 1962, men også dette svarede stort set til den stigning i den personlige stemmeafgivning, der kunne registreres i landets øvrige sognekommuner - her steg antallet af personlige stemmer fra 79,8 % i 1958 til 81,9 % i 1962.

I 12 af de 16 nye kommuner blev sognerådsformanden i 1962 valgt blandt kommunalbestyrelsesmedlemmer, der hidrørte fra de største kommuner i sammenlægningen, medens formanden i 4 tilfælde valgtes blandt medlemmer, der hidrørte fra en af de mindre kommuner*).

E. Sammenfattende vurdering af de frivillige sammenlægninger.

Det er - som det vil være fremgået af de foran givne oplysninger - lykkedes på helt frivilligt grundlag at nå et skridt ad vejen mod en ny kommuneinddeling. Dette skridt har været størst i de områder af landet, hvor en amtsundersøgelse med ledsagende skitseforslag har været offentliggjort gennem nogen tid, og de bedste resultater er opnået i de amter, hvor man fra neutralt hold - f.eks. fra amtsrådets side eller sognerådsforeningens side — har været villig til at tage et initiativ til at bringe kommunerne sammen i konkrete forhandlinger.

En ret væsentlig del af de gennemførte kommunesammenlægninger er »1. etape-sammenlægninger«, hvor det ikke har været muligt på én gang at nå frem til den endelige løsning på kommuneinddelingen, men hvor den gennemførte sammenlægning er udtryk for det for tiden bedst opnåelige resultat. Der er dog steder i landet, hvor kommuner ikke har ønsket at medvirke til sådanne delvise løsninger af kommuneinddelingsproblemerne, men har foretrukket at afvente en samlet løsning, og steder, hvor blot en enkelt kommunes vægring ved at deltage i sammenlægning - på grund af dens geografiske placering eller dens betydning i området - i virkeligheden har »blokeret« en frivillig løsning, som de øvrige kommuner i området ellers ville kunne gå ind for. Mange steder afhænger kommunesammenlægningsdrøftelserne endvidere af et købstad-forstadsproblem i området eller af en hensigtsmæssig regulering af amtsgrænsen, og før disse problemer foreligger afklaret, har det i sådanne områder ikke været muligt - og måske heller ikke rigtigt - at gå videre med planerne om en frivillig kommunesammenlægning.

En kommunesammenlægning kræver strengt taget kun tilslutning hos et flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer, men de fleste sammenlægninger blev vedtaget enstemmigt eller så godt som enstemmigt i kommunalbestyrelserne. I mange kommunalbestyrelser har en modstand hos et eller flere af medlemmerne betydet, at spørgsmålet om kommunesammenlægning blev taget af dagsordenen, skønt betingelserne for dens gennemførelse ellers var til stede.

De gennemførte sammenlægninger må ikke opfattes som det endelige resultat af »frivillighedsprincippet« - hvad de igangværende forhandlinger om yderligere kommunesammenlægninger heller ikke tyder på - men det er særdeles vanskeligt at vurdere, hvor langt det i virkeligheden er muligt at nå ad denne vej.

For de rent sognekommunale sammenlægninger er der grund til at tro, at det fortsat skulle være muligt på frivilligt grundlag at etablere en del nye kommuner, og en principiel stillingtagen fra folketingets side til retningslinierne for en ny kommunestruktur vil givet kunne lette disse bestræbelser. Men der vil formentlig fortsat være steder, hvor en enkelt kommune kan blokere en rimelig sammenlægning, og områder, hvor en frivillig kommunesammenlægning for-

*) I et tilfælde, hvor 4 kommuner blev sammenlagt til een ny kommune med 3.600 indbyggere, hidrørte den ny sognerådsformand fra den mindste kommune med kun 290 indbyggere.

udsætter en løsning af købstad-forstadsproblemet og amtsgrænseproblemet.

De gennemførte indlemmelser har kun i beskedent omfang løst byernes afgrænsnings- og udviklingsproblemer, og selvom det skulle være muligt i en del tilfælde at tilvejebringe enighed mellem flere købstæder og sognekommuner om sammenlægning, er det et stort spørgsmål, hvor mange og hvor store problemer det her vil være muligt at løse på helt frivilligt grundlag. Den nyindførte adgang til at sammenlægge købstæder og sognekommuner på »Marstal-vilkår« har betydet en vis lettelse af de ofte ret spændte forhandlinger, som købstædernes og sognekommunernes forskelligartede stilling førte med sig, og det kompromis, der i virkeligheden ligger i disse kommuners særlige stilling, har i løbet af relativ kort tid resulteret i et antal hensigtsmæssige løsninger på ellers vanskelige problemer. Det vil sikkert være muligt også i de kommende år at skabe enighed mellem et antal købstæder og sognekommuner om sammenlægning på disse vilkår, men en løsning af samtlige byers problemer eller blot hovedparten af byernes problemer er næppe opnåelig ad denne vej.

KAPITEL VIII

Kommuneinddelingen i Norge og Sverige

Allerede før spørgsmålet om en reform af den kommunale inddeling blev aktuelt her i landet, havde man i Norge og Sverige påbegyndt en omfattende reform af disse landes kommunale inddeling, der var tilrettelagt omtrent samtidig med den danske og efter nogenlunde samme principper.

Baggrunden for dette reformarbejde var på tilsvarende måde som i Danmark de dybtgående forandringer, som hele samfundsstrukturen i de sidste årtier havde gennemgået, og som ikke havde undgået at påvirke forudsætningerne for kommunernes virksomhed. Med en vis forenkling kan man sige, at strukturændringernes følgevirkninger for kommunerne gjorde sig gældende hovedsagelig i to henseender. Dels havde ændringerne i erhvervsstrukturen fra landbrugs- til industri- og serviceerhverv bevirket en befolkningsforskydnin fra landdistrikter til byer og bymæssige bebyggelser, dels havde strukturændringerne medført en almindelig forøgelse af levestandarden med deraf følgende større krav til kommunernes indsats, og der var - ligesom i Danmark - opstået et misforhold mellem inddeling og opgaver. Disse forhold har været de væsentlige årsager til, at den eksisterende kommuneinddeling, som i Norge blev fastlagt i 1837 og i Sverige 1862, ikke længere dannede en rationel ramme for kommunestyret.

A. Norge.

1) Ved kongelig resolution af 31. oktober 1946 nedsattes en komité - *kommuneinddelingskomiteen* - der fik til opgave at behandle spørgsmålet om en revision af den kommunale inddeling med henblik på at tilrettelægge en inddeling, som i højere grad var i harmoni med de ændrede forhold, og som administrativt og økonomisk ville sætte kommunerne bedre i stand til at løse deres opgaver. Komiteen skulle endvidere tage stilling til spørgsmålet om fremgangsmåden, herunder retningslinier for det økonomiske opgør, vedrørende byudvidelser og ændring af herredsgrænser, vedrørende forholdet mellem byerne og fylkeskommunerne og om interkommunalt samarbejde.

2) I overensstemmelse med indstillingen i denne komites første betænkning (Innstilling I) blev *den sognedelte administration inden for herredskommunerne*)* ophævet ved lov af 1950. Hovedbegrundelsen herfor var, at der i sognene lå en spire til uheldige gruppedannelser inden for herredskommunerne med deraf følgende risiko for, at sognet ville forsøge at blive en selvstændig kommune. Hertil kom, at sognene ikke længere havde egen beskatningsret, og at de derfor i tilfælde af egen forvaltning disponerede over indtægter, som måtte tilvejebringes af herredskommunen.

3) I en senere i 1951 afgivet betænkning (Innstilling II) indstillede komiteen, at der ved *en omfattende reform af hele den kommunale inddeling,* ved sammenlægning af kommuner og ved omlægning af grænserne mellem disse skabes større kommuner, der har den fornødne økonomiske bæreevne og samtidig vil være bedre i stand til at opretholde og effektivt udnytte det forvaltningsapparat, der i dag anses for nødvendigt i den kommunale forvaltning.

a. Efter komiteens opfattelse burde en kommune i almindelighed have mindst *2500--3000 indbyggere,* for at disse krav kunne opfyldes. Ved fastlæggelsen af denne mindstestørrelse lagde komiteen navnlig vægt på, at kommu-

*) Grundlaget for den norske kommuneinddeling er inddelingen i »prestegjeld«, og hvor »prestegjeldet« bestod af flere sogne, havde der hidtil været adgang for de enkelte sogne til selv at styre sådanne anliggender, som kun angik sognet.

nerne blev i stand til at holde et vist minimalt forvaltningsapparat.

Iøvrigt fremhævede komiteen, at der, når de geografiske og befolkningsmæssige forhold tillod det, burde sigtes mod kommunestørrelser, der lå over nævnte mindstestørrelse på 2500-3000 indbyggere. Efter en gennemgang af forholdene i de egne, hvor de geografiske hindringer var mindst, fandt komiteen, at kommuner med 5000 til 10.000 indbyggere her ville være hensigtsmæssige enheder. Blandt de momenter, man især burde lægge vægt på ved fastsættelsen af kommunestørrelsen, fremhævede komiteen tilstedeværelsen i hver kommune af - helst kun et enkelt - kraftigt, levedygtigt centrum og mulighederne for et mere varieret næringsliv i kommunerne. Derimod fandt komiteen, at afstandene nu spillede en mindre rolle end før, og det fremhævedes, at inddelingen burde være således, at de kommunale, folkevalgte organer fik en passende arbejdsmængde med sager nok til at give den nødvendige indsigt og rutine.

b. I betænkningen rejstes det spørgsmål, om der var grund til at opretholde *2 slags primærkommuner* — herredskommuner og bykommuner. Spørgsmålet besvaredes bekræftende, idet det anførtes, at byerne udover at varetage de almindelige kommunale opgaver inden for deres område tillige forvaltede fælles interesser for byen og dens opland såsom havneanlæg, køleanlæg, trafikanlæg, opgaver af kulturel art m.v. Ved at opretholde den selvstændige kommunale stilling for byerne ville landdistrikterne efter komiteens opfattelse lettere slutte op om bykommunerne og få koordineret og rationaliseret en række anliggender. Men komiteen anførte, at ikke alle byer opfyldte betingelserne for opretholdelse af bystatus. Mange byer var for små og varetog ikke sådanne fællesopgaver for et større landområde, og komiteen nævnte muligheden af, at den særlige bystatus for sådanne byer ophævedes, og at der skete en sammenlægning af sådanne byer med en eller flere omliggende herredskommuner, således at der dannedes en ny herredskommune.

c. Med hensyn til *en regulering af grænserne omkring byerne* fandt komiteen, at man måtte tilstræbe en afgrænsning, der var afpasset efter de naturlige geografiske grænser, og som udgjorde et hensigtsmæssigt forvaltningsområde. Der var herved lagt vægt på, at man undgik en unødig opdeling af forvaltningen med deraf følgende fordyrelse af denne. Det ville derfor ofte være naturligt, at sammenhængende bymæssig bebyggelse blev overført til samme kommune, og der burde sikres byerne rimelige udviklingsmuligheder, bl.a. også for at undgå nye forstadsbebyggelsers opståen. Komiteen fandt det dog umuligt at foreslå almengyldige regler for fastlæggelsen af byernes grænser, da grænsedragningen måtte bero på de konkrete forhold.

d. Kommuneinddelingskomiteens flertal foreslog dernæst, at *byerne optages i fylkeskommunerne* (svarende til de danske amtskommuner), og at de således udvidede fylkeskommuner rådslår og træffer beslutning om foretagender til fælles nytte for hele fylket, dog således at beslutninger vedrørende opgaver, der ikke er pålagt fylkeskommunen ved lov, skulle have tilslutning hos byerne. Kunne sådan tilslutning ikke opnås, skulle kongen ifølge komiteens forslag kunne påbyde en bys deltagelse, når klare og vigtige samfundsmæssige grunde talte herfor.

e. Endelig behandlede komiteen spørgsmålet om *kommunale fællesskaber* og kom til det resultat, at der var væsentlige betænkeligheder knyttet til sådanne fællesskaber, fordi den enkelte kommunes selvstyreområde blev indskrænket, og det almindelige princip om, at den, der disponerer over midler, også selv må skaffe dem, brydes.

4) Efter at kommuneinddelingskomiteens indstilling om de principielle retningslinier for en revision af den kommunale inddeling havde været forelagt de forskellige departementer, kommunale organisationer, fylkesmenn, fylkesudvalg m.v., blev der ved *midlertidig lov af 1936 om en almindelig revision af den kommunale inddeling* givet kongen bemyndigelse til uden forelæggelse for stortinget at foretage en revision af kommuneinddelingen i overensstemmelse med nærmere af stortinget fastsatte retningslinier. Disse retningslinier var fastlagt ved en stortingsvedtagelse ligeledes af 1956 i overensstemmelse med kommunal- og arbejdsdepartementets indstilling. I denne indstilling, der i det store og hele fulgte komiteens forslag, anføres det, at *der ved reformens gennemførelse bør stiles mod en noget højere mindstestørrelse end den af komiteen foreslåede på 2500-3000 indbyggere,* idet der herved blev lagt vægt på betydningen af, at kommunerne fik et så rigt varieret næringsliv som muligt. Den nærmere fremgangsmåde for arbejdet med gennemførel-

sen af inddelingsreformen blev herefter fastlagt således:

1° Kommun einddelingskomiteen*) udarbejder på grundlag af materiale og forslag fra fylkesmennene og fylkesudvalgene foreløbige forslag til ændringer af den kommunale inddeling i det enkelte fylke. Komiteens foreløbige forslag forelægges fylkesudvalget og kommunalbestyrelserne i de kommuner, der berøres af eventuelle forslag til ændringer. Efter gennemgang af disse udtalelser afgiver komiteen endelige indstillinger til departementet.

2° Opretholder komiteen sine foreløbige forslag, fremmer departementet sagerne til afgørelse uden at indhente udtalelser fra de lokale myndigheder påny, såfremt departementets forslag i alt væsentligt falder sammen med komiteens endelige indstilling. Hvor dette ikke er tilfældet, forelægges sagerne først kommunalbestyrelsen og fylkesudvalget.

3° Inddelingsssagerne afgøres under hovedrevisionen af kongen. Beslutningen om deling og sammenslutning af kommuner eller ændring i deres grænser iøvrigt kan træffes uden stortingets samtykke, selv om en kommunalbestyrelse eller et fylkesudvalg udtaler sig imod, når en beslutning er i overensstemmelse med kommuneinddelingskomiteens indstilling, og ikke flere end 2 af komiteens faste medlemmer har stemt imod.

4° Bliver der truffet bestemmelse om oprettelse af en ny kommune eller om væsentlig udvidelse af en bestående kommune, sammenkalder fylkesmannen snarest muligt de kommunalbestyrelsesmedlemmer, eventuelt stedfortrædere, som bor i den nye eller udvidede kommunes område. Kommunalbestyrelsesmedlemmerne skal

a° træffe beslutning om det antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, den nye eller udvidede kommune skal have inden for lovens rammer,

b° udtale sig om den nye eller udvidede kommunes navn,

c° vælge et styre til at forestå valg, og som har de funktioner, der i den kommunale valglov er tillagt formannskapet, medmindre kongen har truffet beslutning om, at de medlemmer af formannskapet, som bor på den nye eller udvidede kommunes område, skal have disse funktioner.

Det kommunestyre, som bliver valgt, træder straks i funktion og træffer de forberedelser, som er nødvendige for inddelingsændringens ikrafttræden.

5° Kongen træffer under revisionen bestemmelse om en ny eller væsentligt udvidet kommunes navn, efter at der er indhentet udtalelse også fra fylkesudvalget. Har et flertal på mindst ¾ af de nævnte kommunestyrerepræsentanter samlet sig om et forslag til et bestemt navn, bør kongen ikke uden særlig vigtig grund afvige fra flertallets forslag.

5)1 overensstemmelse med de således af stortinget godkendte retningslinier udarbejdede kommun einddelingskomiteen *foreløbige forslag for samtlige fylker.* Efter at disse forslag havde været forelagt kommunalbestyrelserne og fylkesudvalgene, afgav komiteen i løbet af 1960 endelig indstilling (Innstilling III) om revision af den kommunale inddeling, og i løbet af de følgende år gennemførtes reformerne.

6) For så vidt angår kommuneinddelingskomiteens forslag om bykommunernes optagelse i fylkeskommunerne, blev det ved *loven om fylke skommuner af 1961* bestemt, at alle byer med undtagelse af Oslo og Bergen fra 1. januar 1964 skulle være med i fylkeskommunen på lige fod med herredskommunerne.

Loven hviler på følgende hovedgrunde:

1° Samfundsudviklingen har skabt et stadig stærkere behov for etableringen af et økonomisk og administrativt samarbejde mellem byerne og fylkets landdistrikter.

2° Statens almindelige politik går ud på at skabe størst mulig lighed mellem land og by.

3° Kommuneinddelingsproblemerne omkring købstæderne lader sig ikke løse, medmindre byerne kommer med i fylkeskommunen.

Lovens vedtagelse betød ikke blot en ophævelse af bykommunernes gamle særstilling i forhold til fylkeskommunen, men også en afvisning af forskellige mellemløsninger, herunder kommuneinddelingskomiteens forslag fra 1951 om, at byerne skulle være med, men principielt kun for så vidt angår lovbestemte opgaver, og et forslag, der ville opretholde byernes særstilling, men indføre obligatorisk samarbejde. Det var dog kommuneinddelingskomiteens forslag - og den almindelige samfundsudvikling i årene 1951 til 1960 - der kom til at bane vejen for den endelige løsning.

Fylkeskommunen forestås af et fylkesting, der vælges ved indirekte valg af kommunalbestyrelserne i fylket. Formanden for fylkestinget væl-

*) Komiteen tiltrædes af fylkesmannen (amtmanden) under behandlingen af kommunegrænserne inden for det enkelte fylke.

ges af tinget blandt fylkesudvalgets medlemmer, medens ledelsen af den fylkeskommunale forvaltning påhviler fylkesmannen, der udnævnes af kongen. Om forholdet mellem fylkeskommune og fylkesmann henvises iøvrigt til nærværende betænknings andet afsnit kap. IX.

Byernes indtræden i fylkeskommunerne rejste en række økonomiske problemer, der dels samler sig om fylkeskommunernes opgaveområde, dels om den af overgangen nødvendiggjorte afregning mellem de enkelte byer og fylkeskommunen.

Som naturligt er, har de nye fylkeskommuner overtaget de opgaver, som ved lov er henlagt til fylkeskommunerne, men fylkeskommunernes opgaveområde er ikke fuldt lovbestemt. De forskellige fylkeskommuner har derfor udfoldet større og mindre aktivitet, og forholdet mellem fylkeskommunens virksomhedsområde og primærkommunernes virksomhedsområde er ikke ordnet ens i alle fylker.

Dette har for byernes vedkommende rejst et dobbelt problem, idet de på den ene side har været bekymrede for, at de nye fylkeskommuner skulle påtage sig for store opgaver på byernes bekostning, på den anden side, at de ikke skulle påtage sig opgaver nok, således at byerne fortsat selv kom til at bære udgifterne til oplandspræget virksomhed.

Det var derfor nødvendigt at få en afgørelse af, hvad hver enkelt af de nye fylkeskommuner skulle tage sig af, og samtidig måtte der foretages en økonomisk afregning mellem byerne og fylkeskommunen, idet fylkeskommunen naturligt måtte overtage retten til og gæld vedrørende bykommunale anlæg, der fremtidig skulle tjene fylkeskommunal virksomhed.

Begge spørgsmål - både spørgsmålet om den nye fylkeskommunes virksomhedsområde og om den økonomiske afregning - er i loven henskudt til lokal forhandling mellem byerne og fylkestinget. Denne politik er lykkedes, og der synes ikke at have været brug for de bestemmelser i fylkeskommuneloven, der giver andre organer adgang til at træffe afgørelsen i tilfælde af lokal uenighed om overgangsproblemerne.

De opgaver, som fylkeskommunen har overtaget, koncentrerer sig fortrinsvis om sygehusvæsenet og den videregående undervisning.

Byernes optagelse i fylkeskommunen skabte grundlag for vidtgående ændringer i kommunegrænserne omkring byerne. Ca. halvdelen af Norges kommuner med bystatus er blevet udvidet ved sammenslutning med en eller flere landkommuner, således, at der er sket meget store udvidelser af både areal og folketal. Derudover har en del af de øvrige byer faet gennemført mindre indlemmelser. Reformen gik således også her langt videre end kommuneinddelingskomiteens indstilling. Ændringerne gennemførtes iøvrigt efter de af stortinget i 1956 fastsatte retningslinier.

7) Af følgende oversigt fremgår ændringen i antallet af kommuner i Norge i perioden 1950-1965:

Antal kommuner i 1950: 680 herredskommuner
+ 64 byer = 744 kommuner
Antal kommuner i 1958: 679 herredskommuner
+ 64 byer = 743 kommuner
Antal kommuner i 1960: 670 herredskommuner
+ 62 byer = 732 kommuner
Antal kommuner i 1961: 669 herredskommuner
+ 62 byer = 731 kommuner
Antal kommuner i 1962: 647 herredskommuner
+ 58 byer = 705 kommuner
Antal kommuner i 1963: 631 herredskommuner
+ 58 byer = 689 kommuner
Antal kommuner i 1964: 476 herredskommuner
+ 49 byer = 525 kommuner
Antal kommuner i 1965: 419 herredskommuner
+ 47 byer = 466 kommuner

Efter størrelse fordeler kommunerne sig således:

Indbyggere	Herreds-kommuner		Bykommuner			
	1950	1965	1950	1965	1950	1965
Under 1.000	81	21	3	-	84	21*)
1.000- 2.000	203	58	10	1	213	59
2.000- 5.000	293	183	23	1	316	184
5.000-10.000	78	114	9	11	87	125
10.000-20.000	22	35	13	20	35	55
20.000-50.000	3	7	2	10	5	17
Over 50.000	-	1	4	4	4	5
lait	680	419	64	47	744	466

Man anser nu stort set arbejdet med sammenlægning af primærkommuner for afsluttet, og de sager, som fremover vil blive gennemført, er fortrinsvis sådanne, der rejses på lokalt initiativ.

8) Spørgsmålet om *ophævelsen af den retlige forskel mellem by- og herredskommuner* er i 1965 behandlet af et særligt udvalg. De forskelle, der resterer, er i det store og hele uden større praktisk betydning og findes i det væsentlige indenfor den gejstlige lønningslov, skatte-

*) Hovedsagelig små ø-kommuner.

loven for så vidt angår ejendomsbeskatningen, alkoholloven og vejloven. Udvalget går ind for en fjernelse af de forskelle, der endnu er tilbage.

9) I 1965 er der endelig afgivet betænkning af en komité - fylkesinddelingskomiteen - som blev nedsat i 196I med den opgave at undersøge *spørgsmålet om en revision af fylkesinddelingen* og eventuelt fremkomme med forslag til regulering.

Komiteen fremhæver, at udviklingen inden for den offentlige forvaltning gør det nødvendigt at stille større krav end tidligere, for at fylkerne kan udgøre hensigtsmæssige og rationelle enheder både for den statslige regionale forvaltning og den fylkeskommunale forvaltning, og at det på denne baggrund bliver nødvendigt at foretage vidtrækkende inddelingsændringer. Der er imidlertid afvigende opfattelser inden for komiteen bl.a. om tidspunktet for en sådan revision af inddelingen.

Et flertal af komiteens medlemmer mener således, at man vanskeligt kan fastlægge den hensigtsmæssige størrelse for fylkerne, før den offentlige opgavefordeling er nærmere fastlagt, og i alt fald ikke før man har vundet nogen erfaring og fået en stabilisering efter de mange reformer, som er gennemført inden for den kommunale sektor. Flertallet mener derfor, at der på nuværende tidspunkt alene er grundlag for relativt moderate ændringer i fylkesinddelingen, og at spørgsmålet om en mere omfattende reform må tages op til nærmere overvejelse senere. Flertallet har derfor indskrænket sine forslag til de reguleringer, hvor de inddelingsmæssige fordele er helt utvivlsomme.

Et mindretal er derimod af den opfattelse, at radikale ændringer i fylkesinddelingen er nødvendige, og mener, at den videre vurdering af spørgsmålet bedst kan ske med udgangspunkt i konkrete inddelingsalternativer. Mindretallet har derfor fremsat et principalt forslag til ny fylkesinddeling, hvor antallet af fylker indskrænkes fra 20 til 7, og et subsidiært forslag, hvor antallet af fylker indskrænkes til 12.

B. Sverige.

1) Med henblik på en reform af den kommunale inddeling nedsatte den svenske regering i 1943 en kommission, *kommuneinddelings komiteen,* der fik til opgave at overveje spørgsmålet om tilvejebringelse af en mere hensigtsmæssig kommuneinddeling. Denne komité tilrådede enstemmigt i sin betænkning, afgivet i 1945, at der snarest muligt blev tilvejebragt en ny kommuneinddeling, hvorved mange af de små kommuner blev sammenlagt, således at der skabtes større og økonomisk mere bærekraftige kommuner. Med hensyn til den kommunestørrelse, man ved en sammenlægning af mindre kommuner burde tilstræbe, fandt komiteen, at der normalt burde sigtes mod kommuner med et indbyggertal på 2000-3500 indbyggere, og som havde et passende skattegrundlag.

Dette resultat kom komiteen til efter en indgående undersøgelse af, hvilket befolkningsgrundlag, der udfordredes for en hensigtsmæssig løsning af de vigtigste kommunale opgaver. Man fandt således, at der for folkeskolens vedkommende helst skulle være et indbyggerantal på 3000-3500, for forsorgsvæsenet 2000-2500 indbyggere og for sundheds- og bygningsvæsenet 2000 indbyggere. Komiteen anførte imidlertid, at også en række andre forhold måtte spille ind, bl.a. skattegrundlaget, de geografiske forhold m.v.

2) Komiteens principielle indstilling fik stort set tilslutning hos regering og rigsdag, og ved *lov af 21. juni 1946* vedrørende inddeling af riget i borgerlige kommuner blev det bestemt, at der skulle foretages en almindelig revision af den kommunale inddeling. Ved denne inddelingsreform skulle kommuner kunne sammenlægges uden hensyn til de bestemmelser, der iøvrigt i lovgivningen var fastsat vedrørende grænseændringer mellem kommuner. Andre grænseændringer end sammenlægninger skulle foretages efter de almindelige regler, der gjaldt herfor.

Arbejdet med gennemførelsen af inddelingsreformen blev i første række henlagt til länsstyrelserne (amterne), der indsamlede materiale, forhandlede med kommunerne og på grundlag heraf udarbejdede forslag til en ny kommuneinddeling inden for länet. Forslagene blev behandlet af kammerkollegiet og indenrigsministeriet, hvor kommunerne påny fik lejlighed til at gøre deres synspunkter gældende, og sluttelig blev sagerne forelagt i statsrådet og afgjort af kongen. Inddelingsreformen trådte i kraft for hele landet den 1. januar 1952. Reformen indebar, at antallet af landkommuner blev reduceret fra 2281 til 821, der fordelte sig således efter folketal:

Antal svenske landkommuner før og efter reformen af 1952.

Antal indbyggere	Før reformen	Efter reformen
Over 10.000	21	22
6.000- 10.000	46	84
5.000 - 6.000	31	76
4.000 - 5.000	60	124
3.000 - 4.000	98	222
2.000- 3.000	221	229
1.000- 2.000	592	61
Under 1.000	1212	3
I alt	2281	821

3) Til trods for den store og gennemgribende reform af den kommunale inddeling, der således gennemførtes, gik der kun få år, før man *pany matte tage kommuneinddelingen op til undersøgelse.* Baggrunden herfor var, at udviklingen tenderede i retning af, at selv de nyskabte kommuner gennemgående måtte anses for at være for små til at løse de vigtigste kommunale opgaver. Behovet for interkommunalt samarbejde om en række af de kommunale opgaver, ikke mindst inden for skolevæsenets område, øgedes stadig, og ansøgninger fra kommunerne om sammenlægning til større enheder begyndte i slutningen af 1950'erne at blive relativt hyppige.

For at få et samlet overblik over behovet for yderligere sammenlægning af kommuner blev der i 1959 nedsat en kommission af særligt sagkyndige, der fik til opgave at udarbejde forslag til nærmere retningslinier for det videre arbejde med sammenlægningerne.

Kommissionen afgav betænkning i 1961, og på grundlag heraf traf rigsdagen i 1962 beslutning om en revision af den primærkommunale inddeling. Det var ikke tanken hermed at gennemføre en almindelig inddelingsreform på én gang i lighed med reformen i 1952, men formålet var alene, at den interesse for samarbejde og for en udvikling mod større kommunale enheder, som havde vist sig i mange kommuner, på forskellige måder skulle understøttes.

Rigsdagens vedtagelse indebar derfor en reform i etaper, og hensigten var at skabe mere bæredygtige kommuner, som bl.a. skulle udgøre egnede enheder for en rationel samfundsplanlægning.

a) Reformens første etape var en *inddeling af länene i samarbejdsområder* - såkaldte *kommuneblokke* — som skulle være af en sådan størrelse, at de i 1975 måtte forventes at have et indbyggertal på mindst 8000. Indbyggertallet var imidlertid kun af sekundær betydning, idet hovedvægten blev lagt på, at kommuneblokkene skulle udgøre erhvervsgeografiske enheder. Heri lå, at det skulle tilstræbes, at der i hver kommuneblok var et bæredygtigt center - en såkaldt centralort - og om dette center skulle de områder samles, som befolkningsmæssigt, økonomisk og trafikalt var knyttet til det. I kommuneblokkene burde kommunerne indgå udelte, og kun såfremt det gav en afgjort bedre løsning, burde en deling af en kommune foreslås, i hvilket tilfælde sognegrænsen burde følges. Bortset fra kommunegrænser og - i særlige tilfælde - sognegrænser skulle der ved tilrettelæggelsen af inddelingsplanen i princippet ikke tages hensyn til eksisterende judicielle og administrative inddelinger, idet det forudsattes, at disse senere måtte tilpasses kommuneblokkene. Forslag til inddelingen af länene i kommuneblokke efter disse retningslinier skulle udarbejdes af länsstyrelserne, og efter forelæggelse for kommunerne indsendes til godkendelse af kongen.

Sådanne forslag udarbejdedes og godkendtes i løbet af 1963 og 1964, og der foreligger nu planer for inddelingen af samtlige 24 län i kommuneblokke.

Antallet af kommuner udgjorde i 1962 1006, heraf 133 städer, 96 köpingar og 777 landskommuner, og disse kommuner indgik i ialt 281 kommuneblokke, hvoraf 36 bestod af en ekssiterende kommune. Hertil bør lægges Stockholms stad, som ikke berøres af dette planlægningsarbejde, således at antallet af kommuneblokke ialt udgør 282. De således foreslåede kommuneblokke har næsten alle et indbyggertal, der ligger væsentligt over de før nævnte 8000, idet de faktiske forhold i Sverige er sådanne, at en naturligt afgrænset erhvervsgeografisk enhed i de fleste tilfælde vil få et betydeligt højere indbyggertal. På den anden side kan afstandsforholdene andre steder tilsige mindre enheder. Folketallet i kommuneblokkene varierer derfor temmelig meget, men det gennemsnitlige indbyggertal ligger på omkring 15.000.

b. Reformens anden etape tager sigte på *etablering af et samarbejde og en samordning af den kommunale virksomhed inden for de enkelte kommuneblokke.* Denne etape er til forskel fra den første ikke gjort obligatorisk. Det

er overladt til kommunerne selv at træffe beslutning om, hvilke foranstaltninger der i den anledning måtte være egnede; men i overensstemmelse med de vejledende retningslinier, som blev fastlagt af rigsdagen, og efter anbefaling både fra Svenska Stadsförbundet og Svenska Kommunförbundet er det i løbet af 1965 lykkedes at etablere særlige samarbejdsudvalg i samtlige kommuneblokke med undtagelse af 5. Karakteren af virksomheden i disse samarbejdsudvalg udgør selvsagt - da virksomheden udelukkende hviler på frivilligt grundlag - et meget broget billede, men i adskillige kommuneblokke er virksomheden allerede fra begyndelsen indrettet med henblik på endemålet for reformen, nemlig sammenlægning til større kommunale enheder. De steder, hvor samarbejdet er mest udbygget, er der til samarbejdsudvalget knyttet en selvstændig administration.

Det har været tanken, at samarbejdsudvalget skulle have til opgave at virke for samarbejde mellem kommunerne inden for kommuneblokken og fremkomme med forslag og udtalelser herom. Udvalgets sammensætning og den nærmere udformning af dets arbejdsopgaver fastsættes af kommunerne selv. Udvalgets virksomhed er kun rådgivende, og den besluttende myndighed tilkommer ligesom tidligere de enkelte kommunalbestyrelser. En hovedopgave for samarbejdsudvalgene har i praksis været planlægningsspørgsmål, omfattende bebyggelsesplanlægning, boligproduktion, industrilokalisering, fritidsanordninger o.lign. såvel som den kommunale investeringsvirksomhed i det hele, og på initiativ af Bygnadsstyrelsen er der i foråret 1965 udarbejdet vejledende retningslinier for, hvorledes en sådan fælles planlægning med fordel kan etableres inden for kommuneblokkene.

c. Reformens tredie etape er endelig en *sammenlægning af de af en kommuneblok omfattede kommuner til én kommune.* Det fremgik imidlertid af forslaget og blev tillige tilkendegivet under forhandlingerne i rigsdagen, at sammenlægningerne skulle ske udelukkende på frivilligt grundlag.

I forslaget blev det fremhævet, at ud fra de synspunkter, som staten i første række må lægge vægt på, skulle et hensigtsmæssigt organiseret interkommunalt samarbejde i og for sig være tilstrækkeligt. Hvad man vinder ved sammenlægning i sådanne tilfælde, er først og fremmest en mere ensartet administration og bedre mulighed for et samlet overblik. Da sammenlægningen således først og fremmest fremtræder som værende i kommunernes egen interesse, har man også fundet det rimeligt, at kommunerne selv skulle få afgørende indflydelse på valget mellem samarbejde og sammenlægning.

Ved frivillig aftale er der herefter i et vist omfang sket kpmmunesammenlægning. I årene 1962-1964 formindskedes antallet af kommuner med 31, og det samlede antal udgør nu 995, heraf 133 stader, 95 köpingar og 767 landskommuner. Herudover er der allerede vedtaget en række sammenlægninger til ikrafttræden pr. 1. januar 1967, og flere ventes. Det forudses, at antallet af kommuner pr. 1. januar 1967 vil blive formindsket med ca. 100.

4) De svenske landstingskommuner (amtskommuner) har fra gammel tid omfattet både landdistrikterne og købstæderne, men indtil landstingslovens vedtagelse i 1954 bestod der en udtrædelsesret for de allerstørste købstæder. På daværende tidspunkt stod foruden Stockholm*) ialt 5 byer - Göteborg, Malmö, Norrköping, Hälsingborg og Gävle - uden for landstingskommunen.

Denne udtrædelsesret bortfaldt i 1954, idet man bl.a. fandt, at byernes adgang til at udtræde af landstingskommunen stred imod kommuneinddelingsreformens bestræbelser i retning af større forvaltningsenheder med henblik på en samling af de kommunale resourcer.

Med hensyn til de såkaldte »landstingsfria städer« opretholdt man den hidtidige regel, hvorefter genindtræden kunne ske, når byerne og landstinget er enige herom, men samtidig indføjedes en ny bestemmelse, hvorefter genindtræden kan påbydes af kongen, hvis særlige grunde taler derfor.

Selv om lovgivningsmagten således havde accepteret, at en begrænsning af de landstingsfri städers tal om fornødent kan ske ved tvang, ventede man dog ved lovens vedtagelse ikke nogen forandring i de bestående forhold vedrørende de 5 byer uden for landstingskommunen, og tvangsbestemmelserne har aldrig været anvendt.

Til gengæld er det sket en bemærkelsesværdig udvikling på frivillighedens grund, idet både Gävle og Hälsingborg er genindtrådt i lands-

*) Stockholm står uden for länsinddelingen og har derfor allerede af den grund stået uden for landstingskommunerne.

tingskommunen. Der er endvidere truffet beslutning om, at Norrköping skal indtræde i landstingskommunen den 1. januar 1967.

De 3 byers beslutning om at genindtræde i landstingskommunen må i første række ses på baggrund af udviklingen inden for de forskellige kommunale opgaveområder, i særdeleshed inden for sygehus- og sundhedsvæsen, hvortil kommer, at de senest udtrådte byer i realiteten havde bevaret et omfattende fællesskab med landstingskommunen.

Spørgsmålet om byernes forhold til sekundærkommunerne har således ikke foreligget som et egentligt strukturproblem under de senere års kommunalreformer i Sverige. De problemer, der i så henseende har foreligget, har været så få og så overskuelige, at de har kunnet henskydes til administrativ behandling som lokale problemer. Den procedure, der er fulgt ved de tre byers genindtræden, er nært beslægtet med fremgangsmåden ved almindelige kommunale grænseændringer.

5) Siden 1963 har der iøvrigt pågået »utredning« med henblik på forslag til en *almindelig revision af la'nsinddelingen.* Arbejdet forventes afsluttet i løbet af 1966.

6) Der er i dag i Sverige en meget beskeden kontakt mellem landstingskommunen og den lokale statsmyndighed, länsstyrelsen, og det er kun i yderst begrænset omfang lykkedes at etablere et samarbejde med hensyn til en fælles opgaveløsning. Landstinget, der vælges ved direkte valg, vælger sin egen formand, og tilrettelægger sin egen administration. Landstingskommunen er en sekundærkommune, hvor sygehusvæsenet er den dominerende opgave - uden organisatorisk forbindelse med den lokale statsforvaltning og primærkommunerne. Der pågår imidlertid for øjeblikket »utredning« med hensyn til muligheden for etablering af en nærmere kontakt. Der henvises iøvrigt om dette spørgsmål til nærværende betænknings andet afsnit kap. IX.

7) Også spørgsmålet om gennemførelse af *et ensartet kommunebegreb* er for tiden til undersøgelse i Sverige. Forskellene mellem städer, köpingar og landskommuner er i høj grad udviskede og indskrænkes år for år, efterhånden som lovgivningen ændres. Selve benævnelserne er i dag den væsentligste forskel, der resterer.

ANDET AFSNIT

Kommunernes styrelse

Indledning

Bestemmelser om kommunernes styrelse er for købstædernes vedkommende fastsat i lov nr. 87 af 25. marts 1933 om købstadkommunernes styrelse og for sognekommunernes og amtskommunernes vedkommende i lov nr. 88 af 25. marts 1933 om landkommunernes styrelse. Reglerne om Københavns kommunes styrelse findes i lov af 4. marts 1857 om bestyrelsen af Kjøbenhavns kommunale anliggender med senere ændringer. Købstadkommunallovens regler finder tillige anvendelse på Frederiksberg kommune, de sønderjydske flækker og kommuner med »Marstal-status«, og lovens regler er i henhold til dens § 34 af indenrigsministeren gjort gældende for Gentofte kommune samt for en række københavnske omegnskommuner. Købstadkommunalloven og landkommunalloven er med senere ændringer bekendtgjort i to lovbekendtgørelser nr. 362 og 363 af 22. september 1965.

De nævnte styrelseslove angiver alene de grundlæggende bestemmelser for kommunernes styrelse, idet lovene på en række punkter har foreskrevet eller forudsat, at detailregier udformes i kommunens styrelsesvedtægt. Styrelsesvedtægten udarbejdes af kommunalbestyrelsen, men skal for at opnå gyldighed stadfæstes af tilsynsmyndigheden, d.v.s. for sognekommunerne af vedkommende amtsråd og for amtskommunerne og købstadkommunerne m.v. af indenrigsministeren.

Man har stræbt efter at forenkle de nugældende lovbestemmelser for kommunernes styrelse og har udarbejdet et udkast til en fælles kommunallov, der i videst muligt omfang indeholder ensartede regler for de forskellige kommunetyper.

Udkastet til styrelseslov omfatter ikke styrelsen af Københavns kommunes anliggender, ligesom bestemmelser om ændring i kommunernes territoriale afgrænsning, der er optaget i den gældende landkommunallovs kapitel III, forudsættes givet i en særskilt lov.

Man har lagt vægt på, at de vigtigste af de regler, der er et gennemgående træk i de kommunale styrelsesvedtægter, forsøges lovfæstet. Det er dog forudsat, at kommunerne fortsat skal tilvejebringe styrelsesvedtægter, men disse vil i videre omfang, end det i dag er tilfældet, kunne indskrænke sig til at indeholde regler, der skal tilpasses den enkelte kommune.

Som det nærmere vil fremgå af det efterfølgende, bygger det udarbejdede udkast til en ny styrelseslov i vid udstrækning på de grundlæggende principper for den gældende lovgivning og praksis. Med hensyn til amtskommunernes styrelse er der dog sket betydelige ændringer i forhold til den bestående ordning. Disse ændringer er hovedsagelig foranlediget af, at kommissionen har foretrukket en ordning, hvorefter amtsrådet fremtidig selv vælger sin formand, og af at et flertal er gået ind for, at rådet selv ansætter sin administrationschef.

KAPITEL I

Styrelseslovgivningens geografiske og saglige område

A. Kommunernes geografiske afgrænsning og afgrænsningen i forhold til den øvrige lovgivning.

Da den enkelte kommunes område kan forudsættes kendt, er bestemmelser om kommunernes geografiske afgrænsning næppe påkrævede i en ny fælles styrelseslov.

Derimod vil det formentlig være hensigtsmæssigt, at den kommunale styrelseslovs gyldighedsområde udtrykkeligt afgrænses i forhold til de mange forvaltningslove, der som de sociale love og skolelovgivningen regulerer kommunernes virksomhed på forskellige områder, samt love, der henlægger administrative beføjelser til kommunalbestyrelserne eller til særlige forvaltningsmyndigheder som f. eks. børne- og ungdomsværn, der har kommunen som virkeområde. Sådanne love indeholder hyppigt regler, der kan opfattes som modifikationer fra styrelseslovgivningens almindelige regler. Dette gælder bl. a. de bestemmelser, som indeholder nærmere forskrifter om, hvordan de forskellige kommunale opgaver skal løses (f. eks. krav til indretningen af undervisningen i folkeskolen) eller andre regler, der indeholder fravigelser fra den almindelige regel om, at kommunalbestyrelsen selvstændigt bestyrer de kommunale anliggender (f. eks. i form af krav om, at byggeprojekter skal godkendes af overordnede myndigheder).

Lovgivningen indeholder imidlertid ikke blot regler, der begrænser kommunalbestyrelsens kompetence, men også regler, der modificerer de almindelige regler om kommunalbestyrelsens beslutningsdygtighed m.v. Sådanne regler findes hyppigst i love, der henlægger forvaltningsmyndighed til kommunalbestyrelsen, men berører undertiden også bestyrelsen af egentlige kommunale anliggender, jfr. f. eks. bestemmelsen i folkeskolelovens § 5, stk. 2, hvorefter en kommunalbestyrelses beslutning om nedlæggelse af en distriktsskole i visse tilfælde af protest fra distriktets beboere først bliver effektiv, dersom kommunalbestyrelsen efter førstkommende ordinære kommunevalg påny træffer beslutning om nedlæggelse.

Endelig er der eksempler på, at lovgivningen har overført kompetencen vedrørende lokale anliggender fra kommunalbestyrelsen til specialorganer, f. eks. børne- og ungdomsværnet, eller foreskrevet, at der ved siden af de i kommunallovgivningen omhandlede styrelsesorganer skal etableres særlige myndigheder til at deltage i bestyrelsen af de enkelte kommunale anliggender, f. eks. bygningsrådet og brandkommissionen.

Der er således adskillige eksempler på, at den øvrige lovgivning ud fra særlige hensyn på de enkelte forvaltningsområder indsnævrer styrelseslovgivningens gyldighedsområde. Sådanne indsnævrende regler må opretholdes, selv om der gennemføres en ny, fælles styrelseslov. På den anden side vil det være af værdi at slå fast, at bestemmelserne i den kommunale styrelseslov, herunder navnlig reglerne om kommunalbestyrelsens virksomhed (beslutningsdygtighed, stemmemajoritetskrav, valg), finder anvendelse overalt, hvor der ikke er optaget særlige bestemmelser i de love, der gør kommunalbestyrelsen kompetent på et givet område.

Den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 1 indebærer en ønskelig afklaring af forholdet mellem styrelsesloven og den øvrige lovgivning, idet der kræves sikker lovhjemmel til fravigelse af de almindelige kommunale styrelsesregler. Man finder i denne forbindelse anledning til at fremhæve, at de respektive fagministerier bør forelægge lovforslag og navnlig udkast til administrative forskrifter vedrørende kommunale forhold for indenrigsministeriet,

således at det sikres, at påtænkte bestemmelser harmonerer med styrelseslovgivningen.

Det falder uden for rammerne af en kommunal styrelseslov at foretage en beskrivelse eller en nærmere afgrænsning af de opgaver, der skal løses af en kommune, eller af den virksomhed, som en kommune iøvrigt kan udøve, og med anvendelsen af udtrykket »kommunernes anliggender« i lovudkastets § 2 er der alene forudsat tilstedeværelsen af en vis kreds af kommunale anliggender.

B. De kommunale styrelsesvedtægter.

1) Efter de *gældende styrelseslove,* jfr. købstadkommunallovens § 31 og landkommunallovens §§ 10 og 29, skal der i enhver kommune tilvejebringes en styrelsesvedtægt, der for så vidt angår købstæder m.v. og amtskommuner stadfæstes af indenrigsministeren og for så vidt angår sognekommuner af vedkommende amtsråd.

Vedtægterne for de københavnske omegnskommuner, der i henhold til købstadkommunallovens § 34, stk. 3, som ændret ved lov nr. 181 af 20. maj 1952, har opnået den såkaldte »Gentofte-status«, stadfæstes af indenrigsministeriet. Da tilsynet med de nævnte kommuner varetages af amtsrådet, er dette en fravigelse af den gældende ordning iøvrigt, hvorefter vedtægtsspørgsmål henhører under tilsynsmyndigheden.

Om vedtægternes *indhold* gælder det, at en række bestemmelser i styrelseslovene foreskriver, at der i vedtægten *skal* optages regler om nærmere angivne forhold, medens det i andre af styrelseslovenes bestemmelser blot angives, at visse regler *kan* optages.

For så vidt angår selve styrelsesvedtægtens *tilblivelse* er en vedtagelse i kommunalbestyrelsen den nødvendige forudsætning. Den vedtægtsgodkendende myndighed har ingen kompetence til på egen hånd at fastsætte vedtægtsbestemmelser med bindende virkning for kommunalbestyrelsen.

I samarbejde med de kommunale organisationer har indenrigsministeriet udarbejdet vejledende normalstyrelsesvedtægter, som for købstædernes vedkommende er udsendt med skrivelse af 24. oktober 1933, for amtskommunernes vedkommende med cirkulærskrivelse af 11. juni 1934 og for sognekommunerne senest med cirkulære af 11. april 1959. Normalvedtægten for sognekommuner fremtræder i 2 udgaver. Udgave I tager sigte på forholdene i mindre kommuner, hvor udførelsen af kassererforretningerne er overdraget en af sognerådets midte valgt kasserer, medens udgave II er tænkt anvendt i kommuner, hvor der er ansat en lønnet kasserer, og hvor der føres hovedbogsbogholderi.

Gennem udarbejdelsen af normalvedtægterne og gennem godkendelsespraksis har indenrigsministeriet udøvet en retsudfyldende og retsskabende virksomhed. En række bestemmelser, der i dag nærmest betragtes som almindelige grundsætninger, er således af vedtægtsmæssig oprindelse. Som eksempel herpå kan nævnes reglen om, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen i denne kan rejse spørgsmål om, hvad udvalgene foretager eller undlader at udføre, reglen om, at et udvalgsmedlem kan standse udførelsen af en udvalgsbeslutning og indbringe sagen til afgørelse af den samlede kommunalbestyrelse, samt reglen om, at intet medlem af et udvalg mod betaling må yde nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, i hvis bestyrelse han deltager, uden efter forudgået licitation eller kommunalbestyrelsens vedtagelse i det enkelte tilfælde.

Indenrigsministeriet har endvidere i en lang række tilfælde afgivet udtalelser om forståelse og fortolkning af gældende vedtægter. Dette gælder også sognekommunale vedtægter, idet spørgsmål er blevet forelagt af eller gennem amtsrådet. Da erfaringen viser, at parterne praktisk taget altid bøjer sig for indenrigsministeriets afgørelse, har indenrigsministeriet på vedtægtsområdet rent faktisk fungeret som en slags forvaltningsdomstol.

2) Styrelsesvedtægter indeholder i modsætning til f. eks. sundhedsvedtægter og bygningsvedtægter ikke bestemmelser, der er umiddelbart bindende for borgerne, men de er både efter den gældende lovgivning og efter udkastet til den nye styrelseslov et supplement til styrelseslovens regler om kommunalbestyrelsens og den kommunale administrations konstituering og virksomhed. Medens lokale forhold af geografisk, erhvervsmæssig eller befolkningsmæssig karakter spiller en betydelig rolle for indholdet af sundheds- og bygningsvedtægter, er disse forhold i ringere grad af betydning for styrelsesvedtægtens indhold, hvilket også bekræftes derved, at de af indenrigsministeriet udarbejdede normalvedtægter umiddelbart har fundet anvendelse i kommuner af meget for-

skellig karakter. Medens der hidtil *på grund af det forskellige lovgrundlag* har været betydelige forskelle mellem de købstadkommunale, de sognekommunale og de amtskommunale vedtægter, vil en ny styrelseslov, fælles for alle kommuner, medføre, at de grundlæggende principper for vedtægternes indhold bliver de samme.

Ved en retsnormering gennem styrelsesvedtægter fremfor i selve loven opnås smidighed i 2 relationer. Det vil for det første være muligt at foretage de af samfundsudviklingen og særlovgivningen nødvendiggjorte ændringer i detailreglerne for kommunernes styrelse, uden at lovgivningsproceduren behøver at følges. For det andet vil der i et vist omfang kunne tages hensyn til individuelle ønsker fra den enkelte kommunalbestyrelses side.

I første henseende synes der at kunne opnås betydelige fordele ved, at godkendelse af styrelsesvedtægter og ændringer heri sker centralt. Medfører f. eks. en lovgivningsændring, at styrelsesvedtægterne må ændres, vil dette kunne ske ved, at indenrigsministeriet udsender en cirkulærskrivelse til samtlige kommunalbestyrelser, hvori der redegøres for nødvendigheden af de pågældende ændringer samt gives et udkast til den eller de nye vedtægtsbestemmelser. I langt de fleste tilfælde vil ændringerne kunne vedtages umiddelbart af kommunalbestyrelsen, der i så fald blot behøver at *give* ministeriet en kort meddelelse herom. En sådan fremgangsmåde vil ikke blot være en rationalisering af selve ekspeditionsformen, men det forhold, at ministeriet tager initiativet til nødvendige eller ønskelige ændringer, vil formentlig medføre, at vedtægterne i højere grad, end tilfældet er i dag, vil blive løbende å jourført.

For så vidt angår muligheden af gennem vedtægterne at imødekomme individuelle ønsker fra den enkelte kommunalbestyrelses side, kan dette ske på forskellig måde.

Der kan for det første være tale om en *dispensation* fra en i loven opstillet normalordning. Dette kan f. eks. gælde antallet af udvalg.

Der kan dernæst være tale om, at *loven i hovedtræk normerer* et område, medens detailbestemmelserne overlades til udarbejdelse i vedtægtsproceduren. Dette kan f. eks. gælde reglerne om årsoverslag og bevillinger.

Endelig kan forholdet være det, at *loven blot giver hjemmel* for, at visse forhold skal eller kan ordnes ved vedtægten. Dette kan f. eks. gælde spørgsmål om størrelsen af vederlaget til formanden og eventuelle pensions- og efterlønsbestemmelser.

For så vidt angår dispensationerne er det klart, at disse ikke kan meddeles vilkårligt, idet de pågældende lovbestemmelser i så fald ville være meningsløse. Afgørelsen i det enkelte tilfælde vil blive truffet ud fra mere eller mindre generelle retningslinier, der naturligvis ikke behøver at være uforanderlige.

Drejer det sig om forhold, der i hovedtræk er fastsat i loven, vil muligheden for variation i detailbestemmelserne være begrænset derved, at hovedsigtet med lovbestemmelserne ikke må modvirkes eller forflygtiges. Også her må vedtægtsgodkendelsen altså ske under hensyntagen til visse grundprincipper.

Det samme gælder endelig, hvor loven blot hjemler, at visse forhold skal eller kan ordnes ved vedtægten. Også i sådanne tilfælde må det sikres, at vedtægtsbestemmelserne harmonerer med styrelseslovgivningens øvrige bestemmelser og med almindelige juridiske og administrative grundsynspunkter.

Indholdet af den vedtægtsgodkendende virksomhed er altså en afvej else af den enkelte kommunalbestyrelses individuelle ønsker overfor interessen i at hævde de grundlæggende principper i retssystemet vedrørende kommunernes styrelsesregler.

Det synes mindre hensigtsmæssigt at foretage en opdeling af denne afvej elsesfunktion mellem ministeriet og de lokale tilsynsmyndigheder, idet dette vil kunne medføre en *uensartethed i retsstillingen* for kommuner under samme styrelseslov. Det foreslås derfor, at vedtægtsgodkendelse fremtidig for alle kommuners vedkommende skal ske af indenrigsministeriet.

Det må stærkt understreges, at dette synspunkt ikke strider mod en decentraliseringstendens eller mod anerkendelsen af det lokale elements værdi i tilsynsudøvelsen. I styrelsesvedtægterne tages ikke stilling til, om statslige eller kommunale myndigheder skal være kompetente til at træffe afgørelser inden for de forskellige lovgivningsområder, lige så lidt som vedtægterne beskæftiger sig med det materielle indhold af kommunalbestyrelsernes eller tilsynsmyndighedernes beslutninger.

3) Efter den *norske lov om styret i kommunerne* af 12. november 1954 § 18 fastsættes nærmere regler for kommunestyrets og formannskapets virksomhed i et reglement. Dette

reglement skal gives en form og et indhold, som fylkesmannen kan godkende.

Udkast til reglement for kommunestyrenes virksomhed samt for formannskapenes virksomhed er udarbejdet af kommunaldepartementet i maj 1956.

Efter den *svenske kommunallag* af 18. december 1953 § 43, kan fullmäktige vedtage et reglement for kommunens styrelse. I reglementet kan bl.a. bestemmes, at særskilt inden for styrelsen dannede afdelinger eller medlemmer af styrelsen eller embedsmænd i kommunens tjeneste kan træffe beslutning på styrelsens vegne i visse grupper af sager, som nærmere skal angives.

I øvrigt kan i reglementet, i det omfang der ikke i loven er givet særskilte bestemmelser, fastsættes, hvorledes styrelsen udøver sine beføjelser m.v.

Vedtagelsen af reglementet skal godkendes af länsstyrelsen.

For städer med stadskollegium gælder det dog i henhold til lovens § 49, at stadsfullmäktige *skal* vedtage et for stadskollegiet og drätselskammaren fælles reglement, der skal godkendes af kongen.

KAPITEL II

Kommunalbestyrelsen

A. Medlemstal.

Med hensyn til fastsættelsen af kommunalbestyrelsens medlemstal har man fundet det rigtigst fortsat at bygge på princippet om kommunalbestyrelsen som det styrende organ i kommunens anliggender. Det ville i nogen grad stride herimod at indføre så store kommunale råd som i Sverige og Norge, hvor medlemstallet kan udgøre indtil 60 og 85 medlemmer. De kommunale råd i disse lande deltager ikke på samme måde som en dansk kommunalbestyrelse i den daglige administration af kommunens anliggender, men deres arbejde indskrænkes i reglen til en tilrettelæggelse af administrationen ved udstedelse af generelle retningslinier samt udøvelse af tilsyn med den kommunale virksomhed.

En undersøgelse har vist, at kommunalbestyrelsernes medlemstal i praksis er afpasset efter kommunens indbyggertal, og der bør formentlig også fremtidig ved fastsættelsen af kommunalbestyrelsens medlemstal tages hensyn til kommunens størrelse.

B. Møder **for lukkede** døre m.v.

1) De gældende kommunale styrelseslove fastslår (købstadkommunalloven § 13, stk. 3, og landkommunalloven § 8, stk. 2 og § 23, stk. 3, at kommunalbestyrelsens møder normalt er offentlige, men at kommunalbestyrelsen kan vedtage, at enkelte sager forhandles for lukkede døre. Tilsvarende bestemmelser fandtes i de ældre styrelseslove.

2) Spørgsmålet om sagers behandling For lukkede døre er ikke sammenfaldende med spørgsmålet om *kommunalbestyrelsesmedlemmernes tavshedspligt.* Der er dog en vis sammenhæng mellem de to spørgsmål, idet en beslutning om at lukke dørene normalt vil være udtryk for, at man ønsker forhandlinger eller oplysninger unddraget offentlighedens umiddelbare indsigt. Dette vil typisk være tilfældet med hensyn til sager, hvis afgørelse forudsætter en bedømmelse af personlige forhold, eller hvor kommunens forretningsmæssige interesser drøftes.

I overensstemmelse hermed er det i normalforretningsordenerne for byråd og sogneråd bestemt, at bl. a. skattespørgsmål, valg til ledige embeder, bevilling af løntillæg og pensioner, understøttelser og dispensationer behandles for lukkede døre, medmindre kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde træffer anden bestemmelse. Det samme gælder sager om køb eller salg af faste ejendomme og overslag og tilbud vedrørende bygningsarbejder og leverancer. Det bestemmes videre i de nævnte forretningsordener, at medlemmerne har absolut tavshedspligt om sager, der unddrages offentlig behandling, og at tavshedspligten vedvarer, sålænge de hensyn til kommunen eller andre, der bevirkede, at sagen blev unddraget offentlig behandling, endnu gør sig gældende. Det tilføjes, at kommunalbestyrelsen straks eller senere kan tillade, at sådanne sager omtales, ligesom kommunalbestyrelsen kan vedtage den form, hvorunder meddelelse om en beslutning, der er taget for lukkede døre, skal tilflyde offentligheden.

Lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt kan imidlertid ikke ændres gennem forretningsordenernes bestemmelser, og disse har da også ofte i praksis måttet suppleres og fortolkes under hensyn til gældende ret.

Straffeloven indeholder bestemmelser, der foreskriver straf for brud på tavshedspligt. Dels hjemles der i § 129 straf for den, som uberettiget giver offentlig meddelelse om forhandlinger af fortrolig karakter inden for offentlige råd og myndigheder, dels straffes efter § 152 den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, og som røber noget, han i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan.

Der findes ikke i lovgivningen nogen *almindelig* positiv beskrivelse af, hvornår det er uberettiget at give meddelelse om forhandlinger eller af, hvad der nærmere skal forstås ved hemmelighed. Dette hænger sammen med, at tavshedspligtens nærmere indhold må afhænge af, hvilke interesser der i det enkelte tilfælde skal beskyttes, og således vil veksle efter de enkelte forvaltningsanliggenders karakter. Derimod kan der i særlovgivningen findes bestemmelser, der præciserer visse nærmere afgrænsede forholds fortrolige karakter. Som eksempel herpå kan nævnes statsskattelovens § 44 om skattemyndighedernes pligt til at iagttage tavshed om skatteydernes indtægts- og formueforhold.

Efter de gældende normalforretningsordeners ordlyd er der intet til hinder for, at kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde kan vedtage at behandle en sag for åbne døre ganske uagtet sagens indhold. Det må imidlertid fremhæves, at bl. a. en række af de sager, der opregnes i forretningsordenen, f. eks. skattesager og sager om understøttelser, ofte vil være af en sådan karakter, at de af hensyn til de pågældende borgere må være omfattet af tavshedspligt, og denne tavshedspligt kan kommunalbestyrelsen naturligvis ikke gøre illusorisk ved en vedtagelse om, at forhandlingerne skal foregå for åbne døre. Med andre ord er der tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen *skal* lukke dørene.

På den anden side kan et kommunalbestyrelsesflertal ikke ved at vedtage behandling for lukkede døre pålægge et mindretal tavshedspligt om et hvilket som helst forhold. Dette er flere gange fastslået i indenrigsministeriets praksis.

Den endelige afgørelse af, i hvilket omfang sagen medfører tavshedspligt for de enkelte medlemmer, er et domstolsanliggende. Et kommunalbestyrelsesflertal vil altså ikke blot ved en henvisning til, at mødet er for lukkede døre, kunne forhindre et mindretal i at præcisere, hvorledes dets stilling er til en afgørelse. På den anden side bærer det medlem, der udtaler sig om, hvad der er passeret på et lukket møde, selv risikoen for, om han derved bryder en ham påhvilende tavshedspligt og således pådrager sig strafansvar.

3) Et særligt spørgsmål, der ikke omhandles i normalforretningsordenerne, er tavshedspligt vedrørende det i *udvalgsmøder* m.v. passerede. Der anvendes undertiden det udtryk, at udvalgsmøderne foregår for lukkede døre. Udtrykket er ikke ganske træffende, idet et udvalg ikke har nogen beføjelse til at træffe beslutning om, hvorvidt dets møder skal foregå for åbne eller lukkede døre. Udvalgsmøder er ikke offentlige.

For visse udvalg m.v. er der udtrykkelig i loven foreskrevet tavshedspligt. Dette gælder således børne- og ungdoms værnet, jfr. lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne- og ungdomsforsorg § 114, men selv uden sådan udtrykkelig hjemmel er der efter udvalgsbehandlingens hele karakter ingen tvivl om, at lovgivningens regler om tavshedspligt i meget vidt omfang fører til, at det på udvalgsmøder passerede ikke frit kan omtales.

De hensyn til kommunen eller til private, der i visse sager medfører tavshedspligt, vil normalt også gøre sig gældende under udvalgsbehandling, og i det omfang udvalgets virksomhed består i at forberede sager til kommunalbestyrelsens endelige behandling og afgørelse, ville en fri omtale af sagerne på udvalgsstadiet i mange tilfælde medføre, at kommunalbestyrelsens ret - og eventuelle pligt - til at lukke dørene ville blive uden reelt indhold.

4) Et spørgsmål, der har en vis forbindelse med tavshedspligten, er *hvorvidt en kommunalbestyrelse kan tillade, at andre end kommunalbestyrelsens medlemmer overværer forhandlinger, der foregår for lukkede døre.*

For så vidt angår *personer, der er ansat i kommunens tjeneste,* omfattes disse af bestemmelsen i straffelovens § 152, der foreskriver straf for den, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, og som *røber* noget, han i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som en hemmelighed. Den fornødne strafferetlige beskyttelse mod brud på tavshedspligt er altså i dette tilfælde til stede, og den pågældende kommunalt ansatte vil være forpligtet til at iagttage i hvert fald samme og i mange tilfælde videre tavshed end kommunalbestyrelsens medlemmer. Det antages da også i praksis, at en kommunalbestyrelse lovligt kan lade en eller flere personer i kommunens tjeneste overvære lukkede møder, f. eks. byrådssekretæren eller andre ansatte med speciel administrativ eller teknisk sagkundskab.

For så vidt angår *andre end kommunalt ansatte,* vil disse i tilfælde af brud på tavshedspligt kun kunne straffes efter den snævrere bestemmelse i straffelovens § 129, der taler om den, der uberettiget giver offentlig meddelelse om forhandlinger af fortrolig karakter inden for offentlige råd og myndigheder. Den straffe-

retlige beskyttelse af tavshedspligten er her utilstrækkelig, da kun den *offentlige* meddelelse kan rammes, og ikke enhver forhandling på kommunalbestyrelsens lukkede møder vil derfor kunne overværes af personer, der ikke er ansatte i kommunen.

5) I den *norske lov om styret i kommunerne* bestemmes i § 13: »Møte i kommunestyret holdes for åpne dører. Likevel kan kommunestyret gjøre vedtak om at en enkelt sag behandles for lukkede dører. Forhandlinger om dette foregår for lukkede dører, hvis møtestyreren krever det eller kommunestyret vedtar det«.

Den norske regel er interessant derved, at spørgsmålet om, *hvorvidt* dørene skal lukkes, kan udskydes til særskilt forhandling for lukkede døre.

I den *svenske kommunallovs* § 27 findes en regel om, at fullmäktiges forhandlinger skal være offentlige, dog at fullmäktige »for visst ärende« kan beslutte, at forhandlingen sker for lukkede døre. Reglen svarer således til den gældende danske lovgivning.

6) I den *fremtidige danske styrelseslov* bør optages bestemmelser om, at kommunalbestyrelsen kan lukke dørene, når en sags beskaffenhed gør det nødvendigt eller ønskeligt. Endvidere foreslås, at der optages en regel om, at selve forhandlingen om dørlukning foregår for lukkede døre, hvis formanden kræver det, eller kommunalbestyrelsen vedtager det. Formanden forbereder kommunalbestyrelsens møder og vil normalt allerede i forbindelse med udarbejdelse af dagsorden blive opmærksom på, om en sag indeholder momenter, der gør dørlukning nødvendig eller ønskelig. Det synes rimeligt at sikre formanden adgang til at redegøre for disse momenter for lukkede døre. Da kommunalbestyrelsen kan vedtage dørlukning vedrørende forhandlingerne om en sags realitet, synes det ubetænkeligt også at åbne adgang til at vedtage det mindre, at en drøftelse om, *hvorvidt* dørene skal lukkes, foregår for lukkede døre. En sådan regel kan bidrage til, at unødvendig dørlukning m.h.t. realitetsbehandling undgås, idet man i visse tilfælde på forhånd kan bringe på det rene, om forhandlingen overhovedet vil medføre, at der fremdrages fortrolige forhold.

En sådan regel vil næppe kunne give anledning til misbrug, da en flertalsbeslutning om dørlukning som nævnt ikke i sig selv konstituerer nogen tavshedspligt for medlemmerne.

Endelig foreslås lovfæstet en regel om kommunalbestyrelsens adgang til at lade kommunalt ansatte og andre sagkyndige overvære lukkede møder.

C. Stedfortræderes midlertidige indtræden i kommunale råd.

1) Den regelmæssige udførelse af offentlige funktioner bør ikke hindres ved handleudygtighed hos en enkelt person, der har fået overdraget udøvelsen af offentlig myndighed. Det bliver derfor et led i tilrettelæggelsen af de offentlige myndigheders virksomhed at tage stilling til, hvem der skal udøve kompetencen, når stillingens indehaver er ude af stand dertil.

Det anførte gælder også, når den offentlige virksomhed udøves gennem en kollegial myndighed. Hvis enkelte medlemmer af kollegiet er afskåret fra at deltage i et møde, må man bringe på det rene, om denne omstændighed udelukker organets funktionsdygtighed.

Noget sådant har for så vidt angår kommunalbestyrelser ikke hidtil været antaget i dansk kommunallovgivning, idet der aldrig har været stillet krav om, at kommunale myndigheder skulle være fuldtallige, eller at visse af medlemmerne som repræsentant for udenforstående interesser skulle være til stede, for at beslutning kan træffes. Spørgsmålet om fremmøde ved stedfortræder i de kommunale organer må derfor afgøres ud fra andre synspunkter end nødvendigheden af at gøre organet funktionsdygtigt.

2) Spørgsmålet om udpegelse af og indtræden af stedfortræder får en særlig karakter, hvor der er tale om kollegiale organer udgået af valg, og det vil være naturligt umiddelbart at rette opmærksomheden mod den ordning, der er gældende ved *folketingsmedlemmers forfald.*

Valglov nr. 139 af 11. april 1920 indeholdt i § 52 en bestemmelse, hvorefter stedfortræder indtrådte, når og så længe folketinget meddelte et medlem orlov, og således at det blev henlagt til folketingets forretningsorden at fastsætte nærmere regler for meddelelse af orlov*). Ordningen blev ved ændring af forretningsordenen i 1929 den, at tinget kunne meddele orlov, hvor et medlem på grund af sygdom

*) Jfr. nu § 51 i bekendtgørelse nr. 176 af 22. maj 1964 af lov om valg til folketinget.

eller offentlig tjeneste var ude af stand til at deltage i tingets møder i en måned eller af anden grund i mindst 3 måneder. Uanset at der siden parlamentarismens gennembrud var sket en udvikling, der medførte, at folketingets sammensætning ikke alene havde betydning for lovgivningsarbejdet, men også gjorde afstemninger i folketinget udslaggivende for regeringsdannelsen, synes orlovsbestemmelserne først og fremmest at være baseret på hensynet til, at det enkelte medlem ikke i urimelig grad skal føle sig forpligtet til fremmøde på tværs af praktiske hindringer. Det er også åbenbart, at hensynet til at undgå politiske afstemningsnederlag kun kan spille en begrænset rolle for orlovsreglerne, idet fraværelsen ifølge orlov er underordnet i sammenligning med det fravær, der forekommer af midlertidige grunde også i situationer, hvor afstemninger er af afgørende betydning.

Man kan imidlertid ikke se bort fra, at den omstændighed, at folketingets funktion ikke er begrænset til dets virksomhed som lovgivningsorgan, men at det under parlamentarismen også virker som politisk udslaggivende organ for regeringsdannelsen, må gøre det utilfredsstillende, at et politisk parti kommer i den situation, at et medlems fravær får indflydelse på regeringens skæbne.

3) Betragter man herefter spørgsmålet, om der i *kommunale råd* bør være adgang til, at stedfortræder skal kunne indtræde uden for tilfælde af medlemmets endelige udtræden, må man rejse det spørgsmål, om der er grundlag for at drage nogen parallel til den for folketinget gældende ordning. Det må her fremhæves, at de kommunale myndigheder opstod som *stedlige forvaltningsmyndigheder,* og heri blev ikke gjort nogen forandring ved indførelsen af valg til de kommunale råd. Udgangspunktet for valgordningen, som den oprindelig var tilrettelagt, var at sikre deltagelse i styret af de på stedet bedst kvalificerede mænd uden tanke på noget politisk repræsentationsforhold. En omvurdering i forhold til dette synspunkt var ikke tilsigtet ved indførelsen af forholdstalsvalg ved valgloven af 1908. Ved denne havde man alene for øje, at mindretallene skulle have lejlighed til at komme til orde, medens man iøvrigt forudsatte tilstedeværelsen af et handledygtigt flertal, der kunne sikre løsningen af de administrative opgaver.

De kommunale styrelseslove hviler stadig på det grundsynspunkt, at kommunalbestyrelsen er et stedligt forvaltningsorgan. Dette viser sig ved dens konstituering. Kommunalbestyrelsens formand vælges for 4 år ad gangen og kan ikke afsættes i løbet af perioden, fordi en afstemning går ham imod eller fordi han iøvrigt politisk kommer i modsætning til flertallet. Tilbud om afgang i en sådan situation er heller aldrig blevet opfattet som en politisk pligt. Også sammensætningen af stående udvalg sker for hele valgperioden, og enkelte medlemmer kan ikke fratages deres udvalgspladser på grund af politiske modsætningsforhold, der opstår i perioden.

Kommunalbestyrelsens karakter af forvaltningsmyndighed kommer også frem derved, at en række af dens opgaver består i at træffe forvaltningsafgørelser vedrørende enkeltmands forhold. Kommunalbestyrelsen skal handle inden for lovens rammer, og i princippet er det om mange af de beslutninger, der skal træffes af kommunalbestyrelserne, forudsat, at det er utilladeligt at varetage politiske interesser. Dette ses allerede af den udbredte anvendelse af behandling af sager for lukkede døre. Noget sådant ville være utilstedeligt ved tilvejebringelsen af politisk bestemte beslutninger.

Spørgsmålet om stedfortræderes midlertidige indtræden i kommunalbestyrelserne må herefter afgøres ud fra selvstændige overvejelser over kommunalbestyrelsernes funktion.

I kommunestyret forekommer *afstemninger, hvis indhold er rent politisk bestemt.* Selvom udfaldet af en sådan afstemning bliver et andet end ventet på grund af et medlems tilfældige fravær, får det dog som nævnt ikke politiske konsekvenser, som når noget tilsvarende sker i folketinget, og kommunalbestyrelsen må arbejde videre på grundlag af den trufne beslutning.

Spørgsmålet har været aktuelt under forskellige former. Det er således forekommet, at et medlem af flertallet har været fraværende ved det konstituierende møde, og at afstemningen ved formandsvalget førte til, at stemmerne stod lige med det resultat, at mindretallet fik formandsposten. Under lignende vilkår har det været forelagt indenrigsministeriet, hvorvidt det ville være lovligt at udskyde afholdelsen af det konstituerende møde ind i april måned, idet et bortrejst medlem af kommunalbestyrelsen ikke kunne være til stede før dette tidspunkt. I flere tilfælde er der også tidligere opstået uro ved afstemninger i sogneråd om ligningsforholdet, hvor stemmerne på grund af et medlems fravær

under sygdom eller bortrejse var kommet til at stå lige. Beslægtede problemer er endelig fremkommet, hvor et medlem er ude af stand til at deltage i afstemningen på grund af personlig interesse i dennes udfald, den såkaldte inhabilitet.

4) I forbindelse med overvejelserne om man, for at løse de vanskeligheder, et medlems fravær kan fremkalde, bør tilstede adgang til at lade stedfortræder indtræde ved midlertidigt forfald, må det erindres, at de situationer, hvor vanskeligheder opstår, er fåtallige i sammenligning med de tilfælde, hvor medlemmer - også med udslaggivende stemme - er fraværende ved møder, uden at det rejser problemer.

Dernæst må det understreges, at en almindelig regel om stedfortræders indtræden vil influere på den retlige vurdering af medlemsskabet i de kommunale råd. Efter den gældende ordning er stillingen som medlem af en kommunalbestyrelse ikke begrænset til deltagelsen i kommunalbestyrelsens møder, men indebærer et almindeligt medansvar for styret af kommunens anliggender, der giver sig udslag i pligt og ret til at følge med i den daglige administration og i den forvaltning, der finder sted igennem udvalgene. De valgte medlemmer er altså deltagere i kommunens forvaltning og ikke blot interesserepræsentanter ved møderne.

En regel om, at stedfortræder altid skal indkaldes for fraværende medlemmer, vil ikke være vel forenelig med kommunalbestyrelsesmedlemmernes nuværende placering i kommunalforvaltningen. Med en sådan regel ville man lægge vægten på, at de vælgergrupper, som medlemmerne repræsenterer, altid har krav på at være repræsenteret, altså en stræben imod at forsamlingen altid skal være fuldtallig. I så fald ville man være vendt tilbage til den repræsentationstanke, som beherskede stændertiden, og som så udtrykkelig blev opgivet for rigsdagsmedlemmernes vedkommende ved den nye forfatnings indførelse i 1849.

Interessen for stedfortræderens tilkaldelse vil naturligt samle sig om situationer, hvor hans stemme vil være udslaggivende, men dette må bygge på den forudsætning, at stedfortræderen vil stemme på samme måde som det fraværende medlem, altså i praksis i overensstemmelse med en bestemt politisk gruppe. Forfægter man på den anden side det standpunkt, at den enkeltes stemme er andet og mere end en gruppestemme, må det forekomme betænkeligt i enkelte sager at give en suppleant den udslaggivende stemme, således at den, der ikke er medansvarlig i det almindelige styre af kommunens anliggender, får det hele faktiske ansvar for afgørelsen af den enkelte sag.

Man kan tænke sig at begrænse adgangen til at tilkalde stedfortræder til bestemte forfaldsgrunde hos medlemmet. Dette forandrer dog ikke problemerne nævneværdigt, undtagen for så vidt angår den situation, at et medlem er afskåret fra at deltage i en afstemning på grund af inhabilitet. Tilkalder man her stedfortræderen ud fra den åbenbare forudsætning, at stedfortræderen vil stemme på samme måde som det medlem, der er inhabilt, giver man en understregning af, at der stemmes i vedkommende sag efter politiske retningslinier. Når man tager i betragtning, at kravet om inhabile medlemmers fratræden i særlig grad beror på hensynet til at styrke tilliden til forvaltningens saglighed og upartiskhed, synes det ikke overbevisende, at man bør kunne indkalde en stedfortræder.

Det må iøvrigt bemærkes, at det forhold, at et inhabilt medlems stemme er udslaggivende, ikke behøver alene at bero på partistillingen i den samlede kommunalbestyrelse, men kan fremkomme på grund af andre medlemmers fravær.

Vender man sig herefter til spørgsmålet, om der i kommunalbestyrelserne på samme måde som i folketinget bør være adgang til at lade stedfortrædere indtræde i tilfælde af et medlems *fravær i længere tid,* bliver betragtningerne noget anderledes. En ordning, der tillod stedfortrædere at indtræde under medlemmers orlov, kunne i hvert fald ikke støde på principielle hindringer med hensyn til kommunalbestyrelsesmedlemmernes stilling som medlemmer, såfremt der er tale om, at indtræden kun kunne finde sted i en tilstrækkelig lang og fast afgrænset periode.

5) Konklusionen af overvejelserne må herefter være, at der formentlig ikke bør indføres regler om stedfortræderes indtræden ved et medlems rent midlertidige forfald. Dog bør der indføres adgang til at indkalde stedfortræder til det konstituierende møde, hvor valg af formand og nedsættelse af udvalg finder sted, således at disse valg ikke bliver præget af tilfældigt fravær. Endvidere vil man kunne tillade indtræden af stedfortræder ved et medlems fravær i længere tid.

KAPITEL III

Udvalg og kommissioner m. v.

A. Gældende regler.

Det er en følge af arten og omfanget af de opgaver, der i dag påhviler kommunerne, at kommunalbestyrelserne ikke selv vil kunne overkomme den umiddelbare varetagelse af samtlige kommunale anliggender. Kravene til kommunestyret er i forbindelse med den politiske, sociale og tekniske udvikling i nyere tid vokset betydeligt, og hensynet til den forsvarlige udførelse af arbejdet har nødvendiggjort en opdeling af kompetencen, hvorved den besluttende og bevilgende myndighed i princippet forbeholdes kommunalbestyrelsen som den øverste myndighed i kommunens anliggender, medens forberedelsen af sager, der skal forelægges kommunalbestyrelsen samt udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger (forvaltningen, den udøvende myndighed) i vid udstrækning må overlades til andre, såsom udvalg, magistrat, kommunalbestyrelsens formand samt kommunale tjenestemænd m. fl.

Som stående udvalg betegnes udvalg, der nedsættes i henhold til kommunens styrelsesvedtægt, og hvis sammensætning og myndighedsområde nærmere er fastsat i vedtægten. Disse udvalg består normalt udelukkende af medlemmer af kommunalbestyrelsen og skal på kommunalbestyrelsens vegne varetage den umiddelbare forvaltning af enkelte grene af de kommunale anliggender.

Afgrænsningen mellem de stående udvalg og *andre udvalg, kommissioner, nævn m.v.* er ikke helt klar. I henhold til særlige love eller vedtægter stadfæstet i henhold til lov vælger kommunalbestyrelsen medlemmer af en række kommissioner m.v. til varetagelse af bestemte opgaver, såsom brandkommission, sundhedskommission, skolekommission m.v. Disse lovregulerede kommissioner adskiller sig fra de stående udvalg ikke alene ved deres sammensætning, idet de oftest består af medlemmer valgt såvel inden for som uden for kommunalbestyrelsen, men navnlig derved, at de i et vist omfang inden for deres sagområde har fået tillagt en af kommunalbestyrelsen uafhængig kompetence. De stående udvalg er derimod i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutning. Undtagelse herfra gælder alene det sociale udvalg i det omfang, dette udvalg i henhold til lovgivningen har fået tillagt en selvstændig kompetence. Man kan under hensyn til det sociale udvalgs selvstændige stilling på en række områder rejse det spørgsmål, orn udvalget bør henregnes til de stående udvalg. Det vil dog være naturligt at betragte det sociale udvalg som et stående udvalg på grund af dets centrale stilling inden for kommunalforvaltningen, dets sammensætning og den omstændighed, at det udover de selvstændige opgaver varetager en række anliggender, som i princippet hører under kommunalbestyrelsen.

I henhold til styrelsesvedtægterne og med hjemmel i købstadkommunallovens § 10, stk. 9, og landkommunallovens § 12 kan en kommunalbestyrelse endvidere nedsætte *særlige udvalg* til varetagelse af bestemte hverv. Sådanne særlige udvalg er vel navnlig tænkt nedsat med henblik på en nærmere undersøgelse og redegørelse for et bestemt spørgsmål, kommunalbestyrelsen måtte ønske behandlet, men i praksis nedsættes der også særlige udvalg, der tillægges administrerende myndighed. Sådanne administrerende særlige udvalg adskiller sig fra de stående udvalg ved, at de er tidsbegrænsede, og at deres beføjelser i det hele er afledt af den bemyndigelse, kommunalbestyrelsen har givet dem, medens de stående udvalg er faste udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde som nævnt er fastsat i kommunens styrelsesvedtægt.

De opgaver, som påhviler de stående udvalg,

består ifølge lovgivningen, vedtægterne og fast praksis i *at* forberede kommunalbestyrelsens behandling af sagerne og *at* administrere bestemte sagområder og i denne forbindelse bringe kommunalbestyrelsens beslutninger til udførelse og eventuelt selv træffe sådanne afgørelser og beslutninger, som er et naturligt led i den administrerende virksomhed.

Købstadkommunalloven indeholder to særregler for de stående udvalg. Ifølge lovens § 10, stk. 3, kan det i vedtægten bestemmes, at enkelte dertil villige personer uden for byrådets midte undtagelsesvis af dette kan vælges til medlemmer af byrådets stående udvalg med undtagelse af kasse- og regnskabsudvalget, men det tilføjes, at det stedse må iagttages, at flertallet af vedkommende udvalgs pladser beklædes af byrådsmedlemmer.

Denne bestemmelse må ses som et udtryk for den placering, loven har tillagt de stående udvalg. Når disse udvalg i henhold til loven og styrelsesvedtægten har fået tillagt udøvende myndighed på kommunalbestyrelsens vegne, må byrådet alene være bestemmende med hensyn til valg af de personer, der skal deltage i udøvelsen af denne myndighed, ligesom flertallet ud fra samme tankegang altid bør bestå af byrådsmedlemmer.

Dernæst indeholder købstadkommunalloven en anden vigtig regel om de stående udvalg, nemlig i § 10, stk. 6, hvori det bestemmes, at en byrådsgruppe, der ikke ved fordelingen af pladserne i de stående byrådsudvalg ialt har fået tildelt så mange udvalgspladser, som den ville have fået ved en fordeling under eet efter forholdstalsvalgmåden af samtlige byrådets faste udvalgspladser, har ret til at få det manglende antal pladser anvist.

Det tilføjes dog, at en gruppe ikke på denne måde kan anvises mere end én plads i det enkelte udvalg.

Disse bestemmelser er givet af hensyn til de små grupper i byrådet, som ikke bør berøves adgangen til at deltage i den betydelige del af byrådets virksomhed, der - som følge af lovens kompetencefordeling - varetages af de stående udvalg. Også disse bestemmelser kan ses som udtryk for den stilling, som loven har tillagt de stående udvalg i forhold til byrådet.

Reglen om besættelse af de faste udvalgspladser under eet efter forholdstalsvalgmåden gælder ikke for de »lovpligtige« kommissioner eller de særlige udvalg; for de sidstnævntes vedkommende er det en naturlig følge af, at sådanne udvalg ikke *ved loven* er forlenet med nogen andel af byrådets kompetence.

Reglen om fordeling under eet af udvalgspladser i de stående udvalg findes ikke i landkommunalloven, og denne form for mindretalsbeskyttelse gælder derfor ikke i sognekommunerne. Derimod er den optaget i de for de københavnske omegnskommuner efter loven af 20. maj 1952 stadfæstede vedtægter. Bestemmelsen foreslås overført til den nye fælles kommunallov.

Der er især i købstæderne tale om betydelige variationer med hensyn til såvel antallet som arten af de stående udvalg. Ikke helt få kommuner har dog til stadighed haft et beskedent antal stående udvalg.

B. Magistratsordningen i Århus.

1. Baggrunden for ønsket om særlig magistratsordning.

Århus kommune havde ligesom det overvejende flertal af landets købstæder foretrukket ikke at indføre den i købstadkommunalloven hjemlede almindelige magistratsordning, og den udøvende myndighed i kommunens anliggender var indtil 1950 fordelt mellem borgmesteren og 26 stående udvalg, hvortil kom 4 kommissioner og 10 administrerende udvalg m.v. i henhold til særlig lovgivning eller byrådsbeslutning. Denne vidtgående decentralisering, som var en følge af en almindelig tendens til at henlægge administrationen af de mange nye kommunale opgaver til stadig flere nye stående udvalg, havde imidlertid vist sig at medføre betydelige ulemper, som f. eks. fare for forhaling af sagernes ekspedition, kompetencestridigheder mellem de forskellige udvalg m.v. og manglende ensartethed og fasthed i kommunens administration.

Man var ganske vist opmærksom på, at sådanne ulemper i nogen grad kunne imødegås ved at *giwe* kasse- og regnskabsudvalget en mere central placering gennem en bestemmelse om, at bevillingsforslag og i et vist omfang også administrative spørgsmål af principiel betydning skulle passere kasse- og regnskabsudvalget, forinden de forelagdes byrådet. Kasse- og regnskabsudvalget, der i princippet måtte være sideordnet de øvrige udvalg, var imidlertid ikke i samme omfang som den magistrat, der sigtedes til i købstadkommunallovens § 9, beregnet på at få overladt varetagelsen af ad-

ministrative opgaver inden for flere vigtige områder af kommunens forvaltning.

Samtidig havde man gjort den erfaring, at antallet af sager vokser mere end proportionalt med kommunens størrelse, og at antallet af sager, der passerer kasse- og regnskabsudvalget, derfor i de største kommuner ville beslaglægge en stor del af medlemmernes arbejdskraft. Endvidere havde det vist sig uheldigt, at ikke alle de administrerende udvalg var repræsenteret i kasse- og regnskabsudvalget, og at i det hele de sager, som i kasse- og regnskabsudvalget forelægges af et medlem, som samtidig er formand for det indstillende udvalg, bliver grundigere belyst end sager fra andre udvalg. Man var derfor kommet ind på tanken om at skabe en direkte forbindelse mellem de forskellige administrationsgrene i ugentlige »magistratsmøder«, hvor alle grene var repræsenteret; dette fandt man yderligere påkrævet, da de sager, som kommunen nu arbejdede med, var blevet betydeligt mere komplicerede end tidligere. Man fandt det betydningsfuldt, at sagernes forberedelse ikke helt blev overladt til de kommunale tjenestemænd, men at det sikredes, at det folkevalgte element i kommunalforvaltningen kunne bevare kontakten med sagerne fra starten. Man ønskede derfor skabt en fastere forbindelse mellem de politiske forsamlinger og tjenestemændene gennem skabelsen af et kollegium af lønnede kommunalbestyrelsesmedlemmer, som kunne ofre hele deres tid på ledelsen af hver sin afdeling af administrationen.

Man tilstræbte derfor en magistratsordning, hvorefter borgmesteren og de enkelte rådmænd hver for sig og på *eget* ansvar skulle bestyre de administrative anliggender, som blev henlagt til deres afdeling, og således at de indstillinger, der skulle fremsættes til byrådet, skulle forelægges af borgmesteren eller vedkommende rådmand. Dog skulle alle sager, der var af indgribende betydning for kommunens forvaltning og økonomi, forelægges den samlede magistrat forinden forelæggelse for byrådet.

I det endelige forslag om ændringer i kommunens styrelsesform indstillede byrådet i overensstemmelse med de anførte synspunkter, at den udøvende myndighed i kommunens anliggender henlagdes under en magistrat, bestående af borgmesteren og 4 rådmænd, der skulle forestå hver sin magistratsafdeling. Det skulle herefter ved styrelsesvedtægten fastlægges, hvilke arter af sager der skulle behandles af den samlede magistrat, og hvilke sager der skulle kunne afgøres af borgmesteren eller en af de 4 rådmænd på eget ansvar, ligesom der ønskedes tilvejebragt hjemmel for, at rådmændene skulle overtage formandsposten for de administrerende kommissioner m.v., der blev nedsat inden for deres magistratsområde. Det måtte være en forudsætning for gennemførelsen af en sådan magistratsordning, at der blev tilvejebragt hjemmel for at tillægge rådmændene et vederlag samt adgang til pension, idet det måtte forudses, at rådmændene ville blive så stærkt optaget af deres kommunale hverv, at det næppe ville være muligt for dem at have privat beskæftigelse ved siden af.

2. Lovforslag om særlig magistratsordning.

I 1950 fremsatte indenrigsministeren det lovforslag, der ved ændring af bestemmelserne i købstadkommunallovens § 8, stk. 2, § 16 og § 19, stk. 1, havde til formål at skabe grundlag for indførelsen af den nævnte magistratsordning. Forslaget var ikke begrænset til Århus alene, men den foreslåede bestemmelse skulle også kunne finde anvendelse på andre af de største købstæder, dog således at indenrigsministeriets godkendelse i de enkelte tilfælde udkrævedes.

Under lovforslagets behandling i folketinget blev det bl. a. gjort gældende, at problemet i første række havde relation til Århus, og at det derfor forekom mindre rimeligt at lade lovforslaget gælde for samtlige købstæder. Samtidig udtaltes en vis frygt for, at følgen skulle blive et for stort, kompliceret og dyrt apparat, der kunne blive ensbetydende med en udvidelse af administrationen og dermed en begrænsning af de folkevalgtes indflydelse på den kommunale administration. Under udvalgsbehandlingen blev lovforslaget ændret, således at bestemmelserne alene kom til at omfatte Århus købstad; det blev dog tilkendegivet, at denne ændring ikke betød, at man ville afskære andre store købstæder fra at søge en tilsvarende ordning indført. Med den nævnte ændring blev forslaget herefter gennemført ved lov af 27. maj 1950.

3. Magistratsordningens indhold.

Ved den *styrelsesvedtægt*, der efter lovens vedtagelse blev stadfæstet af indenrigsministeriet, afskaffedes de stående administrerende udvalg, og den udøvende myndighed overlodes til

magistraten, bestående af en borgmester og 4 rådmænd. Magistraten udøver sin myndighed dels ved fællesbeslutninger, dels gennem afdelinger, der forestås enten af borgmesteren eller af en af rådmændene. Magistraten består af 5 magistratsafdelinger, der opdeles i 1. den finansielle forvaltning, 2. den tekniske forvaltning, 3. den sociale forvaltning, 4. den kulturelle forvaltning og 5. forvaltningen af de kommunale værker. Den finansielle forvaltning blev underlagt borgmesteren, der stadig har den øverste ledelse af kommunens administration, og som kan indbringe enhver kommunen vedrørende sag for magistraten, ligesom hans udtalelse skal indhentes i alle sager, der berører kommunens økonomi, forinden sådanne sager forelægges magistraten til beslutning. Hvert af de øvrige områder er underlagt en rådmand til varetagelse på dennes *eget* ansvar. Den udøvende myndighed, den direkte ledelse af og ansvaret for de enkelte administrationsområder påhviler herefter borgmesteren og de enkelte rådmænd i modsætning til de øvrige købstæder med magistratsordning, hvor den udøvende myndighed, ledelsen og ansvaret påhviler borgmesteren, magistraten som helhed og de af byrådet nedsatte stående udvalg. I henhold til styrelsesvedtægten er der af byrådet nedsat 5 »faste« udvalg svarende til hver sin magistratsafdeling og bestående af byrådsmedlemmer. Disse udvalg må ikke forveksles med de i de øvrige kommuner nedsatte »stående« udvalg, idet de faste udvalg ikke er administrerende, men snarere er at opfatte som byrådets kontrollerende organer, der har til opgave at underkaste de forslag fra magistraten, som byrådet henviser til udvalgsbehandling, en nærmere prøvelse.

C. Norge og Sverige.

1. Norge.

Den norske lov om styret i kommunerne af 12. november 1954 indeholder i kapitel 3 og 4 udførlige bestemmelser om kompetencefordelingen mellem kommunestyret, formannskapet og udvalg, råd, kommisioner m.v.

Kommunestyret har den principielle beslutningsmyndighed i alle sager, der ikke ved lov er henlagt til anden myndighed. Men kommunestyret kan for den enkelte sag eller ved vedtægt overdrage sin myndighed til formannskapet; der gælder dog visse begrænsninger i adgangen hertil, f. eks. kan selve bevillings- og beslutningsmyndigheden ikke overdrages.

Formannskapet, der vælges af kommunestyret, har til opgave at føre tilsyn med kommunens forvaltning. Det skal forelægge forslag til kommunens budget og kommunens regnskab for kommunestyret, skal føre kontrol med kommunens kasse- og regnskabsvæsen og har - eller skal sørge for - tilsyn med, at kommunestyrets og formannskapets vedtagelser iværksættes. Omfanget af formannskapets kompetence beror iøvrigt på kommunestyrets beslutning.

Kommunestyret kan træffe bestemmelse om nedsættelse af *faste udvalg* for kommunale formål eller for afdelinger af den kommunale virksomhed, som ikke ved lov er underlagt eget styre. Området for udvalgenes virksomhed fastsættes ved almindelig forskrift af kommunestyret. De faste udvalgs virksomhed kan udstrækkes til også at omfatte beføjelser og pligter, som efter loven kan henlægges til formannskapet. For kommunale driftsvirksomheder kan kommunestyret nedsætte en særlig driftsledelse bestående af en styrelse eller af en styrelse og et råd, og kommunestyret fastsætter driftsledelsens kompetence ved almindelig forskrift.

Formanden (ordføreren) for kommunestyret er tillige formand for formannskapet. Han leder møderne i kommunestyre og formannskap, er kommunens retlige repræsentant og underskriver på kommunens vegne, medmindre denne myndighed er overladt til andre. Han kan deltage i alle møder i udvalg, kommissioner m.v., men har kun stemmeret, for så vidt han er medlem. Han sørger for brevvekslingen og har anvisningsmyndighed, for så vidt der ikke er ansat rådmand, eller anvisningsmyndigheden i henhold til beslutning af kommunestyret er tillagt andre.

I den norske forvaltningskomité's betænkning af 1958 udtales, at der i praksis har vist sig at være behov for intern delegation af myndighed fra de folkevalgte styreorganer til kommunens tjenestemænd, såvel som fra højere til lavere tjenestemænd. Det nævnes udtrykkeligt, at de afgørelser, som administrationen træffer i henhold til delegation fra de folkevalgte organer, altid kan påklages til vedkommende organ.

2. Sverige.

Kompetencefordelingen mellem de forskellige kommunale organer ifølge den svenske

kommunallov af 18. december 1953 bygger på den i svensk kommunalforvaltning grundlæggende sondring mellem den besluttende og den udøvende myndighed. Kommunens fullmäktige har den besluttende myndighed, medens forvaltningen og hele den udøvende myndighed tilkommer kommunens styrelse.

Kommunens *fullmäktige* har bevillings- og beslutningsmyndigheden, vælger kommunens styrelse, særlige kommunale nævn samt revisorer og revisorsuppleanter. Fullmäktige deciderer kommunens regnskaber, har dispositionsretten over kommunens ejendomme og midler, har kontrollen med forvaltningen og fastsætter reglement for kommunens styrelse. Specielt er det fullmäktige, der træffer beslutning om, i hvilket omfang styrelsen eller særlige nævn kan overlade til særskilt afdeling, et medlem eller en tjenestemand at træffe beslutninger på styrelsens, respektive nævnets vegne.

Sager, der forelægges til afgørelse af fullmäktige, *skal* forinden være forberedende behandlet af det nævn eller udvalg, sagen henhører under, eller af en eller flere dertil udpegede personer eller af kommunens styrelse. Om denne sagsforberedelse gælder iøvrigt, at styrelsen altid skal have lejlighed til at udtale *sig* om indstillingen. Har andre end det nævn eller udvalg, hvorunder sagen hører, haft den forberedende behandling af sagen, skal vedkommende nævn m.v. altid have adgang til at udtale sig om indstillingen, inden afgørelse træffes.

Kommunens styrelse, der vælges af fullmäktige, er det centrale forvaltningsorgan; den leder forvaltningen af kommunens anliggender og har indseende med nævnenes virksomhed. Styrelsen skal være opmærksom på og følge de spørgsmål, som vil kunne indvirke på kommunens udvikling og økonomiske stilling, og skal over for fullmäktige, nævn eller andre myndigheder fremsætte fornødne forslag. Styrelsen er det centrale organ for finansforvaltningen og den forvalter kommunens ejendomme og midler i det omfang, det ikke er overladt til andre. Den iværksætter fullmäktiges beslutninger, for så vidt dette ikke er overladt andre, og den udfører iøvrigt de opgaver, fullmäktige har overladt den.

Med hensyn til *de øvrige nævn* må der sondres mellem nævn, som nedsættes i henhold til særlig lov m.v., kaldet nævn for »specialreguleret forvaltning«, og andre nævn. For så vidt sådanne andre nævn får tillagt myndighed til varetagelse af særlige forvaltningsopgaver, skal beslutning om deres nedsættelse, medlemstal og virksomhedsområde træffes af fullmäktige, og en række af de for kommunens styrelse gældende regler finder tilsvarende anvendelse på disse nævn.

Med hensyn til intern delegation af myndighed fra styrelse og fra kommunallovens administrerende nævn gælder stort set enslydende bestemmelser. Fullmäktige kan beslutte - for så vidt angår styrelsen ved bestemmelse i kommunens reglement - at styrelsen eller nævnet kan overdrage særlige afdelinger (underudvalg), et medlem af styrelsen (nævnet) eller en kommunal tjenestemand at træffe beslutning på styrelsens (nævnets) vegne i visse grupper af sager, hvis art nærmere skal angives i reglementet, eller for nævnenes vedkommende i fullmäktiges vedtagelse. En vedtagen delegation kan når som helst tilbagekaldes af den delegerende myndighed uden ændring af reglement eller fullmäktiges beslutning.

Et særligt træk i den svenske kommunailov er den særlige klageadgang, der i henhold til lovens § 76 tilkommer kommunens borgere; disse kan således indgive klage til länsstyrelsen over beslutninger truffet både af fullmäktige, styrelsen og nævnene, og klagen kan angå både formelle fejl og beslutningens saglige indhold.

D. Forslag til fremtidige bestemmelser om udvalg m.v.

De foreslåede fremtidige regler om udvalg m. v. er optaget i lovudkastets kap. III. De i forslaget indeholdte principielle ændringer i forhold til de nugældende styrelsesloves regler om udvalg m. v. samler sig især om følgende hovedpunkter:

1) Reglerne er udformet noget mere udførligt end de gældende regler i de kommunale styrelseslove, idet en del af de regler, der i dag almindeligt er optaget i styrelsesvedtægterne, er indarbejdet i de foreslåede lovbestemmelser.

2) Det foreskrives, at den centrale ledelse af kommunens økonomi samles hos et økonomiudvalg. Dette er i overensstemmelse med en tendens, der i de senere år har gjort sig gældende i kommunernes forslag til styrelsesvedtægtsændringer.

Økonomiudvalgets særlige placering kommer til udtryk derved, at det skal have indseende

med alle områder, der berører kommunens økonomi eller almindelige administration, samt have lejlighed til at udtale sig 001 alle sager, der vedrører disse forhold.

I konsekvens af den særstilling, der i forslaget er tillagt økonomiudvalget som forbindelsesled mellem kommunalbestyrelsen og de øvrige udvalg, henregnes udvalget ikke længere til de »stående udvalg«.

3) Ønsket om den stærkere koncentration af det administrative arbejde, som reglerne om økonomiudvalget er udtryk for, har ført til bestemmelser, hvorefter antallet af stående udvalg søges begrænset.

En spredning af det kommunale arbejde på et stort antal stående udvalg kan ofte medføre ulemper, som f.eks. forhaling af sagernes ekspedition, kompetencestridigheder mellem de forskellige udvalg m. v. og manglende ensartethed og fasthed i den kommunale administration. Disse ulemper vil formentlig blive stadig mere fremtrædende, efterhånden som den tekniske og økonomiske udvikling i stigende grad stiller krav til den kommunale administrations effektivitet.

For at sikre, at de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer stadig har den reelle ledelse af den kommunale forvaltning, synes det påkrævet, at administrationen tilrettelægges på en sådan måde, at der sikres de folkevalgte repræsentanter det fornødne overblik over alle vigtige områder inden for kommunestyret. Dette gælder for så vidt samtlige kommuner, men problemet er naturligvis mest påtrængende i større kommuner, hvor tendensen til decentralisering og dermed risikoen for, at overblikket går tabt, og for kompetencestridigheder og dobbeltarbejde er særlig stor.

For at opnå en centralisering og effektivisering af administrationen bør man næppe i almindelighed tilstræbe et administrationssystem svarende til f. eks. den århusianske magistratsordning, der i udpræget grad har den store kommunes komplicerede og mangeartede administrative opgaver til forudsætning.

Den i købstadkommunallovens § 6 omhandlede magistratsordning er næppe heller det rette forbillede for landets kommuner som helhed. I kommuner, der har en magistrat, adskiller dennes virksomhed sig ikke væsentligt fra kasse- og regnskabsudvalgenes, og der synes derfor ikke tilstrækkelig grundlag for fortsat i kommunalloven at optage særlige regler om magistrat, bortset fra den nødvendige hjemmel til opretholdelsen af den særlige århusianske magistratsordning.

Derimod må det antages, at en administrationsordning, der fortsat bygger på de stående udvalg som et centralt led i kommunestyret, men som begrænser deres antal, i alt væsentligt skulle kunne tilgodese de ovenfor anførte hensyn til på den ene side en effektiv og hurtig, under medvirken af den nødvendige sagkundskab arbejdende, administration, og på den anden side ønsket om de folkevalgte medlemmers fortsatte aktive deltagelse i og ledelse af kommunalforvaltningen.

KAPITEL IV

Kommunalbestyrelsens formand

Det vil være hensigtsmæssigt, at de bestemmelser, der gælder for kommunalbestyrelsesformandens virksomhed, i noget videre omfang end hidtil kommer til at fremgå af selve loven, og at sådanne bestemmelser så vidt muligt samles i et særskilt kapitel. I overensstemmelse hermed er en række bestemmelser, der hidtil har haft plads i kommunernes styrelsesvedtægter og forretningsordener, foreslået lovfæstet. Endvidere er en række spørgsmål, der har givet anledning til tvivl i kommunernes praksis, søgt løst. Dette gælder således spørgsmålet om underskrift på visse særlig vigtige dokumenter og spørgsmålet om omfanget af næstformandens opgaver, når han fungerer i formandens forfald. Omvendt er de i købstadkommunallovens § 33 indeholdte bestemmelser, der pålægger borgmesteren opgaver i forbindelse med bestyrelse af legater, indkvarteringsvæsen samt borgerlig ægteforening ikke opretholdt, idet disse bestemmelser bl. a. som følge af ændringer i speciallovgivningen fremtidig vil være uden selvstændigt indhold.

Idet der iøvrigt henvises til lovudkastets bemærkninger, skal spørgsmålet om vederlag og pension m.v. til kommunalbestyrelsens formand og næstformand behandles i det følgende.

A. Vederlag til formand.

1. Borgmestre.

Ved lov nr. 112 af 1. marts 1919 om ændringer i og tillæg til købstadkommunalloven (»Borgmesterloven«) indførtes i § 6 en bestemmelse om, at der ved den kommunale vedtægt tillægges borgmesteren et årligt vederlag. Denne bestemmelse er gentaget i den gældende købstadkommunallovs § 8, stk. 2.

Ved stadfæstelse af vedtægtsbestemmelser om borgmestervederlag er *indenrigsministeriets praksis* for tiden følgende:

Købstæder med indtil	7.500 indb.	indtil	18.000	kr.
-	7.500–10.000	-	22.000	-
-	10.000–20.000	-	32.000	-
	over 20.000	-	35.100	-
Odense, Aalborg, Esbjerg, Randers (samt visse større københavnske omegnskommuner)		-	42.600	-

Til vederlagene ydes stedtillæg efter statens regler, ligesom vederlagene er genstand for dyrtids- og overenskomstregulering i overensstemmelse med reglerne for købstædernes og statens tjenestemænd, jfr. herved kap. 5 og 6 i lov nr. 154 af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m. v. til statens tjenestemænd.

For så vidt angår de københavnske omegnskommuner, hvis vedtægter og dermed borgmestervederlaget stadfæstes af indenrigsministeriet, tillades de forannævnte satser normalt forhøjet med 1.200 kr. årligt.

2. Sognerådsformænd.

I den gældende landkommunallovs § 15, stk. 4 og 5, bestemmes, at amtsrådets samtykke med de nedenfor angivne begrænsninger udkræves til, at der af kommunens kasse udredes vederlag eller medhjælpssum til sognerådets formand eller overhovedet ved udførelsen af kommunale hverv, som det påhviler nogen at udføre efter valg af kommunens beboere eller af sognerådet.

I kommuner, hvor kassererforretningerne udføres af et medlem af sognerådet, som ikke samtidig er rådets formand, kan sognerådet, når beslutning derom træffes af flertallet af sognerådets samtlige medlemmer i to på hinanden

følgende møder, bestemme, at der ydes formanden og kassereren vederlag eller medhjælpssummer til et beløb af tilsammen indtil 1 kr. 25 øre årlig pr. indbygger efter sidste folketælling. I landets øvrige sognekommuner kan sognerådet på samme måde bestemme, at der ydes formanden vederlag eller medhjælpssum indtil et beløb af 1 kr. årlig pr. indbygger efter sidste folketælling, dog må den samlede udgift hverken i dette eller i det forannævnte tilfælde overstige 6.000 kr. årlig. Det anføres imidlertid videre, at amtsrådet, når omstændighederne særligt taler derfor, kan give samtykke til ydelse af større beløb, end de nævnte.

For så vidt angår *amtsrådenes praksis* med hensyn til meddelelse af samtykke til, at der tillægges sognerådsformænd større vederlagsbeløb end de i den gældende landkommunallovs § 15, stk. 5, nævnte, viser en af kommissionen foretaget undersøgelse, at praktisk taget samtlige amtsråd med mellemrum udsender generelle retningslinier til amtsrådskredsens sognekommuner med hensyn til, hvilket vederlag der maksimalt kan ydes uden forelæggelse for amtsrådet. Maksimumsbeløbene er normalt fastsat efter forhandling med den stedlige sognerådsforening, og der sondres almindeligvis mellem kommuner, hvor der er ansat fast, lønnet medhjælp, og kommuner uden sådan medhjælp.

De enkelte amtsrådskredses generelle retningslinier for maksimumsvederlag er iøvrigt meget forskellige både med hensyn til beregningsmåde og beløb. Gennemgående ligger maksimumsbeløbene dog meget betydeligt over de i landkommunalloven nævnte beløb.

Det kan næppe anses for hensigtsmæssigt i en ny fælles styrelseslov at bibeholde landkommunallovens regler om vederlagsfastsættelse efter et fikseret beløb pr. indbygger. Man finder derimod, at en regel om, at vederlagsspørgsmål for alle kommuners vedkommende gøres til et vedtægtsanliggende, vil åbne mulighed for både en vis smidighed og ensartethed i vederlagsfastsættelsen.

B. Vederlag til næstformand.

Medens der tidligere hverken i købstadkommunalloven eller landkommunalloven fandtes hjemmel for ydelse af vederlag til næstformænd, er sådan hjemmel nu tilvejebragt ved lov nr. 211 og lov nr. 210 af 4 juni 1965 om ændringer i henholdsvis købstadkommunalloven og landkommunalloven, og disse regler bør formentlig bevares i den nye lov.

C. Pension.

1. Borgmestre.

Spørgsmålet om pension til borgmestre blev drøftet ved rigsdagsforhandlingerne forud for 1933-loven, men udtrykkelige pensionsbestemmelser blev ikke optaget i den endelige lov. På basis af en praksis, der efterhånden havde udviklet sig, blev der ved lov nr. 225 af 27. maj 1950 om ændringer i og tilføjelser til købstadkommunalloven indført den gældende bestemmelse i købstadkommunallovens § 8, stk. 2, hvorefter der i den kommunale vedtægt kan optages bestemmelser om borgmesterens pensionering.

Vedrørende pensionsspørgsmålet har indenrigsministeriet senest den 15. juli 1959 udsendt cirkulære indeholdende normaltillæg til styrelsesvedtægten vedrørende borgmesterpension.

I henhold til dette tillæg yder borgmesteren ikke selv noget bidrag til de med pensioneringen forbundne udgifter.

Pensionen beregnes i forhold til borgmesterens pensionsalder og det ham ved styrelsesvedtægten tillagte vederlag. Pensionsalderen er den tid, hvori borgmesteren - samlet eller afbrudt - har fungeret som borgmester, og udredelse af pension er betinget af, at pensionsalderen udgør mindst 8 år.

Pensionen ydes fra det tidspunkt, da borgmesteren ophører med at fungere som sådan.

Der er endvidere i normaltillægget optaget bestemmelser om enkepension, der beregnes i forhold til borgmesterens pensionsalder og vederlag, samt bestemmelse om efterindtægt i 3 måneder for borgmesterens enke eller uforsørgede børn under 18 år. Endelig indeholder normaltillægget en bestemmelse om, at byrådet, hvor tillæggets almindelige bestemmelser ikke kan bringes til anvendelse, i ganske særlige tilfælde med indenrigsministeriets tilladelse kan bestemme, at der af kommunen ydes understøttelse til tidligere borgmestre eller deres efterladte.

2. Sognerådsformænd.

Hverken den ældre landkommunallovgivning eller landkommunalloven af 1933 indeholdt bestemmelser om pensionering af sognerådsformænd. Den gældende bestemmelse i land-

kommunallovens § 10, stk. 5, er indført ved lov nr. 191 af 12. april 1949.

Der kan herefter i vedtægten optages bestemmelser om pensionering af afgåede sognerådsformænd, der har fungeret som sådanne i mindst 12 år. Bestemmelsen fastslår endvidere, at nærmere forskrifter med hensyn til bestemmelsernes indhold fastsættes af indenrigsministeren.

I henhold hertil er der af indenrigsministeriet udstedt bekendtgørelser om stadfæstelse af tillæg til de sognekommunale styrelsesvedtægter vedrørende pensionering af sognerådsformænd, senest bekendtgørelse nr. 238 af 30. juni 1959.

Efter denne bekendtgørelse vil amtsrådene kunne stadfæste tillæg til de sognekommunale styrelsesvedtægter vedrørende pensionering af sognerådsformænd i overensstemmelse med et som bilag til bekendtgørelsen aftrykt normaltillæg.

Det bestemmes heri, at sognerådsformanden ikke selv yder noget bidrag til de med pensioneringen forbundne udgifter.

løvrigt er reglerne på væsentlige punkter anderledes end borgmesterpensionsreglerne.

Sognerådsformandens pension ydes således ikke i forhold til det af ham oppebårne vederlag, men efter bestemte satser, der er fastsat efter 1) om kommunen har kommunesekretær eller ikke, 2) kommunens indbyggerantal, 3) sognerådsformandens pensionsalder.

Pensionsalderen er det fulde antal år, i hvilke sognerådsformanden efter sit fyldte 35. år - samlet eller afbrudt - har fungeret som sådan.

Det er normalt en forudsætning for pensionens udbetaling, at sognerådsformanden er fyldt 67 år. Dog udbetales pensionen, såfremt han efter sit fyldte 63. år fratræder som sognerådsformand i forbindelse med udløbet af sognerådets valgperiode. Sognerådet kan i særlige tilfælde med amtsrådets samtykke dispensere fra aldersbetingelserne.

Der er endvidere i tillægget fastsat bestemmelser om enkepension, udgørende ⅔ af egenpension samt om efterindtægt i 3 måneder for sognerådsformandens enke eller uforsørgede børn.

Endelig indeholder normalvedtægtstillægget en bestemmelse om, at sognerådet, hvor tillæggets almindelige bestemmelser ikke kan bringes til anvendelse, i ganske særlige tilfælde med amtsrådets tilladelse kan bestemme, at der af kommunen ydes understøttelse til tidligere sognerådsformænd eller deres efterladte.

Reglen om mindst 12 års funktionstid som absolut betingelse for at tillægge sognerådsformænd pension har været genstand for kritik under hensyn til, at der for borgmestre kun kræves 8 års funktionstid.

Der kan også iøvrigt være anledning til i et vist omfang at opgive de for sognekommunerne gældende regler med hensyn til aldersbetingelser og til pensionsberegning m. v. Disse regler er imidlertid efter den gældende ordning administrativt fastsatte.

Det vil formentlig være mest hensigtsmæssigt fortsat at indrømme indenrigsministeren en vis indflydelse på pensionsspørgsmålet. Dette vil kunne opnås ved, at man i den nye fælles styrelseslov gør pensionsspørgsmålet til et vedtægtsanliggende. Der vil ved indenrigsministeriets vedtægtsgodkendelse kunne tages hensyn til forholdene inden for de forskellige kommunetyper.

D. Spørgsmål om indførelse af en efterløns- eller ventepengeordning **for kommunalbestyrelsesformænd.**

1) Der findes ikke efter *den gældende styrelseslov givning* nogen almindelig adgang til en mellemløsning i tilfælde, hvor det under hensyn til formandens funktionstid på den ene side må forekomme urimeligt at tillægge ham en livsvarig pension, medens det på den anden side må forekomme rimeligt at bidrage til, at han ikke i forbindelse med afgang fra formandshvervet udsættes for en pludselig, betydelig indtægtsnedgang. Det spørgsmål er derfor rejst, om der i den nye styrelseslov bør åbnes adgang til ydelse af en eller anden form for ventepenge eller lignende.

Ventepengeordninger findes i den gældende lovgivning i lov nr. 154 af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m.v. til statens tjenestemænd § 59 og i lov nr. 194 af 5. juni 1959 om vederlag og pension m. v. for ministre § 3. Folketingsvalgloven (lovbekendtgørelse nr. 176 af 22. maj 1964) kap. IX om vederlag og pension m. v. for folketingets medlemmer indeholder derimod ingen bestemmelser om ventepenge. Tingets formand oppebærer dog efter lovens kap. X pension og ventepenge i samme omfang som ministre.

2) Ifølge *statstjenestemandsloven* § 59 et den tjenestemand, hvis stilling inddrages eftei at han er fyldt 30 år, berettiget til i 5 år at

oppebære ventepenge, når der ikke tilbydes ham anden efter hans uddannelse og helbredstilstand passende stilling med mindst samme lønningsindtægt. Ventepengene skal i de første 3 måneder være lig med den sidst opnåede løn og derefter % heraf. I den tid ventepenge oppebær es, er han pligtig til at modtage ansættelse 1 en passende stilling af ovennævnte art. Har han ikke i løbet af de 5 år fået ansættelse i en anden stilling, sættes han på pension.

Statstjenestemandslovens regler om ventepenge vil næppe være egnet som forbillede for en ordning om ventepenge til kommunalbestyrelsesformænd. Reglerne har som forudsætning dels en ansættelse, der i princippet er varig og som livsgerning, jfr. lovens § 1, dels inddragelse af vedkommendes stilling, uden at der samtidig anvises ham anden passende beskæftigelse i statens tjeneste.

3) Efter *mtnistervederlagsloven* har en minister ved afgang fra ministerstilling ret til i 2 år at oppebære ventepenge svarende til højeste ministerpension. Har en minister fungeret i mere end 1 år, har han efter udløbet af det tidsrum, hvori der udbetales ham ventepenge, ret til pension. Det må imidlertid i denne forbindelse bemærkes, at ministerpensionen efter 1 års anciennitet udgør 10 % af ministervederlaget; for hvert års anciennitet herudover stiger pensionen med 5 % af vederlaget, indtil den ved 7 års anciennitet udgør 40 %. Ved en anciennitet på 8 år og derover udgør pensionen 50 % af vederlaget.

Selv om reglerne om ventepenge for ministre vel nok er indført ud fra lignende hensyn, som kan begrunde ventepenge til kommunalbestyrelsesformænd, kan de dog næppe uden videre bruges som forbillede. Ministerhvervet er i en vis forstand mere »usikkert« end formandshvervet, idet ministeren må gå af, hvis regeringen falder, medens kommunalbestyrelsens formand er sikret 4 års funktionstid. Hertil kommer, at ministerhvervet som regel mere radikalt vil bryde forbindelsen med det hidtidige erhverv, dels derved at det udøves fra hovedstaden, dels ved at det lægger beslag på vedkommendes hele arbejdskraft. Endelig må ventepengeregler og pensionsregler ses i en vis sammenhæng, og pensionsreglerne for ministre har ikke meget til fælles med nogen af de hidtil gældende pensionssystemer for kommunalbestyrelsesformænd.

4) Som nævnt hænger spørgsmålet om ventepenge og pension i nogen grad sammen, og det er derfor formentlig mest hensigtsmæssigt, at *efterløns- eller ventepengespørgsmål for kommunalbestyrelsesformænd* på samme måde som pensionsspørgsmålet gøres til et vedtægtsanliggende.

Tilbage bliver det rent terminologiske spørgsmål, om »ventepenge« er den rigtige betegnelse for den omhandlede ydelse. For så vidt angår tjenestemandslovens ventepengeordning afløses ventepengeperioden enten af ansættelse i en anden stilling eller pension. For ministrenes vedkommende afløses ventepengeperioden af pension, når blot ministeren har fungeret i mere end 1 år. Meningen med forslaget om ventepenge til kommunalbestyrelsesformænd er jo imidlertid bl. a. at skabe mulighed for en ydelse *i stedet* for pension, og på denne baggrund vil det være ønskeligt at anvende en anden betegnelse end ventepenge for ydelsen. Ordet »efterindtægt« anvendes i en særlig betydning (ydelser til vedkommendes efterladte ægtefælle og børn). Betegnelsen »efterløn« er måske mest dækkende for ydelsens karakter og er derfor anvendt i lovudkastet.

KAPITEL V

Kommunernes økonomiske forvaltning

A. Årsoverslaget.

1. Primærkommunerne.

a) Behandlingen af årsoverslaget er ret nøje reguleret i de *gældende love og vedtægter*. Hovedbestemmelserne findes i landkommunallovens § 14 og købstadkommunallovens § 21, jfr. henholdsvis landkommunallovens § 10 og købstadkommunallovens § 31, hvorefter der skal optages nærmere regler om affattelsen af det årlige overslag i den kommunale vedtægt. Disse regler findes i den sognekommunale normalvedtægt (1959) § 12, stk. 6, og §§ 30 og 31 og i den købstadkommunale normalvedtægts § 6, stk. 11 og 12.

Efter de gældende bestemmelser omfatter årsoverslaget kommunens indtægter og udgifter i det næste regnskabsår. Regnskabsåret regnes fra den 1. april til den 31. marts, jfr. landkommunallovens § 14, stk. 1, der gentager den stadig gældende regel i § 38, stk. 2, i lov nr. 85 af 15. maj 1903, hvorefter det kommunale regnskabsår fra 1904 skal følge finansåret. Årsoverslaget, der bl.a. indeholder bevillinger for det kommende regnskabsår, skal være vedtaget før regnskabsårets begyndelse. Vedtagelsen behøver i købstadkommunerne ikke at ske før 31. marts. Derimod skal overslagsbehandlingen i sognekommunerne være tilendebragt allerede 1. marts.

Dette forhold bevirker, at overslagsbehandlingen i sognekommunerne må begynde på et tidligere tidspunkt end i købstæderne, men i øvrigt er bestemmelserne i de to love om årsoverslagets behandling stort set ens. Således sker behandlingen af årsoverslaget i kommunalbestyrelsen efter begge love på grundlag af et forslag, der skal være affattet inden en nærmere angivet frist, i sognekommunerne 1. januar og i købstadkommunerne 1. februar. Dette forslag, der skal være affattet efter et af tilsynsmyndigheden foreskrevet skema, skal ifølge landkommunalloven tillige indeholde bevillings- og regnskabstallene for henholdsvis det løbende og det foregående regnskabsår. Dette kræves ikke i købstadkommunalloven, men i praksis ledsager de nævnte oplysninger også overslagsforslagene i købstæderne.

Bortset fra en særlig bestemmelse i købstadkommunallovens § 21, stk. 3, om magistratsbyer indeholder lovgivningen ingen regler om, hvem der skal udarbejde forslaget, men efter fast vedtægtspraksis påhviler arbejdet kasse- og regnskabsudvalget. Forslaget skal underkastes to behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 8 dages mellemrum. Efter købstadkommunalloven skal overslaget ved 2. behandling post for post undergives byrådets drøftelse og beslutning. Det vedtagne årsoverslag skal fremlægges til eftersyn 1.-15. april.

b) Med hensyn til den *fremtidige lovgivning* må det antages, at der i praksis vil være behov for, at fristerne og navnlig fristen for 2. behandling sættes så sent som muligt. I øvrigt vil reglerne om budgetbehandling formentlig kunne udformes således, at de medtager praktisk taget alle de gældende regler. De regler i henholdsvis landkommunalloven og købstadkommunalloven, der ikke ligefrem er fællesbestemmelser, supplerer nemlig i vidt omfang hinanden.

I dag, da grundsætningen om kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed er fast forankret i lovgivning og praksis, kan den særlige afstemningsregel i købstadkommunallovens § 21 om drøftelse og beslutning post for post ved overslagsforslagets 2. behandling dog umiddelbart forekomme omstændelig. Hertil kommer, at regelen må anses for mindre vel forenelig med

moderne kommunaløkonomisk tankegang, idet overslagsforslaget finansielt må opfattes som en enhed, således at man ikke uden videre vil kunne ændre de enkelte poster uafhængigt af hinanden.

Noget kunne således tale for at lade budgetbehandlingen ske efter almindelige regler med afstemning om ændrings- og underændringsforslag. Man kan imidlertid ikke se bort fra, at bestemmelsen om, at der stemmes »post for post«, rummer rent *afstemningstekniske fordele,* som gør det betænkeligt uden videre at ophæve regelen. Bestemmelsen giver den, der er imod en bestemt bevilling, mulighed for at markere sit standpunkt, idet han — uden at stemme mod budgettet som helhed - kan stemme *mod* bevillingen og ikke blot *for* et ændringsforslag. Under hensyn hertil vil det formentlig være rimeligt at bevare regelen, dog med den praktiske modifikation, at der stemmes konto for konto, således at der under drøftelsen af de enkelte hovedkonti må fremsættes ændringsforslag til disses enkeltposter.

2. Amtskommunerne.

Efter landkommunallovens § 27 skal amtsrådets formand inden 15. november foranstalte overslaget over amtsfondens indtægter og udgifter affattet efter et af indenrigsministeriet foreskrevet skema. Overslaget forelægges rådet til 1. behandling i et møde i sidste halvdel af november måned. Den endelige behandling af overslaget finder sted i et møde inden midten af marts måned, i hvilket det post for post undergives rådets drøftelse og beslutning.

Der vil under den fremtidige ordning, hvor amtsrådet på samme måde som primærkommunerne selv vælger sin formand og nedsætter et økonomiudvalg næppe være behov for at fravige de regler om overslaget, der gælder for primærkommunerne. Specielt hvad angår fristerne vil det være naturligt, såfremt der åbnes mulighed for en amtskommunal indkomstbeskatning, at disse følger de for primærkommunerne fastsatte.

B. Årsregnskabet.

1. Primærkommunerne.

a) Efter *de gældende regler* skal der både i købstadkommuner og i sognekommuner udarbejdes et årsregnskab, der skal affattes i størst mulig overensstemmelse med det for overslaget foreskrevne skema, jfr. købstadkommunallovens § 29 og landkommunallovens § 16, stk. 1. Regnskabsperioden omfatter tiden 1. april-31. marts, altså finansåret, jfr. landkommunallovens § 14, stk. 1, og lov nr. 85 af 15. maj 1903. Regnskabet skal i købstæderne være aflagt inden udgangen af august, i sognekommunerne inden udgangen af juli.

I sognekommunerne påhviler selve regnskabsaffattelsen sognerådsformanden, eventuelt formanden i forening med kassereren, jfr. landkommunallovens § 16, medens kasse- og regnskabsudvalget (magistraten) aflægger regnskabet i købstæderne. Denne forskel i den indre styreordning er imidlertid udjævnet i vedtægtspraksis.

Herudover gælder der lidt forskellige regler om den videre procedure i forbindelse med årsregnskabets behandling frem til decisionen, omend de principielle hovedlinier er fælles. Begge love indeholder påbud om offentlig fremlæggelse og andre regler, der skal sikre en vis offentlighed omkring årsregnskabet og dermed offentlighedens kendskab til kommunens forhold og adgang til kritik. De nærmere enkeltheder i henholdsvis købstadkommunallovens og landkommunallovens regler er dog præget af tidligere tiders forskelle mellem forholdene i by og på land og navnlig af den forskel, der består med hensyn til tilsynsmyndighedernes (indenrigsministeriets og amtsrådenes) beføjelser med hensyn til årsregnskabet.

Efter købstadkommunalloven skal årsregnskabet, så snart det er aflagt, fremlægges til eftersyn for kommunens indbyggere i 14 dage på rådhuset eller et andet dertil bekvemt offentligt sted. Derpå afgives regnskabet til revision, og købstadkommunalloven indeholder ikke yderligere regler om offentlighed under den videre behandling. Indenrigsministeriet har imidlertid i praksis antaget, at påkendelse af regnskabet bør ske i et offentligt byrådsmøde, og som supplement til reglerne om offentlighed under behandlingen kræver købstadkommunalloven udtrykkeligt, at det færdigbehandlede (påkendte) regnskab (alle kommunen vedkommende regnskaber eller dog et tilstrækkeligt uddrag af samme) skal offentliggøres i trykt skikkelse. Endelig foreskrives, at regnskabet inden den 31. januar skal indsendes til indenrigsministeriet.

I sognekommunerne, hvor regnskabet skal underkastes revision af de sognekommunale revisorer og gennemgås af amtsrådets revision skal det aflagte regnskab straks - altså uden fremlæggelse - afgives til revision hos de sog-

nekommunale revisorer, der skal tilendebringe deres arbejde senest den 15. september. Først når sognerådet har besvaret revisorernes eventuelle bemærkninger - hvilket skal ske inden 14 dage - fremlægges regnskabet til offentligt eftersyn. Fremlæggelsen skal bekendtgøres. Dette er formelt en afvigelse fra den i købstæderne gældende ordning. Herudover bestemmer landkommunalloven særligt, at regnskabet skal fremlægges med (revisions)bemærkninger og bilag.

Når fremlæggelsen har fundet sted, indsendes regnskabet inden udgangen af oktober til amtsrådet til revision og decision. Landkommunalloven indeholder intet krav om, at det deciderede regnskab skal offentliggøres.

Med hensyn til årsregnskabets *form* bestemmer landkommunalloven, at årsregnskabet i en særlig rubrik skal indeholde de til regnskabsbeløbene svarende overslagssummer. Denne regel, der ikke er optaget i købstadkommunalloven, er administrativt overført til købstadkommunerne, jfr. indenrigsministeriets cirkulære af 15. september 1954 om overslags- og regnskabsskema for købstadkommunerne, hvorefter selve driftslene skal indeholde samt en kolonne for overslag som en kolonne for de i årets løb givne tillægsbevillinger. I specifikationerne anføres også bevillingstal. Efter landkommunalloven skal der endvidere ved regnskabets fremlæggelse vedlægges en fortegnelse »over kommunens samtlige ejendele« samt »en opgørelse over kommunens formue og gæld.

Landkommunallovens § 16, jfr. § 10, forudsætter, at der optages nærmere regler om affattelsen af årsregnskabet i den kommunale vedtægt, og sådanne regler er optaget i de sognekommunale normalvedtægter. Købstadkommunallovens § 31 forudsætter på lignende måde, at der optages nærmere regler om affattelsen af det årlige regnskab i styrelsesvedtægten, men faktisk indeholder de købstadkommunale vedtægter kun regler om kommuneregnskabets revision og decision.

I de sognekommunale vedtægter er landkommunallovens regler om årsregnskabet udbygget på forskellig måde. Som ovenfor nævnt har vedtægterne fastlagt en styrelsesmæssig ordning med hensyn til selve regnskabsaffattelsen, som i realiteten svarer til den i købstæderne gældende. Derudover har vedtægterne omskrevet lovens krav om en fortegnelse over kommunens ejendele og en opgørelse over formue og gæld til et krav om, at årsregnskabet skal aflægges som et driftsregnskab og en status. Endvidere har vedtægterne konverteret kravet om, at regnskabet skal fremlægges med bilag, til et krav om, at det skal fremlægges med specifikationer.

De sognekommunale vedtægter har således på væsentlige punkter omskrevet loven, hvor dens affattelse bygger på ældre tiders regnskabsmæssige og kommunale forudsætninger.

Føjer man hertil den udjævning, der - ligeledes administrativt — er sket med hensyn til årsregnskabets form (angivelse af bevillinger) - er forskellen mellem landkommunalloven og købstadkommunalloven i virkeligheden reduceret til de forskellige fristregler, hvis reale baggrund må søges i den forskel, der består med hensyn til revisions- og decisionsordningen.

b) Efter det anførte vil det næppe kunne volde større vanskeligheder at udforme fællesregler om aflæggelse af årsregnskab under *den fremtidige kommunalordning.*

Den grundlæggende regel om, at årsregnskabet skal affattes i størst mulig overensstemmelse med det for overslaget foreskrevne skema - en regel, der er fælles for landkommunalloven og købstadkommunalloven — må bevares. Det samme gælder kravet om, at årsregnskabet skal aflægges inden en vis frist, hvorigennem man bl.a. sætter en grænse for, hvor langt »supplementsperioden« kan strækkes.

Endelig bør der i loven optages en bestemmelse om, at regnskabet skal ledsages af en fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser. Dette svarer til den gældende ordning i både købstad- og sognekommuner.

Hvad angår spørgsmålet om årsregnskabets behandling vil det som en konsekvens af økonomiudvalgets stilling være rigtigst at foreskrive, at regnskabet skal aflægges af dette udvalg. Regnskabet bør i overensstemmelse med den gældende ordning aflægges til kommunalbestyrelsen, og det bør være kommunalbestyrelsen, som afgiver regnskabet til revision. Derimod er der næppe grund til at foreskrive en særlig offentlig fremlæggelse af regnskabet. Det er klart, at det færdigbehandlede regnskab bør bevare sin karakter af et offentligt tilgængeligt dokument, men dette kan ikke motivere, at regnskabet skal gøres til genstand for fremlæggelse under behandlingen.

Det vil formentlig være rigtigst at lade de traditionelle fremlæggelsesregler erstatte af en bestemmelse om, at det reviderede og påkendte regnskab på samme måde som kommunens overslag skal være offentligt tilgængeligt.

Der må i loven optages regler om decisionsmyndigheden med hensyn til årsregnskabet. Efter den gældende ordning har byrådene selv decisionsmyndigheden, medens decisionsmyndigheden f.s.v. angår de sognekommunale regnskaber ligger hos amtsrådet. Da der i kommunallovskommissionen er enighed om, at decisionsmyndigheden fremtidig bør ligge hos kommunalbestyrelsen, er købstadkommunalovens bestemmelser anvendt som udgangspunkt for den fremtidige ordning.

2. Amtskommunerne.

I landkommunallovens § 29 anføres blot, at regnskabet for amtsfonden revideres ved amtsrådets foranstaltning og påkendes af amtsrådet, hvorefter det offentliggøres, samt at de nærmere regler om amtskommunens regnskabsvæsen fastsættes i styrelsesvedtægten. I lovens § 30 fastsættes, at amtskommunens regnskab for det foregående regnskabsår med revisionens bemærkninger og amtsrådets kendelse skal indsendes til indenrigsministeren inden hvert års 30. september.

Under *den fremtidige ordning* vil der formentlig - lige så lidt som med hensyn til overslagsreglerne - være grund til at operere med forskellige lovbestemmelser for amtskommunernes og primærkommunernes regnskaber.

C. Kommunernes kasse- og regnskabsvæsen.

1. Bestyrelsen af kasse- og regnskabsvæsenet.

a) De *gældende lovbestemmelser* om kommunernes bogholderi og kasse er ret sparsomme og drejer sig primært om konstitution af og - i yderst beskedent omfang - om kompetence- og ansvarsfordelingen mellem de forskellige kommunale organer (kommunalbestyrelsen, dens formand, kasse- og regnskabsudvalget og - i sognekommunerne — kassereren).

Styrelseslovgivningen suppleres dog på dette område af anden lovgivning og administrative forskrifter, heriblandt de kommunale styrelsesvedtægter, der navnlig for sognekommunernes vedkommende indeholder ret udførlige regler også om de rent praktiske regnskabsforhold.

Kasse- og regnskabsvæsenets bestyrelse er efter de gældende styrelseslove ordnet forskelligt i sognekommunerne og i købstæderne. Efter landkommunalloven varetages kasse- og regnskabsvæsenet af enkeltpersoner (formand og kasserer) under *tilsyn* af kasse- og regnskabsudvalget, hvorimod bestyrelsen af kasse- og regnskabsvæsenet i købstæderne er ordnet kollegialt (kasse- og regnskabsudvalget eller magistraten, dog med et særligt ansvar for borgmesteren). Denne forskel er dog af større teoretisk end praktisk betydning. Også i købstadkommunerne er de daglige forretninger naturligvis et enkeltmandsanliggende - de kan blot ikke kræves udført som ombud. Hertil kommer, at de sognekommunale kasse- og regnskabsudvalg efter de af indenrigsministeriet udfærdigede sognekommunale normalstyrelsesvedtægter har fået tillagt opgaver, der gør dem til egentlige administrerende udvalg i lighed med de købstadkommunale kasse- og regnskabsudvalg.

b) I realiteten er der således ikke megen forskel mellem ordningen i købstad- og sognekommuner, og i overensstemmelse hermed foreslås det i *lovudkastets* § 18, at økonomiudvalget i alle kommuner skal bestyre kommunens kasse- og regnskabsvæsen. Dette betyder dog ikke, at ethvert særligt ansvar for enkeltmand bortfalder. I samme bestemmelse er den i praksis faste ordning, hvorefter kommunalbestyrelsens formand er født formand for kasse- og regnskabsudvalget, foreslået lovfæstet, hvorigennem der er givet udtryk for, at formanden i overensstemmelse med den gældende ordning i både købstad- og sognekommuner har et særligt ansvar for kasse- og regnskabsvæsenet.

Medens det således er foreneligt med indførelsen af kollegial bestyrelse af kasse- og regnskabsvæsenet at pålægge formanden særlige opgaver og ansvar, vil det være vanskeligt at indpasse en *valgt kasserer* i et sådant system. Kassererhvervet er forbundet med et sådant ansvar, at det bør være frivilligt, og der synes ikke at være behov for en egentlig undtagelsesregel for småkommuner, hvorved bemærkes, at der efter almindelige regler intet vil være til hinder for, at en lønnet kasserer er medlem af kommunalbestyrelsen; han vil dog ikke kunne være medlem af økonomiudvalget, som han direkte er underlagt i tjenstlig henseende.

2. Bogføring.

Efter den gældende lovgivning kan der ikke være tvivl om, at kommunerne er bogføringspligtige. Det vil være naturligt, at der også i den fremtidige styrelseslov optages en bestemmelse, som fastslår kommunernes bogføringspligt, hvorimod der næppe i loven bør optages detaillerede bestemmelser om bogf øringspligtens

omfang. Det må i denne forbindelse bemærkes, at styrelseslovgivningens regler om bogføring og regnskabsaflæggelse suppleres af regler i speciallovgivningen, som bl.a. regulerer en række *vigtige* områder, hvor der ydes statsrefusion, eller hvor kommunerne optræder som oppebørselsmyndighed for staten eller af andre grunde administrerer fremmede penge, jfr. herved f.eks. det af ministeriet for offentlige arbejder i medfør af købstadkommunallovens § 18, stk. 6, udfærdigede regnskabs- og revisionsreglement for købstadkommunale havne.

Hertil kommer de seneste års hastige bogholderitekniske udvikling. Udviklingen af den maskinelle bogføring og fremkomsten af nye, forenklede systemer har gjort det ønskeligt, at en smidig ordning etableres.

3. Kassevæsen.

Der er i de kommunale love og vedtægter optaget bestemmelser, som har til formål at modvirke kassemangel, først og fremmest gennem kasseeftersyn og andre kontrol- og sikkerhedsforanstaltninger. Derimod indeholder lovgivningen og vedtægterne meget få egentlige ordensregler for den daglige kasseforvaltning, og fastlæggelsen af en forsvarlig forretningsgang er stort set overladt til kommunalbestyrelsen selv.

Denne frihed modsvares af kommunalbestyrelsens ansvar for oppebørselen af kommunens indtægter, for forvaringen og forvaltningen af kommunens kapitaler, ejendomme og værdier af enhver art (landkommunallovens § 17, jfr. købstadkommunallovens § 26). Erfaringen har imidlertid vist, at styrelseslovgivningens ansvarsregler - der går tilbage til kommunallovene af 1867 og 1868 — ikke har været tilstrækkelige til at sikre et effektivt tilsyn med kasse- og regnskabsvæsenet i alle kommuner.

Indenrigsministeriet har på denne baggrund på forskellig måde søgt at uddybe ansvarsreglerne, jfr. f.eks. ministeriets cirkulære nr. 142 af 28. september 1927 angående sognekommunernes kasse- og regnskabsvæsen, cirkulære nr. 40 af 19. marts 1954 om kasseoverlevering ved nye sognerådstiltræden og cirkulærskrivelse af 2. februar 1960 om kontrol med sognekommunernes kasse- og regnskabsvæsen. I denne forbindelse kan også nævnes den i 1959 udsendte normalstyrelsesvedtægt for sognekommuner, hvori der bl.a. blev fastsat mere detaillerede regler om kasse- *og* regnskabsvæsenet og i det hele taget foretaget en nærmere præcisering af de pligter, der påhviler de forskellige kommunale myndigheder.

Disse bestræbelser har imidlertid kun i begrænset omfang givet sig udtryk i lovgivningen. Ved revisionen af landkommunalloven i 1933 blev der dog - i overensstemmelse med ministeriets cirkulære af 1927 - i loven optaget regler om, at enhver sognekommune var pligtig at føre kassebog, ligesom der blev givet nye og udførlige regler om revision og kasseeftersyn. Derimod skete der ingen væsentlige ændringer i købstadkommunalloven; denne lov indeholder ingen regler om kassebogsføring el. lign., men har i modsætning til landkommunalloven en regel om anbringelsen af kommunens penge (§ 26). Vedtægterne indeholder blot en regel om, at ihændehaverpapirer skal forsynes med forbudspåtegning.

4. Anvisning.

a) Efter såvel de købstadkommunale som de sognekommunale vedtægter må normalt intet beløb passere til indtægt eller udgift for kommunens kasse uden kasse- og regnskabsudvalgets skriftlige anvisningsordre, der først meddeles, efter at bilaget er attesteret af det udvalg, der administrerer området.

Den gældende normalordning i kommunerne bygger således på et centraliseret anvisningssystem, hvor anvisningsmyndigheden ligger hos kasse- og regnskabsudvalget.

En del købstadkommunale styrelsesvedtægter indeholder mindre afvigelser fra normalordningen, navnlig i form af bestemmelser, der henlægger anvisningsmyndigheden til borgmesteren, underudvalg under kasse- og regnskabsudvalg eller lignende. I de sognekommunale normalvedtægter af 1959 er der hjemmel til, at formanden underskriver anvisninger på kasse- og regnskabsudvalgets vegne, og der kan meddeles kassereren en almindelig beføjelse til, når omstændighederne taler derfor, at modtage visse indtægter eller afholde visse udgifter på forventet anvisning.

De enkelte udvalg, der meddeler *attestationen,* er efter vedtægterne ansvarlige for rigtigheden af samtlige de dem vedkommende regnskabsbilag og for, at den pågældende indtægt eller udgift har hjemmel enten i årsoverslaget eller i en særlig bevilling. Undertiden kræver vedtægterne, at bilaget skal være attesteret af vedkommende tjenestemand med hensyn til beløbets størrelse, arbejdets udførelse og den leverede præstation.

Attestationen indeholder således først og fremmest en kontrol med bilagets rigtighed, og visse vedtægter kræver udtrykkeligt, at denne kontrol skal foretages af tjenestemænd. Attestationen har imidlertid også betydning for ansvars- og kompetencefordelingen mellem de forskellige kommunale organer.

Kasse- og regnskabsudvalget, der meddeler selve *anvisningen,* påser herved, at bilagene er behørigt attesterede af det udvalg, under hvis administration indtægten eller udgiften henhører. Derudover påser kasse- og regnskabsudvalget, at der er den fornødne bevillingsmæssige hjemmel. Finder noget af udvalgets medlemmer ikke regningen skikket til anvisning, forelægges den kommunalbestyrelsen.

Anvisningen har således ikke blot den tekniske funktion at danne grundlag for ind- og udbetalingen ved kassen, men har også forfatningsmæssig betydning, idet kasse- og regnskabsudvalget på den ene side skal påse, at beløbet er godkendt til anvisning af det administrerende udvalg, på den anden side, at udvalget har holdt sig inden for sine bevillinger.

b) Den gældende ordning vedrørende attestation og anvisning er konsekvent, men det har ikke altid været muligt at fastlægge en forretningsgang, der kan forene praktiske hensyn med de forfatningsmæssige krav. Der forekommer da også, som ovenfor nævnt, afvigelser, der er tiltrådt af indenrigsministeriet i form af godkendte vedtægtsbestemmelser, og andre afvigelser, som ikke har opnået formel godkendelse.

Kravet om forudgående anvisning ved kasse- og regnskabsudvalget er vedtægtsmæssigt modificeret på forskellig måde. Bortset fra at selve anvisningen hyppigt meddeles i anvisningsjournalen og ikke på de enkelte bilag, er der eksempler på vedtægtsmæssig hjemmel for, at hele kasse- og regnskabsudvalget ikke behøver at medvirke, men at et forretningsudvalg eller formanden kan anvise på udvalgets vegne.

Ingen af disse afvigelser er dog en fravigelse fra den principielle forfatningsmæssige ordning. Bilaget skal stadig *jør betaling* passere et led, som er ansvarlig over for den kompetente myndighed (kasse- og regnskabsudvalg m.v.).

Man er imidlertid i nogle vedtægter gået betydelig videre og har anerkendt, at kasse- og regnskabsudvalgets medvirken ved ind- og udbetalinger kan reduceres til en efterfølgende kontrol. Dette gælder således indenfor et begrænset felt de sognekommunale vedtægter, hvorefter kasse- og regnskabsudvalget kan meddele kassereren en almindelig beføjelse til, når omstændighederne taler derfor, at modtage visse indtægter eller afholde visse udgifter på forventet anvisning. I så tilfælde skal kassereren snarest muligt indhente udvalgets anvisningspåtegning.

Indenrigsministeriet har herudover i et vist omfang anerkendt efterfølgende anvisning, anvisning af rådighedsbeløb (forskudskasser) og overførelse af anvisningsmyndighed til de sociale udvalg. Det skal endelig nævnes, at Århus kommune allerede i 1942 - før den særlige magistratsordning — gik over til en ordning, hvorefter der kunne tillægges tjenestemænd (institutionschefer) bemyndigelse til at anvise under ansvar over for det pågældende udvalg og udvalget for kasse- og regnskabsvæsenet (senere magistraten).

c) Som praksis har udviklet sig, synes der ikke at kunne rettes indvendinger mod, at kommunerne, hvor forholdene iøvrigt taler derfor, også formelt går over til en *decentraliseret anvisningsordning.* Dette ville svare til den udvikling, der har fundet sted inden for staten, og det kan næppe betragtes som en reel svækkelse af kasse- og regnskabsudvalgets (økonomiudvalgets) stilling, hvis man - stadig hvor forholdene taler derfor - decentraliserer anvisningsmyndigheden således, at økonomiudvalgets normale medvirken ændres til en efterfølgende kontrol med de ind- og udbetalinger, der passerer kommunens kasse. Økonomiudvalget vil kunne bevare sit indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold i samtlige kommunens administrationsgrene, og den omstændighed, at økonomiudvalget afskæres fra forudgående indsigelser mod betaling, betyder næppe nogen reel ændring, idet det er praktisk umuligt for udvalget forud at kontrollere samtlige bilag.

Derimod vil det formentlig være rigtigst at fastholde det principielle krav om en eller anden form for forudgående anvisning af udbetalinger ved kommunens kasse. Anvisningssystemet bør dog næppe fastlægges i loven, men den nærmere ordning vil - som det i dag er tilfældet - kunne overlades til de kommunale vedtægter. På den anden side bør loven udformes således, at det fremgår, at det fremtidig ikke vil være nødvendigt ubetinget at holde fast ved den centraliserede ordning, og det foreslås derfor, at sondringen mellem anvisning og kontrol

med ind- og udbetaling markeres i lovteksten. Dette kan ske gennem en regel om, at der i vedtægten skal optages bestemmelser om anvisning og om økonomiudvalgets kontrol med ind- og udbetalinger ved kommunens kasse, jfr. lovudkastets § *46*.

5. Revision.

a. De valgte revisorer.

1°. Efter *købstadkommunallovens* § 29 vælger samtlige valgberettigede beboere i en købstadkommune 2 revisorer efter de regler, der gælder for valg af medlemmer af byrådet.

Revisorerne vælges til at gennemgå regnskaberne for de regnskabsår, vedkommende byråds valgperiode omfatter; de får således en anden funktionsperiode end byrådet, og der vil derfor i tiden umiddelbart efter en byrådsperiodes begyndelse være to hold valgte revisorer i funktion. De nyvalgte med hensyn til det regnskabsår, der begyndte 1. april, og de fra forrige byrådsperiode valgte revisorer med hensyn til denne periodes sidste regnskabsår.

I henhold til *landkommunallovens* § 16 vælger sognerådet 2 revisorer »for det pågældende regnskab«. Det antages, at denne bestemmelse skal forstås således, at revisorernes funktionsperiode ikke er begrænset til ét år, men vedvarer fra vedkommende regnskabsårs begyndelse, indtil det afsluttede regnskab er revideret.

Da de sognekommunale revisorer vælges af sognerådet, kan man ikke betragte deres hverv som hvilende på offentlige valg, og de *vil* derfor i strafferetlig henseende være undergivet bestemmelserne i straffelovens §§ 156 og 157 vedrørende straf for forsømmelse i offentlig tjeneste eller hverv. De købstadkommunale revisorer, hvis hverv hviler på offentligt valg, er derimod ikke omfattet af disse bestemmelser.

Der er adgang til at vælge den ene af de sognekommunale revisorer inden for sognerådets midte, blot kan formanden, kassereren eller medlemmer af kasse- og regnskabsudvalget ikke vælges til revisor, og den, der har været revisor i 4 år, kan undslå sig for hvervet i de næste 4 år.

Der stilles hverken efter købstadkommunalloven eller landkommunalloven særlige kvalifikationskrav til de valgte revisorer, men det må være en forudsætning, at de pågældende er valgbare til kommunalbestyrelsen.

2°. Hvervet som valgt revisor er *ulønnet;* men der kan efter købstadkommunalloven ved optagelse af en bestemmelse herom i styrelsesvedtægten bevilges de valgte revisorer et beløb til regnskabskyndig medhjælp ved revisionsarbejdets udførelse. Beløbet vil imidlertid kun kunne oppebæres af revisorerne personligt, såfremt disse ifølge deres stilling eller uddannelse er regnskabskyndige. Efter landkommunalloven kan der med amtsrådets samtykke tillægges revisorerne en mindre godtgørelse under hensyn til arbejdets omfang.

3°. De valgte revisorer har stort set *samme revisionsop gaver* i købstadkommunerne og i sognekommunerne, og disse opgaver er nærmere fastlagt i styrelseslovene og i styrelsesvedtægterne.

For købstadkommunerne er opgaverne ret detailleret beskrevet i loven og derudover suppleret i styrelsesvedtægten, hvorimod landkommunalloven kun fastsætter de ydre rammer om revisionens virksomhed, medens alle detailregier findes i vedtægten.

Det påhviler revisorerne at foretage dels en *talmæssig* revision af regnskabet og nøje kontrollere de dertil hørende bilag og de førte regnskabsbøger, dels en *kritisk* gennemgang af regnskabet og derunder påse, at de fornødne indtægts- og udgiftsordrer er til stede, samt at alle de kommunen lovligt tilkommende indtægter er opført i regnskabet, og at der ikke er afholdt andre udgifter end sådanne, der enten påhviler kommunen direkte ifølge loven, eller er hjemlet i en lovligt truffet beslutning. De skal derfor gøre udsættelse, når de formener, at regnskabets poster giver grund til at antage, at der er handlet i strid med gældende love og bestemmelser, eller de skønner, at en indtægtspost er udeladt, som kunne være kommet kommunen til gode, eller at en udgift er afholdt, som burde have været sparet.

Derudover skal revisorerne, så ofte de finder anledning dertil, dog mindst én gang årligt, foretage uanmeldt eftersyn af kommunens kasse, og i sognekommunerne påhviler det desuden revisorerne samtidig med revisionen af årsregnskabet at foretage et fuldstændigt kasseeftersyn.

Samtidig med, at revisorerne meddeler kommunens regnskab påtegning om den stedfundne revision, skal de tillige meddele regnskabet påtegning om datoerne for de i regnskabsårets løb foretagne kasseeftersyn.

4°. Indenrigsministeriet foretog i 1958 på grundlag af spørgeskemaer udsendt til amterne

en *undersøgelse* af sognekommunernes kasse- og regnskabsvæsen samt revision.

Det fremgik heraf, at i langt det overvejende antal sognekommuner udøvede de valgte revisorer - foruden kritisk revision — fuldstændig bilagsrevision. Hvor fuldstændig bilagsrevision ikke foretoges, gennemgik de kommunale revisorer i de fleste kommuner bilagene til en del af regnskabet eller foretog stikprøvevis bilagskontrol, medens de kommunale revisorer i et mindre antal kommuner overhovedet ikke foretog nogen bilagskontrol, men indskrænkede deres virksomhed til en kritisk revision. I ca. halvdelen af de kommuner, hvor de valgte revisorer alene foretog kritisk revision, havde kommunen antaget særlig lønnet revision.

I størstedelen af kommunerne foretog de valgte revisorer et eller flere uanmeldte kasseeftersyn om året.

b. Den lønnede revision.

Såvel i købstadkommunerne som i sognekommunerne - i disse dog kun med amtsrådets godkendelse — kan kommunalbestyrelsen beslutte, at der ved siden af de valgte revisorer skal antages en eller flere lønnede revisorer til at gennemgå kommunens regnskaber.

Samtlige købstæder og flækker har antaget lønnet revision, og bortset fra Århus, Horsens, Nørresundby og Løgumkloster udføres revisionen af Kommunernes revisionsafdeling. Også sognekommunerne har i de senere år i stigende grad benyttet sig af adgangen til at antage lønnet revision, jfr. *bilag 17,* der viser, hvor mange sognekommuner - amtsvis fordelt - der i regnskabsåret 1963/64 fik deres regnskab revideret af henholdsvis Kommunernes revisionsafdeling og statsautoriserede revisorer.

c. Amtsrådets revision.

I landkommunallovens § 16 er det foreskrevet, at det sognekommunale regnskab med bilag, bemærkninger og besvarelser inden udgangen af oktober måned indsendes til amtsrådet, som lader det revidere og påkender de af sognekommunens revision eller af dets egen revision gjorte udsættelser.

1°. Landkommunalordningen af 1841 fastsatte, at regnskaberne skulle indsendes til amtsrådet, der »gennemgår« dem og afgør de udsættelser, som måtte være gjort i regnskaberne. Allerede i 1847 blev spørgsmålet om karakteren og omfanget af denne gennemgang imidlertid forelagt det daværende kancelli, der i en skrivelse af 18. maj 1847 meddelte, at selv om amtsrådet ikke skal foretage en egentlig talrevision af regnskaberne, bør det dog ikke indskrænke sig til alene at decidere de af sognerevisionen gjorte udsættelser, men det bør underkaste regnskabet et nøjagtigt gennemsyn og derigennem gøre sig bekendt med administrationen af fattig- og skolevæsenet. Hvor vidt amtsrådet skal gå i eftersyn af regnskaberne, måtte i øvrigt afgøres af amtsrådet selv.

Amtsrådets revision skulle således ikke omfatte en egentlig talrevision af regnskaberne, men skulle først og fremmest tjene til opfyldelse af amtsrådets almindelige tilsynspligt med sognekommunernes administration.

Reglerne i landkommunalloven af 1867 om amtsrådets revision svarede i realiteten til landkommunalanordningens regler.

I indenrigsministeriets cirkulære af 28. september 1927, hvori ministeriet som følge af en række kommunale affærer indskærpede ansvaret for sognekommunernes kasse- og regnskabsvæsen, fandt ministeriet i afsnittet om amtsrådenes regnskabsgennemgang anledning til særligt at anmode amtsrådene om at have indseende med regnskabernes rettidige indsendelse. Ministeriet fremhævede derudover, at amtsrådene burde have opmærksomheden henledt på kassebøgernes førelse i de forskellige kommuner, og at amtsrådene - som en følge af deres almindelige tilsynspligt og deres pligt til at decidere regnskabet - måtte være berettiget til at foretage eftersyn af en sognekommunes kassevæsen, f.eks. i de tilfælde, hvor regnskabet ikke fremkom rettidigt med de fornødne bilag og bøger.

2°. Ved *landkommunalloven af 1933* blev amtsrådenes ret til at foranstalte kasseeftersyn optaget i selve loven.

Efter at der påny i slutningen af 1950'erne havde rejst sig diskussion om den kommunale revisions effektivitet, fremhævede indenrigsministeriet i en cirkulærskrivelse af 2. februar 1960, at det vel i sin tid næppe havde været tilsigtet at pålægge amtsrevisionen den fulde talmæssige og kritiske revision i alle sognekommunerne, men at der, som forholdene havde udviklet sig, havde været en klar tendens til at lægge flere og større opgaver hen til amtsrevisionen.

Ministeriet indskærpede samtidig amtsrådets pligt til som et led i dets almindelige tilsyn med sognekommunerne at føre kontrol med, at sog-

nerådene, specielt kasse- og regnskabsudvalgene, samt de kommunale revisorer, overholdt de dem i henhold til landkommunalloven og kommunens styrelsesvedtægt påhvilende pligter med hensyn til kommunens kasse- og regnskabsvæsen.

Under henvisning til, at erfaringerne havde vist nødvendigheden af en særlig sagkyndig revision i sognekommunerne udover den kontrol, der ville kunne udøves af sognerådet og de kommunale revisorer, henstillede ministeriet endvidere, at amtsrådene tog hele spørgsmålet om revision i de til amtsrådskredsen hørende sognekommuner op til overvejelse. I det omfang kommunernes kasse- og regnskabsvæsen ikke var undergivet en betryggende sagkyndig revision, var det efter indenrigsministeriets opfattelse nødvendigt, at der af amtsrådet efter forhandling med sognerådene toges skridt til tilvejebringelse af en betryggende revisionsordning enten ved kommunens egen foranstaltning eller ved en udbygning af amtsrevisionen, eventuelt med økonomisk bidrag fra sognekommunerne, således at revisionen blev i stand til at foretage en fuldstændig talmæssig og kritisk revision i sognekommunerne. Ifølge de for kommissionen foreliggende oplysninger yder sognekommunerne kun i et enkelt amt direkte bidrag til amtsrevisionen.

Amtsrevisionens virksomhed er i de senere år blevet stærkt udvidet, og man har i det hele søgt at effektivisere kontrollen med sognekommunernes kasse- og regnskabsvæsen. I denne forbindelse er der i mange amtsrådskredse lagt særlig vægt på og opnået store resultater ved at yde sognerådene og særlig kasse- og regnskabsudvalgene råd og vejledning i regnskabs- og revisionsspørgsmål.

3°. Udover revisionen af de sognekommunale regnskaber udøver amtsrevisionen også på adskillige felter en betydelig virksomhed som *tilsynsførende for staten, og* denne virksomhed omfatter også købstadkommunerne.

Amtsrevisionen reviderer således kommunernes socialregnskaber og refusionsberegninger samt anviser refusionerne; den reviderer regnskaberne for alderdomshjem og folkepensionistboliger samt gennemgår indberetningerne for hjemmesygeplejevirksomhed; den fører kontrol med kommunernes opkrævning af underholdsbidrag.

I en del amter gennemgår amtsrevisionen beregningsskemaerne for invalide-, folke- og enkepension og fører i alle amter et kartotek over samtlige modtagere af invalidepension inden for amtet. Den reviderer og udarbejder anvisningsordrer for huslejetilskud samt anviser statens andel heraf og reviderer derudover i sognekommunerne vej regnskaberne, vandløbsregnskaberne, regnskaberne vedrørende lægeundersøgelser af børn og svangerskabsundersøgelser samt maskinsynsregninger.

Amtsrevisionens statslige funktioner er således ret omfattende og udvides stadig; med visse variationer fra amt til amt skønnes det fra amtsrevisorernes side, at mellem en trediedel og halvdelen af amtsrevisionens arbejde er revision for staten.

4°. I *bilag 18 er* der givet en oversigt over *amtsrevisionens opbygning* i de enkelte amter, de samlede udgifter i regnskabsåret 1963/64 og den del heraf, som dækkes af staten.

Det fremgår af bilaget, at de samlede udgifter ved amtsrevisionens virksomhed i hele landet androg ca. 3.460.000 kr., og heraf dækkede staten ca. 540.000 kr. eller ca. ⅙.

Langt den største del af udgifterne er lønudgifter, og navnlig udgør udgifterne til husleje gennemgående et ringe beløb under hensyn til, at amtsrevisionen ofte har kontor fælles med amtets øvrige kontorer. Hvad specielt angår statens bidrag, der udbetales af indenrigsministeriet, skal bemærkes, at det i princippet er fastsat således, at det skulle dække 25-30% af amtsrevisionens lønudgifter.

Amtsrevisionen er stedligt organiseret i 25 kontorer, der hver dækker samtlige amtsrådskredsens sognekommuner samt - for så vidt angår statsopgaverne - de i amtet beliggende købstæder. Den del af revisionsvirksomheden, der omfatter sognekommunerne, dækker således et befolkningsgrundlag på ca. 2,64 mill. indbyggere, hvoraf kommuner med tilsammen godt 600.000 indbyggere tillige er tilsluttet Kommunernes revisionsafdeling.

d. Revision af amtsfondens regnskab.

Valgte revisorer kendes ikke ved revisionen af amtsfondens regnskab. I henhold til landkommunallovens § 29 revideres dette ved amtsrådets foranstaltning og påkendes af rådet. I praksis er revisionen tilrettelagt således, at den i 22 amtskommuner varetages af statsautoriserede revisorer og i 3 (Viborg, Ribe og Tønder) af Kommunernes revisionsafdeling.

e. Norsk og svensk lovgivning.

1°. Norge.

I henhold til lov om styret i kommunerne skal der i hver kommune ansættes en *regnskabskyndig revisor* til at revidere kommunens regnskaber. For kommunal bedrift kan der ansættes særskilt revisor, og med fylkesmannens godkendelse kan der iøvrigt ansættes flere revisorer. Der skal ydes revisorer den fornødne medhjælp.

Fylkesmannen kan bestemme, at to eller flere kommuner skal have fælles revisor, når det skønnes nødvendigt for at opnå en tilfredsstillende revision. Denne afgørelse kan indbringes for departementet af kommunestyret i hver enkelt af kommunerne.

Kommunalbestyrelsen kan nedsætte et særligt udvalg for regnskabs- og decisionssager, som bl.a. kan tillægges visse funktioner med hensyn til kommunens regnskabsvæsen, herunder at holde sig underrettet om revisionsarbejdets fremme og føre tilsyn med, at revisionen er å jour og foregår efter gældende instruks. Det er imidlertid overladt til kommunalbestyrelsen selv at bestemme, hvorvidt der skal nedsættes et sådant udvalg, og i praksis er det stort set kun de større kommuner, der har ønsket det.

Fylkeskommunens regnskab revideres af *fylkesrevisor,* der er ansat af fylkeskommunen.

2°. Sverige.

Efter de svenske kommunallove er sagkyndig revision ikke obligatorisk for kommunerne, men loven foreskriver alene en revision foretaget af *valgte revisorer.*

Kommunalbestyrelsen vælger årligt mindst 3 revisorer samt et tilsvarende antal suppleanter til at revidere det følgende års forvaltning. I sognekommunerne ligger antallet af valgte revisorer gennemgående nær minimumstallet, medens købstæderne i regelen har et væsentligt større antal, gennemsnitlig 10-15. I de største byer, såsom Stockholm og Göteborg, er antallet af valgte revisorer knap 50, og revisorerne er her organiseret i grupper, der hver revinderer sit forvaltningsområde, samtidig med at et særligt revisionsudvalg forestår en vis koordinering.

Revisorerne fører på kommunalbestyrelsens vegne tilsyn med udvalgenes og forvaltningens virksomhed, men har ingen kompetence, for så vidt angår selve kommunalbestyrelsens virksomhed. Denne forskel hænger sammen med den skarpe sondring i Sverige mellem den beslutende og den udøvende myndighed. Overfor beslutninger truffet af kommunalbestyrelsen ligger kontrollen i det særlige svenske »besvärsinstitut«, som indebærer, at enhver beslutning truffet af kommunalbestyrelsen kan forelægges de statslige myndigheder til legalitetskontrol.

De valgte revisorers beføjelser og pligter er iøvrigt nogenlunde de samme som i Danmark.

Spørgsmålet om indførelse af en særlig *sagkyndig revision* i de svenske kommuner har været rejst flere gange i den svenske rigsdag. Selv om det er erkendt, at det var ønskeligt, om en særlig sagkyndig revision i større udstrækning kom til anvendelse i kommunerne, har man dog ment, at dette helt måtte overlades til kommunalbestyrelserne selv.

I praksis har de svenske kommuner dog i vid udstrækning knyttet særlig økonomisk konsulentbistand eller egentlig sagkyndig revision til sig.

f. Sammenfattende bemærkninger.

Systemet med de valgte revisorer har her i landet virket gennem mange år, og reglerne for deres virksomhed har stort set været uændrede, uanset at de vilkår, de valgte revisorer må arbejde under, er ændret i væsentlig grad.

Der er ikke tvivl om, at ordningen oprindelig virkede fuldt tilfredsstillende. De opgaver, kommunerne skulle varetage, var af forholdsvis beskedent omfang, og de økonomiske midler, som medgik hertil, var også af ringe størrelse. Opgaven som valgt revisor var derfor overkommelig og kunne formentlig varetages af enhver.

I dag er forudsætningerne imidlertid ændrede. Der er sket en betydelig udvidelse både af omfanget og arten af de opgaver, som kommunerne skal varetage. Meget betydelige beløb passerer kommunens kasse, og der består et indviklet mellemregnskab med både staten og andre kommuner. Derfor forudsætter en effektiv revision i dag regnskabskyndige revisorer med særligt kendskab til kommunale forhold.

1°. Allerede i dag er samtlige kommuner undergivet en eller anden form for sagkyndig revision, omend revisionen er af noget forskellig karakter. I den nye styrelseslov forekommer det naturligt at lovfæste, at *alle kommuner skal antage en af tilsynsmyndigheden godkendt sagkyndig revision.*

Den sagkyndige revision vil kunne udføres enten af Kommunernes revisionsafdeling, en

statsautoriseret revisor eller af amtsrevisionen.

Kommunernes revisionsafdeling har allerede i dag revisionen i 3 amtskommuner, 82 købstæder m.v. og 201 sognekommuner. Man kan gå ud fra, at Kommunernes revisionsafdeling fortsat vil udvide sin virksomhed; etableringen af afdelingskontorer rundt om i landet og gennemførelse af kommunesammenlægninger vil utvivlsomt influere på tilgangen til Kommunernes revisionsafdeling, således at denne revision efterhånden nok vil blive den almindeligst forekommende i kommunerne.

Enkelte *statsautoriserede revisorer* har specialiseret sig inden for den kommunale revision, og en del kommuner må forventes fortsat at ville benytte eller antage en statsautoriseret revisor.

Amtsrevisionen vil næppe forblive upåvirket af ændringerne i kommunestrukturen. Man må sikkert regne med, at et stort antal af de nye sammenlægningskommuner vil antage Kommunernes revisionsafdeling eller statsautoriseret revisor, men der vil alligevel sikkert endnu i en del år være kommuner, der ikke har antaget sådan revision, hvorfor amtsrevisionen - i hvert fald indtil videre - må være indstillet på at klare revisionen i sådanne kommuner. I så tilfælde bør vedkommende kommune dog betale et bidrag til amtsrevisionen, der modsvarer udgifterne.

Selv om amtsrevisionens egentlige revisionsmæssige opgaver *for kommunerne* således må forventes at være aftagende, vil dette dog næppe påvirke den samlede sum af opgaver, der ligger hos den nuværende amtsrevision. I forvejen er mellem en trediedel og halvdelen af amtsrevisionens kapacitet beslaglagt med revisionsarbejde *for staten*, og denne revisionsvirksomhed må forventes snarere at blive øget end mindsket. Herudover deltager amtsrevisionen i tilsynet med kommunerne, og det vil være naturligt at lade amtsrevisionen blive knyttet til de foreslåede tilsynsråd, således at den hidtidige amtsrevision kommer til at udgøre kernen i det lokale tilsyn med kommunerne.

2°. Når samtlige kommuner får en sagkyndig, lønnet revision, rejser spørgsmålet sig, om systemet med de valgte revisorer bør opretholdes.

Allerede under forhandlingerne om styrelseslovene fra 1933 blev det gjort gældende, at de krav, som stilles til de valgte revisorer, er store, og at det er tvivlsomt, om vælgerne vil være i stand til at finde personer, der kan honorere disse krav. Udviklingen har vist, at disse betænkeligheder ikke har været ubegrundede.

Ser man på forholdene i Norge og Sverige, bygger man i Norge udelukkende på særlig regnskabskyndig revision. I Sverige har man i princippet alene en valgt revision, men denne revision suppleres næsten alle steder med regnskabskyndig bistand. Det er i Sverige lykkedes at etablere et intimt samarbejde mellem den valgte og den regnskabskyndige revision, og det synes at være opfattelsen i Sverige, at man ikke kan undvære det folkevalgte element i forbindelse med revisionen af kommuneregnskaberne. Måske står udviklingen i Sverige i forbindelse med, at man endnu ikke har en egentlig sagkyndig revision i landkommunerne, og at man i købstæderne har et større antal valgte revisorer, således at der er mulighed for en opdeling og afgrænsning af de enkelte revisorers arbejdsområder.

For bevarelsen af de valgte revisorer her i landet kunne tale, at det måske kan have en vis værdi, at en kommunes regnskaber gennemgås af lokale folk, der kender forudsætningerne for de enkelte dispositioner og har lejlighed til at følge virkningerne på nærmeste hold, selvom denne lokale viden formentlig bliver mindre, efterhånden som der dannes større kommuner.

Hvis der i alle kommuner indføres en særlig sagkyndig revision, ville de valgte revisorers opgaver endvidere kunne begrænses, således at de blev fritaget for den tekniske detailrevision og i stedet blev pålagt særlige, afgrænsede opgaver, f.eks. at udtale sig om bestemte poster i regnskabet, herunder formentlig i første række restancekontiene.

Det kan måske også i visse tilfælde være af værdi for den lønnede revision, at den kan lade et politisk valgt organ afgøre, om en bestemt dispositionskritik skal fremsættes, ligesom en sådan kritik formentlig vil virke stærkere, såfremt den fremsættes af et folkevalgt organ.

Heroverfor kan anføres, at en eventuel dispositionskritik snarere påhviler mindretallet i kommunalbestyrelsen, og at det er tvivlsomt, om der vil kunne skabes et revisionsorgan med selvstændig betydning ved siden af den lønnede revision. I de fleste købstæder er den revision, der udføres af de valgte revisorer, nærmest en formssag, der ofte indskrænker sig til en passiv deltagelse i de kasseeftersyn, der foretages af den sagkyndige revision, samt en attestation

på regnskabet om, at de foreskrevne kasseeftersyn er foretaget og regnskabet revideret.

Det forekommer på denne baggrund utilfredsstillende at opretholde et system, der formelt pålægger de valgte revisorer et betydeligt ansvar, uden at der er sikkerhed for, at de fuldt ud kan opfylde de pligter, der følger heraf. Ikke mindst hensynet til de personer, der skal vælges som kommunale revisorer, taler for, at man afskaffer det nuværende system og i stedet sigter mod en effektiv sagkyndig revision. Der er derfor i lovudkastet ikke stillet forslag om, at kommunerne skal have valgte revisorer ved siden af den sagkyndige revision.

KAPITEL VI

Tilsynet med kommunalforvaltningen

A. Indledning.

Grundlovens § 82 bestemmer, at kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov. Heri ligger forudsætningsvis, at kommunerne er selvstændige forvaltningssubjekter, og det kommunale selvstyre vil ikke kunne ophæves ved lov. Med hensyn til afgrænsningen af de anliggender, der skal høre under selvstyret, står lovgivningsmagten imidlertid meget frit.

De enkelte medlemmer af en kommunalbestyrelse står ikke i noget almindeligt underordnelsesforhold til nogen højere myndighed. De kan pådrage sig et almindeligt erstatningsansvar samt strafansvar for ulovligheder vedrørende hvervets udførelse, men noget administrativt disciplinært strafansvar kan ikke pålægges dem.

Heller ikke kommunalbestyrelsen som sådan står i almindeligt underordnelsesforhold til højere myndighed, og statslige myndigheder kan kun på specielle områder *give* en kommunalbestyrelse tjenestebefalinger, ligesom der ikke findes nogen overordnet myndighed, som har en almindelig beføjelse til at ophæve eller omgøre en kommunalbestyrelses beslutninger eller handle i dens sted.

Kommunernes virksomhed er imidlertid underkastet et statsligt tilsyn, jfr. grundlovens § 82. De nærmere regler om dette tilsyn findes dels i de kommunale styrelseslove, dels i særlovgivningen. Medens styrelseslovenes regler om de almindelige tilsynsmyndigheders — indenrigsministeriets og amtsrådenes — virksomhed og beføjelser stort set har været uændrede i dette århundrede, er der gennem særlovgivningen gennemført en betydelig statslig regulering af den kommunale virksomhed. Eksempelvis kan nævnes områder som skolevæsen, veje og trafikforbindelser og byggeriets tilrettelæggelse og planlægning.

Denne tendens til en specialisering af tilsynet hænger i et vist omfang sammen med, at samfundsudviklingen har medført, at nye betydelige og ofte komplicerede sagområder er blevet henlagt til kommunerne. Ved at henlægge tilsynet til vedkommende ressortministerium kan opnås en større specialkundskab ved tilsynets gennemførelse inden for det pågældende lovgivningsområde, men en spredning af tilsynsbeføjelserne vil også kunne have uheldige konsekvenser. Den enkelte tilsynsmyndigheds afgørelser vil måske i for høj grad blive præget af specielle målsætninger, således at hensynet til kommunernes helhedssituation ikke i tilstrækkelig grad tilgodeses, hvortil kommer risikoen for, at en for vidtdreven opdeling med tiden medfører, at intet statsorgan kan opnå de fornødne erfaringer og danne sig et tilstrækkeligt overblik over de vilkår, hvorunder en kommunes virksomhed som helhed skal foregå. Endelig vil gennemførelsen af den fornødne koordination mellem et større antal tilsynsmyndigheder rejse en række problemer.

I det følgende behandles alene problemer i forbindelse med organisationen af det almindelige tilsyn, d.v.s. det tilsyn, der hidtil har været udøvet af indenrigsministeriet og amtsrådene.

B. Tilsynets nuværende organisation.

Det almindelige tilsyn med kommunerne er delt mellem indenrigsministeriet og amtsrådene, idet der sondres efter *kommunetype*, således at indenrigsministeriet fører tilsyn med købstæder m.v., amtskommuner samt Københavns kommune, medens det enkelte amtsråd fører tilsyn med de i amtsrådskredsen beliggende sognekommuner, herunder kommuner med status i henhold til købstadkommunallovens § 34, stk. 3, den såkaldte »Gentofte-status«. For de sidstnævnte kommuners vedkommende henhører dog spørgsmål om stadfæstelse og ændringer i styrelsesvedtægter under indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet og amtsrådene udøver et *legalitetsiilsyn*, d.v.s., at tilsynsmyndigheden kan gribe ind overfor en kommunalbestyrelses ulovlige beslutninger eller undladelser. De midler, der i så henseende står til rådighed, er annullation, tvangsbøder og søgsmål samt gennemførelsen af erstatningsansvar ved domstolene. Herudover påhviler der tilsynsmyndighederne et vist *hensigtsmæssighedstilsyn* derved, at det i lovgivningen er foreskrevet, at visse kommunalbestyrelsesbeslutninger kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Sådan godkendelse er - bortset fra ganske enkelte sædvaneretlige tilfælde - kun nødvendig, hvor dette er foreskrevet i loven eller følger af en analogi fra lovens bestemmelser. Godkendelsen vil i reglen være en gyldighedsbetingelse.

Der er intet underordnelsesforhold mellem indenrigsministeriet og amtsrådene for så vidt angår sidstnævntes tilsyn med sognekommunerne. Indenrigsministeriet har således ingen bindende instruktionsbeføjelse overfor amtsrådene, og disses afgørelser i tilsynsspørgsmål kan ikke indankes for indenrigsministeriet, medmindre der er særlig hjemmel dertil. Som eksempel på hjemmel til instruktionsbeføjelse kan nævnes landkommunallovens § 10 om pensionering af sognerådsformænd og som eksempel på ankehjemmel landkommunallovens § 13 om stiftelse og ophævelse af kommunale fællesskaber.

For så vidt angår legalitetsspørgsmål kan indenrigsministeriet dog formentlig i sin egenskab af tilsynsmyndighed med amtsrådet gennem anvendelse af tvangsbøder fremtvinge, at amtsrådet skrider ind overfor et sogneråd.

Det statslige islæt i tilsynet med sognekommunerne indskrænker sig således stort set til amtmandens formandsskab i amtsrådet. Amtmanden har ingen vetoret eller mulighed for i øvrigt at suspendere amtsrådets beslutninger.

Fordelene ved amtsrådets tilsyn med sognekommunerne i amtsrådskredsen er amtsrådets lokalkendskab samt amtsrådsmedlemmernes almindelige kommunalpolitiske erfaring. Det kan måske også nævnes, at det forhold, at forskellige politiske anskuelser er repræsenteret i amtsrådet, kan modvirke stivhed og ensidighed i udøvelsen af de skønsmæssige tilsynsbeføjelser.

Ulemperne ved amtsrådets tilsyn er, at praksis bliver uensartet fra amtsrådskreds til amtsrådskreds. Erfaringen viser, at denne uensartethed går ud over, hvad særlige lokale forhold kan motivere.

Det kan endvidere volde problemer, at ét lokalt råd har tilsynsbeføjelser overfor andre lokale råd, hvor den politiske sammensætning ofte er anderledes, ligesom det begrænsede embedsmandsislæt kan medføre vanskeligheder med hensyn til kontinuiteten i tilsynspraksis.

Da amtsrådets medlemmer ikke sjældent tillige er sognerådsmedlemmer, opstår betydelige muligheder for speciel inhabilitet.

Hertil kommer, at de relativt lange tidsrum mellem amtsrådets møder - lovens minimumskrav er kun fire gange om året, jfr. landkommunallovens § 22 - medfører, at tilsynsbeføjelserne rent faktisk udøves ved sagernes cirkulation eller af et mere eller mindre snævert nedsat kommunaludvalg.

Endelig kan nævnes, at den manglende instruktionsmyndighed overfor amtsrådenes tilsynsudøvelse i visse tilfælde kan vanskeliggøre gennemførelsen af regeringens samfundsøkonomiske intentioner (konjunkturregulering, låneoptagelser m.v.).

C. Norge og Sverige.

1. Norge.

Såvel primærkommunerne - herreds- og bykommunerne - som sekundærkommunerne - fylkeskommunerne - er i deres forvaltning undergivet et tilsyn af staten.

Dette tilsyn, som først og fremmest indebærer, at en række i loven nærmere angivne vedtagelser og dispositioner, som foretages af kommunestyret, skal forelægges tilsynsmyndigheden til godkendelse, udøves, for så vidt angår samtlige primærkommuner, af kongen eller af den, som kongen giver fuldmagt dertil. En sådan fuldmagt er i vid udstrækning meddelt kommunal- og arbejdsdepartementet og fylkesmannen, og denne fuldmagt er navnlig for fylkesmannens vedkommende udvidet flere gange, senest i 1964.

I praksis er opgaverne fordelt således mellem fylkesmannen og departementet, at dispositioner af mindre vidtrækkende karakter, f.eks. påtagelse af garanti eller optagelse af lån under et vist beløb eller med en kortere afdragstid, anvendelse af fondsmidler og afhændelse af fast ejendom inden for nærmere angivne beløbsrammer o.lign., alene skal forelægges fylkesmannen til godkendelse.

Tilsynet med fylkeskommunerne udøves af kongen.

Derudover føres der imidlertid af fylkesmannen en almindelig *legalitetskontrol* med primærkommunernes virksomhed. Det er således pålagt kommunestyret at indsende udskrifter af dets vedtagelser til fylkesmannen, hvilket ligeledes gælder formandsskabets eller anden kommunal myndigheds vedtagelser, når vedtagelsen kræver godkendelse eller samtykke af kongen eller anden myndighed.

Fylkesmannen skal erklære vedtagelsen ugyldig, såfremt den indebærer en disposition, som vedkommende myndighed ikke har ret til at træffe, eller såfremt vedtagelsen er blevet til ved tilsidesættelse af en lov eller en bestemmelse, som er udfærdiget i henhold til lov.

Fylkesmannens afgørelser kan af formandsskabet indankes for kongen eller indbringes for domstolene, såfremt der i det enkelte tilfælde er fornøden hjemmel dertil.

Denne tilsynsmyndighed fra fylkesmannens side gælder alle kommunestyrets vedtagelser, men omfatter kun den juridiske side. Fylkesmannen har i almindelighed ikke mulighed for at tage stilling til, om vedtagelsen er forsvarlig eller hensigtsmæssig.

Der forekommer dog enkelte tilfælde, hvor fylkesmannen skal vurdere dispositionens forsvarlighed. Han skal f.eks. påse, at kommunens budget er reelt, d.v.s., at alle påregnelige udgifter og indtægter er medtaget.

I fylkeskommuneloven er der ikke foreskrevet en tilsvarende legalitetskontrol med fylkeskommunernes virksomhed; der indeholdes alene en bestemmelse om, at udskrifter af vedtagelser af anden fylkeskommunal myndighed end fylkesting og fylkesudvalg skal sendes til fylkesmannen, når vedtagelsen kræver godkendelse af kongen eller anden myndighed, eller fylkesmannen kræver det. Denne bestemmelse er givet, fordi det er fylkesmannen, som skal drage omsorg for, at den fornødne godkendelse indhentes, og med henblik på, at fylkesmannen lettere skal kunne udøve sit almindelige tilsyn med fylkeskommunens virksomhed.

Fylkesmannen indtager således i forbindelse med sin virksomhed som tilsynsførende med kommunerne en central plads i den kommunale forvaltning, selv om hans stilling på andre områder i tidens løb er undergået visse ændringer.

2. Sverige.

Også i Sverige er både primærkommunerne - landskommuner, köpingar og städer - og sekundærkommunerne - landstingskommunerne - undergivet et statsligt tilsyn, som også her i første række indebærer, at en række i loven nærmere angivne vedtagelser og dispositioner skal forelægges tilsynsmyndigheden til godkendelse.

Tilsynsmyndigheden er, for så vidt angår tilsynet med primærkommunerne, Kungl. Maj:t i *statsrådet* (inrikesdepartementet) og länsstyrelsen, idet opgaverne gennemgående er fordelt således, at tilsynet i almindelighed udøves af länsstyrelsen, og kun særligt kvalificerede beslutninger (låneoptagelser, påtagelse af garantiforpligtelser, opkrævning af forøgede afgifter o.lign.) skal forelægges kongen. Sager, der skal forelægges kongen til godkendelse, skal indsendes gennem länsstyrelsen, der skal ledsage andragendet med en erklæring.

For landstingskommunernes vedkommende er tilsynsmyndigheden Kungl. Maj:t i statsrådet (inrikesdepartementet).

Ser man bort fra de dispositioner, som skal godkendes af länsstyrelsen eller Kungl. Maj:t, er den virksomhed, som kommunerne udøver i henhold til kommunalloven, i princippet unddraget statens indgriben. Der er ikke i Sverige som i Norge og Danmark en almindelig legalitetskontrol med kommunernes virksomhed, idet der ikke findes regler, som giver statslige myndigheder mulighed for at gribe ind på eget initiativ.

Gennem *»besvärsinstitutet«* er der imidlertid skabt mulighed for gennem en klage at forelægge en sag til bedømmelse for statslige myndigheder. En klage skal for så vidt angår primærkommunernes virksomhed fremsættes for länsstyrelsen, men dennes beslutning kan indbringes for Kungl. Maj:t i regeringsretten. Denne klageret tilkommer enhver, der er »medlem« af kommunen, d.v.s. bor i kommunen, ejer fast ejendom dér eller lignende. Det er ingen betingelse, at klageren selv er berørt af beslutningen.

Også i relation til landstingets virksomhed eksisterer »besvärsinstitutet«. Over landstingets beslutninger klages til kongen, men klagen indgives til länsstyrelsen.

Det er således søgt at *give* länsstyrelsen, der er den lokale statsmyndighed og en ren embedsforvaltning, en central placering i udøvelsen af statens tilsyn med kommunerne. Tanken om at indføre et folkevalgt element i länsstyrelsen har været drøftet, men er ikke gennemført.

D. Mulige fremtidige organisationsformer for tilsynet med primærkommunerne.

1. Tilsyn alene ved lokale folkevalgte organer.

Når amtsrådet under en fremtidig ordning selv vælger formand, og det statslige islæt i amtsrådet repræsenteret ved amtmanden dermed bortfalder, vil det næppe være foreneligt med grundlovens § 82, der taler om kommunernes ret til *under statens tilsyn* selvstændigt at styre deres anliggender, at henlægge tilsynet med primærkommunerne til amtsrådet. En sådan ordning måtte i hvert fald forudsætte en adgang for statslige myndigheder til såvel af egen drift som efter klage at gribe ind over for amtsrådets beslutninger eller undladelser i tilsynsspørgsmål.

Endvidere kan nævnes, at de foran nævnte ulemper ved det nuværende amtsrådstilsyn med sognekommunerne også vil gøre sig gældende under en organisationsform som den her omhandlede.

2. Tilsyn ved kombineret folkevalgt-statsligt organ.

En organisationsform for tilsynet med primærkommunerne, hvorved hensynet såvel til det lokale folkevalgte element som den statslige repræsentation kan tilgodeses, kan etableres ved, at tilsynet placeres hos et organ sammensat for hver amtsrådskreds med amtmanden som formand og f.eks. 4 af amtsrådet af dets midte valgte medlemmer.

Hvor stærkt det statslige element bliver i forhold til det lokale folkevalgte under en sådan ordning vil afhænge af de nærmere bestemmelser om organets stedlige og saglige kompetence, om organets beslutningsprocedure, om omfanget af en eventuel rekursadgang og om rækkevidden af ministeriets instruktionsbeføjelse.

Organets *stedlige kompetence* kan afgrænses således, at tilsynet med kommuner over et vist indbyggerantal henlægges til ministeriet.

Der kan endvidere foretages en afgrænsning af organets *saglige kompetence* ved, at visse kategorier af sager eller beføjelser vil kunne henlægges til ministeriets afgørelse. Eksempelvis kan nævnes stadfæstelse af styrelsesvedtægter, godkendelse af låneoptagelse over en vis størrelse samt af visse kommunale samarbejdsaftaler.

Det vil i sådanne kategorier af sager kunne foreskrives, at det lokale organ skal have lejlighed til at fremkomme med sin indstilling, forinden ministeriets afgørelse træffes.

De nærmere *betingelser for organets beslutningsdygtighed* kan fastsættes på forskellig måde. Man kan kræve almindeligt flertal, kvalificeret flertal eller enighed som forudsætning for tilvejebringelse af en beslutning, eller man kan foretage en opdeling, således at visse sager kan afgøres ved almindelig stemmeflerhed, medens andre kræver kvalificeret majoritet eller enighed. Hvor der efter således fastsatte regler ikke kan tilvejebringes det fornødne stemmetal i organet, må sagen indsendes til ministeriets afgørelse, eventuelt ledsaget af flertals- og mindretalsindstillinger.

Man kan endvidere tænke sig, at der tillægges formanden eller ethvert af medlemmerne en slags vetoret, f.eks. en ret til at forlange enten enhver eller visse nærmere bestemte sager forelagt ministeriet til afgørelse. En sådan ret adskiller sig fra et krav om enighed ved, at en beslutning truffet af et almindeligt eller kvalificeret flertal er retskraftig, dersom retten ikke gøres gældende, medens det efter et enighedskrav vil være en forudsætning for, at en beslutning overhovedet kan tilvejebringes, at alle stemmer for eller, i hvert fald at ingen stemmer imod.

Der vil endvidere kunne gives de enkelte kommunalbestyrelser *adgang til rekurs* til ministeriet over for organets afgørelser.

Med hensyn til *ministeriets instruktionsbeføjelse* over for de lokale organer vil en ordning som den her skitserede ikke være uforenelig med, at der i loven tillægges indenrigsministeren adgang til at udstede *generelle retningslinier* med hensyn til tilsynets udøvelse. Ministeren vil derimod ikke i almindelighed kunne give et delvist folkevalgt, lokalt organ som det her omhandlede konkrete tjenestebefalinger eller pålæg med hensyn til afgørelser i sager, der endeligt eller i første instans henhører under organet.

En ordning som den her skitserede ville i no-

gen grad være beslægtet med forholdet skoledirektion - undervisningsministerium*).

3. *Tilsyn ved rent statslige organer.*

a) Et sådant tilsyn vil kunne organiseres på den måde, at *den almindelige tilsynsmyndighed over for alle kommuner principielt placeres hos indenrigsministeren* og lokalt udøves af embedsmænd på ministerens vegne.

Et sådant system vil indebære fuld *instruktionsbeføjelse* for ministeren, der endvidere *selv vil kunne gribe ind* med hensyn til afgørelsen af lokale tilsynsspørgsmål og i et vist omfang vil kunne omgøre beslutninger truffet af de lokale embedsmænd.

Da tilsynsmyndigheden principielt ligger hos ministeren, vil der ikke kunne opstå noget rekursspørgsmål, men de enkelte kommuner vil på den anden side have en vid adgang til *remonstration,* d.v.s., de kan rette henvendelse til ministeren som den myndighed, hvorfra en truffet afgørelse hidrører (omend den er truffet af lokale embedsmænd på ministerens vegne), om ændring eller ophævelse af afgørelsen.

b) Et rent statsligt tilsyn vil også kunne indrettes således, at *tilsynet placeres hos amtmanden* med en mere eller mindre vid adgang til rekurs til indenrigsministeren.

Et sådant lokalt statsligt organs kompetence vil kunne modificeres, dels ved at tilsynet med kommuner over et vist indbyggerantal vil kunne henlægges direkte til indenrigsministeren, dels ved at visse kategorier af sager eller beføjelser vil kunne forbeholdes ministerens afgørelse i første instans.

Et sådant dekoncentreret tilsynssystem, der organisatorisk i nogen grad ville være beslægtet med forholdet justitsminister - politimestre, ville ikke udelukke, at der tillægges indenrigsministeren generelle instruktionsbeføjelser, men ministeren vil ikke i almindelighed kunne gribe ind og træffe afgørelse som første instans for så vidt angår sager eller beføjelser, der efter lovgivningen er henlagt til de lokale statslige organer.

Hensynet til lokalkendskab ved tilsynets udøvelse vil i ret høj grad kunne tilgodeses under en sådan ordning, medens der ligeså lidt som ved den under a) nævnte ordning bliver tale om noget lokalt folkevalgt elements indflydelse på tilsynets udøvelse.

4. *Konklusion.*

Tilsynet er efter såvel den norske som den svenske ordning rent statsligt. Man anser det imidlertid for værdifuldt at bevare det folkevalgte indslag i tilsynet med de danske kommuner. Frem for et rent statsligt tilsyn, der som nævnt enten kunne placeres hos indenrigsministeren eller hos indenrigsministeren og amtmændene, foreslår man derfor, at der oprettes et kombineret folkevalgt-statsligt tilsynsråd for hver amtsrådskreds.

Der foreslås ikke etableret noget almindeligt underordnelsesforhold mellem indenrigsministeren og tilsynsrådene, men det er på den anden side fundet ønskeligt at skabe mulighed for en vis ensartethed i de grundlæggende principper for udøvelsen af rådenes tilsyn og for, at de gennem tilsynets udøvelse på særlige områder indhøstede administrative og forvaltningsretlige erfaringer får en videre udnyttelse. Man mener derfor, at indenrigsministeren bør have adgang til at fastsætte retningslinier for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser.

Dannelsen af primærkommuner med samme styrelsesform og i princippet samme opgaver og bestræbelserne på iøvrigt at *give* alle primærkommuner samme status må pege i retning af, at også tilsynets organisation principielt bliver ens for alle kommuner.

En deling af det indholdsmæssigt samme tilsyn på forskellige myndigheder efter kommunernes størrelse må befrygtes at føre til en uensartet udøvelse af tilsynet indenfor samme amtsrådskreds og vanskeliggøre en lokal koordinering af kommunernes virksomhed gennem tilsynet. Synspunktet om, at alle primærkommuner skal underkastes samme tilsyn, er lagt til grund for lovudkastet. Heroverfor kan dog som anført i indledningen anføres risikoen for, at de større primærkommuner vil kunne få for stor indflydelse på tilsynsrådene, samt at det for

*) Jfr. bekendtgørelse nr. 73 af 22. februar 1962 af lov om det kommunale skolevæsens styrelse og tilsyn, kap. 2. For hver amtsrådskreds oprettes en skoledirektion med amtmanden som formand samt 4 medlemmer valgt af amtsrådet inden for eller uden for dets midte. Skoledirektionens afgørelser er dels endelige, dels undergivet rekurs til undervisningsministeriet. Visse sager skal dog altid indsendes til undervisningsministeriets afgørelse, og endelig er der tilfælde, hvor direktionen kun er kompetent, hvis der er enighed mellem de lokale myndigheder.

Købstædernes skolevæsen henhører ikke under skoledirektionen, men står under direkte tilsyn af undervisningsministeren.

gennemførelsen af indenrigsministerens instruktionsbeføjelse vil være af værdi, at ministeriet har en direkte berøring med normale tilsynsspørgsmål.

Behovet for på landsplan at koordinere tilsynet, således at dette afpasses de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til enhver tid måtte gøre sig gældende, vil i fornødent omfang kunne ske gennem indenrigsministerens instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene.

Af hensyn til tilsynsrådenes funktionsdygtighed har man ikke fundet det hensigtsmæssigt at stille krav om enighed eller kvalificeret flertal som almindelig forudsætning for tilvejebringelse af beslutninger i tilsynsrådet, men har foretrukket en bestemmelse om, at ethvert af rådets medlemmer kan begære en sag henskudt til afgørelse af indenrigsministeren.

For at skabe sikkerhed for, at den enkelte kommune ikke udsættes for en ubegrundet forskelsbehandling i tilsynsmæssig henseende, mener man det rigtigst at åbne adgang til, at de af tilsynsrådene trufne afgørelser kan indbringes for indenrigsministeren af den pågældende kommunalbestyrelse.

Man har fundet, at ministeren bør have samme kompetence i en sag, der er indbragt af en kommunalbestyrelse, som i en sag, der af et af tilsynsrådets medlemmer er krævet henskudt til afgørelse af ministeren. Det foreslås derfor fastsat, at ministeren kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe en ny afgørelse i sagen.

De med tilsynsrådenes virksomhed forbundne udgifter foreslås afholdt af statskassen. Dette må ses på baggrund af, at rådene alene har opgaver vedrørende det administrative tilsyn med kommunalforvaltningen, der er en rent statslig funktion.

E. Tilsynets indhold.

Den begrænsning, der efter den gældende lovgivning er gjort i kommunernes dispositionsfrihed, hidrører dels fra de tilsyns- og approbationsbeføj eiser, der i henhold til de kommunale styrelseslove er tillagt de almindelige tilsynsmyndigheder (indenrigsministeriet, amtsrådet), dels fra de særlige beføjelser, der i henhold til speciallovgivningen er tillagt de enkelte fagministerier og de lokale statsorganer. Det er som nævnt navnlig på det sidstnævnte område, at der i dette århundrede er sket en væsentlig begrænsning i det kommunale selvstyre.

Formålet med det tilsyn, der er hjemlet i de kommunale styrelseslove, er at sikre statsmagten en sådan indflydelse på den kommunale virksomhed, at den er i stand til at forhindre gennemførelsen af dispositioner, der er egnet til at skade samfundet som helhed eller kommunen selv.

Disse hensyn, der har ligget bag udformningen af de enkelte lovregler, har bevirket, at tilsynsmyndigheden er sikret ret til at foretage dels en almindelig kontrol med lovligheden af kommunalforvaltningen i dens enkelte faser, dels en speciel kontrol med visse af kommunalbestyrelsens beslutninger, særlig af økonomisk karakter. Den almindelige legalitetskontrol med kommunalforvaltningen er bl.a. også indført for at beskytte borgernes interesser mod overgreb, og der er givet tilsynsmyndigheden sådanne midler i hænde, at den er i stand til at forhindre og afbøde virkningerne af en ulovlig forvaltning.

Omfanget af tilsynets virksomhed er nærmere fastlagt i lovene, og det er en almindelig anerkendt grundsætning, at tilsynsmyndigheden ikke kan overskride de grænser for dens myndighed, der fremgår af lovgivningen eller af de retsforskrifter, der er udstedt med hjemmel i lovene.

Med hensyn til *de materielle tilsynsregiers fremtidige indhold* må man finde det rigtigt, at kommunerne gives en noget friere stilling i forhold til tilsynsmyndigheden, end tilfældet er i dag. Der bør samtidig foretages en å jourføring og modernisering af reglerne på grundlag af de erfaringer, der er gjort under den gældende lovgivning.

Om enkelthederne i det foreslåede indhold af de fremtidige tilsynsregier henvises til lovudkastets kapitel VII med tilhørende bemærkninger.

KAPITEL VII

Kommunale fællesskaber

A. Gældende lovgivning.

1. Styrelseslovene.

Allerede styrelseslovene af 1867 og 1868 forudsatte, at kommuner i et vist omfang kunne indgå aftaler om løsning af kommunale opgaver i fællesskab, og bestemmelserne herom blev i det store og hele uændret gentaget i købstadkommunalloven og landkommunalloven af 1933, henholdsvis i § 22, stk. 6, *og* §§ 13 og 25, stk. 2, hvor det er fastslået, at indgåelse af sådanne fællesskaber i almindelighed kræver tilsynsmyndighedens godkendelse.

Købstadkommunallovens regel taler om fællesskaber i henseende til ting- og arresthuse, tvangsarbejdsanstalter, sygehuse og lign., medens landkommunallovens regler for amtskommunernes vedkommende sigter til arbejdsanstalter og sygehuse og deslige og med hensyn til sognekommunerne udtrykkeligt kun nævner fællesskab om skoler og andre ejendomme og indretninger.

Efter de pågældende regler i styrelseslovene fordres tilsynsmyndighedens samtykke i alle tilfælde til indgåelse af et fællesskab af den omhandlede art og efter købstadkommunalloven også til fællesskabets ophævelse, men reglerne er noget uensartet formuleret i de to love, hvilket bl.a. medfører, at lovene ikke dækker alle tænkelige kombinationer af kommunale fællesskaber.

Fællesskaber mellem købstadkommuner og sognekommuner, mellem amtskommuner og sognekommuner og mellem sognekommuner i forskellige amtsrådskredse er således ikke omtalt i de gældende styrelseslove. Det er dog antaget, at reglerne i købstadkommunalloven og landkommunalloven i et vist omfang finder analog anvendelse på sådanne fællesskaber.

Styrelseslovenes regler er endvidere på et enkelt punkt indbyrdes modstridende. Ophævelse af fællesskab mellem en købstad- og en amtskommune omfattes således både af reglen i købstadkommunallovens § 22, stk. 6, og af reglen i landkommunallovens § 25. Det er i denne forbindelse antaget, at købstadkommunallovens regel fortrænger landkommunallovens, således at fællesskaber, der grunder sig på frivillig overenskomst, ikke kan ophæves administrativt af ministeriet eller dog ikke mod en købstadkommunes ønske.

Styrelseslovene indeholder ingen angivelse af det nærmere indhold af begrebet »kommunalt fællesskab« eller regler for sådanne fællesskabers organisation og virke. Nogen afgrænsning af begrebet »kommunalt fællesskab« i forhold til andre former for interkommunalt samarbejde kan følgelig ikke udledes af styrelseslovene.

2. Særlovgivningen.

På grund af den utidssvarende kommunale inddeling har en del kommuner ikke selvstændigt kunnet magte gennemførelsen af en række foranstaltninger, som lovgivningsmagten har villet gøre obligatorisk for kommunerne eller dog gennem tilskudsbestemmelser m.v. har ønsket at animere kommunerne til at tage op.

Der har på denne baggrund indenfor særlovgivningen været behov for at tilvejebringe hjemmel for visse opgavers løsning gennem et samarbejde mellem flere kommuner.

Lovgivningen indeholder da også en række bestemmelser, der enten foreskriver et obligatorisk samarbejde eller dog åbner mulighed for og eventuelt giver nærmere anvisning på en kommunal samvirken. Som eksempler herpå kan nævnes folkeskoleloven, forsorgsloven, omsorgsloven, sygehusloven og civilforsvarsloven.

Forholdet vil normalt være det, at der i den

pågældende speciallov stilles en række særlige krav til tilblivelsesmåde og virke for fællesskaber til varetagelse af bestemte forvaltningsopgaver, samtidig med at styrelseslovenes krav om tilsynsmyndighedens godkendelse af fællesskab opretholdes. Retsstillingen er dog ikke altid klar på dette punkt. F.eks. må det nok anses for tvivlsomt, i hvilken udstrækning folkeskolelovens § 6 begrænser tilsynsmyndighedens godkendelsesbeføjelse i henhold til styrelseslovene.

Selv om det i princippet må anerkendes, at en speciallov kan ændre styrelseslovenes indhold, må man i tvivlstilfælde opstille som almindelig formodningsregel, at speciallovens regler supplerer, men ikke fortrænger, styrelseslovenes regler.

B. Norsk og svensk lovgivning.

1. Norge.

I lov af 12. november 1954 om styret i kommunerne, § 29, stk. 1, bestemmes:

»To eller flere kommuner kan oprette et felles styre til løsning av en kommunal opgave. Til dette styre kan kommunene overdra den myndighet, de blir enige om, når annet ikke er fastsatt i lov.«

I lovens § 83 bestemmes derhos, at bestemmelserne i lovens §§ 51—57 gælder tilsvarende for selskaber og andre sammenslutninger, når det alene er kommuner, som er deltagere, og deltagerne har ansvar for gælden. De omhandlede bestemmelser angår: Låneoptagelse, påtagelse af garantiforpligtelser, pantsætning, udlæg og arrest, begrænsning i modregningsadgang, udelukkelse af konkursbehandling m.v. og bestemmelser om fremgangsmåden, når en kommune ikke kan betale forfalden gæld.

I den i 1946 nedsatte norske kommuneinddelingskomités kommissorium udtaltes, at man forudsatte, at komiteen, i det omfang den fandt det nødvendigt, også drøftede spørgsmålet om et lovfæstet samarbejde mellem kommuner. I overensstemmelse hermed er der i den af komiteen i december 1951 afgivne indstilling II »Om en revisjon av den kommunale inndeling m.v. Prinsipielle retningslinjer«, kapitel X, optaget en række overvejelser vedrørende interkommunalt samarbejde. Det fremgår heraf, at bestemmelser om interkommunalt samarbejde først kom ind i kommunelovene i 1921. Bestemmelserne, der blev gentaget i kommunallovene fra 1938, er praktisk taget identiske med den ovennævnte regel i den gældende lovs § 29.

Det fremgår endvidere af komiteens indstilling, at adgangen til at oprette et fælles styre til løsning af en kommunal opgave først og fremmest tager sigte på de opgaver, som kommunerne frivilligt tager sig af, og som de for så vidt har fri rådighed over. Gælder det derimod forvaltningsopgaver, som ved lov er lagt til kommunerne, beror det på en fortolkning af vedkommende lov, om opgaven kan gøres til genstand for interkommunalt samarbejde.

Komiteen sondrer i øvrigt i sine almindelige betragtninger over interkommunalt samarbejde mellem to hovedformer, nemlig forvaltning i fællesskab og samarbejde, hvor kun én kommune er forvaltende.

For så vidt angår forvaltning i fællesskab anføres, at denne form altid indebærer en myndighedsoverdragelse fra de enkelte kommunestyrer til fællesorganet og således medfører en faktisk indskrænkning af medlemskommunernes selvstyre. Komiteen anfører, at dersom en sådan form for samarbejde udstrækkes til ordinære, primærkommunale opgaver, må man antagelig sige - i hvert fald hvis det sker i større udstrækning - at det vil være i strid med de grundsætninger, som den norske kommunallovgivning hidtil har bygget på.

For så vidt angår samarbejde ved én forvaltende kommune, altså når aftalen går ud på, at en eller flere kommuner - som regel mod vederlag — skal nyde godt af en anden kommunes forvaltning på et nærmere bestemt område, anfører komiteen som det måske vigtigste moment, at bevillings- og beskatningsretten her er samlet på én hånd, nemlig hos den forvaltende kommune. Komiteen anfører dog, at der også ved denne form for kommunalt samarbejde - selv bortset fra de begrænsninger, som de enkelte særlove måtte indeholde - antagelig må gælde en grænse for, hvor langt en kommune kan gå med hensyn til myndighedsoverdragelse. Hvis en kommune går så langt, at den på vigtige områder umyndiggør sig selv, vil det være i strid med de grundsætninger, kommunalordningen bygger på.

Kommuneinddelingskomiteen foreslår, at der i kommunallovene optages en bestemmelse om *interkommunale samarbejdsråd* til at udrede sager, optage foreløbige forhandlinger og eventuelt fremsætte forslag vedrørende samarbejde mellem flere kommuner. Hvis kommunerne ikke kan enes om oprettelsen af et sådant råd,

foreslås, at fylkesmannen efter anmodning fra en af de interesserede kommuner eller på eget initiativ kan bestemme, at et samarbejdsråd skal oprettes. Er en af vedkommende kommuner en fylkeskommune eller ligger kommunerne i forskellige fylker, foreslås afgørelsen dog truffet af vedkommende departement.

Komiteen foreslår endvidere, at der i kommunallovene optages følgende bestemmelse:

»Når det antas nødvendig for å oppnå tilfredsstillende løsning av en kommunal oppgave, kan vedkommende departement etter at fylkesutvalget og de interesserede kommuner har hatt anledning til å uttale *seg*, bestemme, at en eller flere kommuner skal ha rett og eventuelt plikt til inntil videre å betjene seg av en annen kommunes forvaltning på et bestemt område. Slikt påbud bør i alminnelighet ikke gis, dersom den forvaltende kommune ved dette påføres uforholdsmæssig store utgifter til utvidelse av sitt forvaltningsapparat.

Blir kommunene ikke enige om vederlagets størrelse eller de øvrige vilkår for samarbejdet, fastsettes vilkårene av departementet.

Bestemmelsen gjelder også i forholdet mellem fylkeskommuner og bykommuner og mellem fylkeskommuner innbyrdes.«

Bestemmelsen motiveres derved, at samarbejde, hvor én kommune står for driften af en fællesopgave, er den enkleste form, og at *selv* et temmelig udstrakt samarbejde af denne art næppe vil føre til uheldige komplikationer. En styrkelse af de kommunale samarbejdsregler bør derfor i første række gå ud på en videre udbygning af denne form.

Som nævnt foran blev imidlertid ingen af de nævnte forslag optaget i 1954-loven, der overførte de hidtil gældende regler praktisk taget uændrede.

2. Sverige.

Bestemmelser om interkommunalt samarbejde er ikke optaget i den svenske kommunallov af 1953, men findes i en selvstændig lov, *lag nr. 281 af 31. maj 1957 om kommunalförbund.* Den gældende lov hviler på en i 1956 afgivet betænkning fra kommunalförbundskomiteen »Kommunalförbund och inddelningsändringar«, (SOU 1956:19).

Det fremhæves i motiverne til det i den nævnte betænkning indeholdte forslag til lov om kommunalförbund, at et gennemgående træk i forslaget er, at forbundene for så vidt angår spørgsmålet om organisation og arbejdsmåde i så stor udstrækning som muligt skal være i overensstemmelse med de borgerlige primærkommuner. Loven af 1957 følger da også i vid udstrækning dette princip.

Det bestemmes i loven, at flere kommuner kan slutte sig sammen i kommunalforbund med henblik på varetagelsen af et eller flere kommunale anliggender. Lovens bestemmelser finder dog ikke anvendelse i det omfang, der i særlovgivningen er givet bestemmelser om kommunalforbund til varetagelse af visse formål.

Loven foreskriver iøvrigt, at kommunalforbundets beslutningsret udøves af forbundets fullmäktige, medens forvaltning og udførelse tilkommer forbundets styrelse og særskilt nedsatte nämnder. For forbundet skal findes en *förbundsordning,* der skal indeholde bestemmelser om blandt andet: fullmäktiges antal og hvor mange hvert medlem skal udpege, antallet af medlemmer i forbundets styrelse m.v., forbundets ret til låneoptagelse og fondsdannelse, samt hvad der i øvrigt findes påkrævet med hensyn til ordning af økonomiske forhold mellem forbundet og dets medlemmer. Endvidere skal ordningen indeholde regler om udtrædelse af forbundet, opløsning og skifte, og hvad der i øvrige måtte være påkrævet til ordning af forbundets økonomi og forvaltning. Endelig skal der i forbundsordningen findes bestemmelser om medlemmernes pligt til at tilvejebringe de for forbundsvirksomheden fornødne midler og eventuelt begrænsninger i denne pligt. Drejer det sig om forbund, som skal varetage anliggender, som ifølge særlig lovhjemmel påhviler kommunerne, må der dog for så vidt angår disse anliggender ikke optages bestemmelser om begrænsninger af et medlems pligt til at tilvejebringe midler.

Om forbunds stiftelse gælder i øvrigt, at dersom kommuner er blevet enige om en forbundsordning, og länsstyrelsen finder, at ordningens bestemmelser ikke strider mod lov eller forfatning, *samt at dannelsen af det foreslåede forbund vil medføre »almänt gagn«,* stadfæster länsstyrelsen forbundsordningen og bestemmer det tidspunkt, da forbundet skal træde i virksomhed.

Om *forbundets fullmäktige* bestemmes, at hvert forbundsmedlem skal være repræsenteret i fullmäktige, og at forbundsfullmäktige vælges af og blandt medlemmernes fullmäktige.

Om fullmäktige gælder i øvrigt, at de fleste af kommunallovens bestemmelser finder tilsvarende anvendelse på forbundets fullmäktige.

Dette gælder således bl.a. valg af ordförande, bekendtgørelse af fullmäktigssammenträde, beslutningsdygtighed, inhabilitet, sagsforberedelse ved nämnd m.v., afstemning, offentlighed og vederlag til ordförande.

Om kommunalforbunds styrelse og øvrige nämnder m.v. gælder ligeledes, at de fleste af kommunallovens herhenhørende regler finder tilsvarende anvendelse. Dette gælder således styrelsens beføjelser og pligter i henhold til kommunallovens § 30, valg af styrelsesmedlemmer og disses ordförande, inhabilitet, besørgelse af skriftveksling, udpegelse af kassaförvaltara, udarbejdelse af reglement for styrelsen, nedsættelse af nämnder m.v. samt bestemmelserne om vederlag og pension.

Også kommunallovens regler om *finansforvaltning m.v.* finder i vid udstrækning anvendelse på kommunalforbund. Dette gælder således bl.a. kommunallovens § 53 og § 54, 2. og 3. stk., om budgetlægning, anvendelse af overskydende lånemidler og anbringelse af penge og værdipapirer, regnskabsaflæggelse fra styre og nämnder samt reglerne om revision.

Det bestemmes i loven om kommunalforbund, at kommunalforbund ikke uden kongens samtykke må optage lån (bortset fra visse statslån).

Om *udtrædelse af kommunalforbund* bestemmer kommunalforbundsloven, at dette kan ske, *nar* forhold indtræder, som efter overenskomsten giver ret til udtrædelse, *når* der foreligger forhold, der kan foranledige forbundets opløsning, samt *nar* de øvrige medlemmer samtykker i udtrædelsen. Ansøgning om udtrædelse indsendes til länsstyrelsen, og dersom der foreligger udtrædelsesgrund, bestemmer länsstyrelsen tidspunktet for udtrædelse og den opgørelse, som måtte være nødvendig.

Om *kommunalforbunds opløsning* bestemmes, at dette kan ske, *nar* der er indtruffet forhold, hvorefter forbundet i henhold til overenskomsten skal ophøre med sin virksomhed, *når* sådanne ændrede forhold er indtrådt, at enten forbundsvirksomheden ikke kan fortsættes med fordel eller forbundets øjemed mere hensigtsmæssigt kan tilgodeses på anden måde, samt *når* forbundsmedlemmerne er enige om forbundets opløsning.

Vil et forbundsmedlem rejse spørgsmål om opløsning, skal ansøgning gøres til länsstyrelsen, der, hvis opløsningsbetingelserne er til stede, bestemmer tiden for forbundets ophør, og at forbundet skal træde i likvidation.

I kommunalförbundskomiteens forannævnte betænkning af 1956 foretages endvidere en drøftelse af *kommunal samvirken i aftaleform.*

Komiteen konkluderer imidlertid, at der ikke hidtil har gjort sig noget egentligt behov gældende for en offentligretlig regulering på dette område, idet de almindelige civilretlige regler har vist sig tilstrækkelige til regulering af samarbejdet. Komiteen fandt derfor, at overvejende grunde talte for ikke at foreskrive regler for formerne for aftale om samarbejde mellem kommuner.

Endelig nævnes i betænkningen spørgsmålet om *kommunale samarbejdsnævn,* og komiteen behandler bl.a. spørgsmålet, om der bør indføres mulighed for at pålægge en uvillig kommune at udpege repræsentanter til en diskussion af spørgsmålet om samvirken med en anden kommune. Da der her kun kan være tale om samarbejde på frivilligt grundlag, anser komiteen imidlertid en sådan regel for nytteløs, og komiteen mener i det hele taget ikke at burde fremkomme med forslag til bestemmelser om kommunale samarbejdsnævn.

C. Indenrigsministeriets praksis vedrørende godkendelse af kommunale fællesskaber.

I indenrigsministeriets praksis med hensyn til godkendelse af fællesskaber kan der stort set sondres mellem godkendelser, der angår fællesskab om forskellige former for forsyningsvirksomhed, der i princippet økonomisk skal hvile i sig selv, og godkendelser af fællesskaber om opgaver, der i større eller mindre grad belaster de deltagende kommuners skatteudskrivning.

1. Fællesskaber vedrørende forsyningsvirksomhed, der i princippet økonomisk skal hvile i sig selv.

a) Fællesskaber vedrørende el-forsyning.

Indenrigsministeriet har godkendt vedtægter for ca. 25 el-forsyningsselskaber. Organisationsformen er i det overvejende antal tilfælde interessentskab, men også andelsselskabs- og aktieselskabsformen er benyttet, og i enkelte tilfælde betegnes vedtægterne blot som overenskomst.

Som forudsætning for godkendelse af el-forsyningsfællesskabers vedtægter kræver indenrigsministeriet, at vedtægterne indeholder en række bestemmelser, der dels griber reguleren-

de ind i fællesskabets interne beslutningsprocedure, dels foreskriver, at visse beslutninger kræver indenrigsministeriets godkendelse.

For så vidt angår *den interne beslutningsprocedure* skal nedennævnte spørgsmål gøres til genstand for 2 behandlinger i repræsentantskabet (generalforsamlingen) med mindst 2 måneders mellemrum, således at de enkelte repræsentantskabsmedlemmer før 2. behandling kan forelægge spørgsmålene i vedkommende interessents kompetente forsamling, altså for kommunernes vedkommende kommunalbestyrelsen. Kommunernes repræsentanter er med hensyn til disse spørgsmål bundet ved kommunalbestyrelsens afgørelse:

a) ændring af vedtægterne,
b) optagelse eller udtræden af interessenter, selv om dette ikke kræver vedtægtsændring,
c) indgåelse af samarbejde med andre elværker eller elselskaber,
d) interessentskabets opløsning,
e) optagelse af lån.

For så vidt angår *beslutninger, der kræver indenrigsministeriets godkendelse,* gælder dette følgende:

a) ændring af vedtægterne,
b) interessentskabets opløsning,
c) optagelse af lån og overtagelse af garantiforpligtelser, forbrug af kapitalformuen samt afhændelse, pantsætning eller erhvervelse af fast ejendom.

Der stilles endvidere krav om, at der i vedtægten optages en bestemmelse om, at *det årlige regnskab skal indsendes til indenrigsministeriet* tillige med et eksemplar af en eventuel beretning inden 6 måneder efter regnskabsårets udløb.

Der stilles derimod ikke krav om, at vedtægterne indeholder bestemmelser om, at de ved elværkerne ansatte tjenestemænds lønnings- og pensionsvilkår skal godkendes af indenrigsministeriet. Ej heller kræves bestemmelser om, at foretagender, der udkræver optagelse af lån, ikke må påbegyndes, forinden indenrigsministeriets samtykke til lånets optagelse er indhentet.

b) Fællesskaber om anden forsyningsvirksomhed.

Indenrigsministeriet har bl.a. godkendt vedtægter for et telefonselskab (Fyns Kommunale Telefonselskab), trafikselskaber, fællesskaber om færgefart, samlestald og fjernvarmeforsyning. Også i disse vedtægter findes i et vist omfang bestemmelser om den interne beslutningsprocedure og om beslutninger, der kræver indenrigsministeriets godkendelse. Praksis med hensyn til, hvilke krav der stilles i så henseende, har dog ikke samme fasthed som ved el-forsyningsfællesskaberne, hvilket naturligvis hænger sammen med, at man her står over for fællesskaber, der med hensyn til virksomhedens karakter, deltagerkreds, kapitalbehov, økonomisk risiko o.s.v. er af højst uensartet karakter.

2. Fællesskaber vedrørende opgaver, der i princippet helt eller delvis finansieres over skatteudskrivning.

a) Skoleforbund.

Ved godkendelser i henhold til folkeskolelovens § 6 af reglerne om stiftelse og ophør af skoleforbund har indenrigsministeriet i en række tilfælde krævet bestemmelser ændret eller slettet, når de i den forelagte form måtte antages at være i strid med kommunallovgivningen eller dennes forudsætninger. Indenrigsministeriet har således krævet slettet en bestemmelse om, at en kommunalbestyrelses beslutning om at bringe en overenskomst til ophør inden udløbet af en vis periode skulle være truffet af mindst ⅔ af kommunalbestyrelsens medlemstal. Endvidere har indenrigsministeriet anset det for uforeneligt med kommunallovgivningen, at et sogneråd påtog sig forpligtelse til ikke at betale skolepenge for børn, der søgte andre private realskoler end en nærmere angiven, medmindre sidstnævnte skoles repræsentantskab gav tilladelse hertil.

Herudover har indenrigsministeriet bestræbt sig for at sikre, at adgangen for den enkelte kommune til at frigøre sig for overenskomsten ikke i for høj grad blev vanskeliggjort. Bestræbelserne har bl.a. givet sig udslag i nedsættelse af løbetiden for overenskomster, men nogen fast praksis kan der dog næppe tales om på dette punkt.

Endelig har indenrigsministeriet i en række tilfælde modsat sig bestemmelser om forbundsstyrelsers sammensætning, når de enkelte deltagende kommuner ikke opnåede forholdsmæssig repræsentation eller dog repræsentation i styrelsen.

Med hensyn til låneoptagelse, garantier, køb, salg og pantsætning af fast ejendom sker sådanne dispositioner ved de deltagende kommuners kommunalbestyrelser, hvis dispositioner i så henseende er underkastet styrelseslovenes almindelige krav om tilsynsmyndighedens appro-

bation. Der er således ikke tillagt skoleforbundet som sådan nogen ret til at optræde som selvstændig låntager m.v. Dette princip er i øvrigt almindeligt gældende for fællesskaber vedrørende opgaver, der helt eller delvis finansieres over skatteudskrivning.

Med hensyn til bestemmelsen i folkeskolelovens § 6 om, at amtsrådets afgørelse med hensyn til godkendelse af regler for stiftelse og ophør kan indbringes for indenrigsministeriet, har indenrigsministeriet i en række tilfælde ophævet amtsrådets beslutning om nægtelse af godkendelse.

b) Sygehusfællesskaber.

I forbindelse med godkendelse af sygehusoverenskomster påses, at de organisatoriske og økonomiske forhold for fællesskabet ikke er i strid med kommunalretlige grundsætninger. Ministeriet har — med en enkelt undtagelse — ikke godkendt bestemmelser, hvorefter sygehusfællesskabet som sådant kan optræde som låntager m.v.

Begrundelsen herfor er, at selv om en sådan låneoptagelse naturligvis efter almindelige regler skal vedtages af kommunalbestyrelserne, vil disse dog være mindre frit stillet, når de stilles over for et af sygehusbestyrelsen accepteret lånetilbud, hvortil kommer, at det er en uheldig konstruktion, at et sygehus, der efter sagens natur er uden evne til at fremskaffe de til lånets forrentning og tilbagebetaling fornødne midler, står som debitor for lånet, og at betaling af renter og afdrag på lånet sker over sygehusets regnskab.

c) Andre skattefinansierede fællesskaber.

For indenrigsministeriet har endvidere foreligget til godkendelse overenskomster om bl.a. sygeplejeskoler, TB-stationer og optagelseshjem. Sagerne er i det store og hele afgjort i overensstemmelse med de forannævnte retningslinier.

Endvidere har for indenrigsministeriet foreligget spørgsmål om godkendelse af overenskomst om fælles kommuneingeniør m.v. Det er antaget, at en overenskomst mellem en sognekommune og en flækkekommune om ansættelse af fælles kommuneingeniør krævede indenrigsministeriets godkendelse, da overenskomsten forpligtede kommunerne til at samarbejde om ordningen i 5 år.

Det har i øvrigt undertiden givet anledning til tvivl, hvorvidt forelagte overenskomster overhovedet var af et sådant indhold, at de kunne siges at etablere et ejendoms- eller driftsfællesskab, til hvis stiftelse samtykke var fornødent.

D. Almindelige bemærkninger om interkommunalt samarbejde.

1. Behovet for samarbejdsaftaler.

Den danske kommunale inddeling blev til på en tid, da de kommunale opgaver økonomisk og administrativt lod sig løse inden for langt mindre enheder, end det i dag er tilfældet. Etableringen af et samarbejde flere kommuner imellem har derfor i mange tilfælde været en nødvendig forudsætning for en forsvarlig løsning af de kommunale opgaver.

Nogen statistisk opgørelse af samarbejdsaftalernes antal og art foreligger ikke, men det drejer sig om et stort antal aftaler af meget forskellig karakter.

Den igangværende reformering af den kommunale inddeling må imidlertid inden for en overskuelig årrække forventes at resultere i væsentlig større og økonomisk og administrativt betydelig mere bærekraftige primærkommuner. Endvidere må det forventes, at fremtidens sekundærkommuner i et vist omfang vil overtage varetagelsen af opgaver, der i dag i princippet ligger hos primærkommunerne.

På denne baggrund kan man spørge, om der fremtidig vil blive noget nævneværdigt behov for interkommunalt samarbejde.

Der er næppe tvivl om, at kommunalreformen vil formindske behovet for interkommunalt samarbejde, men et ikke uvæsentligt behov må dog antages også at ville bestå i fremtiden.

For det første vil der, uanset hvorledes kommunegrænserne trækkes, altid i grænseområder være behov for et vist samarbejde kommunerne imellem. Endvidere må det påregnes, at der også efter kommunalreformens gennemførelse vil være et vist antal kommuner, der er for små til hver for sig at løse samtlige de opgaver, der i almindelighed varetages af primærkommunerne.

Endelig vil der altid være en del opgaver, som er for store for en normal primærkommune og for stærkt lokalt betonet til at kunne henlægges til sekundærkommunen.

Hertil kommer, at området for de kommunale opgaver er dynamisk, således at man må forudse, at udviklingen på en række områder vil kunne sprænge de nye kommunale enheders rammer.

2. Fordele og ulemper ved interkommunalt samarbejde.

Fordelene ved interkommunalt samarbejde fremgår til en vis grad af det foran anførte. Samarbejdet vil således i visse tilfælde muliggøre en bedre betjening af borgerne i grænseområder, og visse små kommuner, hvis problemer ikke har fundet en fuldt tilfredsstillende løsning ved inddelingsreformen, vil gennem samarbejde kunne opnå den fornødne kapacitet til løsningen af en række opgaver.

Hertil kommer, at der på en række forsyningsområder - såvel obligatoriske som frivillige — vil kunne opnås betydelige besparelser både anlægs- og driftsmæssigt gennem et kommunalt samarbejde, således at et samfundsmæssigt spild af værdier undgås.

Ulemperne ved interkommunalt samarbejde afhænger naturligvis i et vist omfang af dettes organisation og nærmere indhold.

Det er et almindeligt anerkendt princip, at bevillingsret og beskatningsret så vidt muligt bør samles hos samme ansvarlige myndighed. Dette princip vil i større eller mindre omfang blive brudt, hvor samarbejdet om en opgaves løsning sker gennem et særskilt fællesskabsorgan. Et sådant organ vil ikke have samme adgang og opfordring som de enkelte kommunalbestyrelser til at afveje værdien af fællesopgaven mod kommunernes samlede behov og økonomiske formåen. Resultatet kan i visse tilfælde blive, at der bevilges mere til fællesopgaven end rimeligt er, når hensyn tages til de deltagende kommuners øvrige opgaver.

Hertil kommer, at det er vanskeligt for de enkelte kommunalbestyrelser at foreslå besparelser på et budget for et område, for hvilket de ikke har den daglige ledelse og indsigt.

Endvidere sammensættes sådanne fællesskabsorganer ved indirekte valg, og da fællesskabsorganets medlemstal normalt er ret begrænset, vil mindretal i de enkelte kommunalbestyrelser ofte afskæres fra indflydelse på fællesskabsorganets virksomhed.

Dersom samarbejdet sker gennem et særskilt fællesskabsorgan, sker der endvidere en begrænsning i det for dansk kommunalforvaltning gældende princip om offentlighedens adgang til indblik i kommunalbestyrelsernes virksomhed, idet fællesskabsorganets møder normalt ikke er tilgængelige for offentligheden.

Også lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen vil være vanskelig at administrere i forhold til fællesskabsorganer. Eksempelvis kan nævnes, at det i lovens § 9 bestemmes, at spørgsmål om oplysninger efter partsoffentlighedsloven afgøres af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af vedkommende sag, dog således, at vedkommende minister kan fastsætte anden bestemmelse. Det synes ikke på forhånd givet, at et fællesskabsorgan, der hverken er direkte folkevalgt eller indordnet i et administrativt hierarki, skulle være egnet til at træffe sådanne afgørelser.

Selvom samarbejdet sker uden oprettelse af særskilt fællesskabsorgan, kan der opstå forskellige ulemper.

Til en række kommunale opgaver ydes betragtelige statstilskud. Beregningen af tilskuddet sker ofte i forhold til kommunens indbyggertal, beskatningsforhold m.v., og dersom flere kommuner samvirker om en eller flere tilskudsberettigende opgavers løsning, kan beregningen af den enkelte kommunes statstilskud kompliceres.

Det bør også nævnes, at de for kommunerne gældende regler om budget- og regnskabsopstilling i visse tilfælde vanskeligt kan tillempes på fællesforetagender. Dette kan bevirke, at de deltagende kommuners regnskaber bliver vanskeligere at vurdere, samt at udarbejdelsen af statistikker m.v. på grundlag af kommuneregnskaber kompliceres.

E. Konklusion.

1) Udgangspunktet for en nærmere analyse af området for interkommunalt samarbejde må være, at den danske kommunalordning hviler på det princip, at det i første række er de enkelte kommuner ved deres kommunalbestyrelser, der skal varetage løsningen af de kommunale opgaver, jfr. købstadkommunallovens § 2, hvorefter købstadkommunernes anliggender styres af byrådet og landkommunallovens §§ 1 og 21, hvorefter sogneråd og amtsråd bestyrer henholdsvis sognekommunernes og amtskommunernes anliggender. I overensstemmelse med det nævnte princip må det interkommunale samarbejde opfattes som et subsidiært hjælpemiddel til opnåelse af en effektiv løsning af de kommunale opgaver, omend det samtidig må understreges, at der er tale om et hjælpemiddel, der kan være meget værdifuldt og i visse tilfælde nærmest uundværligt.

»Interkommunalt samarbejde« er et overordentlig vidtspændende begreb, der kan anvendes på fænomener af højst forskelligt ju-

ridisk og forvaltningsmæssigt indhold, spændende fra aftaler om uforpligtende gensidig orientering til ejendoms- og driftsfællesskaber, der på dybtgående måde griber ind i de deltagende kommuners økonomi og beslutningsmuligheder.

Det vil derfor være af afgørende betydning for en besvarelse af spørgsmålet om, i hvilket omfang det interkommunale samarbejde bør gøres til genstand for behandling i den nye styrelseslov, at der foretages en undersøgelse af, om det er muligt at foretage en udskillelse af og give en definition af de former for samarbejde, der er relevante i forhold til det område, styrelseslovgivningen tilsigter at regulere.

Dette område kan formentlig groft taget beskrives som den generelle lovgivningsmæssige manifestation af, at kommunerne er decentraliserede enheder, for hvis anliggender kommunalbestyrelsen er den kompetente og ansvarlige myndighed, de nærmere regler for den organisatoriske opbygning af kommunens styrelse og de formelle betingelser for tilvejebringelsen af de kommunale organers beslutninger samt endelig reglerne om tilsynet med kommunerne.

De former for interkommunalt samarbejde, der ikke griber ind i reguleringen af dette område, bør formentlig ikke gøres til genstand for behandling i styrelseslovgivningen.

Som berørt foran indeholder de gældende styrelseslove ingen angivelse af det nærmere indhold af begrebet »kommunalt fællesskab«, og der findes ikke i lovene nogen afgrænsning af, hvilke former for samarbejde der er underkastet kravet om tilsynsmyndighedernes godkendelse. En vis afgrænsning er dog forsøgt i den forvaltningsretlige teori, hvor det antages, at der, for at man kan tale om et fællesskab, må foreligge en virksomhed, der tilhører flere kommuner eller drives for deres regning, således at de participerer i overskud og underskud i et bestemt forhold, f.eks. efter indbyggerantal, sygedage, kapitalindskud eller lignende. Det antages derfor, at aftaler mellem kommuner om indlæggelsesret på sygehuse og anstalter for bestemte takster i forhold til antal af patientdage m.v. er forbindende uden tilsynsmyndighedens approbation. Det samme gælder de fleste løsørefællesskaber.

Heller ikke tilsynsmyndighedernes godkendelsespraksis frembyder en sådan fasthed i begrebsdannelsen, at det her ud fra er muligt at opstille tilstrækkeligt skarpe lovgivningsmæssige definitioner.

Man kan herefter rejse det spørgsmål, om en sondring efter samarbejdets form eller materielle indhold kan gennemføres med tilstrækkelig fasthed.

2) Med hensyn til *formen* kan det interkommunale samarbejde inddeles i følgende hovedgrupper:

a) Aftaler om et vist samarbejde vedrørende kommunale anliggender, der økonomisk og forvaltningsmæssigt varetages af de deltagende kommuner hver for sig. Som eksempel kan nævnes en aftale, hvorefter skolebørn i grænseområder kan undervises på nabokommunens skole.

b) Aftaler om, at en eller flere kommuner mod vederlag benytter en anden kommunes institutioner og lignende på nærmere bestemte områder. Som eksempel kan nævnes, at en kommune opfylder sin pligt efter omsorgsloven ved at disponere over pladser på en anden kommunes plejehjem.

c) Aftaler om, at kommuner i fællesskab skal løse nærmere bestemte opgaver gennem et særskilt fællesskabsorgan.

Som eksempel kan nævnes egentlige skoleforbund og fælles forsyningsvirksomheder med egen styrelse.

Det er imidlertid åbenbart, at *formen* for samarbejdet ikke kan danne basis for en afgrænsning af forholdet til styrelseslovgivningen. Der kan systematisk kun opstilles *typiske* former, således at det konkret kan være vanskeligt at afgøre, til hvilken gruppe en samarbejdsaftale skal henføres. Eksempelvis vil visse aftaler om »indlæggelsesret« af skoleelever ved en anden kommunes skolevæsen alt efter kvantiteten kunne henføres både under gruppe a) og b).

Mere afgørende er det dog, at formen ikke er bestemmende for, hvilke indgreb samarbejdet medfører i de deltagende kommuners beslutningsdygtighed m.v. F.eks. vil en kommune teoretisk kunne umyndiggøre sig selv gennem aftaler efter gruppe 2), medens aftaler efter gruppe c) vil kunne reservere kommunalbestyrelserne den afgørende indflydelse på alle væsentlige spørgsmål.

3) Det sidst anførte fører over i spørgsmålet, om en afgrænsning kan foretages ud fra *samarbejdsaftalernes indhold.* Man kunne her tænke sig at lade forhold som økonomisk rækkevidde, opsigelsesadgang, de enkelte deltagende

kommuners indflydelse på opgavens løsning o.s.v. være afgørende. Imidlertid er begreber som de anførte relative. Hvad der for en mindre, dårligt konsolideret kommune må karakteriseres som en opofrelse eller risiko af betydelig økonomisk rækkevidde, kan for en større, velkonsolideret kommune være af underordnet betydning. En opsigelsesfrist på 20 år kan i forhold *til* én opgave være passende, medens den i forhold til andre opgaver må karakteriseres som urimeligt lang. Hvilken indflydelse den enkelte deltagende kommune skal have på en opgaves løsning, må i hvert fald i et vist omfang afhænge af vedkommende kommunes økonomiske bidrag. Og så fremdeles.

Hertil kommer, at for så vidt der er tale om samarbejde om opgaver, det påhviler kommunerne at varetage, vil der i et vist omfang i speciallovgivningen findes bestemmelser, der vil indvirke på, hvilket indhold samarbejdsaftalen kan have. Bl.a. fordi speciallovgivningen er genstand for hyppige ændringer, vil der næsten uundgåeligt opstå en række lovkonflikter, dersom samarbejdsaftalernes indholdsmæssige side gøres til genstand for behandling i styrelsesloven.

4) Konklusionen af det anførte må være, at det for på den ene side at sikre, at styrelseslovens regler ikke vilkårligt tilsidesættes gennem samarbejdsaftaler mellem kommunerne og for på den anden side at sikre den fornødne smidighed med hensyn til muligheden for etablering af kommunalt samarbejde, vil være mest hensigtsmæssigt, at der i styrelsesloven optages en bestemmelse om, at *samarbejde, der vil medføre afvigelser fra styrelseslovens bestemmelser,* kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. En sådan bestemmelse vil ikke være af ganske samme karakter som styrelseslovens regler om nødvendigheden af approbation på visse af kommunalbestyrelsens konkrete beslutninger, men må snarere opfattes som en hjemmel for indenrigsministeren eller tilsynet til i visse tilfælde at dispensere fra styrelseslovens bestemmelser.

I forbindelse med bestemmelsen om godkendelse af samarbejdsaftaler bør der formentlig i loven optages bestemmelser om ophævelse af samarbejde og om fastsættelse af vilkårene herfor i tilfælde af uenighed mellem parterne.

5) Der er ved det foregående ikke taget stilling til spørgsmålet, om der i styrelsesloven *bør optages en bestemmelse, hvorefter samarbejde mellem kommuner i visse tilfælde skal kunne fremtvinges* af indenrigsministeren eller tilsynsmyndigheden. En herhenhørende bestemmelse blev som nævnt i den norske kommuneinddelingskomités betænkning af 1951 foreslået optaget i den norske kommunallov, idet bestemmelsens rækkevidde dog var begrænset til, at vedkommende departement kunne bestemme, at en eller flere kommuner skulle have ret og eventuelt pligt til indtil videre at betjene sig af en anden kommunes forvaltning på et bestemt område. Den foreslåede bestemmelse blev dog som nævnt ikke optaget i loven.

Også i den svenske betænkning fra 1956 om kommunalförbund er spørgsmålet om tvang over for kommunerne berørt. Komiteen anfører imidlertid, at indførelsen af en bestemmelse, som *generelt* skulle give myndigheder ret til at pålægge en kommune at indtræde som medlem af et kommunalförbund, ville være et indgreb i den kommunale selvbestemmelsesret. Bestemmelser om tvang vedrørende kommunalt samarbejde bør efter komiteens opfattelse optages i den speciallovgivning, der regulerer det pågældende område.

Den anførte svenske opfattelse må siges at være i overensstemmelse med den danske tradition. Bestemmelser om pligtmæssigt samarbejde mellem kommuner har hidtil ikke været optaget i de danske styrelseslove, hvorimod der, som det fremgår af det foran anførte, i speciallovgivningen kan findes bestemmelser om pligtmæssigt samarbejde.

Der er næppe grund til i den nye styrelseslov at bryde med den hidtidige ordning, hvorefter hjemmel for tvangsmæssigt samarbejde henvises til vedkommende speciallovgivning.

6) Et problem, der har en vis sammenhæng med det interkommunale samarbejde er spørgsmålet om, *hvorvidt kommuner kan tegne aktier, drive aktieselskab, indtræde i selskaber med solidarisk ansvar o.s.v.*

Ved afgørelsen af kommuners mulighed i så henseende må der skelnes mellem to principielt forskellige forhold. Det må nemlig i det konkrete tilfælde først afgøres, om dispositionen overhovedet forfølger et lovligt kommunalt formål. Kommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v. vil i vidt omfang være udelukket, allerede fordi dette spørgsmål må besvares benægtende.

Må det derimod antages, at formålet er lov-

ligt, opstår spørgsmålet, om tilsynsmyndighedens approbation er nødvendig. Dette spørgsmåls besvarelse vil være afhængigt af en række konkrete faktorer, som f.eks. hæftelsens omfang (begrænset eller ubegrænset), om der er tale om en ekstraordinær risiko, deltagerkredsens sammensætning, hvorledes indskudsmidlerne tilvejebringes (over driften eller ved lån) o.s.v.

Da hverken spørgsmålet om området for de lovlige kommunale opgaver eller nødvendigheden af approbation på beslutning om indtrædelse i selskaber m.v. er egnet til løsning ved *generelle* lovbestemmelser, synes det rigtigst at holde de herhenhørende problemer uden for styrelsesloven, således at problemerne fortsat forudsættes løst gennem speciallovgivning og tilsynsmyndighedernes almindelige beføjelser med hensyn til legalitetskontrol og kontrol med kommunernes økonomiske dispositioner.

Forsøg fra kommunernes side på gennem selskabsdannelse m.v. at frigøre sig for styrelseslovgivningens regler vil i fornødent omfang kunne rammes ud fra de almindelige regler om omgåelse.

KAPITEL VIII

Løn- og ansættelsesvilkår for kommunalt ansat personale

A. Fastsættelsen af løn- og ansættelsesvilkår for kommunalt personale.

Fastsættelsen af løn- og ansættelsesvilkår for kommunalt ansat personale er i princippet overladt den enkelte kommunalbestyrelse. Dette gælder såvel personale ansat som tjenestemænd under kommunen som personale ansat som funktionærer og lønarbejdere og personale under medhjælperloven og lærlingeloven.

Den principielle frihed for kommunalbestyrelserne er imidlertid undergivet visse begrænsninger, der fremtræder på to måder.

For det første kræves det i styrelseslovgivningen, at kommunalbestyrelsens beslutninger for så vidt angår personale ansat på tjenestemandsvilkår skal godkendes af tilsynsmyndigheden (indenrigsministerium eller amtsråd).

Dernæst har kommuner ved frivillig tilslutning til lønorganer, oprettet af de kommunale organisationer, overladt disse organer visse beføjelser, jfr. nærmere nedenfor under C.

B. Tilsynet.

1. *De gældende bestemmelser i kommunallovgivningen.*

Efter købstadkommunallovens § 31, stk. 3, og landkommunallovens § 29, stk. 3, skal bestemmelser om *købstad- og amtskommunale* tjenestemænds antal, ansættelse, afskedigelse, lønnings- og pensionsvilkår og forretninger træffes i en særlig lønnings- og pensionsvedtægt, der stadfæstes af indenrigsministeriet.

Et tilsvarende tilsyn med *Københavns* kommunes tjenestemænd er i lov nr. 75 af 18. marts 1938 § 8 ligeledes henlagt til indenrigsministeriet.

Efter landkommunallovens § 15, stk. 3, kræves *amtsrådets* samtykke til oprettelse af faste tjenestemandsstillinger i *sognekommuner* og til fastsættelsen af lønningerne for sådanne stillinger. Sådanne bestemmelser kan, om det findes ønskeligt, optages i den sognekommunale vedtægt eller i en særlig vedtægt.

2. *Hensyn, der varetages gennem reglerne.*

Disse lovregler har i deres oprindelse en meget nær tilknytning til statens almindelige økonomiske tilsyn med kommunerne, og deres udformning er præget af, at man har set tilsynet på tjenestemandsområdet som et led i varetagelsen af samfundets interesse i, at der i *den enkelte kommune* foretages sunde økonomiske dispositioner.

Det er endvidere tilsynsmyndighedernes opgave at tilstræbe en fornuftig *koordinering af ansættelsesvilkårene* i de forskellige kommuner for at undgå usund konkurrence og overbudspolitik i forhold til andre kommuner, til andre kommunegrupper, til statens lønsystem og til lønniveauet i det private erhvervsliv.

Endelig har tilsynsmyndighederne set det som en naturlig opgave at sikre *klarhed og ensartethed i ansættelsesforholdene* gennem udsendelse af normaltjenestemands- og normalpensionsvedtægter og en fastholden af disse standarder overfor de enkelte kommuner.

3. *Tilsynets rækkevidde.*

Tilsynet omfatter principielt alle bestemmelser vedrørende tjenestemænd. Godkendelse kræves til *oprettelse af en stilling* (i hvert fald indenrigsministeriet har dog i de senere år undladt i lønningsregler at kræve normeringstal for bundstillinger, medens kravet om godkendelse af normeringstal for avancementsstillinger normalt er fastholdt), til fastsættelse af *stillingens arbejdsområde* (i praksis ganske summarisk ved

angivelse af stillingsbetegnelse, i visse tilfælde ledsaget af klausuler om, at løsning af visse opgaver henhører under stillingen uden ekstra vederlag), til *fastsættelse af lønningsvilkår* (d.v.s. enhver løndel, herunder også vederlag fra ansættelseskommunen for særligt hverv, i princippet også overarbejdsvederlag, der dog i indenrigsministeriets normalvedtægter er overladt til kommunalbestyrelsens egen bestemmelse. Efter fast praksis kræver i hvert fald indenrigsministeriet heller ikke spørgsmål om vederlag en gang for alle for periodisk merarbejde forelagt til godkendelse), til *regler om ansættelse og afskedigelse* (optaget i kommunernes tjenestemandsvedtægter) og til *fastsættelse af pensionsvilkar* (optaget i kommunernes pensionsvedtægter).

C. De kommunale lønorganer.

De kommunale organisationers lønorganers arbejde hviler på de af kommunalbestyrelserne givne bemyndigelser, der har et noget forskelligt omfang. For alle lønorganer gælder dog, at de kun i et vist omfang med bindende virkning for kommunerne kan indgå aftaler med modstående faglige sammenslutninger. På andre områder har de alene en funktion som vejledere over for kommunalbestyrelserne. Hertil kommer, at tilsynsmyndighederne i meget vidt omfang støtter sig til lønorganernes vejledning i enkeltsager.

De kommunale lønorganers udbygning i de senere år har resulteret i, at fastlæggelsen af retningslinier af mere generel karakter i stadig videre udstrækning er blevet overtaget af lønorganerne fra kommunerne, og samtidig har lønorganerne fået større muligheder for gennem den vejledende virksomhed i enkeltsager at sikre sig, at de lagte retningslinier efterleves af kommunerne.

Sideløbende hermed og under påvirkning af de seneste års dynamiske udvikling på lønområdet i almindelighed har behovet for en koordination af lønpolitikken de forskellige kommunegrupper imellem vist sig stadig mere påtrængende. I efteråret 1964 nedsatte de kommunale organisationer et fællesudvalg for lønorganerne med henblik på i videst muligt omfang at søge tilrettelagt ensartede retningslinier for løn- og ansættelsesforhold. De provinskommunale organisationer forpligtede sig til forlods at forelægge generelle spørgsmål til drøftelse i fællesudvalget, og til ikke at fravige de af udvalget for en sag fastlagte retningslinier, før sagen påny havde været genstand for forhandling i fællesudvalget. Hovedstadskommunernes deltagelse i fællesudvalget sker derimod nærmest på observatørbasis. Fællesudvalget har i en lang række tilfælde taget initiativ til, at forhandlinger om overenskomster og generelle aftaler i overenskomstsituationen 1965 for kommunerne er ført af fælles forhandlingsudvalg, hvilket har ført til, at nye retningslinier i det omfang, det har været praktisk muligt og hensigtsmæssigt, er blevet fælles.

D. Samspillet mellem tilsynet og den kommunale koordinationsvirksomhed.

Afbalanceringen af lønninger imellem enkelte kommuner indenfor hver kommunegruppe er i de senere år i stedse større omfang gledet over på de af de kommunale sammenslutninger skabte lønorganer, der for hver sin kommunegruppe for et stigende antal personalekategorier har udstukket generelle retningslinier for lønningerne, i vidt omfang gennem aftaler med personalets faglige organisationer. Tilsynsmyndighedens vigtigste funktion i denne retning har herefter været i de konkrete sager at påse overholdelsen af de udstukne retningslinier, der i vidt omfang - navnlig for sognekommunerne og amtskommunerne, men også i en vis udstrækning for købstæder og sygehuse — alene er vejledende for de enkelte kommunalbestyrelser. Men kravet om tilsynsmyndighedernes godkendelse har også af de kommunale sammenslutninger kunnet udnyttes under forhandlinger som argument mod lønordninger, der ud fra helhedssynspunkter har måtte forekomme uheldige.

Koordinationen mellem de forskellige kommunegrupper har indtil for nylig i høj grad hvilet på tilsynsmyndighederne, men det foran nævnte fællesudvalg for kommunernes lønorganer har også her bragt en ændring i sigte, navnlig på områder, hvor fællesudvalget tager initiativ til nedsættelse af fælles forhandlingsudvalg for de enkelte aftaleområder.

Selv om de enkelte kommunale sammenslutninger og fællesudvalget må forventes ved fastlæggelse af lønordninger at tage et vist hensyn til *statens lønsystem*, er tilsynsmyndighederne dog stadig det eneste koordinerende led til statens lønsystem, når der bortses fra specielle områder, hvor de kommunale sammenslutninger, i første række på sygehusområdet, fører for-

handlinger i fællesskab med økonomiministeriet, der her repræsenterer statens arbejdsgiverinteresser med hensyn til det under staten ansatte personale.

E. Forskellige forhold, der virker hæmmende på tilsynets effektivitet.

For det første er fordelingen af tilsynet på sideordnede selvstændige tilsynsmyndigheder (indenrigsministerium og amtsråd) en hindring for udstikningen af faste, bindende retningslinier for tilsynets udøvelse. De uheldige virkninger heraf er dog i de senere år i væsentlig grad afbødet af de sognekommunale lønorganers vejledende virksomhed, som amtsrådene i meget vidt omfang har støttet sig til. Sognekommunerne i Københavns amtsrådskreds har dog ikke været omfattet af dette samarbejde, og de i disse ekspanderende kommuner gældende særlige lønforhold har ikke kunnet undgå at præge lønudviklingen også i de øvrige kommuner, uden at et koordinerende organ *på forhånd* har kunnet foretage en afvejning. Efter oprettelsen af fællesudvalget er der sket en ændring på dette punkt, men de nævnte kommuner har dog også til fællesudvalget en noget løsere tilknytning end provinskommunernes lønorganer.

Dernæst har den siden midten af halvtredserne stedfundne udvikling af ansættelsesformerne for offentligt ansat personale i meget høj grad begrænset tilsynets effektivitet. Ansættelsesvilkårene for det stedse større antal personalekategorier, der ikke er tjenestemænd, men funktionærer med samme arbejdsområder og tilnærmelsesvis samme tilknytning til kommunerne som tjenestemandsansat personale, kan fastlægges udenom tilsynsmyndigheden af de kommunale sammenslutninger eller - i det omfang disse ikke har beføjelse til at indgå overenskomster med bindende virkning for kommunerne - af de enkelte kommunalbestyrelser. Dels er det vanskeligt at se nogen begrundelse for, at koordineringsbehovet skulle være mindre for disse grupper end for det tjenestemandsansatte personale, dels har lønniveauet for det overenskomstansatte personale trods tilsynsmyndighedernes bestræbelser på at fastholde den principielle afgrænsning mellem ansættelsesformerne ikke helt kunnet undgå til en vis grad at præge synet på lønforholdene for tjenestemændene.

Tilsynets karakter af en efterfølgende godkendelse (eller nægtelse af godkendelse), efter at der foreligger en aftale mellem de kommunale sammenslutninger og modstående faglige organisationer eller i konkrete sager en kommunalbestyrelsesbeslutning på basis af tilsvarende forhandlinger med en faglig organisation ofte under medvirken af den pågældende kommunale sammenslutning, udelukker dernæst i praksis regelmæssigt, at tilsynsmyndighederne kan sætte deres præg på udformningen af lønordninger og derved hindre, at en aftale på et område får uønskelige konsekvenser på andre felter, som den pågældende kommunale aftalepart ikke har haft forudsætninger for eller umiddelbar interesse i at tage i betragtning. For de kommunale lønorganers koordinationsvirksomhed er det en mangel, at den hviler på kommunernes frivillige tilslutning. Selv om den allerstørste del af kommunerne overlader lønorganerne at lægge de generelle retningslinier og følger lønorganernes vejledning i enkeltsager, vil der stadig være enkelte kommuner, der af den ene eller anden grund føler at burde følge egne selvstændigt udformede regler. Erfaringerne viser, at sådanne særlige lønordninger - uanset om de alene er indført i et fåtal kommuner eller eventuelt kun en enkelt kommune — kan udøve et betydeligt pres på andre kommuner, der lokalt eller strukturmæssigt ligger tæt op ad de kommuner, hvor særordningerne findes.

En lignende svaghed knytter sig til arbejdet i de kommunale lønorganers fællesudvalg. Dette har siden nedsættelsen i 1964 bidraget til meget store fremskridt i koordinationsarbejdet, men den omstændighed, at samarbejdet helt hviler på frivillig basis, kan ikke undgå at præge organisationernes stillingtagen i udvalget til de enkelte sager. Fællesudvalget vil således - selv med udbyggede beføjelser - meget vanskeligt kunne tvinge en deltagerorganisation til at tage opgaver op, som organisationen ønsker at overlade sine medlemmer til selvstændig afgørelse. Det er endvidere en svaghed, at hovedstadsområdet alene deltager i samarbejdet på en løsere basis.

Set fra statens synspunkt har det kommunale koordinationsarbejde endelig den svaghed, at der kun i det omfang, hvori kommunerne er interesseret deri, vil blive taget hensyn til statens lønsystem, ligesom statens interesse i at have medindflydelse for så vidt angår lønninger, der får betydning for størrelsen af statens udgifter til refusion, ikke er varetaget.

F. Nogle bemærkninger om den fremtidige ordning af tilsynet med det kommunale lønningsvæsen.

Bl.a. kunne følgende muligheder overvejes:

1. Opgivelse af statens tilsyn.

Efter oprettelsen af de kommunale lønorganer vil en opgivelse af statens tilsyn være mindre betænkelig end hidtil, men nogen garanti for, at der vil blive taget tilbørligt hensyn til statens lønsystem, vil der ikke være under en sådan ordning. Endvidere vil der — ikke mindst i tider, hvor der som nu hersker mangel på kvalificeret arbejdskraft på en række områder - kunne være en fristelse for de enkelte kommuner til at afbryde den frivillige tilslutning til vedkommende kommunale lønorgan for derefter ved lønmæssigt overbud at skaffe sig den ønskede arbejdskraft.

2. Tilsynsbeføjelsen henlægges legalt til de enkelte kommunale lønorganer.

Også en sådan ordning vil være behæftet med den mangel, at hensynet til statens lønsystem ikke sikres. Heller ikke koordineringen mellem de forskellige kommunegrupper kan forventes varetaget på fuldt betryggende måde.

3. Etablering af et for samtlige kommuner fælles lønorgan, udelukkende bestående af kommunale repræsentanter.

Ved etableringen af et sådant organ, der skulle have tilsynsbeføjelsen på lønområdet, sikrer man ikke en koordinering til statens lønningsvæsen.

4. Et kommunalt lønningsråd bestående af savel statslige som kommunale repræsentanter.

En sådan ordning vil kunne tilgodese hensynet til koordinering såvel kommunerne imellem som i relation til statens lønningsvæsen. Der foregår for tiden forhandlinger mellem de kommunale organisationer om oprettelsen af et sådant organ.

G. Konklusion.

Indtil resultatet af de under F nævnte forhandlinger mellem de kommunale organisationer og eventuelt senere mellem organisationerne og de interesserede statslige myndigheder er tilendebragt, har man fundet det rigtigst stort set at opretholde den gældende retstilstand. Lovudkastets § 68 er i overensstemmelse hermed.

KAPITEL IX

Forholdet mellem amtsrådet og den lokale statslige administration

A. Amtmandens nuværende placering i den amtskommunale administration m. v.

1. *Amtmandens funktioner som formand for amtsrådet.*

Den kommunale valglov (lovbekendtgørelse nr. 19 af 17. januar 1962) § 37 bestemmer, at amtsrådet består af amtmanden samt af mindst 9 og højst 15 valgte medlemmer, således at de valgte medlemmers antal, der altid skal være ulige, for det enkelte amtsråds vedkommende fastsættes af indenrigsministeren efter rådets indstilling. Amtmanden er formand for amtsrådet og leder dettes forhandlinger.

Amtmandens beføjelser og pligter som formand er uddybet i landkommunalloven samt i den vejledende amtskommunale normalvedtægt.

I *land kommunallovens* § *22* bestemmes, at amtsrådet forsamles mindst 4 gange om året, og ellers så ofte, som formanden finder det fornødent, eller halvdelen af medlemmerne forlanger det. Formanden bestemmer dagen for møderne og foranstalter medlemmerne sammenkaldt, ligesom han så vidt muligt før mødet underretter medlemmerne om de sager, som vil komme til forhandling. Han leder forhandlingerne og påser, at de trufne beslutninger tilføres protokollen. Endvidere foranstalter han udførelsen af beslutningerne samt drager omsorg for opbevaringen af amtsrådets protokoller, papirer m.v.

Landkommunallovens § 23 fastsætter, at nærmere bestemmelser om rådets forretningsorden, om nedsættelse af stående udvalg til, alene eller i forening med formanden, på rådets vegne at afgøre visse sager, kan optages i styrelsesvedtægten, der skal godkendes af indenrigsministeren.

Efter landkommunallovens § 27 påhviler det amtsrådets formand at foranstalte overslaget over amtsfondens indtægter og udgifter i det kommende regnskabsår affattet efter det af indenrigsministeriet foreskrevne skema.

Endelig påhviler det efter landkommunallovens § 31 amtsrådets formand, når han kommer til kundskab om et sogneråds ulovlige handlinger eller undladelser, at forelægge de pågældende spørgsmål i amtsrådet eller i et af samme nedsat udvalg.

For så vidt angår den indenrigsministeriet som tilsynsmyndighed med amtsrådet ved landkommunallovens § 32 tillagte annullationsbeføjelse over for ulovlige amtsrådsbeslutninger. sker annullation ved skrivelse fra ministeren til amtsrådets formand.

Efter den *amtskommunale normalvedtægts* § 10 sker afstemning, efter at afstemningspunkterne er formuleret af formanden. På forlangende af formanden eller et medlem skal afstemning dog foregå skriftligt.

Efter normalvedtægtens § 12 kan formanden på amtsrådets vegne afgøre sager, der kræver uopholdelig ekspedition, således at formanden må anse det for utilrådeligt at afvente indkaldelsen af et overordentligt amtsrådsmøde eller et udvalgsmøde, samt løbende sager, der på grund af deres ringe betydning ikke skønnes at burde foranledige et udvalgs sammenkaldelse. Formandens afgørelser forelægges amtsrådet til efterretning i det næste ordentlige amtsrådsmøde. Formanden kan i de under hans afgørelse henhørende sager indhente ytringer fra enkelte amtsrådsmedlemmer eller fra et amtsrådsudvalg uden dog at være bundet til at tage de således fremkomne udtalelser til følge.

Med hensyn til amtsrådets stående udvalg nedsættes efter normalvedtægtens § 13 bl.a. et forretningsudvalg, et budget-, kasse- og regnskabsudvalg samt et kommunaludvalg. Formanden er efter § 13 født medlem af *forretnings-*

udvalget og budget-, kasse- og regnskabsudvalget, og da det i § 15 bestemmes, at hvor amtsrådets formand som sådan er medlem af et udvalg, er han udvalgets formand, vil han efter normalvedtægten være formand for disse to udvalg.

Forretningsudvalget afgør sager, der er indkommet mellem amtsrådets ordentlige møder, og som ikke skønnes at burde bero til næste møde, for så vidt de ikke henhører under et andet udvalg eller afgøres af formanden i henhold til § 12.

Budget-, kasse- og regnskabsudvalget gennemgår det af amtsrådets formand affattede forslag til overslag og erklærer sig over foreliggende regnskabssager og anvisninger, når amtsrådet eller dets formand anser det for ønskeligt. Udvalget gennemgår endvidere amtsfondens regnskab, efter at det er revideret, og stiller forslag til decision. Endelig afgiver udvalget betænkning om alle sager angående amtsrådets tjenestemænds lønningsforhold m.v. og gennemgår regnskaberne for de under amtsrådets tilsyn stillede legater, stiftelser samt regnskaberne for amtets sygehuse.

For så vidt angår *kommunaludvalget,* der fører tilsyn med sognekommunernes forvaltning og afgiver betænkning over sager vedrørende sogriekommunernes kommunale forhold samt gennemgår sognekommunernes overslag og reviderede regnskaber, er amtmanden ikke født medlem, men normalvedtægten udelukker på den anden side ikke, at han vælges til medlem af eller formand for dette eller noget andet udvalg, og i praksis er amtmanden almindeligvis formand for kommunaludvalget, hvor et sådant er nedsat. Det er endvidere almindeligt, at amtmanden er medlem af og formand for sygehusudvalget eller sygehusbestyrelse samt sundhedsudvalget, og i nogle amtsrådskredse er amtmanden formand for samtlige udvalg.

Er der tvivl om, under hvilke udvalg en foreliggende sag henhører, afgøres dette spørgsmål efter normalvedtægten af amtsrådets formand.

Amtmanden har således i kraft af sine beføjelser som formand, sin deltagelse i de vigtigste udvalg og sin stilling som leder af den amtskommunale administration en central placering i amtsrådet. Erfaringen viser imidlertid, at amtmandens virksomhed normalt stort set udfoldes på det juridiske og administrative plan, medens han i politisk betonede spørgsmål indtager en tilbagetrukket holdning. Amtmanden vil således i reglen afholde sig fra at deltage i afstemninger i politisk prægede sager, især i tilfælde, hvor hans stemme vil kunne blive udslaggivende.

2. Amtmandens statsforretninger m.v.

Medens amtmændene i begyndelsen af forrige århundrede havde den overordnede centralbestyrelse af alle civile anliggender i amtet, der i sidste instans henhørte under de forskellige kollegiers ressort, er der i tidens løb gennem etablering af selvstændige lokale statsinstitutioner og gennem kommunernes direkte kontakt med centraladministrationen sket en vis spredning af den lokale kompetence.

I det følgende skal nævnes nogle af de vigtigste amtmandsfunktioner:

a) Amtmandens statslige funktioner.

I henhold til *lov nr. 169 af 31. maj 1961 om offentlig forsorg* § 16 kan de af de kommunale myndigheder i medfør af loven trufne afgørelser ikke af den private indbringes for domstolene, men forelægges, hvor intet andet er fastsat, for vedkommende amtmand, hvis afgørelse atter kan indankes for socialministeren. Undtagelse gælder dog for visse større kommuner og med hensyn til sager om frihedsberøvelse.

Uenighed mellem kommuner om deres forpligtelser i henhold til forsorgsloven afgøres i henhold til § 17 af amtmanden i det amt, hvortil den kommune, mod hvem forpligtelsen gøres gældende, hører. Også her gælder dog undtagelser for visse større kommuner.

Endvidere påhviler det i henhold til forsorgslovens § 122 amtet at gennemgå og om fornødent berigtige det materiale, der danner grundlag for statsrefusion eller mellemkommunal refusion, ligesom kommunernes regnskaber over de sociale udgifter undergives en efterfølgende kritisk revision, der i henhold til § 125 foretages af amtet, dog at det påhviler socialministeren at foretage revisionen i Københavns og Frederiksberg kommuner samt i fornødent omfang at føre det almindelige tilsyn med forvaltningen, herunder med regnskabsaflæggelsen og revisionen i samtlige kommuner.

I henhold til *lov nr. 114 af 15. april 1964 om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister* kan de af kommunale myndigheder i henhold til loven trufne afgørelser indbringes for vedkommende amtmand, hvis afgørelse kan indbringes for socialministeren. Afgørelser truffet af de kommunale myndig-

heder i København og Frederiksberg kan indbringes for socialministeren, og samme ordning kan af ministeren godkendes for andre store kommuner.

I henhold til *lov nr. 276 af 30. juni 1922 om ægteskabs indgåelse og opløsning* samt *lov nr. 56 af 18. marts 1925 om ægteskabets retsvirkninger* meddeler eller udleverer amtmanden dispensationer fra visse regler om ægteskabs indgåelse samt separations- og skilsmissebevillinger, foretager mægling og vilkårsforhandling, samt godkender ægtepagter m.v. Amtmanden er endvidere overordnet pupilautoritet og træffer som sådan en række afgørelser i henhold til *lov nr. 277 af 30. juni 1922 om umyndighed og værgemål.*

I henhold til *retsplejelovens §332* meddeles bevillinger til *fri proces* i sager i første instans af amtmanden.

I henhold til *lov nr. 247 af 10. juni 1960 om brandvæsenet i købslæderne og på landet* § 3 stadfæster amtmanden brandvedtægter, og i henhold til samme lovs § 16 har amtmanden overtilsyn med politimesterens tilsyn med sognekommunernes brandvæsen.

I henhold til *lov af 12. januar 1858 om tilvejebringelsen af sundhedsvedtægter* § 2 er amtmændene forpligtet til at våge over sundhedsvedtægternes nøjagtige efterlevelse, og sundhedskommissionens bestemmelser kan ifølge vedtægterne indankes for amtmanden, ligesom vedtægterne tillægger ham en vis dispensationsbeføjelse.

I henhold til *lov nr. 170 af 29. april 1960 om revalidering* § 12 nedsættes for hvert amt et amtsrevalideringsudvalg ved amtmandens foranstaltning.

b) Amtmandens lovbestemte deltagelse i rad. kommissioner m.v. med lokal repræsentation.

I henhold til *bekendtgørelse nr. 73 af 22. februar 1962 af lov om det kommunale skolevæsens styrelse og tilsyn* § 17 oprettes for hver amtsrådskreds en *skoledirektion* bestående af amtmanden som formand og forretningsførende medlem samt 4 medlemmer, valgt af amtsrådet inden for eller uden for dets midte. I henhold til samme lovs § 28 er amtmanden tillige formand i *skolerådet,* der består af amtsrådet samt repræsentanter for købstæderne.

I henhold til *lov nr. 246 af 10. juni 1960, Byggelov for købstæderne og landet* § 10 er amtmanden formand for det *rådgivende amtsbygningsråd,* der i øvrigt består af indtil 3 medlemmer af amtsrådet, amtsvej inspektøren, amtslægen, et medlem med sagkundskab i bygnings- og byplanmæssig henseende og et medlem med sagkundskab i brandmæssig henseende.

I henhold til *lov nr. 138 af 10. maj 1915 om foranstaltninger mod smitsomme sygdommes udbredelse* med senere ændringer § 2 påhviler overtilsynet med samtlige epidemikommissioner 1 en amtsrådskreds en *overepidemikommission,* bestående af amtmanden som formand, amtslægen og 3 for 3 år valgte medlemmer, hvoraf 2 vælges af amtsrådet, og 1 vælges af byrådene.

I henhold til *lov nr. 257 af 27. maj 1950 om omnibus- og fragtmand skørsel* § 2 nedsættes i hver amtsrådskreds bortset fra Københavns amtsrådskreds ved foranstaltning af vedkommende amtmand et særligt *trafikudvalg* på 5 medlemmer. Amtmanden indtræder i udvalget som dets formand, og af udvalgets øvrige 4 medlemmer vælger amtsrådet 2, amtets sognerådsforening 1 og det pågældende amts købstæder og flækker i fællesskab 1 medlem.

I Københavns amtsrådskreds nedsættes ved amtmandens foranstaltning ligeledes et trafikudvalg på 5 medlemmer med amtmanden som formand. Af udvalgets øvrige 4 medlemmer vælges 2 af de folkevalgte medlemmer af amtsrådet, der ikke er bosiddende i Gentofte kommune, 1 af Gentofte kommunalbestyrelse og 1 af amtets sognerådsforening.

I henhold til *bekendtgørelse nr. 342 af 9. december 1964 af lov om bestyrelsen af de offentlige veje* er amtmanden formand for de i lovens § 35 omhandlede udvalg, der skal fremkomme med indstilling om, hvilke varige begrænsninger der skal gælde for de enkelte vejstrækninger med hensyn til tilslutning af nye veje m.v.

Amtmanden er endvidere formand for de i henhold til *bekendtgørelse nr. 122 af 1. april 1962 af lov om civilforsvaret* § 26 nedsatte sygehusberedskabsnævn.

c) Amtmandens deltagelse i øvrigt i lokale udvalg m.v.

I de i henhold til *bekendtgørelse af 1. juli 1965 af lov om regulering af bymæssige bebyggelser* § 2 nedsatte byudviklingsudvalg er vedkommende amtmand normalt beskikket som udvalgets formand.

Et lignende forhold gør sig gældende med hensyn til de i henhold til *bekendtgørelse nr.*

194 af 16. juni 1961 af lov om naturfredning kap. V, nedsatte *fredningsplanudvalg.*

Herudover deltager amtmanden ofte i bestyrelser og udvalg m.v. til varetagelse af lokale anliggender, som f.eks. privatbaner og egnsudvikling.

B. Norge og Sverige.

1. Norge.

Oprindelig var fylkesmannen udover at være statens øverste repræsentant i fylket og leder af den fylkeskommunale forvaltning formand for fylkestinget og fylkesudvalget, men fra 1922 har ordningen været den, at fylkestinget blandt sine medlemmer selv vælger en formand, som leder forhandlingerne. Indtil 1. januar 1964 fortsatte fylkesmannen imidlertid som formand for fylkesudvalget.

Ved fylkeskommuneloven af 1961 -- hvor tillige alle byer med undtagelse af Oslo og Bergen blev inddraget under fylkeskommunen - gennemførtes imidlertid den ændring, at også fylkesudvalget vælger sin egen formand.

Derimod skete der ved gennemførelsen af denne reform ikke nogen ændring i fylkesmannens administrative stilling, idet han fortsat er den administrative leder af fylkeskommunes forvaltning. Dette indebærer, at han skal drage omsorg for, at sager, som skal behandles af fylkesting og fylkesudvalg er forsvarligt forberedt, og det påhviler ham at udarbejde og fremsætte forslag til budget og forslag om, hvilket beløb der skal udskrives i skat, ligesom han skal udtale sig om den økonomiske side af de sager, som forelægges til behandling. Fylkesmannen skal endvidere føre tilsyn med fylkeskommunens forvaltning og navnlig med penge- og regnskabsvæsenet. Han har tillige anvisningsmyndigheden, for så vidt fylkestinget ikke har overført den til andre.

Fylkesmannen er fortsat fylkeskommunens retlige repræsentant, og han skal underskrive på dens vegne i alle tilfælde, hvor denne myndighed ikke er overført til andre.

Endelig fører han - eller sørger for - tilsyn med, at fylkestingets og fylkesudvalgets vedtagelser bliver udført, for så vidt dette tilsyn ikke er henlagt til en anden statstjenestemand eller lovbestemt styre.

Fylkesmannen skal overvære fylkestingets og fylkesudvalgets møder, og han har her *taleret og forslagsret.* Han kan deltage i forhandlinger i udvalg, komiteer, styrelser og råd, men han kan ikke stemme, medmindre han er valgt til medlem. Udover opgaverne i forbindelse med udøvelsen af tilsynet med kommunalforvaltningen og i fylkeskommunen har fylkesmannen imidlertid en række funktioner som statens øverste repræsentant inden for fylket.

Han har således funktioner inden for person- og familieretten. Han fører tilsyn med forskellige tjenestemænd, f.eks. dommerkontorerne ved underretterne samt lensmennene og deres kontorer. Han er formand for en del råd, der har ansættelsesmyndigheden til en række stillinger, og han fører tilsyn med overformynderen og overformynderirevisionen. Han har visse beføjelser efter sundhedsloven og bygningsloven. Han medvirker ved stortingsvalg og kommunevalg, og han har på forskellige felter fået myndighed til at anvise regninger på statskassen.

Derudover forbereder og afgiver fylkesmannen udtalelse i en række sager, som skal afgøres af centraladministrationen, og han har et ret omfattende arbejde med at afgive udtalelser om lovforslag.

Endelig har fylkesmannen en række vigtige opgaver med henblik bl.a. på fremme af erhvervsudviklingen i fylket, idet områdeplanlægningen er henlagt under fylket, og i henhold til forslaget til en ny bygningslov får fylkesmannen her nye betydningsfulde opgaver. Han skal yde kommuner og bygningsråd bistand ved deres administration i henhold til bygningsloven, og han skal føre tilsyn med planlægningsvirksomheden for områder inden for fylket og påse, at nødvendigt samarbejde med de interesserede myndigheder finder sted. Endvidere kan departementet i henhold til forslaget overføre myndighed, som er tillagt det i loven, til fylkesmannen. Dette lovforslag indebærer således, at fylkesmannen i betydelig grad får udvidet sit ansvar og virkefelt inden for regionplanlægningen og distriktsudbygningen.

Som det vil fremgå af det foranstående, har fylkesmannen et dobbelt sæt funktioner. Han er på den ene side den øverste administrative leder af fylkeskommunens administrative forvaltning, og han fører på den anden side samtidig på statens vegne det lokale tilsyn med kommunerne, samtidig med at han sideordnet hermed varetager forskellige statsfunktioner.

Der er i Norge afvigende meninger med hensyn til, om det er principielt rigtigt at opretholde denne ordning, og overvejelserne med

henblik på en eventuel ændring er ikke afsluttet.

Af dem, der ønsker ordningen ændret, har det navnlig været gjort gældende, at fylkeskommunens sagsområde stadig er vokset og formentlig fortsat vil vokse, og fylkesmannens arbejde med de fylkeskommunale sager er *øget* i takt med væksten i mængden af sager. Også det arbejde, som fylkesmannen har i forbindelse med sager, som ikke er fylkeskommunale, er stadig blevet større, og der er grund til at tro, at det med tiden vil blive uoverkommeligt for en mand at klare det dobbelte sæt af funktioner, som en fylkesmann nu har.

Det har endvidere været anført, at det principielt rigtige måtte være, at fylkeskommunerne selv skulle tilrettelægge - og afholde - udgifterne ved deres egen administration på tilsvarende måde som primærkommunerne.

Heroverfor er det fremhævet, at den nuværende ordning er godt indarbejdet, er rationel og økonomisk fordelagtig for både staten og fylkeskommunen.

Den muliggør en koordinering af den lokale statslige og fylkeskommunale forvaltning, og en adskillelse vil svække kontinuiteten i fylkestingets arbejde, da den politiske ordfører kun vælges for 4 år ad gangen.

Endelig peges der på, at en af fylkesmannens vigtigste opgaver i tiden fremover vil blive at arbejde for fremme af erhvervsudviklingen i fylket, og her vil det - af hensyn til den fornødne koordinering - være vigtigt, at fylkesmannen er engageret i fylkeskommunens forvaltning.

2. Sverige.

Der eksisterer i dag kun i meget begrænset omfang forbindelse mellem den lokale statslige og kommunale forvaltning - mellem länsstyrelsen og landstinget.

Efter de gældende bestemmelser har länsstyrelsens chef, landshøvdingen, ret til at overvære landstingets møder og til at tage ordet, og i landshøvdingens fravær kan en afdelingschef inden for länsstyrelsen udøve denne ret. Länsstyrelsen har endvidere ret til at fremsætte forslag for landstinget, der har pligt til at sætte sådanne forslag under afstemning. Forslag forekommer imidlertid ikke i nogen større udstrækning.

Et enkelt felt skal nævnes, hvor der i praksis er en vis forbindelse mellem den lokale statslige og kommunale forvaltning. Det drejer sig om *länsskolenævnet*, hvis flertal består af repræsentanter for landstinget. Dette nævn fungerer som alment tilsynsorgan med skolevæsenet og er et planlæggende og samordnende organ, der skal varetage hensynet til en rationel udbygning af skolevæsenet. Det skal dog bemærkes, at lansskolenævnet er en af de såkaldte specielle länsmyndigheder, som ikke er underlagt länsstyrelsen, men sorterer direkte under den pågældende myndighed i centralforvaltningen. Nævnet står imidlertid med sin sagkundskab til rådighed for länsstyrelsen.

Der er altså i Sverige i modsætning til Norge og Danmark en yderst ringe kontakt mellem de lokale statslige og kommunale myndigheder. Landstingskommunens virkefelt er betydeligt snævrere end de danske amtsråds og de norske fylkestings.

Landstingskommunens dominerende opgave er varetagelsen af *sygehusvæsenet* inden for området, hvilket beslaglægger mellem 80 og 90 % af landstingskommunens udgifter. De øvrige landstingskommunal opgaver findes i det væsentlige inden for forsorgsvæsenet og på undervisningsvæsenets område.

Derimod sorterer under länsstyrelsen sådanne sager, som vedrører f.eks. bygningsvæsen, den kommunale inddeling (landstingene har således f.eks. ikke medvirket ved udarbejdelsen af forslagene til inddelingen af lænene i kommuneblokke), naturfredning, forskellige trafikspørgsmål, herunder vej administration, arbejdsanvisning, civilforsvaret og brandvæsenet. For en række af disse områders vedkommende gælder det, at der i Danmark og Norge ydes en betydelig medvirken eller indflydelse af amtskommunen og fylkeskommunen.

Det er i Sverige gjort gældende, at den skarpe opdeling mellem landstingskommunen og länsstyrelsen ikke er hensigtsmæssig, og der foregår for øjeblikket undersøgelser (»utredninger«), hvor dette spørgsmål drages frem. Siden 1961 har der været en undersøgelse i gang med henblik på et forslag til en nyorganisation af länsforvaltningen, og herudover har der i det sidste år været en undersøgelse igang, hvis formål er at skabe grundlag for et øget selvstyre i lænene. Der er fremsat ønske om, at der sker en decentralisering til lænene - man taler om »länsparlamentarisme«.

I forbindelse med begge disse undersøgelser, som forventes afsluttet i efteråret, overvejes det, hvorledes man kan øge forbindelsen mellem landstinget og länsstyrelsen. Overvejelserne går

foreløbig i retning af, at der etableres et organ, hvor landshøvdingen er formand, og hvortil landstinget udpeger repræsentanter.

Dette organ skal i første række forestå den almindelige planlægning i länet, d.v.s. på grundlag af en analyse af de befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske forhold udarbejde planer for placering af skoler, sygehuse o.s.v. samt afgive indstilling om hvilke centre, der kan danne grundlag for en videre udbygning, herunder for lokalisering af visse institutioner o.lign. Det er endvidere tanken, at dette organ skal forestå forvaltningen af en række af de opgaver, som länsstyrelsen varetager i dag, og som ikke, som f.eks. skatteopkrævningen, betragtes som rent statslige.

C. Mulige fremtidige organisationsformer for den amtskommunale administration m.v.

Ved tilrettelæggelsen af administrationen i de fremtidige amtskommuner foreligger der tre hovedmuligheder:

1) Amtmanden er formand for amtsrådet og leder af den amtskommunale administration, 2) Amtsrådet vælger sin formand, men amtmanden er leder af den amtskommunale administration og endelig 3) Amtsrådet vælger sin formand og udpeger chefen for den amtskommunale administration.

1) Amtmanden formand for amtsrådet og leder af amtskommunernes forvaltning.

Denne ordning er identisk med den nuværende. Den oprindelige begrundelse for amtmændenes formandsskab i amtsrådet er den samme, som lå til grund for byfogedens formandsskab i byrådene, nemlig dels hensynet til statens bevarelse af kontakten med den lokale forvaltning, dels det forhold, at befolkningen næppe skønnedes tilstrækkelig moden til at besætte formandsposten. For købstædernes vedkommende ophævedes statens udpegning af formand ved borgmesterloven af 1919, medens amtmanden fortsat har virket som formand for amtsrådet og stået for den udøvende myndighed i amtskommunens anliggender. At staten således under den hidtidige ordning har haft en vis indflydelse på amtskommunernes administration, må bl.a. ses på baggrund af, at staten gennem refusioner m.v. dækker en betragtelig del af amtskommunernes udgifter, og der har været visse administrative fordele forbundet med, at den lokale statslige myndighed samtidig har virket som formand for amtsrådet og som leder af den amtskommunale administration.

Det kan på den anden side anføres, at det er mindre stemmende med demokratiske synspunkter, at amtsrådet ikke - på linje med andre folkevalgte råd - selv vælger sin formand.

2) Amtsrådet vælger selv sin formand - amtmanden leder af amtskommunens forvaltning.

En ordning, hvorefter amtsrådet blandt rådets medlemmer vælger sin formand, men hvor amtmanden fortsætter som leder af den amtskommunale forvaltning, vil svare til den administrationsordning, man har valgt i Norge, efter at både fylkestinget og fylkesudvalget har fået folkevalgt formand. Udover dette, at amtmanden ikke længere er formand for og ikke længere er medlem af amtsrådet og af udvalgene, behøver ændringen ikke at indebære et afgørende brud med det hidtidige system, hvorefter der er en nøje forbindelse mellem den amtskommunale administration og den lokale statsforvaltning.

Amtmanden vil således fortsat kunne forestå den daglige administration af amtskommunens anliggender og må drage omsorg for, at amtsrådets vedtagelser bliver udført og efterkommet. Han må sørge for, at sager, som skal behandles af amtsrådet, er behørig forberedt, og det vil påhvile ham at udarbejde forslag til budget. Han kan i det hele have indseende med amtskommunens forvaltning og navnlig med penge- og regnskabsvæsenet. En konsekvens heraf må tillige være, at han skal overvære amtsrådets møder og formentlig her have taleret og forslagsret.

En fordel ved en sådan ordning er, at kontinuiteten i amtsrådets arbejde kan bevares, og der vil blive en glidende overgang i forbindelse med nyordningen af amtskommunerne.

Der vil således i den overgangsperiode, hvor ændringen af amtskommunernes struktur skal føres ud i livet, og hvor spørgsmålet om nye opgaver for amtskommunen vil være aktuelt, være mulighed for direkte at drage nytte af amtmandens erfaring med hensyn til såvel amtskommunal som statslig forvaltning.

Amtmanden vil endvidere have mulighed for at foretage en koordinering af de amtskommunale og den lokale statslige forvaltnings inter-

esser. Amtsadministrationen er i dag opbygget som en enhedsadministration, hvor den enkelte ansatte i sit daglige arbejde ofte varetager løsningen af såvel kommunale som statslige opgaver, hvilket letter løsningen af problemer i forbindelse med vakance, sygdom og ekstraordinært arbejdspres. Denne ordning medvirker således til en koncentration og smidiggørelse i den daglige administration af de mange enkeltområder. En deling af administrationen vil bl.a. være personalekrævende, og en personalemangel vil i særlig grad være følelig i en strukturændringsperiode, hvor løsningen af en række problemer trænger sig på.

Det kan endelig nævnes, at det for amtskommunen vil kunne have værdi at have en mere direkte forbindelse til centraladministrationen gennem sin øverste embedsmand.

Imod en ordning som den skitserede kan anføres, at en reform, hvorefter rådet selv vælger sin formand, måske vil blive af mere formel end af reel karakter, når amtsrådets administrationschef samtidig er den øverste lokale statslige embedsmand og aflønnes af staten. Der vil således måske være en risiko for, at de værdier, som reformen indebærer, og som er dens væsentligste baggrund, svækkes. Endvidere kan imod ordningen anføres de betragtninger, der nedenfor nævnes som fordele ved den under 3) skitserede ordning.

3) Amtsrådet vælger selv formand og udpeger selv lederen af amtskommunens forvaltning.

For en sådan administrationsordning taler, at den indebærer en klar adskillelse mellem den kommunale og den lokale statslige forvaltning, således at hver myndighed inden for sit eget område i princippet er suveræn og selv varetager de den påhvilende opgaver. Ordningen skulle således udelukke de konfliktsituationer, som ville kunne opstå i tilfælde af, at statens: og amtskommunens interesser kolliderer, når stillingen som amtsrådets forvaltningschef og som øverste lokale statsmyndighed er forenet i samme person.

Hertil kommer, at ordningen svarer til den, som allerede i mange år har været gældende i primærkommunerne, nemlig at kommunalbestyrelsen ikke alene vælger sin formand, men også ansætter og aflønner sin administration. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der ikke i Danmark er helt den samme tradition som i Norge for, at staten afholder udgifterne ved det amtskommunale administrationsapparat.

En forbindelse mellem amtsrådet og den lokale statsforvaltning vil kunne bevares ved, at amtmanden tillægges ret til at deltage i amtsrådsmøder, herunder taleret og evt. forslagsret, samt ret til at deltage i eller overvære møder i amtsrådets økonomiudvalg og stående udvalg. Endelig må det erindres, at der ved oprettelsen af lokale tilsynsråd, bestående af amtmanden som formand samt 4 amtsrådsmedlemmer, etableres en kontakt mellem den kommunale og den lokale statslige forvaltning. Hertil kommer, at der på en række specialområder, enten rent faktisk eller i henhold til særlovgivningen, må påregnes at blive etableret en nær kontakt mellem amtet og amtskommunen.

Imod en ordning, hvorefter amtsrådet selv vælger sin formand og selv udpeger sin administrationschef kan anføres de betragtninger, der foran er nævnt som fordele ved den under 2) skitserede ordning.

Bilagssamling

Udkast til forslag til lov om revision af den kommunale inddeling

I. Almindelige principper for revision af den kommunale inddeling.

§ 1.

Indenrigsministeren bemyndiges til i overensstemmelse med reglerne i denne lov at gennemføre en revision af den kommunale inddeling med henblik på:

1. Etablering af nye amtskommuner, der omfatter såvel sognekommuner som købstadkommuner m.v., og som af grænses under hensyntagen til den befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske samhørighed i de forskellige dele af landet samt til en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af amtskommunernes opgaver, jfr. § 2.
2. Regulering af den kommunale inddeling omkring byerne, således at befolknings- og erhvervsmæssigt samhørende bysamfund normalt kommer til at udgøre én kommune, samtidig med at der sikres bysamfundet tilfredsstillende udviklingsmuligheder inden for kommunens område, jfr. § 3.
3. Tilvejebringelse af større og mere bærekraftige kommuner, jfr. § 4.

§ 2.

De nye amtskommuner skal - med de i stk. 2-3 nævnte modifikationer - omfatte amtsrådskredsen samt de i amtet værende købstadkommuner m.v. Består et amt af 2 amtsrådskredse, indgår disse i forening i den nye amtskommune, jfr. dog § 25.

Stk. 2. I områder, hvor de nuværende amtsgrænser går på tværs af den befolknings- og erhvervsmæssige udvikling, eller hvor hensynet til en hensigtsmæssig varetagelse af de amtskommunale opgaver i øvrigt gør det tilrådeligt, bør amtskommunernes grænser reguleres.

Stk. 3. I ganske særlige tilfælde kan der foretages sammenlægning af to eller flere amter til én amtskommune eller omlægning af de amtskommunale grænser, således at antallet af amtskommuner derved nedbringes.

§ 3.

Ved fastlæggelsen af den kommunale inddeling omkring byerne skal bysamfund, der er beliggende i flere kommuner, men som må betragtes som samhørende, normalt føres til samme kommune. Ved vurderingen af, hvorvidt de i kommunal henseende adskilte dele af et bysamfund må betragtes som samhørende, skal der lægges vægt på de befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske forhold, der knytter de enkelte bydele sammen, ligesom der skal lægges lægt på, om det af hensyn til byens forventede fremtidige udvikling og planlægningen af denne vil være rimeligt at sikre, at bysamfundet i kommunal henseende kommer til at udgøre en enhed.

Stk. 2. På grundlag af en vurdering af bysamfundets forventede befolknings- og erhvervsmæssige udvikling m.v. bør der sikres bysamfundet de arealer, der på længere sigt må anses for at være af betydning for byens hensigtsmæssige udvikling.

§ 4.

Ved fastlæggelsen af den kommunale inddeling bør det tilstræbes, at kommunerne får en sådan størrelse, at de befolkningsmæssigt, erhvervsmæssigt og geografisk danner et hensigtsmæssigt grundlag for en selvstændig varetagelse af de kommunale opgaver.

Stk. 2. Omlægningen af den kommunale inddeling efter principperne i stk. 1 skal, hvor ikke særlige forhold foreligger, søges gennemført ved en fuldstændig sammenlægning af to eller flere af de nuværende kommuner.

II. Fremgangsmåden ved revision af den kommunale inddeling.

§ 5.

Der nedsættes en kommunalreformkommission, der har til opgave over for indenrigsministeren at fremsætte forslag til etablering og af-

grænsning af de nye amtskommuner, jfr. § 2, og revision af den kommunale inddeling omkring bysamfundene, jfr. § 3. Kommissionen skal endvidere virke til fremme af en ændret kommuneinddeling i overensstemmelse med principperne i § 4.

§ 6.

Kommunalreformkommissionen består af en af indenrigsministeren udpeget formand samt 10 andre medlemmer, hvoraf 4 vælges af folketinget, medens 6 udpeges af indenrigsministeren, heraf 2 efter indstilling af bestyrelsen for Den danske Købstadforening, 1 efter indstilling fra hver af bestyrelserne for De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark, Amtsrådsforeningen i Danmark og foreningen Bymæssige Kommuner. Medlemmernes funktionsperiode er 4 år.

Stk. 2. Såvel for formanden som for medlemmerne udpeges en eller flere stedfortrædere. I tilfælde, hvor kommissionen behandler en sag, der berører det amt, hvori et af kommissionens medlemmer har bopæl eller er valgt, skal det pågældende medlem erstattes af stedfortræderen.

Kommunalreformkommissionen udarbejder et foreløbigt forslag til afgrænsning af de nye amtskommuner, jfr. § 2, samt regulering af den kommunale inddeling omkring de bysamfund, hvor en ændret inddeling i overensstemmelse med principperne i § 3 findes nødvendig.

Stk. 2. I tilfælde, hvor der efter principperne i § 3 skal ske regulering af grænserne omkring et bysamfund, vil det foreløbige forslag tillige kunne angive en videregående sammenlægning i overensstemmelse med principperne i § 4 for at sikre en hensigtsmæssig størrelse og afgrænsning af den pågældende kommune.

Stk. 3. Går det foreløbige forslag ud på en sammenlægning af en del af en sognekommune med en anden kommune, vil der i forslaget tillige være at tage stilling til, om den resterende del af sognekommunen foreløbig kan opretholdes som selvstændig kommune eller skal sammenlægges med en eller flere omliggende kommuner, idet principperne i § 4 herved så vidt muligt tilgodeses. Tilsvarende regler finder anvendelse i tilfælde, hvor det i forbindelse med en regulering af amtskommunegrænserne efter stk. 1 findes rimeligt at gennemføre en deling af en sognekommune.

§ 8.

Det i henhold til § 7 udarbejdede foreløbige forslag forelægges de direkte berørte kommunalbestyrelser til udtalelse, idet kommunalbestyrelserne samtidig opfordres til ved forhandling at nå til enighed om den detaljerede udformning af forslaget og vilkårene for dets gennemførelse. Omfatter et forslag en overførelse af en sognekommune eller en del heraf fra en amtsrådskreds til en anden, vil vedkommende sognerådsforeningen erklæring tillige være at indhente.

Stk. 2. Det påhviler de enkelte kommunalbestyrelser inden en af kommunalreformkommissionen fastsat frist at afgive en udtalelse om, hvorvidt kommunalbestyrelsen kan tiltræde de dele af forslaget, der berører den pågældende kommune, samt om, hvorvidt der mellem kommunalbestyrelserne har kunnet tilvejebringes enighed om vilkårene. Kan en kommunalbestyrelse ikke tiltræde forslaget, eller har der ikke kunnet skabes enighed om vilkårene, afgiver kommunalbestyrelsen en begrundet udtalelse om, hvilke ændringer der ønskes foretaget, tillige med oplysning om stemmernes fordeling ved kommunalbestyrelsens afstemning i sagen.

Stk. 3. På grundlag af det herefter foreliggende materiale samt eventuelle forhandlinger mellem kommunalreformkommissionen og de enkelte kommunalbestyrelser med henblik på tilvejebringelse af enighed om forslaget og vilkårene udarbejder kommunalreformkommissionen et endeligt forslag til etablering af de nye amtskommuner og regulering af grænserne omkring bysamfundene samt vilkårene herfor. Forslagene indsendes til indenrigsministeren senest den 1. april 1969.

§ 9.

Sammenlægning af eller grænseregulering mellem kommuner efter principperne i § 4 vil bortset fra de i § 7, stk. 2 og 3, nævnte tilfælde indtil videre være at foretage efter reglerne i afsnit III i lov om landkommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 363 af 22. september 1965.

Stk. 2. Kommunalreformkommissionen samt vedkommende amtsråd skal virke for gennemførelsen af kommunesammenlægning og grænseregulering i henhold til stk. 1 og yder i fornødent omfang bistand til kommunalbestyrelserne under disses forhandlinger.

§ 10.

Kommunalreformkommissionen overtager de indlemmelsesnævnet ved lov om landkommu-

nernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 363 af 22. september 1965, tillagte beføjelser.

§ 11.

Kommunalreformkommissionen fremskaffer selv det til dens arbejde nødvendige oplysningsmateriale og kan kræve afstemning foretaget i en kommune eller i en del af denne. Enhver statslig og kommunal myndighed er pligtig at tilvejebringe og meddele sådanne oplysninger, som kommissionen måtte ønske, herunder stille fornødent materiale til rådighed.

Stk. 2. Amtsråd, byråd og sogneråd er berettiget til at gøre deres synspunkter gældende over for kommunalreformkommissionen og er forpligtet til efter kommissionens tilsigelse at lade sig repræsentere ved dennes møder for mundtligt at meddele oplysninger. På samme måde er repræsentanter for vælgerne i de pågældende kommuner berettigede til at give møde for kommunalreformkommissionen efter dennes nærmere bestemmelse.

§ 12.

Kommunalreformkommissionens indstillinger i henhold til § 8, stk. 3, skal være vedtaget af mindst halvdelen af kommissionens medlemmer. Er vedtagelsen ikke enstemmig, er medlemmer af kommissionen, der ikke tiltræder indstillingen, berettiget til at afgive begrundet særvotum.

§ 13.

Indenrigsministeren bemyndiges til at gennemføre de af kommunalreformkommissionen i henhold til § 8, stk. 3, indstillede forslag til ændring af den kommunale inddeling samt vilkårsforslag. Kan indenrigsministeren ikke tiltræde et af kommissionen fremsat forslag, tilbagesender han sagen til fornyet behandling i kommissionen.

§ 14.

Ændringer i den kommunale inddeling skal finde sted fra en 1. april at regne, med mindre kommunalreformkommissionen efter indstilling fra kommunalbestyrelserne anbefaler en anden ikrafttrædelsesdato.

III. De nærmere vilkår for revisionen af den kommunale inddeling.

§ 15.

I de vilkår, der vil være at fastsætte i forbindelse med en omlægning af den kommunale inddeling, træffes der nærmere bestemmelse om ordningen af de kommunale forhold, der berøres af omlægningen, herunder om skatteligningen, den økonomiske afregning samt eventuelt om udredelse af erstatning, om nyvalg til kommunalbestyrelsen og dennes medlemstal samt i det hele om sådanne kommunale anliggender, som det må anses for nødvendigt eller hensigtsmæssigt at sikre tilrettelagt, inden ændringen i den kommunale inddeling gennemføres.

§ 16.

I ganske særlige tilfælde, hvor der foreligger væsentlige afvigelser i den hidtidige beskatningsform i de kommuner eller dele af kommuner, der indgår i en nydannet kommune, kan der fastsættes særlige overgangsregler såvel for den kommunale ejendomsbeskatning som for de personlige skatter til kommunen. Sådanne overgangsregler kan kun fastsættes som gældende for en årrække af højst 4 år. Under hensyn til forholdene i det enkelte tilfælde kan overgangsreglerne for de personlige skatter begrænses til at omfatte personer, der på sammenlægningstidspunktet har bopæl i et bestemt område eller i et nærmere fastsat tidsrum forud har haft bopæl i dette.

Stk. 2. Tilsvarende overgangsregler som omhandlet i stk. 1 kan i ganske særlige tilfælde optages i vilkårene for en sammenlægning af kommuner eller dele af kommuner med væsentlig forskellig økonomisk stilling.

§ 17.

Såfremt en ændring af kommuneinddelingen medfører en afgørende forringelse af en kommunes økonomi, kan der under ganske særlige omstændigheder tillægges denne en passende erstatning, der udredes af den eller de kommuner, der opnår en fordel ved ændringen i kommuneinddelingen; erstatningen kan helt eller delvis bestå i overtagelse af visse kommunale forpligtelser.

§ 18.

I tilfælde, hvor en ændring i kommuneinddelingen medfører, at et område henføres under ændrede forskrifter ifølge sundhedslovgivningen, bygningslovgivningen etc., kan det i vilkårene bestemmes, at disse regler først efter udløbet af et vist tidsrum, der dog ikke må være længere end 15 år, skal kunne fordres bragt i anvendelse på det pågældende område.

§ 19.

I vilkårene kan i øvrigt foretages sådanne afvigelser fra gældende love og bestemmelser m.v., som begrundes af de ved reformen skabte særlige forhold.

IV. Særlige bestemmelser.

§ 20.

Uanset bestemmelserne i den øvrige lovgivning overtager den nye amtskommune umiddelbart ved sin etablering følgende opgaver og udgifter:

1. Opgaver og udgifter, som ved lov er pålagt amtskommunerne samt de tilsvarende opgaver og udgifter i købstæderne.
2. Opgaver og udgifter, for hvilke der ved lov er etableret et særligt administrativt eller økonomisk fællesskab mellem amtskommuner og købstæder.

Stk. 2. I tilfælde, hvor amtsråd eller amtsråd og byråd i henhold til lov skal udpege medlemmer af særlige udvalg m.v., foretages valget af de nye amtsråd.

Stk. 3. I tvivlstilfælde afgør indenrigsministeren, om en opgave eller udgift skal anses for overtaget af den nye amtskommune, samt i hvilket omfang repræsentationsretten i henhold til stk. 2 er overført til det nye amtsråd.

§ 21.

I forbindelse med en omlægning af den kommunale inddeling i henhold til denne lov er indenrigsministeren efter indstilling fra kommunalreformkommissionen bemyndiget til at ophæve et bestående fællesskab mellem to eller flere kommuner og at fastsætte de nærmere vilkår herfor.

§ 22.

Ændringer i den kommunale inddeling som følge af denne lov medfører indtil videre ingen ændringer i den kredit- og hypotekforeninger samt brandforsikringsselskaber hidtil tilkommende ret til at virke i de pågældende områder.

§ 23.

Uanset bestemmelserne i denne lov bevarer de hidtidige købstæder købstadnavnet.

§ 24.

Såfremt der foretages afstemning blandt de kommunale vælgere i en kommune eller inden for et nærmere bestemt område, skal dette ske efter de for kommunale valg gældende regler.

§ 25.

Denne lov finder ikke anvendelse på Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns amtskommune; dog vil der efter reglerne i denne lov kunne foretages mindre grænseregulering mellem Københavns amtskommune og tilstødende amtskommuner.

§ 26.

Denne lov gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Til brug for kommunallovskommissionens overvejelser om et forslag til en ændret kommuneinddeling har der været tilvejebragt et grundlæggende materiale, der med hovedvægten lagt i konkrete undersøgelser har søgt at belyse de administrative og økonomiske konsekvenser af den nuværende inddeling. Selv om de enkelte kommunegruppers inddelingsproblemer har deres rod i samme forhold eller i hvert fald i beslægtede udviklingstendenser, har undersøgelserne af principielle grunde været opdelt efter de enkelte kommunegruppers forhold. De sognekommunale inddelingsproblemer er således blevet belyst i undersøgelser omfattende sognekommuner i Præstø, Randers og Ribe amter - som senere blev suppleret med en mere generel undersøgelse af forholdene i Holbæk amt - medens købstædernes problemer eller købstad-forstadproblemet blev analyseret på grundlag af forholdene i Vejle byområde. Købstædernes og amtskommunernes indbyrdes forhold - de sekundærkommunale problemer - blev indgående belyst i den særlige »Fyns-undersøgelse«.

I forbindelse med disse undersøgelser er der opstillet principielle forslag til en ændret kommuneinddeling. Disse skitseforslag og de principper, der har ligget til grund for forslagene, har været genstand for drøftelser i kommissionen og er - takket være undersøgelsernes offentliggørelse - tillige indgået i den offentlige debat om disse problemer. Der har fra kommunal side

været vist betydelig interesse for disse undersøgelser og de ledsagende skitseforslag, og på initiativ af lokale sognerådsforeninger, amtsråd og byråd er der iværksat tilsvarende undersøgelser i det øvrige land med det hovedformål at tilvejebringe et grundlag for ved forhandlinger kommunerne imellem at nå frem til en ny kommuneinddeling.

Der har allerede på grundlag af de foreliggende amtsundersøgelser fundet et stort antal kommunesammenlægninger sted på rent frivilligt grundlag. I perioden 1. april 1962 til 1. april 1965 blev 70 kommuner sammenlagt til 27 nye kommuner, og med virkning fra 1. april 1966 deltog andre 328 kommuner i sammenlægninger. I alt er 398 kommuner blevet sammenlagt til 118 nye kommuner, og kommunernes antal er således reduceret med i alt 280 kommuner. Blandt de 398 kommuner er 27 købstæder og 1 flække, medens resten er sognekommuner.

Det har været overordentlig værdifuldt for kommunallovskommissionens overvejelser vedrørende de principielle retningslinier for en ny kommuneinddeling, at der gennem det konkrete arbejde med inddelingsproblemerne har kunnet indhøstes praktiske erfaringer, og kommunernes stilling til inddelingsproblemerne har været af betydning ikke alene for den nærmere udformning af målsætningen for en inddelingsreform, men også for spørgsmålet om den fremgangsmåde, der bør søges anvendt med henblik på virkeliggørelsen af en kommunalreform.

Der er fra alle sider vist interesse for at fremme arbejdet med de frivillige kommunesammenlægninger for dermed at bane vejen for en frivillig tilslutning til en ny kommuneinddeling, og der er grund til at tro, at det ved en fortsættelse af det arbejde, der er sat i gang, skulle være muligt at skabe grundlag for endnu en del kommunesammenlægninger, særlig af sognekommuner indbyrdes. Det kan således nævnes, at der allerede nu i en del kommuner er truffet bestemmelse om gennemførelse af kommunesammenlægning pr. 1. april 1967 eller senere. Men uanset det store antal frivillige kommunesammenlægninger kan man ikke regne med, at en egentlig kommunalreform, hvorved samtlige kommunegruppers problemer løses, vil kunne gennemføres ad frivillighedens vej på det i dag gældende lovgrundlag.

De gældende regler om ændringer i landets kommunale inddeling, der er optaget i landkommunallovens kap. III, kan således ikke skabe grundlag for en rationel løsning af samtlige kommuneinddelingsproblemer i harmoni med de i »Fyns-undersøgelsen« skitserede retningslinier for etablering af nye amtskommuner omfattende såvel sognekommunerne som købstæder m.v. Der er ganske vist ved lov nr. 210 af 4. juni 1965 om ændringer i landkommunalloven skabt mulighed for, at der ved sammenlægning af en købstadkommune med en eller flere sognekommuner kan etableres kommuner, der ligesom Marstal handelsplads hører til amtskommunen, men som i styrelsesmæssig og visse andre henseender indtager en stilling, der svarer til købstædernes. Denne særlige »Marstal-status« er dog alene tænkt som en midlertidig løsning, der skal gælde, indtil der i forbindelse med en samlet kommunalreform kan gennemføres ensartede regler for styrelsen og tilsynet med landets kommuner.

Ikke alle købstæder - og omegnskommuner - er imidlertid rede til, før retningslinjerne for den nye kommunestruktur er afklaret, at søge sammenlægning på »Marstal-vilkår«. De fleste større omegnskommuner ønsker at afvente folketingets principielle stillingtagen til spørgsmålet om samling af de administrativt delte bysamfund, og for købstædernes vedkommende er en tilslutning til amtskommunen netop afhængig af, at købstadkommunen samtidig får løst alle eller i hvert fald de væsentligste forstadsproblemer.

Landkommunalloven åbner endvidere mulighed for at sammenlægge sognekommuner med købstæder efter den traditionelle metode, nemlig ved sognekommunens indlemmelse i købstaden, men sådanne indlemmelser betyder — ud over afvigelsen fra principperne i »Fyns-undersøgelsen« — en meget uheldig forringelse af amtskommunernes befolkningsgrundlag og skattegrundlag. Det er derfor forståeligt, at sammenlægninger på disse vilkår møder voksende modstand i amtskommunerne og fremkalder et ønske om, at fremtidige løsninger af købstadbyernes inddelingsproblemer kun finder sted, for så vidt der samtidig tages stilling til købstædernes og amtskommunernes indbyrdes forhold.

Der kan i den kommende tid forudses vanskeligheder med at få løst kommuneinddelingsproblemerne omkring mange købstæder og end- og vanskeligheder ved at imødekomme den interesse, der kan spores hos en del omegnskommuner for en sammenslutning med købstaden. Denne interesse har været særlig udpræget i de

tyndere befolkede omegnskommuner, der står over for en kommende byudvikling med deraf følgende betydelige investeringsbehov, men interessen for en sammenlægning med købstaden skyldes også en erkendelse af, at en kommunesammenlægning alligevel skal finde sted, og at en sammenslutning med købstaden - hvortil de befolkningsmæssige og erhvervsmæssige kontakter er knyttet — må anses for mere formålstjenlig end en sammenlægning til anden side. Det ville være af stor værdi af få banet vejen for sådanne sammenlægninger, fordi en løsning specielt af de hastigt voksende købstadbyers forhold presser sig mere og mere på.

Byernes problemer med fremskaffelsen af de fornødne industri- og erhvervsarealer, som nærmere er belyst i »Vejle-undersøgelsen«, melder sig for et stadig stigende antal bysamfund. Hvis den udbygning af industrien i provinsen, som har præget udviklingen i de senere år, skal fortsætte i samme takt, er det et spørgsmål, hvor længe det — af hensyn til arealerhvervelser, planlægning og tilrettelæggelse af de kommunale opgaver i det hele taget — kan anses for forsvarligt at udsætte en løsning af inddelingsproblemerne omkring købstæderne. Disse problemer er uddybet i den af Den danske Købstadforening i 1965 offentliggjorte undersøgelse »Købstadkommunernes fremtidige grænser«. Det er imidlertid ikke alene købstadbyerne, der er udsat for disse udviklingsproblemer; beslægtede problemer foreligger for en række sognekommunale bysamfund, der er opdelt i kommunal henseende. I 9 tilfælde har sådanne bysamfund fået inddelingsproblemerne løst ved de i de sidste par år gennemførte ændringer i den kommunale inddeling; men der foreligger endnu uløste problemer for 18 sognekommunale bysamfund.

Det nugældende lovgrundlag gør det heller ikke muligt på frivilligt grundlag at løse de problemer, der knytter sig til den nuværende amtskommunale inddeling. Ganske vist er i alt 9 købstæder og 1 flække pr. 1. april 1966 indgået i amtskommunerne, idet disse købstæder m.v. i forbindelse med en kommunesammenlægning er overgået til den såkaldte »Marstal-status«, men samtidig er - med de i de seneste år stedfundne indlemmelser — ialt 21 sognekommuner blevet unddraget den amtskommunale beskatning ved indlemmelse i købstæder. Selv om endnu flere, navnlig mindre købstæder, efterhånden vil gå over til »Marstal-status«, vil dette dog ikke i væsentlig grad påvirke amtskommunernes struktur. Kun ved de store købstæders indtræden i det amtskommunale fællesskab vil amtskommunernes struktur på afgørende måde kunne ændres, men det forudsætter som før nævnt i reglen en samtidig sammenlægning af forstadkommunerne med købstaden.

Ej heller har det ad frivillighedens vej været muligt i nævneværdigt omfang at regulere amtskommunegrænserne i tilfælde, hvor disse går på tværs af de befolknings- og erhvervsmæssige forhold på stedet. Selv i tilfælde, hvor der lokalt har været enighed om en sognekommunal sammenlægning på tværs af amtsgrænserne, har en sådan sammenlægning med samtidig regulering af amtskommunegrænserne været overordentlig vanskelig at få gennemført, og i et par tilfælde har amtsrådet modsat sig sådanne sognekommunale sammenlægninger, fordi amtsrådene har været betænkelige ved at afstå en sognekommune til en nabo-amtskommune af frygt for, at dette ville indebære en svækkelse af amtskommunens i forvejen ofte vigende befolknings- og skattegrundlag. Der har i det hidtidige arbejde kun i 5 tilfælde kunnet gennemføres en regulering af amtskommunegrænserne — bortset fra grænserne i forhold til købstæderne - uagtet der praktisk taget i samtlige amter foreligger et behov for en regulering af disse grænser, ikke blot i tilfælde, hvor dette er nødvendigt af hensyn til den sognekommunale inddeling, men også i øvrigt af hensyn til en fornuftig tilrettelæggelse af de amtskommunale opgaver.

Man kan således - alt taget i betragtning - sige, at det ad frivillighedens vej har været og sikkert fortsat vil være muligt at løse en del inddelingsproblemer, men at de største og mest presserende problemer ikke lader sig løse på denne måde, men kræver en helhedsløsning, som kun et nyt lovgrundlag kan afgive basis for.

Da samtlige ovennævnte problemer til en vis grad er indbyrdes sammenhængende, ville det måske umiddelbart forekomme naturligst, at de blev løst under ét. Dette måtte imidlertid forudsætte - såfremt en reform skal kunne gennemføres inden for en nogenlunde rimelig tid - at der blev åbnet mulighed for generelt at gennemføre kommunesammenlægninger og grænsereguleringer i overensstemmelse med visse ved lov fastsatte principper, også i tilfælde, hvor man lokalt for tiden modsætter sig en omlægning af den kommunale inddeling.

Et så vidtgående forslag er dog ikke stillet,

bl.a. fordi det kan påregnes, at det ad frivillighedens vej vil være muligt at løse store dele af de problemer, der knytter sig til den sognekommunale inddeling. Nærværende forslag tager derfor alene sigte på en snarlig, generel løsning af problemerne i forbindelse med amtskommunernes geografiske afgrænsning, herunder købstædernes stilling i forhold til amtskommunen, samt byernes primærkommunale inddelingsproblemer, medens de øvrige problemer indtil videre principielt forudsættes løst ad frivillighedens vej.

Ud over de meget betydelige fordele af økonomisk-administrativ art, der knytter sig til en snarlig løsning af de amtskommunale problemer og byernes inddelingsproblemer, må en afklaring på disse områder antages at ville virke befordrende på frivillige sammenlægninger af sognekommuner. I amtskommunernes grænseområder og i områder i nærheden af byerne har bestræbelserne for frivillige kommunesammenlægninger ofte været hæmmet af den uklarhed, der har rådet med hensyn til en fremtidig grænsedragning for amtskommunerne og omkring byerne. Ligger disse grænser fast eller dog så nogenlunde afklaret, er der grund til at formode, at sognerådene vil være mere indstillet på at søge kommunesammenlægning gennemført. Dette forhold taler også for, at det vil være forsvarligt indtil videre at basere de sognekommunale sammenlægninger på frivillighedens princip.

Det er imidlertid fundet ønskeligt, at selve målsætningen for en inddelingsreform i relation til de mange små kommuner optages under forslagets fastlæggelse af de generelle principper for en samlet kommunalreform. Begrundelsen herfor er, at det i visse situationer i forbindelse med en grænseregulering omkring byerne skønnes nødvendigt tillige at sikre, at kommunerne i henseende til størrelse og struktur opfylder visse minimumskrav, jfr. herved bemærkningerne til § 7. Hertil kommer, at det i det hele må anses for at være af stor betydning for det videre arbejde med henblik på frivillige kommunesammenlægninger, at der fra lovgivningsmagtens side foreligger en stillingtagen til, hvilke retningslinier der ønskes lagt til grund på dette område.

De principper, der skal danne udgangspunkt for gennemførelsen af kommunalreformen, er indeholdt i forslagets *afsnit I* og følger nøje de hovedprincipper, der er resultatet af de foran omtalte undersøgelser. Efter disse undersøgelser - der som nævnt allerede er accepteret som grundlag for det frivillige arbejde med en ændring af den kommunale inddeling — bør den fremtidige kommuneinddeling bygges op omkring følgende tre hovedsynspunkter:

1. Nye amtskommuner omfattende såvel sognekommuner som købstadkommuner m.v. bør etableres, og amtskommunernes grænser i fornødent omfang reguleres.
2. Byernes grænser skal reguleres, således at befolknings- og erhvervsmæssigt samhørende bysamfund normalt kommer til at udgøre én kommune.
3. Skabelsen af større og mere bærekraftige kommuner.

Disse hovedprincipper - der er mere detailleret udformet i afsnittets enkelte paragraffer — er fastlagt ud fra den betragtning, at kommuner, der på denne måde får en størrelse, som passer til de kommunale opgaver, og en afgrænsning, der harmonerer med den faktiske befolknings- og erhvervsmæssige udvikling, i langt højere grad end de nuværende kommuner vil være egnede til en hensigtsmæssig og mere selvstændig forvaltning af de lokale opgaver. Lokale enheder af denne karakter skulle dermed åbne mulighed for en stabilisering og en styrkelse af det kommunale selvstyre.

I *afsnit II* indeholdes bestemmelser om den fremgangsmåde, der skal benyttes med henblik på kommunalreformens gennemførelse. Til at forestå arbejdet med udarbejdelsen af forslag til afgrænsning af de nye amtskommuner samt regulering af den kommunale inddeling omkring byerne foreslås der nedsat en særlig kommunalreformkommission, der får hele landet som virkeområde.

Kommunalreformkommissionen skal efter forslaget sammensættes af en af indenrigsministeren udpeget formand samt 10 medlemmer, hvoraf 4 vælges af folketinget og 6 udpeges af indenrigsministeren - heraf 2 efter indstilling af bestyrelsen for Den danske Købstadforening og 1 efter indstilling fra hver af bestyrelserne for De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark, Amtsrådsforeningen i Danmark og foreningen Bymæssige Kommuner.

Kommunalreformkommissionen skal for nærmere afgrænsede områder foretage en samlet undersøgelse af de befolkningsmæssige og erhvervsmæssige forhold, samarbejdet mellem kommunerne og behovet for et udvidet samar -

bejde, og på grundlag heraf skal kommissionen udarbejde foreløbige forslag til afgrænsning af de nye amtskommuner samt regulering af grænserne omkring de byer, hvor kommunegrænser adskiller et samlet bysamfund eller dettes udviklingsområde.

Det foreløbige forslag skal derefter forelægges de pågældende kommunalbestyrelser, idet kommunalbestyrelserne samtidig opfordres til ved forhandling at nå til enighed om den nærmere udformning af forslaget og vilkårene. Kommunalreformkommissionen skal i fornødent omfang bistå kommunalbestyrelserne under disse forhandlinger, idet der i det hele lægges vægt på, at kommunalreformen i videst muligt omfang gennemføres med lokal tilslutning.

Såfremt der herigennem opnås enighed mellem alle parter om forslag til etablering af nye amtskommuner og grænseregulering omkring de nævnte byer, indstiller kommissionen over for indenrigsministeren, at forslaget gennemføres. Er det derimod ikke muligt at tilvejebringe sådan enighed, skal kommissionen på grundlag af det materiale, der er fremskaffet, og de synspunkter, der er anført, udarbejde endeligt forslag til nye amtskommuner og grænseregulering omkring de pågældende byer.

Indenrigsministeren skal efter lovforslaget være bemyndiget til at gennemføre de af kommunalreformkommissionen indstillede forslag. Kan ministeren ikke tiltræde forslaget, skal sagen tilbagesendes til fornyet behandling i kommissionen.

Forslaget tilsigter, at kommunalreformen, for så vidt angår etableringen af de nye amtskommuner og grænsereguleringer omkring bysamfundene, skal være gennemført i sin helhed pr. 1. april 1970. Der er dog efter forslaget intet til hinder for, at nye amtskommuner etableres før den 1. april 1970, såfremt der lokalt måtte være ønske herom. Det er ikke udelukket, at der visse steder i landet vil være et ønske om en forlods gennemførelse af reformen, når selve principperne og tidsfristen for den samlede reform er lagt fast. Det vil dog være en forudsætning for etablering af nye amtskommuner før den 1. april 1970, at der - forinden eller samtidig - sker en regulering af købstædernes grænser inden for det pågældende område.

For så vidt angår sammenlægning af sognekommuner forudsætter forslaget som nævnt, at frivillighedsprincippet indtil videre lægges til grund, d.v.s. at sådan sammenlægning kræver tilslutning fra samtlige sogneråd, ligesom amtsrådets godkendelse skal foreligge. Kommunalreformkommissionen og vedkommende amtsråd skal i fornødent omfang yde kommunerne bistand under deres forhandlinger, ligesom kommunalreformkommissionen efter forslaget skal overtage de beføjelser, der efter de gældende regler i landkommunalloven er tillagt indlemmelsesnævnet.

I forslagets *afsnit III* er optaget bestemmelser vedrørende de vilkår, der i de konkrete tilfælde skal gælde i forbindelse med de nye amtskommuners etablering og grænsereguleringen omkring byerne. I disse vilkår træffes der nærmere bestemmelse om ordningen af de kommunale forhold, der berøres af omlægningen, herunder om skatteligningen, den økonomiske afregning samt eventuelt om udredelse af erstatning, om nyvalg til kommunalbestyrelsen og dennes medlemsantal samt i det hele om sådanne kommunale anliggender, som det må anses for nødvendigt eller hensigtsmæssigt at sikre tilrettelagt, inden ændringen i den kommunale inddeling gennemføres. I bemærkningerne til de enkelte bestemmelser vil disse problemer blive nærmere kommenteret, men det kan her anføres, at det bør være udgangspunktet for fastsættelsen af disse vilkår, at forskellighederne i de nuværende kommuners struktur og økonomi kun i undtagelsestilfælde bør medføre overgangsregler, som resulterer i en forskelsbehandling af enkelte områder i de nydannede kommuner, og erstatningsudredelser kommunerne imellem bør begrænses til de tilfælde, hvor den nye kommuneinddeling medfører en afgørende forringelse af en kommunes økonomi, og hvor ganske særlige omstændigheder foreligger.

Med hensyn til de nye amtskommuners opgaver bygger forslaget på den forudsætning, at de nye amtskommuner i første omgang alene skal overtage de opgaver, som de nuværende amtskommuner ifølge lovgivningen administrerer, eventuelt i et fællesskab med købstæderne, samt de tilsvarende købstadkommunale opgaver. Herudover vil der i vilkårene kunne træffes bestemmelse om, at de nye amtskommuner skal overtage sådanne opgaver, som amtskommunerne rent faktisk tager sig af - og tilsvarende købstadopgaver - medens spørgsmålet om en eventuel udbygning af amtskommunernes virksomhed må overlades til en kommende lovgivning og de nye amtsråds beslutning.

Bemærkninger til de enkelte paragraffer.

Til § 1.

De i denne paragraf indeholdte principper er nærmere uddybet i §§ 2-4, hvorfor der henvises til bemærkningerne til disse paragraffer.

Til § 2.

Efter forslaget skal de nye amtskommuner i princippet dække et område, der svarer til de nuværende amter, og kommer således til at omfatte ikke blot sognekommunerne og kommuner med »Marstal-status«, men også købstadkommuner samt flækker. Tre amter er i dag opdelt i hver to amtsrådskredse - nemlig Københavns, Odense og Aabenraa-Sønderborg amter - men bortset fra Københavns amt, jfr. § 25, foreslås det, at disse amter kun skal udgøre én amtskommune.

Den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling er i vidt omfang foregået på tværs af de nuværende amtsgrænser, og en regulering af amtskommunernes grænser er afgørende nødvendig. I visse tilfælde vil en sådan regulering være påkrævet, alene fordi der efter principperne i § 3 og § 4 bør finde en sammenlægning sted af kommuner hørende til forskellige amter; i andre tilfælde taler også hensynet til en fornuftig tilrettelæggelse af de amtskommunale opgaver for en grænseregulering. Der er grund til at tro, at behovet for en regulering af amtskommunegrænserne vil vokse, hvis de nye amtskommuner i fremtiden i højere grad skal løse lokale fællesopgaver.

En regulering af amtskommunernes grænser vil i ganske særlige tilfælde kunne tænkes at blive af så omfattende karakter, at konsekvensen må være, at en amtskommune helt nedlægges. Dette er der åbnet mulighed for i *stk. 3,* der ligeledes giver adgang til i ganske særlige tilfælde at sammenlægge to eller flere amter til én amtskommune.

Til § 3.

Bestemmelsen fastslår, at den kommunale inddeling omkring byerne skal tilrettelægges således, at et samhørende bysamfund normalt kommer til at ligge i samme kommune. Det kan i praksis undertiden være vanskeligt at afgøre, hvorvidt en bymæssig bebyggelse i en anden kommune må anses for en samhørende del af bysamfundet eller skal betragtes som en selvstændig bymæssig bebyggelse. Vanskelighederne viser sig navnlig i tilfælde, hvor den bymæssige bebyggelse ikke er sammenvokset med moderbyen, men ligger adskilt fra denne, f.eks. ved skov eller vand. Der er derfor i *stk. 1* søgt angivet, hvilke kriterier der skal lægges til grund for afgørelsen af, om der i konkrete tvivlstilfælde er tale om samhørende bysamfund.

Ved formuleringen af bestemmelserne i stk. 1 om, at et samlet bysamfund normalt bør udgøre én kommune, har det været tanken at fremhæve, at dette princip som den altovervejende hovedregel bør lægges til grund for den fremtidige kommuneinddeling, men der er samtidig åbnet mulighed for at fravige princippet, hvor ganske særlige omstændigheder taler derfor. For enkelte, fuldt udbyggede eller så godt som udbyggede forstadskommuner har hensynet til den fremtidige udvikling af bysamfundet ikke samme vægt, hvis der på anden måde kan sikres moderbyen en tilfredsstillende udvikling inden for kommunens område. I sådanne tilfælde vil kommunalreformkommissionen og indenrigsministeren kunne fravige princippet om, at et samlet bysamfund kun bør udgøre én kommune.

Det må i øvrigt være magtpåliggende at undgå, at en del byer igen om nogle år vil komme i den situation, at de administrativt er opdelt i flere kommuner, og det er derfor *i stk. 2* foreslået, at der bør tillægges de enkelte bykommuner sådanne arealer, at der sikres byen mulighed for en hensigtsmæssig byudvikling inden for kommunens grænser. Kravet herom kan ikke altid siges at være opfyldt, blot fordi der inden for en bykommune findes betydelige, ubebyggede arealer, som i givet fald vil kunne inddrages til bebyggelse. Det afgørende må være, i hvilken retning udviklingen rent faktisk går, eller i hvilken retning det ud fra byplanmæssige synspunkter må være rigtigt at lede udviklingen.

Medens det for så vidt angår sammenlægning af mindre kommuner i henhold til § 4 er opstillet som hovedregel, at der skal finde totalsammenlægning sted, og at deling af kommuner kun kan ske, hvor særlige forhold gør sig gældende, har man ikke ment det rigtigt i tilfælde af grænseregulering omkring byerne at foreslå en tilsvarende forhåndsformodning for totalsammenlægning. Hvor det ikke af hensyn til bysamfundets udvikling er nødvendigt at gennemføre en totalsammenlægning, må den resterende del af sognekommunen have mulighed for at blive sammenlagt med andre sognekommuner, og en deling af en omegnskommune vil undertiden være ønskelig for at sikre en rationel kommuneinddeling i oplandet, jfr. herved bemærkningerne til § 7.

Til § 4.

Bestemmelserne i denne paragraf om kommunernes størrelse, afgrænsning m.v. finder anvendelse ikke alene på sognekommuner, men også på de købstadkommuner, flækkekommuner m.v., der for at opnå en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af de kommunale opgaver har et tilsvarende behov for en sammenlægning med andre kommuner.

Det primære indhold i kommunalforvaltningen er fællesskabet om løsningen af de lokale offentlige opgaver, og den kommunale inddeling må derfor, jfr. *stk. 1,* tilrettelægges således, at den afgiver et hensigtsmæssigt grundlag for disse opgavers løsning.

Lovforslaget angiver ikke nogen bestemt mindstestørrelse for kommunerne, da forholdene vil variere meget fra område til område. I de foreliggende amtsundersøgelser med tilhørende skitser til ny kommuneinddeling, der er udarbejdet landet over, er det på basis af en samlet vurdering af de typiske primærkommunale opgaver tilstræbt, at kommunerne normalt får en befolkning på mindst 5-6.000 indbyggere. Der er intet til hinder for, at der etableres større kommuner, hvor forholdene taler derfor. Dette vil ofte blive resultatet i områder, hvor der findes en vis bymæssig bebyggelse, som er det naturlige centrum for en større befolkningskreds, medens det omvendt i tyndt befolkede egne med ringe bymæssig bebyggelse efter omstændighederne kan blive vanskeligt at nå op på det ønskede befolkningsgrundlag. Man må dog her være opmærksom på, at der i sådanne områder antagelig må forventes en befolkningsnedgang, og kommuner, hvor befolkningstallet kan forventes at blive mindre end 3-4.000 indbyggere, bør høre til de absolutte undtagelser.

Ved afgrænsningen af de enkelte kommuners område bør der lægges vægt på de naturlige geografiske grænser, den befolknings- og erhvervsmæssige kontakt mellem de enkelte områder, det allerede etablerede samarbejde mellem kommunerne eller dele af kommuner, den forventede befolkningsmæssige udvikling, de trafikale forbindelseslinier m.v. Det er i det hele vigtigt, at der inden for de nye kommuner kommer til at foreligge de fornødne betingelser for at skabe den fællesinteresse og indre samhørighed, som er selve grundlaget for kommunestyret.

I visse tilfælde vil en hensyntagen til disse forhold føre til en deling af bestående sognekommuner, således at de enkelte dele sammenlægges med forskellige nabokommuner. Da der imidlertid inden for de bestående kommuner i reglen består et fællesskab, som det må være af interesse at bevare, er det i *stk. 2* foreslået, at deling af en kommune kun skal finde sted, hvor særlige forhold foreligger. Som eksempel på tilfælde, hvor en deling vil kunne komme på tale, kan nævnes, at en del af en sognekommune er adskilt fra den øvrige del af kommunen ved en skovstrækning, eller at en del af en kommune føler sig knyttet til et bysamfund — uden dog at udgøre en del af byen, jfr. § 3 - medens den øvrige del af kommunen har kontakter til anden side. Til vejledning ved afgørelsen af spørgsmålet om deling af en kommune fremfor totalsammenlægning vil det ofte være naturligt at søge orientering om befolkningens ønsker.

Til §§ 5-6.

Kommunalreformkommissionen, der nedsættes til støtte for indenrigsministerens behandling af inddelingsproblemerne, skal udarbejde forslag til etablering og afgrænsning af de nye amtskommuner og revision af den kommunale inddeling omkring byerne samt i øvrigt bistå kommunerne under deres forhandlinger om kommunesammenlægning.

På grund af den landsinteresse, der knytter sig til gennemførelsen af en kommunalreform, er det foreslået, at 4 af de 11 medlemmer af kommunalreformkommissionen skal udpeges af folketinget. Dette er i overensstemmelse med en af et flertal inden for kommunallovskommissionen afgivet indstilling; fra repræsentanter for de i kommunallovskommissionen repræsenterede politiske partier er der givet udtryk for betænkeligheder ved at inddrage folketingets medlemmer i dette arbejde, og der er taget visse forbehold over for den foreslåede folketingsrepræsentation.

For så vidt angår de kommunale organisationers repræsentation i kommunalreformkommissionen, tilsigter forslaget at skabe en rimelig balance mellem de købstadkommunale og landkommunale repræsentanter. Den danske Købstadforening skal efter forslaget have adgang til at indstille to medlemmer af kommissionen, medens de øvrige tre kommunale organisationer skal have hver en repræsentant. Amtsrådsforeningen har forbeholdt sig at rejse spørgsmål om en eventuel udvidelse af foreningens repræsentation.

Til § 7.

Det forudsættes, at kommissionen tager større områder op til samlet undersøgelse med henblik på den amtskommunale inddeling, og at der i forbindelse hermed foretages en undersøgelse af de enkelte byers inddelingsproblemer. For så vidt angår afgrænsningen af amtskommunerne vil undersøgelsen i enkelte tilfælde måske kunne begrænses til visse grænseproblemer.

Vedrørende afgrænsningen af amtskommunerne foreligger der ikke på forhånd et samlet materiale, der vil kunne lægges til grund ved forslagenes udarbejdelse. Vel er der i en del af de foreliggende amtsundersøgelser vedrørende den sognekommunale inddeling peget på visse grænseproblemer, men det drejer sig da udelukkende om tilfælde, hvor det vil være nødvendigt at foretage en sammenlægning af sognekommuner på tværs af amtsgrænserne, medens andre grænseproblemer ikke er behandlet. Kommissionen må derfor selv tilvejebringe det materiale, der er nødvendigt til forslagenes udarbejdelse.

For så vidt angår grænsereguleringen omkring byerne foreligger der i forvejen et vist materiale, som vil kunne lægges til grund, herunder navnlig de tidligere udarbejdede amtsundersøgelser samt den af Den danske Købstadforening i 1965 udarbejdede undersøgelse »Købstadkommunernes fremtidige grænser«.

Medens sidstnævnte materiale omfatter samtlige købstæder, er dette ikke tilfældet, for så vidt angår amtsundersøgelserne; visse af amtsundersøgelserne har holdt den kommunale inddeling omkring de største købstadbyer uden for skitseforslaget, men selv hvor der er skitseret en grænseregulering omkring købstæderne, er der i reglen kun tale om en grov angivelse af mulige ændringer, hvis nærmere fastsættelse må bero på yderligere undersøgelser.

De foreløbige forslag til afgrænsning af de nye amtskommuner samt regulering af byernes grænser skal udarbejdes på grundlag af de i §§ 2 og 3 fastsatte principper. Dog vil der i enkelte tilfælde være at tage hensyn også til principperne *i* § *4* for kommunernes normale mindstestørrelse m.v. Dette gælder først og fremmest i tilfælde, hvor der skal ske en grænseregulering omkring en by, og hvor en anvendelse af principperne i § 3 ikke vil bringe en kommune op på den størrelse, som efter § 4 bør tilstræbes. I sådanne tilfælde vil kommissionens forslag i henhold til *stk. 2* kunne omfatte en videregående sammenlægning, end § 3 isoleret betragtet fører til. Det samme gælder i tilfælde, hvor en grænseregulering efter principperne i § 3 ville afskære sognekommuner i det nærmeste opland fra at gennemføre en kommunesammenlægning, hvorved de når op på en hensigtsmæssig størrelse; i sådanne tilfælde vil det foreløbige forslag af hensyn til vedkommende sognekommuner også kunne angive en sammenlægning af disse kommuner med bykommunen.

Efter *stk. 3* skal der i tilfælde, hvor der foreslås en sammenlægning af en del af en sognekommune med en anden kommune, tillige tages stilling til, om den resterende del af kommunen - eventuelt foreløbig - vil kunne opretholdes som selvstændig kommune eller skal sammenlægges med en eller flere omliggende kommuner. Tilsvarende regler skal efter forslaget finde anvendelse i tilfælde, hvor det i forbindelse med en regulering af amtskommunegrænserne findes rimeligt at dele en sognekommune. Ved afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en del — eller de enkelte dele - af en kommune bør sammenlægges med andre kommuner, skal principperne i § 4 så vidt muligt tilgodeses. Dette indebærer ikke, at en sammenlægning altid skal gennemføres, såfremt kravene efter § 4 ikke er opfyldt. Har f.eks. den resterende del af en kommune en størrelse, der nogenlunde svarer til andre kommuner i området, og vil delingen ikke i nævneværdig grad influere på kommunens struktur, er der næppe grund til umiddelbart at søge den sammenlagt med en eller flere omliggende kommuner, såfremt der ikke lokalt måtte være tilslutning hertil. Men foreligger der et akut behov for en sådan sammenlægning, skal denne i givet fald kunne gennemføres, selv om de omliggende kommuner ikke måtte være enige heri.

Til § 8.

Det af kommunalreformkommissionen udarbejdede foreløbige forslag skal forelægges de direkte berørte kommunalbestyrelser til udtalelse. En kommunalbestyrelse, som ikke kan tiltræde kommissionens forslag, skal afgive en begrundet udtalelse om de ændringer, der ønskes foretaget. En sådan udtalelse kan være af betydning ikke alene for kommissionens videre arbejde med henblik på at tilvejebringe en forligsmæssig ordning, men også — såfremt forligsbestræbelserne strander - for udformningen af det endelige forslag, der skal forelægges indenrigsministeren.

Hvis et mindretal i en kommunalbestyrelse

ikke kan tiltræde flertallets indstilling, må mindretallet efter sædvanlig praksis være berettiget til at forlange, at en kort begrundelse for dets standpunkt følger kommunalbestyrelsens erklæring over sagen. I øvrigt vil mindretallet i kraft af principperne i § 11, stk. 2, have mulighed for at gøre sine synspunkter gældende over for kommissionen.

Det er i det hele meget vigtigt, at det endelige forslag bygger på en samlet vurdering af fremkomne kommentarer til det foreløbige forslag, og det er i lovforslaget forudsat, at alle, der kan have interesse i den endelige udformning af forslaget, har mulighed for at fremføre deres synspunkter over for kommunalreformkommissionen.

For at sikre, at der gives indenrigsministeren den fornødne tid til at behandle samtlige de fra kommunalreformkommissionen fremkomne forslag, således at kommunalreformen, for så vidt angår amtskommunernes og byernes forhold, vil kunne gennemføres senest den 1. april 1970, har det været nødvendigt at fastsætte, at kommissionens forslag skal være indenrigsministeren i hænde senest den 1. april 1969, jfr. *stk. 3.*

Til § 9.

1 stk. 1 bestemmes, at sammenlægning af eller grænseregulering mellem kommuner med henblik på tilvejebringelse af større og mere bærekraftige kommuner efter principperne i § 4 skal ske efter de gældende regler i landkommunalloven. I denne forbindelse henvises specielt til landkommunallovens § 52, hvorefter sammenlægning mellem to eller flere sognekommuner kan ske, når vedkommende amtsråd giver sit samtykke hertil, og når indenrigsministeren finder, at omstændighederne taler derfor. Endvidere henvises til bestemmelsen i landkommunallovens § 51, hvorefter en grænseregulering mellem sognekommuner forudsætter tilslutning fra amtsrådet og sognerådet i den eller de kommuner, med hvilke sammenlægning sker, ligesom grænseændringen skal være tiltrådt af flertallet af de kommunale vælgere i det område, der skifter kommunalt tilhørsforhold.

Frivillighedsprincippet i § 4 er dog fraveget i tilfælde, hvor der efter principperne i § 3 skal ske regulering af grænserne omkring et bysamfund, men hvor særlige forhold gør en omlægning af inddelingen efter § 4 påkrævet, jfr. herved § 7, stk. 2. Endvidere indeholder § 7, stk. 3, en fravigelse af frivillighedsprincippet i tilfælde, hvor en sognekommune skal deles som følge af grænseregulering omkring et bysamfund eller omlægning af de amtskommunale grænser. I sådanne tilfælde vil der kunne træffes bestemmelse om, at en del eller de enkelte dele af en kommune skal sammenlægges med omliggende kommuner; de omliggende kommuner - hvis forhold måske netop har begrundet, at en kommune må deles - kan altså i sådanne tilfælde ikke modsætte sig en kommunesammenlægning.

Til § 10.

I paragraffen er det foreslået, at kommunalreformkommissionen overtager de indlemmelsesnævnet i henhold til landkommunalloven tillagte beføjelser. Man kan næppe påregne, at der, medens arbejdet med kommunalreformen står på, vil komme sager af betydning for indlemmelsesnævnet, da problemerne i almindelighed må søges løst i større sammenhæng. Det kan dog ikke udelukkes, at der kan blive rejst grænseændringssager, som ønskes forlods behandlet efter reglerne i landkommunallovens afsnit III; derfor har man fundet det mest praktisk, at kommunalreformkommissionen overtager de beføjelser, der ved landkommunalloven er tillagt indlemmelsesnævnet.

Til § 13.

Indenrigsministeren er ifølge forslaget alene beføjet til at gennemføre ændringer i den kommunale inddeling i overensstemmelse med kommissionens indstillinger. Kan ministeren ikke tiltræde kommissionens forslag, tilbagesendes sagen til fornyet behandling i kommissionen. Kan der ikke opnås enighed mellem ministeren og kommissionen, giver nærværende lovforslag ikke anvisning på løsninger, og indenrigsministeren må da træffe bestemmelse om, hvorvidt spørgsmålet skal søges afgjort ved lov.

Til § 15.

Bestemmelsen indeholder en angivelse af de problemer, hvis løsning erfaringsmæssigt må fastlægges i de vilkår, der i hvert enkelt tilfælde skal gælde for en omlægning af den kommunale inddeling.

Selv om hovedretningslinierne for overgangen til de nye kommuner fastlægges i vilkårene, vil der være en række spørgsmål, hvis løsning ikke kan vilkårsbestemmes, men som nødvendigvis må afgøres, inden reformen træder i kraft. Dette gælder således de nye kommuners

første årsoverslag samt de foranstaltninger, der er nødvendige for tilrettelæggelsen af administrationen og — for amts- og købstadkommunernes vedkommende - overførslen af kommunale opgaver. Disse problemer forudsættes normalt løst gennem nedsættelse af særlige fællesudvalg, hvis sammensætning og kompetence i relation til kommunalbestyrelserne reguleres i vilkårene. Denne fremgangsmåde har været anvendt ved de hidtidige frivillige kommunesammenlægninger.

Det har i kommunallovskommissionen været overvejet, hvorvidt der for de nye amtskommuner, hvor overgangsproblemerne kan blive ret betydelige, inden reformens ikrafttræden skal vælges særlige amtsråd ved direkte valg, således at disse råd får kompetencen til at løse overgangsproblemerne. Kommissionen har imidlertid ikke ment at burde stille forslag herom, da det må påregnes, at overgangsproblemerne også for amtskommunerne almindeligvis vil kunne løses gennem nedsættelse af fællesudvalg. Hvor denne fremgangsmåde ikke skønnes egnet, vil der i vilkårene kunne træffes bestemmelse om, at der ved direkte valg skal vælges et særligt amtsråd til løsning af disse problemer. Lovbestemmelser herom er derfor ikke skønnet nødvendige.

Til § 16.

Ved bestemmelsens formulering er det tilsigtet at fastslå, at særlige skatteovergangsregler bør være undtagelsen. I de gældende lovregler - jfr. landkommunallovens § 36, stk. 1, sidste punktum, og § 43 — er der mere generelt tillagt indlemmelsesnævnet og indenrigsministeren beføjelse til at fastsætte sådanne overgangsregler. Forslagets § 16 afviger fra disse bestemmelser ved kravet om, at overgangsbestemmelser kun kan fastsættes i ganske særlige tilfælde, hvor der foreligger enten væsentlige afvigelser i den hidtidige beskatningsform, eller hvor kommunerne har væsentlig forskellig økonomisk stilling. Det er endvidere foreslået, at overgangsregler for beskatningen højst kan fastsættes for en 4-års periode. Der er også her tale om en stramning i forhold til gældende lovgivning og praksis, hvor perioden kan udstrækkes op til 15 år, jfr. bl.a. landkommunallovens § 43. Den foreslåede begrænsning i åremålet anses for rimelig i betragtning af den udjævning, der i de senere år er sket mellem beskatningsformerne og beskatningsniveauet i de forskellige kommuner. Ved en relativ kort periode for en eventuel særbeskatning opnås, at de nye kommuner hurtigt kommer til at virke som en økonomisk enhed, hvilket er af betydning for skabelsen af en fællesskabsfølelse inden for de nye kommuner, ligesom de administrative ulemper, der er forbundet med sådanne særordninger, begrænses.

Til § 17.

Erstatningsudredelse i forbindelse med ændring af kommuneinddelingen er betinget af, at der sker en afgørende forringelse af en kommunes økonomi, og der i øvrigt foreligger ganske særlige omstændigheder. Erstatningen skal udredes af den eller de kommuner, som opnår fordele ved ændringen i kommuneinddelingen, og ved fastsættelsen af erstatningsbeløbene og betalingsvilkårene må der tages ligeligt hensyn til ulemperne for den tablidende og fordele for den erstatningsforpligtede.

Til § 18.

Bestemmelsen svarer reelt til reglen i landkommunallovens § 45.

Til § 19.

Bestemmelsen svarer til den gældende bestemmelse i landkommunallovens § 36, stk. 1, sidste punktum. I praksis har det i vidt omfang været nødvendigt i vilkårsfastsættelsen at foretage mindre afvigelser fra gældende love og bestemmelser, uden at dette på nogen måde har givet anledning til ulemper.

Til § 20.

I stedet for en detailleret opregning af samtlige de opgaver og udgifter, der — som en konsekvens af købstadkommunernes inddragelse i amtskommunen — skal overtages af de nye amtskommuner, er der i *stk. 1* foreslået en generel bestemmelse, hvorefter de nye amtskommuner - uanset bestemmelserne i særlovgivningen - overtager samtlige de opgaver og udgifter, der påhviler de nuværende amtskommuner, samt de lovpligtige fællesopgaver og -udgifter for amtskommuner og købstæder. Når samtlige nye amtskommuner er etableret pr. 1. april 1970, forudsættes særlovgivningens bestemmelser tilpasset den nye kommunestruktur.

I vilkårene for etablering af de nye amtskommuner kan der i øvrigt træffes nærmere bestemmelse om overførsel af de opgaver og udgifter, som rent faktisk har været varetaget af de hidtidige amtskommuner samt tilsvarende opgaver og udgifter fra købstadkommunerne.

Det må herefter være overladt til de nye amtsråd at bestemme, hvilke yderligere opgaver de vil tage sig af.

Da man ikke kan udelukke muligheden af, at der efterfølgende vil kunne opstå tvivl med hensyn til hvilke opgaver og udgifter, der kan anses for overtaget af de nye amtskommuner, er der i *stk. 3* indsat en bestemmelse om, at afgørelsen af sådanne tvivlsspørgsmål træffes af indenrigsministeren.

Til § 21.

I forbindelse med en omlægning af den kommunale inddeling må der forventes en del situationer, hvor det vil være rimeligt at ændre eller ophæve aftaler om kommunale fællesskaber. Der er i forslaget givet indenrigsministeren en almindelig bemyndigelse til at ophæve bestående fællesskaber, således at de nye kommuner i videst muligt omfang allerede fra starten kan komme til at virke som en enhed. Der kan i denne forbindelse henvises til landkommunallovens § 13, der giver amtsrådet mulighed for på den ene parts begæring at ophæve et fællesskab mellem sognekommuner, og amtsrådets afgørelse kan indankes for indenrigsministeren. For fællesskaber mellem flere købstæder eller mellem en købstad og en amtskommune har indenrigsministeren efter købstadkommunallovens § 22 en tilsvarende ophævelsesbeføjelse, der dog er begrænset til fællesskaber, der ikke grunder sig på frivillig overenskomst; sidstnævnte regel har således kun et meget begrænset anvendelsesområde.

Til § 22.

Da den kommunale inddeling er af betydning for kredit- og hypotekforeningernes samt brandforsikringens virkeområde, er det nødvendigt at tage stilling til, hvilke virkninger en omlægning af den kommunale inddeling vil få for disse institutioners virksomhed.

Efter de gældende love om kredit- og hypotekforeninger skal der ske en regulering af disse foreningers udlånsområder i tilfælde af indlemmelser i købstadkommuner. Disse bestemmelser er imidlertid ikke beregnet på ændringer i den kommunale inddeling i henhold til de i nærværende lovforslag indeholdte bestemmelser. I de hidtidige tilfælde, hvor en købstadkommune i forbindelse med sammenlægning med en eller flere sognekommuner er overgået til »Marstal-status«, er der af indenrigsministeren efter forhandling med boligministeren truffet bestemmelse om, at sammenlægningen indtil videre ikke medfører nogen ændringer i kredit- og hypotekforeningernes udlånsadgang. Denne linie er lagt til grund i den foreslåede § 22, idet det forudsættes, at hele spørgsmålet om en eventuel regulering af de omhandlede foreningers virkeområde tages op til behandling, når principperne for en ny kommuneinddeling er fastlagt.

Til § 23.

Når kommunalreformen i sin helhed — herunder en ny kommunal styrelseslov — er trådt i kraft og særlovgivningen tilpasset hertil, skulle der ikke længere være basis for kommunalretligt at opretholde sondringen mellem købstadkommuner og sognekommuner. Da der imidlertid til selve købstadnavnet er knyttet historiske traditioner, som normalt er opstået længe før og uafhængigt af den kommunale inddeling, og der ikke helt kan ses bort fra, at der til købstadnavnet er knyttet visse rent faktiske, prestigemæssige fordele, er det foreslået, at de nuværende købstæder fortsat kan benytte dette navn som historisk betegnelse for de pågældende bysamfund.

Til § 25.

Det er i denne paragraf fastslået, at de angivne principper for omlægning af kommuneinddelingen ikke finder anvendelse på hovedstadsområdet. Det skal derimod ikke være udelukket at foretage sådanne mindre grænseregulering mellem Københavns amtskommune og en tilstødende amtskommune, som ikke influerer på hovedstadsområdets særlige struktur.

Udkast til forslag til lov om kommunernes styrelse

KAPITEL I

Almindelige bestemmelser.

§ *1.*

De i denne lov indeholdte bestemmelser finder anvendelse på amtskommuner og på samtlige øvrige kommuner (primærkommuner) med undtagelse af Københavns kommune.

Stk. 2. Lovens bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet særlig er hjemlet i lovgivningen.

§ *2.*

Kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i den kommunale valglov.

Stk. 2. De nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en af kommunalbestyrelsen vedtaget og af indenrigsministeren stadfæstet styrelsesvedtægt, der skal være tilgængelig for kommunens beboere.

Stk. 3 Kommunalbestyrelsen vedtager selv sin forretningsorden.

§ *3.*

Kommunalbestyrelsen i amtskommuner benævnes amtsrådet, hvis formand betegnes amtsborgmester. For primærkommunerne fastsættes kommunalbestyrelsens benævnelse i styrelsesvedtægten; kommunalbestyrelsens formand betegnes borgmester.

§ *4.*

Ændring af en kommunes navn kan kun ske med indenrigsministerens samtykke.

KAPITEL II

Kommunalbestyrelsen.

§ *5.*

Kommunalbestyrelsens medlemstal fastsættes i styrelsesvedtægten. Medlemstallet skal være ulige og i amtskommuner mindst 13 og højst 25, i primærkommuner mindst 5 og højst 25.

§ *6.*

Den nyvalgte kommunalbestyrelse afholder et konstituerende møde, umiddelbart før dens funktionsperiode begynder. Indvarsling af medlemmerne til mødet påhviler det medlem, der i længst åremål har været medlem af kommunalbestyrelsen, eller hvis flere har været medlem i lige lang tid, det medlem, der er ældst af år.

Stk. 2. På det konstituerende møde vælger kommunalbestyrelsen sin formand blandt sine medlemmer. Valget har gyldighed for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Ledelsen af valget påhviler det medlem, der har indvarslet til mødet.

Stk. 3. Til gyldigt valg af formand kræves ved første afstemning absolut stemmeflertal af kommunalbestyrelsens tilstedeværende medlemmer. Opnås sådant flertal ikke, foretages ny afstemning. Opnår en kandidat absolut flertal ved anden afstemning, eller afgives der ved denne kun stemmer på én kandidat, er den pågældende valgt. Bringer anden afstemning heller ikke nogen afgørelse, foretages bundet valg mellem de to, der ved anden afstemning har fået flest stemmer, således at det ved stemmelighed afgøres ved lodtrækning, på hvilke to der ved det bund-

ne valg (tredje afstemning) skal stemmes. Står stemmerne lige ved tredje afstemning, træffes afgørelsen ved lodtrækning.

Stk. 4. Amtsrådets formand kan ikke samtidig være formand for kommunalbestyrelsen i en primærkommune.

Stk. 5. Så snart valget af formand har fundet sted, vælger kommunalbestyrelsen blandt sine medlemmer en næstformand til at fungere i formandens forfald. Valget ledes af den nyvalgte formand eller i hans forfald af det medlem, der har ledet formandsvalget, og foregår i øvrigt efter samme regler som dette.

Stk. 6. Det kan i styrelsesvedtægten bestemmes, at kommunalbestyrelsen blandt sine medlemmer vælger en første og en anden næstformand til i den nævnte rækkefølge at fungere i formandens forfald. Valget ledes som angivet i stk. 5 og foretages under ét efter forholdstalsvalgmåden, jfr. § 24, stk. 2.

§ *7.*

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen er pligtig at modtage valg til formand eller næstformand.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan efter begæring fra formanden eller næstformanden fritage den pågældende for hvervet for resten af hans funktionstid. Såvel i dette tilfælde, som når den pågældende afgår ved døden eller udtræder af kommunalbestyrelsen, foretages nyt valg efter reglerne *i % 6* for resten af kommunalbestyrelsens funktionstid.

§ *8.*

I begyndelsen af hvert regnskabsår træffer kommunalbestyrelsen i primærkommuner beslutning om, når og hvor ordentlige møder afholdes, og der udstedes bekendtgørelse herom for kommunens beboere på den i kommunen sædvanligt benyttede måde. Ordentligt møde afholdes som regel mindst en gang om måneden, medens overordentlige møder afholdes, når borgmesteren finder det fornødent, eller mindst en tredjedel af medlemmerne forlanger det. Borgmesteren fastsætter tid og sted for de overordentlige møders afholdelse, og møderne bekendtgøres så vidt muligt forud for kommunens beboere.

Stk. 2. Borgmesteren foranlediger, at der forinden møderne i videst muligt omfang gives medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling, og sørger så vidt muligt for, at sagerne tillige med de til disses bedømmelse tilvejebragte oplysninger fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden mødet.

§ *9.*

Amtsrådet forsamles som regel mindst 8 gange årligt, og i øvrigt når amtsborgmesteren eller en tredjedel af medlemmerne forlanger det. Møderne bekendtgøres så vidt muligt forud i stedlige dagblade efter amtsrådets nærmere bestemmelse.

Stk. 2. Amtsborgmesteren foranlediger, at der forinden møderne i videst muligt omfang gives medlemmerne og amtmanden underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling.

Stk. 3. Amtmanden deltager uden stemmeret i amtsrådets forhandlinger.

Stk. 4. Det påhviler amtmanden efter amtsrådets anmodning at yde bistand ved løsningen af opgaver af fælles kommunal interesse i amtsrådskredsen.

§ ***10.***

Kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Kommunalbestyrelsen vedtager dog behandling for lukkede døre, når det efter sagens beskaffenhed er nødvendigt, eller kommunalbestyrelsen finder det ønskeligt. Forhandlingen herom foregår for lukkede døre, hvis dette bestemmes af formanden eller vedtages af kommunalbestyrelsen. Sager, der behandles for lukkede døre, foretages så vidt muligt sidst.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan tillade, at personer, der er ansat i kommunens tjeneste, overværer kommunalbestyrelsens lukkede møder eller behandlingen af enkelte sager for lukkede døre. Kommunalbestyrelsen kan endvidere i forbindelse med en sags behandling på et lukket møde tilkalde andre personer, når det skønnes ønskeligt af hensyn til sagens oplysning.

§ *11.*

Kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede.

Stk. 2. Beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særlig er bestemt.

Stk. 3. Ved flertalsvalg er den kandidat valgt, der opnår flertal af de afgivne stemmer. Opnås sådant flertal ikke ved første afstemning, foretages ny afstemning. Opnår en kandidat ej heller ved denne afstemning flertal af de afgivne stemmer, foretages bundet valg mellem de to,

der ved anden afstemning har fået flest stemmer, således at det ved stemmelighed afgøres ved lodtrækning, på hvilke to der ved det bundne valg (tredje afstemning) skal stemmes. Står stemmerne lige ved tredje afstemning, træffes afgørelsen ved lodtrækning.

Stk. 4. Ved ansættelse i kommunens tjeneste foretages valget mellem flere ansøgere på den i stk. 3 angivne måde.

§ *12.*

Sagernes vedtagelse kræver kun én behandling i kommunalbestyrelsen, for så vidt andet ikke særlig er bestemt.

Kommunalbestyrelsens beslutninger indføres i en forhandlingsprotokol, der efter hvert møde underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Ethvert af disse medlemmer er berettiget til at forlange sin afvigende mening kort tilført forhandlingsprotokollen og til ved sager, der skal fremsendes til anden myndighed, at kræve, at denne samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem er berettiget til ved sagens fremsendelse at ledsage denne med en kort begrundelse for sit standpunkt.

§ *14.*

Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, at et medlem, der på grund af personlig interesse i en sag er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning, skal *vige* sit sæde.

Stk. 2. Det påhviler ethvert medlem at gøre kommunalbestyrelsen opmærksom på forhold, der kan rejse tvivl om hans habilitet.

§ *15.*

Når et medlem er forhindret i at deltage i det konstituerende møde, jfr. § 6, eller i øvrigt i mindst 1 måned på grund af sygdom eller udførelse af et offentligt hverv vil være forhindret i at varetage sit hverv som medlem af kommunalbestyrelsen, er de på den pågældende kandidatliste valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer berettiget til at kræve stedfortræderen indkaldt til midlertidigt at tage sæde i kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Indkaldes i henhold til stk. 1 stedfortræderen for kommunalbestyrelsens formand eller næstformand, træffer kommunalbestyrelsen samtidig beslutning om, hvem der under fraværet skal varetage den udtrædendes funktioner som henholdsvis formand eller næstformand.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræden er til stede.

§ *16.*

For deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og de af denne blandt dens medlemmer nedsatte udvalg ydes samtlige medlemmer diæter, såfremt møderne afholdes i tiden mellem kl. 7 og 18. Diæter ydes endvidere til medlemmer, der mister deres arbejdsfortjeneste ved deltagelse i møder uden for det nævnte tidsrum.

Stk. 2. Efter samme regler som i stk. 1 kan diæter med tilsynsmyndighedens samtykke ydes for andre kommunale hverv, som nogen udfører efter valg af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere.

Stk. 3. Er der tillagt nogen særligt honorar for bestridelse af et kommunalt hverv, kan der dog ikke ydes den pågældende diæter for møder m.v. i forbindelse med hvervets varetagelse.

Stk. 4. Diætbeløbets størrelse fastsættes ved en af indenrigsministeren udstedt bekendtgørelse til et bestemt beløb pr. dag, dog at der for dage, hvor varetagelsen af hvervet beslaglægger mere end 4 timer inden for det tidsrum, hvori den pågældende oppebærer diæter, ydes det dobbelte beløb.

Stk. 5. Når ganske særlige hensyn taler derfor, kan kommunalbestyrelsen med tilsynsmyndighedens samtykke tillægge formanden for et af kommunalbestyrelsen nedsat udvalg et årligt honorar.

Stk. 6. For rejser i forbindelse med varetagelse af kommunale hverv kan der af kommunalbestyrelsen tilstås befordringsgodtgørelse samt godtgørelse for fraværelse fra hjemstedet. Kommunalbestyrelsen i primærkomuner kan dog kun i særlige tilfælde tilstå sådan godtgørelse for rejser inden for kommunens grænser.

Udvalg m.v.

§ *17.*

Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt stående udvalg, hvis samsammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 2. Endvidere vælger kommunalbestyrelsen medlemmer af de ved lov eller andre bestemmelser anordnede udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori kommunalbestyrelsen eller kommunen skal være repræsenteret.

Stk. 3. Valg af medlemmer til de i stk. 1 og 2 nævnte udvalg m.v. finder sted umiddelbart efter valg af kommunalbestyrelsens formand og næstformand (næstformænd). Valgene har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Stk. 4. løvrigt kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan pålægge et eller flere af sine medlemmer at udføre særlige kommunale hverv. Sådanne hverv kan også tildeles andre af kommunens beboere, som er villige dertil.

§ *18.*

Økonomiudvalget består af kommunalbestyrelsens formand, der er formand for udvalget, samt 2 eller 4 medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Økonomiudvalget forestår i overensstemmelse med de i styrelsesvedtægten fastsatte bestemmelser kommunens kasse- og regnskabsvæsen og har indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder. Udvalgets erklæring indhentes over enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

§ *19.*

Medlemmerne af de stående udvalg vælges af kommunalbestyrelsens midte, jfr. dog stk. 3.

Stk. 2 Kommunalbestyrelsen i primærkommuner nedsætter et udvalg, det sociale udvalg, til forvaltning af sociale anliggender i kommunen, herunder administrationen af sager, der efter den sociale lovgivning er henlagt til udvalget.

Stk. 3. I kommuner, hvor kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse, nedsættes et havneudvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af havnens anliggender. I styrelsesvedtægten kan det bestemmes, at enkelte dertil villige personer uden for kommunalbestyrelsens midte undtagelsesvis af denne kan vælges til medlemmer af havneudvalget. Flertallet af pladserne i udvalget skal dog altid beklædes af medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Stk. 4. Ud over de i stk. 2-3 nævnte stående udvalg kan der i primærkommuner nedsættes følgende stående udvalg:

Udvalg for tekniske anliggender,
udvalg for faste ejendomme og
udvalg for kulturelle anliggender.

Stk. 5. I stedet for udvalget for tekniske anliggender kan der nedsættes et udvalg for kommunens driftsvirksomheder og et udvalg for gader, veje og kloaker. Endvidere kan skolevæsenets økonomiske administration henlægges til et særligt skoleudvalg. Hvor særlige forhold taler derfor, kan der nedsættes andre stående udvalg.

Stk. 6. Det kan i styrelsesvedtægten uanset §§ 24 og 27 bestemmes, at mindst et af økonomiudvalgets medlemmer skal indvælges i hvert af de stående udvalg.

§ *20.*

Udvalgene vælger selv deres formand, jfr. dog § 18, stk. 1.

Stk. 2. Udvalgene udøver deres virksomhed i møder. De er beslutningsdygtige, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Alle beslutninger tages ved stemmeflerhed.

Stk. 3. Udvalgene fastsætter selv deres forretningsorden. For hvert udvalg vil der være at føre en af kommunalbestyrelsens formand autoriseret protokol, hvori udvalgets beslutninger indføres.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsens formand har ret til at overvære forhandlingerne i udvalg, selv om han ikke er medlem. Han underrettes om tidspunktet for udvalgsmøderne og modtager den dagsorden, der eventuelt udsendes til medlemmerne.

Stk. 5. Amtmanden har ret til at overvære

forhandlingerne i amtsrådets økonomiudvalg og i amtsrådets stående udvalg. Han underrettes om tidspunktet for møderne og modtager den dagsorden, der eventuelt udsendes til medlemmerne.

§ *21.*

Udvalgene har inden for de rammer, der angives i det vedtagne årsoverslag, i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelse og de af denne udstedte reglementer m.v., bestyrelsen af de dem underlagte anliggender. De påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides og foretager gennem økonomiudvalget indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger derudover anses for ønskelige eller fornødne.

Stk. 2. Udvalgene er efter begæring af økonomiudvalget pligtige til inden for en af økonomiudvalget fastsat frist at indsende bidrag til årsoverslaget for det kommende regnskabsår, for så vidt angår udvalgets bestyrelsesområde.

§ *22.*

Et medlem af kommunalbestyrelsen kan for denne indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og udvalgene er pligtige at meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, den måtte forlange. Udvalgene er - med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen - i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

§ *23.*

Ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en af udvalget truffet beslutning ved på mødet til forhandlingsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget.

§ 24.

Kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende foretages som forholdstalsvalg.

Stk. 2. Forholdstalsvalg i henhold til denne lov foretages på grundlag af d'Hondts metode efter følgende regler: Kommunalbestyrelsens medlemmer deles i de grupper, hvori medlemmerne har anmeldt for formanden at ville stemme sammen ved det pågældende valg. Hver gruppes medlemstal opføres derefter på en særskilt liste, og hvert af tallene deles med 1, 2, 3 o.s.v. De herefter fremkomne kvotienter angiver da den rækkefølge, i hvilken de enkelte grupper kan vælge deres repræsentanter. Er to eller flere kvotienter lige store, afgøres rækkefølgen ved lodtrækning. Når det antal repræsentanter, der herefter tilkommer de enkelte grupper, er bestemt, skal grupperne straks meddele formanden, hvilke personer der udpeges til de dem tilfaldne pladser, hvorefter de pågældende er valgt. Giver en gruppe afkald på sin ret til at få en eller flere repræsentanter, fordeles de ledigblevne pladser mellem de andre grupper på den foran angivne måde.

Stk. 3. Ved valg til økonomiudvalg og stående udvalg lægges samme gruppedeling til grund ved fordeling af pladserne.

§ *25.*

Ved kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori kommunalbestyrelsens formand skal have sæde, regnes formandens plads som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, til hvilken formanden hører.

§ *26.*

Skal valg af medlemmer af udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende foretages blandt personer såvel inden for som uden for kommunalbestyrelsens midte, vil valget af samtlige de medlemmer, kommunalbestyrelsen skal vælge, være at foretage under ét. Grupperne vil i den rækkefølge, som mandaterne tilfalder dem, kunne udpege personer såvel inden for som uden for kommunalbestyrelsens midte, indtil den ene eller den anden art af pladserne er fuldt optaget.

§ *27.*

Har en gruppe ikke ved forholdstalsvalg i henhold til § 24 fået så mange pladser i de stående udvalg, som den ville have fået ved en fordeling under ét af samtlige pladser i disse udvalg, har gruppen ret til at få det manglende antal anvist ved overtagelse af pladser fra den eller de grupper, der ved den første fordeling har opnået for mange. Den gruppe, der har krav på yderligere udvalgspladser, kan kræve, at der ikke efter foranstående anvises den mere end én plads i hvert udvalg.

Stk. 2. Uoverensstemmelser mellem grupper, der skal afgive udvalgspladser efter foranstående bestemmelser, afgøres af kommunalbestyrelsen.

Stk. 3. Såfremt en gruppe ved anvendelsen af den i stk. 1 og 2 angivne fremgangsmåde berøves flertallet i et udvalg, har gruppen ret til at udpege et så stort antal overtallige medlemmer af vedkommende udvalg, som er nødvendigt for, at gruppen kan bevare flertal i dette.

§ 28.

Når et medlem i valgperiodens løb udtræder af et udvalg, en kommission, en bestyrelse eller lignende, hvori han er indvalgt af en bestemt gruppe inden for kommunalbestyrelsen, tilkommer det den samme gruppe at besætte den ledigblevne plads.

Stk. 2. Dersom et udvalgsmedlem på grund af sygdom eller udførelse af offentligt hverv i mindst 1 måned er forhindret i at varetage sit hverv, kan den gruppe, der har indvalgt ham, bestemme, at et andet medlem midlertidigt indtræder i udvalget.

§ *29.*

Intet medlem af et udvalg må mod betaling yde nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg, uden efter forudgået offentlig licitation eller, hvor forholdene særlig taler derfor, i henhold til kommunalbestyrelsens vedtagelse.

KAPITEL IV

Kommunalbestyrelsens formand.

§ *30.*

Formanden forbereder kommunalbestyrelsens møder og foranlediger medlemmerne indkaldt til disse. Han leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i forhandlingsprotokollen.

§ *31.*

Formanden drager omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger, derunder udfærdigelsen af de skrivelser, der skal udgå fra kommunalbestyrelsen. Han er berettiget til på kommunalbestyrelsens vegne at ekspedere almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Stk. 2. Formanden har den daglige ledelse af kommunens administration; han fordeler sagerne til de pågældende udvalg og udfærdiger om fornødent forskrifter for sagernes ekspedition. Han drager omsorg for, at sager, hvori kommunalbestyrelsens beslutning udkræves, forelægges denne med eventuelt indhentede erklæringer, jfr. § 18, stk. 2. Formanden har den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m.v.

Stk. 3. De nærmere regler om formandens forretninger optages i styrelsesvedtægten.

§ *32.*

Dokumenter vedrørende køb, salg og andre dispositioner over fast ejendom, optagelse af lån og afgivelse af garanti skal underskrives af kommunalbestyrelsens formand i forening med en dertil af kommunalbestyrelsen bemyndiget person. Samme regel gælder ved ophævelse af forbudspåtegninger og lignende, når det af påtegningen fremgår, at der kun kan disponeres over dokumentet med kommunalbestyrelsens samtykke.

Når kommunalbestyrelsens næstformand fungerer i formandens forfald, overtager han samtlige de formanden ved denne lov og kommunens styrelsesvedtægt pålagte opgaver.

§ *34.*

Der tillægges kommunalbestyrelsens formand et vederlag, hvis størrelse fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 2. Hvor forholdene taler derfor, kan kommunalbestyrelsen med tilsynsmyndighedens samtykke vedtage at yde næstformanden et vederlag for udførelse af de ham i henhold til § 33 påhvilende opgaver i et længere tidsrum på grund af formandens sygdom eller fravær af anden årsag. Dette vederlags størrelse fastsættes under hensyn til navnlig arbejdsbyrdens omfang og fraværets varighed.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 2 finder tilsvarende anvendelse, hvor et medlem i henhold til § 15, stk. 2, udpeges til at fungere som formand eller næstformand.

§ *35.*

I styrelsesvedtægten kan optages bestemmelser om ydelse af efterløn og pension til afgåede formænd.

Kommunens økonomiske forvaltning.

§36.

Kommunens regnskabsår løber fra den 1. april til den 31. marts.

§ 37.

Inden hvert års 1. februar udarbejder økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen et forslag til kommunens årsoverslag for det kommende regnskabsår.

Stk. 2. Forslaget skal affattes efter den af indenrigsministeren foreskrevne kontoplan for årsoverslag, jfr. § 54.

Stk. 3. Ved hver af forslagets poster skal der foruden det for det kommende regnskabsår foreslåede beløb findes opført dels det for det løbende regnskabsår bevilgede beløb, dels det i foregående regnskabsår indgåede eller afholdte beløb.

Stk. 4. Forslaget ledsages af oplysninger om forventede kassebevægelser i det kommende regnskabsår, foreliggende investeringsplaner, finansieringsoversigter og lignende til nærmere belysning af kommunens økonomi.

§ 38.

Økonomiudvalgets forslag til årsoverslag skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 3 ugers mellemrum.

Stk. 2. Ved 2. behandling, som foretages senest den 31. marts, undergives forslaget konto for konto kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning.

§ 39.

Det endeligt vedtagne årsoverslag skal være tilgængeligt for kommunens beboere.

§ 40.

Årsoverslaget afgiver i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning og overhovedet for næste års kommunale forvaltning. Kommunalbestyrelsen kan dog under ganske særlige omstændigheder i løbet af året med indenrigsministerens godkendelse træffe beslutning om en forhøjelse af opholdskommuneskatterne.

Stk. 2. Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er forudset i årsoverslaget, må, medmindre de er påbudt ved lov eller anden bindende forskrift, ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling i form af en tillægsbevilling til årsoverslaget eller en bevilling uden for årsoverslaget (kapitalbevilling).

Stk. 3. Enhver bevilling til at afholde udgifter uden for årsoverslaget skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes. Hvis finansieringen forudsætter tilsynsmyndighedens samtykke, skal dette indhentes, før foranstaltningen iværksættes.

§ 41.

Beslutning om optagelse af lån, påtagelse af garantiforpligtelser, pantsætning af kommunale aktiver, forbrug af fonds, og anvendelse af regnskabsoverskud træffes af kommunalbestyrelsen. Økonomiudvalget kan dog bemyndiges til at afgive garanti for lån som de i § 57, stk. 2, omhandlede inden for nærmere af kommunalbestyrelsen fastsatte betingelser og grænser.

§ 42.

Enhver kommune skal antage en af tilsynsmyndigheden godkendt sagkyndig revision.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Regulativet tilstilles den kommunale revision, som tillige skal underrettes om alle ændringer af og tilføjelser til regulativet, før de sættes i kraft.

§ 43.

Kommunens bogføring skal kunne give oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsoverslaget og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger.

§ 44.

Midler, som ikke af hensyn til de daglige forretninger skal foreligge kontant, skal indsættes i bank, sparekasse, på postkonto eller anbringes i sådanne effekter, i hvilke umyndiges midler kan anbringes.

Stk. 2. Kommunens omsætningspapirer skal - for så vidt de ikke sikres på anden, lige så

betryggende måde - forsynes med forbudspåtegning og skal så vidt muligt noteres i vedkommende institutions bøger.

§ *45.*

Kommunens årsregnskab aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen inden udgangen af september måned i det påfølgende regnskabsår. Regnskabet skal ledsages af en fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser. Herudover skal regnskabet i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb samt om forholdet til kommunens investeringsplaner m.v.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen afgiver regnskabet til revisionen. Efter at revisionens bemærkninger til årsregnskabet har været meddelt økonomiudvalget og - for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart retter sig mod den under økonomiudvalget hørende forvaltning - den pågældende kommunale myndighed til besvarelse, påkender kommunalbestyrelsen de fremkomne udsættelser i et møde.

Stk. 3. Ingen kan deltage i påkendelse af en regnskabsudsættelse, som vedkommer den forvaltning, hvori han som medlem af økonomiudvalget, et stående udvalg eller ifølge et særligt ham overdraget kommunalt hverv har haft direkte andel.

Stk. 4. Det af kommunalbestyrelsen endeligt godkendte regnskab skal være tilgængeligt for kommunens beboere.

§ *46.*

De nærmere regler om affattelsen af årsoverslaget, om behandlingen af tillægsbevillingssager og bevillinger uden for årsoverslaget og om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, herunder bestemmelser om anvisning og om økonomiudvalgets kontrol med ind- og udbetalinger, optages i styrelsesvedtægten.

Stk. 2. I styrelsesvedtægten optages endvidere nærmere regler om aflæggelsen af årsregnskabet, om revision og om påkendelse af udsættelser.

KAPITEL VI

Tilsynsmyndighederne.

§ *47.*

Tilsynet efter denne lov varetages af indenrigsministeren og de i § 48 nævnte tilsynsråd i overensstemmelse med de nedenfor fastsatte bestemmelser.

Stk. 2. Tilsynet med amtskommuner henhører under indenrigsministeren.

Stk. 3. Tilsynet med primærkommunerne henhører under vedkommende tilsynsråd. Indenrigsministeren kan fastsætte retningslinier for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser.

Stk. 4. De af tilsynsrådene trufne afgørelser kan af vedkommende kommunalbestyrelse indbringes for indenrigsministeren, der kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe fornyet afgørelse.

§ *48.*

For hver amtsrådskreds oprettes et tilsynsråd bestående af amtmanden, der er rådets formand, samt 4 af amtsrådet af dets midte valgte medlemmer.

Stk. 2. Ved amtsrådets valg af medlemmer til tilsynsrådet kan der ikke vælges mere end et medlem fra en enkelt primærkommunes kommunalbestyrelse.

Stk. 3. Amtsrådets valg af medlemmer til tilsynsrådet foretages på det konstituerende møde. Valget foregår i overensstemmelse med reglerne i § 24 og har gyldighed for amtsrådets funktionsperiode. For hvert medlem vælges tillige en stedfortræder til at *give* møde i det pågældende medlems sted, når dette på grund af sygdom eller udførelse af offentligt hverv midlertidigt er forhindret i at varetage sit hverv i rådet.

§ *49.*

Tilsynsrådet afholder møde, så ofte formanden eller 3 medlemmer finder det fornødent.

Stk. 2. Formanden bestemmer tid og sted for møderne og foranstalter medlemmerne sammenkaldt.

Stk. 3. Forinden møderne underretter formanden så vidt muligt medlemmerne om, hvilke sager der vil komme til forhandling.

Stk. 4. Formanden leder forhandlingerne og afstemningerne i rådets møder og påser, at beslutningerne indføres i en forhandlingsprotokol. Efter hvert møde underskrives forhandlingsprotokollen af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Ethvert af disse medlemmer er berettiget til kort at få sin afvigende mening indført i forhandlingsprotokollen.

§ 50.

Rådet er beslutningsdygtigt, når formanden og mindst 2 af de øvrige medlemmer er til stede.

Stk. 2. Beslutninger træffes ved stemmeflerhed. Står stemmerne lige, gør formandens stemme udslaget. Ethvert af rådets medlemmer kan dog på mødet ved sin erklæring til forhandlingsprotokollen begære sagen indbragt til afgørelse af indenrigsministeren.

Stk. 3. Et medlem er udelukket fra at deltage i rådets forhandling og afstemning i sager, der vedrører en primærkommune, for hvilken den pågældende er medlem af kommunalbestyrelsen.

§ *51.*

Formanden drager omsorg for udførelsen af rådets beslutninger. Han kan på rådets vegne afgøre sager, der kræver uopholdelig ekspedition, samt almindelige løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl.

Stk. 2. Formandens afgørelser forelægges rådet til efterretning i næste møde.

§ *52.*

For deltagelse i tilsynsrådets møder ydes diæter og befordringsgodtgørelse i overensstemmelse med reglerne i § 16.

§ 53.

De med tilsynsrådenes virksomhed forbundne udgifter afholdes af statskassen.

KAPITEL VII

Tilsynet.

§ 54.

Indenrigsministeren foreskriver formen for kommunernes årsoverslag og regnskab.

Stk. 2. Umiddelbart efter årsoverslagets endelige vedtagelse i kommunalbestyrelsen indsendes dette til tilsynsmyndigheden.

Stk. 3. Kommunens årlige regnskab indsendes med revisionsberetningen og kommunalbestyrelsens i forbindelse hermed afgivne kendelser til tilsynsmyndigheden. Fristen for regnskabets indsendelse til tilsynsmyndigheden fastsættes i styrelsesvedtægten.

§ *55.*

Kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer i lånevilkår kræver tilsynsmyndighedens samtykke, jfr. dog § 56.

Stk. 2. Foretagender, der skal finansieres ved optagelse af lån, som kræver tilsynsmyndighedens samtykke, må ikke påbegyndes, forinden kommunalbestyrelsen har opnået samtykke til arbejdets finansiering ved optagelse af lån.

§ 56.

Kommunalbestyrelsen kan uden tilsynsmyndighedens samtykke disponere over en kassekredit inden for et af indenrigsministren for henholdsvis amtskommuner og primærkommuner fastsat beløb pr. indbygger.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan uden tilsynsmyndighedens samtykke optage lån, som afvikles over driftsregnskabet med mindst $^1/_5$ årligt, for så vidt lånets provenu anvendes til forøgelse af driftskapitalen, til endelig finansiering af kommunens anlægsarbejder eller til anskaffelse af andre aktiver.

§ 57.

Kommunalbestyrelsen kan ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke forpligte kommunen ved at stifte eller overtage kaution eller anden økonomisk garanti eller foretage ændring af vilkår for kommunens garantiforpligtelser. Med garanti sidestilles en vedvarende forpligtelse, som ikke direkte ifølge lovgivningen påhviler kommunen.

Stk. 2. Uden at samtykke er nødvendigt, kan kommunalbestyrelsen i primærkommuner dog

yde garanti for lån, der ydes grundejere til bestridelse af udgifter ved indlæg af gas, vand eller elektricitet i ejendomme beliggende i kommunen, samt til anlæg, udvidelse eller omfattende istandsættelser af gader, veje og kloaker, når lånene af drages med mindst 1/15 årligt. Samtykke er ej heller fornødent til garanti for lån, der ydes grundejere til bestridelse af udgifter ved tilslutning til fjernvarmeanlæg i ejendomme, beliggende i kommunen, eller for lån, der ydes kommunens indbyggere til bestridelse af udgifter, der er påført dem som følge af en for et større område gennemført omlægning af elforsyningen, når lånene afdrages med mindst 1/10 årligt.

§ *58.*

Midler, der i henhold til den hidtidige lovgivning har været henført under kommunens kapitalformue, tilfalder med undtagelse af driftskapitalen kommunens jordfond.

Stk. 2. Kommunens jordfond og driftskapital må ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke formindskes.

Stk. 3. Anlægsudgifter, der ikke afholdes over årets driftsregnskab eller dækkes endeligt gennem optagelse af lån eller ved forbrug af fonds skal — medmindre tilsynsmyndigheden godkender andet - afvikles over driftsregnskabet med mindst 1/5 årligt. Dette gælder dog ikke forskudsvis afholdte anlægsudgifter, der afvikles gennem kommunen tilkommende bidrag fra grundejere.

§ *59.*

Kommunalbestyrelsen kan ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke afhænde eller pantsætte kommunens faste ejendomme eller erhverve nye faste ejendomme for kommunen. Indenrigsministeren kan dog bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

Stk. 2. Ved afhændelse af fast ejendom indgår salgssummen i kommunens jordfond, medmindre tilsynsmyndigheden tillader anden anvendelse, og ved erhvervelse af fast ejendom kan købesummen afholdes af jordfonden.

§ *60.*

Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelsers beføjelser efter denne lov, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.

Stk. 2. Aftaler, der kræver godkendelse i henhold til stk. 1, kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske på en deltagers andragende, når tilsynsmyndigheden finder skellig grund dertil. Er de deltagende kommuner ikke undergivet samme tilsynsmyndighed, træffes afgørelsen af indenrigsministeren.

Stk. 3. Vilkårene for aftalens ophævelse skal godkendes af tilsynsmyndigheden og fastsættes af samme i tilfælde af uenighed mellem deltagerne. Bestemmelsen i stk. 2, 3. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

§ *61.*

Finder tilsynsmyndigheden, at en af en kommunalbestyrelse truffet beslutning er stridende imod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden ved skrivelse til kommunalbestyrelsens formand sætte beslutningen ud af kraft. Under sagens behandling kan tilsynsmyndigheden midlertidigt suspendere den omtvistede kommunalbestyrelsesbeslutning.

Stk. 2. Har en kommunalbestyrelse undladt at udføre nogen foranstaltning, hvortil den er forpligtet i henhold til lovgivningen, eller på anden måde handlet i strid med lovgivningen, træffer tilsynsmyndigheden de i den anledning nødvendige foranstaltninger - derunder eventuelt bestemmelse om dagbøder - og kan i fornødent fald ved domstolene gøre personligt ansvar gældende mod de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som har deltaget i beslutningen.

Stk. 3. Overfor et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser kan indenrigsministeren bringe de i stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger til anvendelse.

Særlige bestemmelser.

§ *62.*

Kommunalbestyrelsen drager omsorg for, at kommunens arkivalier opbevares på betryggende måde.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler for kassation af kommunernes arkivalier.

§ *63.*

Kommunalbestyrelsen er forpligtet til at tilvejebringe og meddele regeringen de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold i kommunen.

§ *64.*

For deltagelse i offentlige licitationer angående udførelse af arbejder og leverancer af enhver art, som kommunalbestyrelsen lader afholde, betales ikke gebyr eller afgift.

§ *65.*

I styrelsesvedtægten for Århus kommune kan der træffes bestemmelser om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat, bestående af kommunalbestyrelsens formand som formand og 4 rådmænd.

Stk. 2. Bestemmelser om den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, herunder hvilke forretninger der henlægges til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar, fastsættes i vedtægten.

Stk. 3. Der kan tillige i styrelsesvedtægten optages bestemmelser om vederlag og pension til rådmænd.

Stk. 4. I vedtægten træffes endvidere besummelse om de for magistratsordningen nødvendige fravigelser af denne lovs regler.

Stk. 5. Med undervisningsministerens godkendelse kan kommunalbestyrelsen i Århus bestemme, at en rådmand, under hvem skolevæsenet er henlagt, og som er valgt til medlem af skolekommissionen, skal beklæde formandshvervet i denne.

§ *66.*

Ligning af skat foretages i alle primærkommuner af en ligningskommission, bestående af et ulige, i styrelsesvedtægten fastsat antal medlemmer, ikke under 5 og ikke over 15.

Stk. 2. Ligningskommissionens medlemmer vælges efter nedenstående regler direkte af kommunalbestyrelsen blandt de til denne valgbare beboere. Valget finder sted i november måned i det år, i hvilket kommunalbestyrelsen tiltræder, og har gyldighed indtil den 1. december i det år, i hvilket den fratræder.

Stk. 3. De ved kommunevalget på samme kandidatliste valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer har ret til at udpege så mange ligningskommissionsmedlemmer, som svarer til det antal mandater, der efter reglerne i den kommunale valglov ville være tilfaldet listen ved valget af kommunalbestyrelsen, såfremt denne havde haft samme medlemstal som ligningskommissionen.

Stk. 4. De samme kommunalbestyrelsesmedlemmer, der vælger et ligningskommissionsmedlem, udpeger samtidig en stedfortræder, som kan træde i hans sted, såfremt han i valgperiodens løb udtræder af ligningskommissionen eller afgår ved døden. Skulle også stedfortræderen få forfald i valgperiodens løb, udpeger de nævnte kommunalbestyrelsesmedlemmer en ny stedfortræder.

Stk. 5. De valgte er pligtige at overtage hvervet efter samme regler, som gælder for kommunalbestyrelsens medlemmer.

Stk. 6. De nærmere regler om ligningskommissionens forretningsgang fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 7. Indenrigsministeren kan fritage en kommune for pligten til at have ligningskommission, således at ligningen foretages af kommunalbestyrelsen.

§ *67.*

Kommunalbestyrelsen skal inden et år efter nærværende lovs ikrafttræden indsende forslag til kommunens styrelsesvedtægt til stadfæstelse. Indtil sådan stadfæstelse er meddelt, bevarer de nugældende vedtægter deres gyldighed med de ændringer, der følger af nærværende lov.

§ *68.*

Bestemmelser om de kommunale tjenestemænds antal, ansættelse, afskedigelse, lønnings- og pensionsvilkår og forretninger træffes i en særlig lønnings- og pensionsvedtægt, der stadfæstes af tilsynsmyndigheden.

§ *69.*

Denne lov træder i kraft den 1. april 1970. Indenrigsministeren bemyndiges dog til at lade

loven eller dele heraf træde i kraft for visse kommuners vedkommende inden dette tidspunkt.

Stk. 2. Samtidig med lovens ikrafttræden ophæves lov om købstadkommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 362 af 22. september 1965, med undtagelse af de i §§ 18 og 19, stk. 2, fastsatte bestemmelser om havne samt de i § 19, stk. 1, fastsatte bestemmelser om brandkommissioner og sundhedskommissioner. Fra samme tidspunkt ophæves lov om landkommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 363 af 22. september 1965, med undtagelse af lovens kapitel III. Endvidere ophæves.....

Stk. 3. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til udkastet

De gældende regler om kommunernes styrelse er for sognekommunernes og amtskommunernes vedkommende fastsat i landkommunalloven af 25. marts 1933 og for købstædernes vedkommende i købstadskommunalloven ligeledes af 25. marts 1933, medens reglerne om Københavns kommunes styrelse findes i lov af 4. marts 1857 om bestyrelsen af Kjøbenhavns kommunale anliggender med senere ændringer. Købstadkommunallovens regler finder tillige anvendelse på Frederiksberg kommune, de sønderjyske flækker og kommuner med »Marstal-status«, og lovens regler kan af indenrigsministeren gøres gældende for Gentofte kommune samt for en række nærmere angivne københavnske omegnskommuner, i det omfang det er foreneligt med, at kommunerne fremdeles hører til amtsrådskredsen. Købstadkommunalloven og landkommunalloven er med senere ændringer bekendtgjort i lovbekendtgørelserne nr. 362 og nr. 363, begge af 22. september 1965.

De nævnte kommunale styrelseslove angiver alene de grundlæggende bestemmelser for kommunernes styrelse, idet lovene på en række punkter har foreskrevet eller forudsat, at detailregler udformes i kommunens styrelsesvedtægt. Styrelsesvedtægten udarbejdes af kommunalbestyrelsen, men skal for at opnå gyldighed stadfæstes af tilsynsmyndigheden, d.v.s. for sognekommunerne af vedkommende amtsråd, og for amtskommunerne, købstadkommunerne m.v. og de københavnske omegnskommuner af indenrigsministeren.

Man har fundet det rigtigt at foretage en samling af reglerne for kommunernes styrelse i en fælles kommunallov, der i videst muligt omfang indeholder ensartede regler for de forskellige kommunetyper.

Lovforslaget omfatter ikke styrelsen af Københavns kommunes anliggender, ligesom reglerne om ændring i kommunernes territoriale afgrænsning, jfr. landkommunallovens kapitel III, forudsættes udskilt i en særskilt lov. I § 69 er kap. III i den gældende landkommunallov dog foreslået opretholdt, indtil en ny lov om disse forhold er gennemført.

Ved lovforslagets udarbejdelse er der iøvrigt lagt vægt på i loven at optage de vigtigste af de regler, der er et gennemgående træk i de kommunale styrelsesvedtægter. Kommunerne skal dog fortsat udarbejde særlige styrelsesvedtægter, men disse vil i videre omfang, end det i dag er tilfældet, indskrænke sig til at indeholde regler, der skal tilpasses den enkelte kommune.

Det har på flere punkter vist sig hensigtsmæssigt at gennemføre en ændret afgrænsning af den kommunale styrelseslov i forhold til visse love, f.eks. den kommunale valglov.

Som det vil fremgå af bemærkningerne til forslagets enkelte bestemmelser, bygger lovforslaget i vid udstrækning på de principper, som danner grundlaget for den gældende lovgivning, eller som har fundet udtryk i gældende praksis. Med hensyn til amtskommunernes styrelse er der dog sket betydelige ændringer i forhold til den bestående ordning, idet amtsrådet efter forslaget fremtidig selv vælger sin formand.

Forslagets bestemmelser om den fremtidige ordning af amtskommunernes styrelse må iøvrigt ses på baggrund af, at amtsrådenes tilsyn med sognekommunerne fremtidig falder bort, således at amtsrådene i højere grad end i dag vil få status som rene kommunalbestyrelser. Man har på denne baggrund fundet, at amtskommunernes anliggender alene bør varetages af amtsrådet, dets udvalg og dets valgte formand, således at amtsrådet fremover også selv ansætter sin administrationschef.

Man har på den anden side tillagt det betydelig vægt, at en nær forbindelse mellem amtsrådet og den lokale statslige forvaltning bevares. En personel kontakt mellem amtsrådsmedlemmer og amtmand vil blive etableret gennem oprettelsen af de i kap. VI foreslåede lokale tilsynsråd, men herudover foreslås det, at amtmanden skal deltage i amtsrådets forhandlinger med taleret samt have adgang til at overvære samtlige møder i amtsrådets økonomiudvalg og stående udvalg. Det foreslås endvidere, at det påhviler amtmanden at yde bistand ved løsningen af opgaver af fælles kommunal interesse i amts-

rådskredsen, dersom amtsrådet fremsætter anmodning herom.

Blandt nydannelser i lovudkastet skal iøvrigt fremhæves de ændrede bestemmelser om kommunernes udvalgsstyre. Forslaget indebærer en væsentlig styrkelse af kommunernes centrale økonomiske forvaltning, idet økonomiudvalget, der skal være obligatorisk for samtlige kommuner, får en væsentlig stærkere placering i forhold til de øvrige kommunale udvalg end den, kasse- og regnskabsudvalget i primærkommunerne i almindelighed har indtaget. I så henseende er forslaget i overensstemmelse med de seneste års bestræbelser i mange kommuner for at styrke økonomiudvalgets (kasse- og regnskabsudvalgets) indseende med kommunens økonomi og administration. Udkastet lægger i øvrigt op til en begrænsning af antallet af stående udvalg, hvilket skulle bidrage til en bedre koordinering mellem og oversigt over de forskellige grene af den kommunale forvaltning.

Med hensyn til det almindelige tilsyn med kommunerne, som hidtil har været udøvet af indenrigsministeren, for så vidt angår amts- og købstadkommuner, og af amtsrådene for sognekommunernes vedkommende, foreslås, at indenrigsministeren fremtidig alene skal føre tilsyn med amtskommunerne, medens tilsynet med samtlige primærkommuner henlægges til særlige lokale tilsynsråd, der nedsættes for hver amtsrådskreds.

Med hensyn til tilsynsreglernes indhold har lovudkastet i det hele tilsigtet at give kommunerne en friere stilling i forhold til tilsynsmyndigheden, samtidig med at der er foreslået en ajourføring og modernisering af reglerne på grundlag af indhøstede erfaringer fra den tidligere lovgivning.

Den friere stilling i tilsynsmæssig henseende er særlig udpræget for sognekommunerne, for hvilke en række særlige tilsynsbestemmelser, der er indeholdt i den gældende landkommunallov, bortfalder. Men også for købstadkommuner og amtskommuner indebærer lovudkastet en friere dispositionsret. Denne lempelse af tilsynet må anses for en konsekvens af de større og mere bæredygtige enheder, som kommunerne vil komme til at udgøre, når reformen af den kommunale inddeling og struktur er gennemført.

KAPITEL I

Almindelige bestemmelser.

I lovforslagets kapitel I er optaget de almindelige bestemmelser, der angiver lovens område og fastlægger indholdet af de udtryk og begreber, som anvendes i lovforslaget.

ad § 1.

Bestemmelsen fastslår lovens område i geografisk og saglig henseende.

I *stk. 1* fastslås, at lovens område svarer til den gældende landkommunallovs og købstadkommunallovs.

Det fastslås endvidere, at kommunerne inddeles i amtskommuner og de øvrige kommuner, der betegnes primærkommuner. En sådan fællesbetegnelse for de øvrige kommuner er lovteknisk påkrævet, idet de tidligere betegnelser købstadkommuner og sognekommuner opgives.

Der er ikke optaget bestemmelser om afgrænsningen af den enkelte kommune, da dennes område forudsættes kendt. De regler, der i dag er optaget i købstadkommunallovens § 1 om købstadkommunens geografiske område og om Allinge-Sandvigs kommunale forhold, er i sin tid optaget for at fastslå en retstilstand, der ikke længere giver anledning til tvivl.

Stk. 2 angår lovens gyldighedsområde i forhold til den øvrige forvaltningslovgivning. Der er med bestemmelsen tilsigtet en afklaring af forholdet mellem styrelsesloven og den øvrige lovgivning, idet der kræves sikker lovhjemmel til fravigelse af de almindelige kommunale styrelsesregler.

ad § 2.

Til stk. 1. Det falder uden for rammerne af en kommunal styrelseslov at foretage en beskrivelse eller en nærmere afgrænsning af de opgaver, der skal løses af en kommune, eller af den virksomhed, som en kommune iøvrigt

kan udøve, og med anvendelsen af udtrykket »kommunernes anliggender« i denne paragraf og flere andre af lovens bestemmelser er der alene forudsat tilstedeværelsen af en vis kreds af kommunale anliggender.

Både landkommunalloven og købstadkommunalloven fastslår, at de kommunale anliggender styres af kommunalbestyrelsen, der har den besluttende og udøvende myndighed.

Efter købstadkommunalloven forudsættes myndigheden i kommunens anliggender dog i et vist omfang udøvet af særlige organer, nemlig borgmesteren, eventuelt magistraten, og de stående udvalg, jfr. købstadkommunallovens §§ 8, 9 og 10. Loven angiver ikke nærmere, hvad der skal forstås ved »den udøvende myndighed«. Den nærmere afgrænsning af begrebet må derfor først og fremmest søges negativt i de regler i købstadkommunalloven, der fastslår, at visse anliggender, navnlig bevillinger og valg m.v., er byrådsanliggender. En positiv beskrivelse af, hvad der henhører under den udøvende myndighed, findes i de købstadkommunale styrelsesvedtægter, hvor der i overensstemmelse med købstadkommunallovens krav er optaget nærmere regler om borgmesterens og de stående udvalgs virksomhed.

Landkommunalloven benytter ikke udtrykket »udøvende myndighed«, men det fremgår af loven, navnlig §§ 5, 6, stk. 1 og 6, og § 10, stk. 3, at der også i den sognekommunale forvaltning er en udøvende myndighed med selvstændige pligter og selvstændigt ansvar, varetaget af sognerådsformanden, den valgte kasserer, kasse- og regnskabsudvalget og de øvrige stående udvalg. Visse anliggender, navnlig bevillinger og valg, er dog på samme måde som i købstæderne forbeholdt kommunalbestyrelsen. Grundtrækkene i den sognekommunale ordning er således den samme som i den købstadkommunale, og med den udformning, de sognekommunale styrelsesvedtægter efterhånden har fået, er der sket en yderligere tilnærmelse til det købstadkommunale system.

Med hensyn til den besluttende og udøvende myndighed i amtskommuner er den nugældende ordning med amtmanden som formand for amtsrådet fastsat i den kommunale valglovs § 37, stk. 1. Amtmandens beføjelser og pligter som formand er nærmere uddybet i landkommunalloven samt i den af indenrigsministeriet udarbejdede vejledende amtskommunale normalvedtægt. Landkommunallovens § 23 bestemmer således, at nærmere bestemmelser om amtsrådets forretningsorden og om nedsættelse af stående udvalg til, alene eller i forening med formanden, på rådets vegne at afgøre visse sager, kan optages i styrelsesvedtægten, der skal godkendes af indenrigsministeren.

At også nærværende lovforslag indeholder forskrifter om ordningen af den udøvende myndighed i kommunen, betegner ikke nogen fravigelse af princippet om, at kommunalbestyrelsen styrer de kommunale anliggender. Dette princip er da også fastslået i § 2, stk. 1.

Under hensyn til, at styrelsesloven skal være gældende for samtlige kommuner, indføres fællesbetegnelsen »kommunalbestyrelsen«, der i det følgende vil blive anvendt som betegnelse for det organ, der styrer kommunens anliggender. Dette udtryk har i almindelighed været benyttet som særlig betegnelse for de kommunale råd i Frederiksberg, Gentofte og de øvrige omegnskommuner samt Marstal og de sønderjyske flækker, men udtrykket har dog også tidligere i lovgivningen været benyttet som fællesbetegnelse for byråd, sogneråd, amtsråd m.fl., jfr. f.eks. landkommunallovens regler om grænseændringer, den kommunale valglov, kommuneskatteloven, loven om boligbyggeri m.m.

Til stk. 2. Lokale forhold af geografisk, erhvervsmæssig eller befolkningsmæssig karakter spiller en begrænset rolle for styrelsesvedtægternes indhold, hvilket også bekræftes derved, at de af indenrigsministeriet udarbejdede normalvedtægter umiddelbart har fundet anvendelse i kommuner af meget forskellig karakter. Medens der hidtil på grund af det forskellige lovgrundlag har været en række forskelle mellem de købstadkommunale og de sognekommunale vedtægter, vil en ny kommunal styrelseslov, fælles for alle kommuner, medføre, at de grundlæggende principper for vedtægternes indhold bliver de samme.

Ved en retsnormering gennem styrelsesvedtægter fremfor i selve loven opnås smidighed i to relationer. Det vil for det første være muligt at foretage de af samfundsudviklingen og lovgivningen nødvendiggjorte ændringer i detailreglerne for kommunernes styrelse, uden at lovgivningsproceduren behøver at følges. For det andet vil der i et vist omfang kunne tages hensyn til individuelle ønsker fra den enkelte kommunalbestyrelses side.

Det væsentligste indhold af den vedtægtsgodkendende virksomhed er således en afvej else af den enkelte kommunalbestyrelses individuelle ønsker over for interessen i at hævde de grund-

læggende principper i retssystemet vedrørende kommunernes styrelsesregler.

Det synes mindre hensigtsmæssigt at foretage en opdeling af denne afvej elsesfunktion mellem ministeriet og de lokale tilsynsmyndigheder, idet dette vil kunne medføre en uensartethed i retsstillingen for kommunerne.

Det er derfor foreslået, at indenrigsministeren stadfæster styrelsesvedtægten for alle kommuners vedkommende.

Det må understreges, at dette ikke strider mod en decentraliseringstendens eller mod anerkendelsen af det lokale folkevalgte elements værdi i tilsynsudøvelsen. I styrelsesvedtægterne tages ikke stilling til, om statslige eller kommunale myndigheder skal være kompetente til at træffe afgørelser inden for de forskellige lovgivningsområder, lige så lidt som vedtægterne beskæftiger sig med det materielle indhold af kommunalbestyrelsernes eller tilsynsmyndighedernes beslutninger.

Det er forudsat, at normaludkast til styrelsesvedtægt og forretningsorden for kommunerne, som det i dag er tilfældet, vil blive udarbejdet af indenrigsministeriet.

Til stk. 3. Bestemmelsen svarer til den gældende retstilstand.

ad § 3.

Loven anvender i § 2, stk. 1, for alle kommuners vedkommende betegnelsen kommunalbestyrelse for det organ, der styrer kommunens anliggender. Det er i nærværende bestemmelse foreskrevet, at kommunalbestyrelsen i amtskommuner benævnes amtsråd og formanden amtsborgmester. For primærkommunerne er spørgsmålet om kommunalbestyrelsens benævnelse gjort til et vedtægtsanliggende, idet benævnelsen »byråd« ikke udelukkende tænkes forbeholdt de nuværende købstæder. Der er således mulighed for benævnelsen byråd, sogneråd eller blot kommunalbestyrelse. Formanden betegnes i alle primærkommuner borgmester.

ad § 4.

Der har ikke tidligere været optaget regler i de kommunale styrelseslove om ændring af en kommunes navn, men på grundlag af hidtidig praksis er optaget en regel om, at navneændringer kun kan gennemføres med indenrigsministerens samtykke.

KAPITEL II

Kommunalbestyrelsen.

I lovforslagets kap. II er optaget reglerne om kommunalbestyrelsens sammensætning og virksomhed.

ad § 5.

Med hensyn til fastsættelsen af kommunalbestyrelsens medlemstal har man bygget på princippet om kommunalbestyrelsen som det styrende organ i kommunens anliggender. Det ville i nogen grad stride herimod at indføre så store kommunale råd som i Sverige og Norge, hvor medlemstallet kan udgøre indtil henholdsvis 60 og 85 medlemmer. De kommunale råd i disse lande deltager ikke på samme måde som en dansk kommunalbestyrelse i den daglige administration af kommunens anliggender, men deres arbejde indskrænkes i reglen til en tilrettelæggelse af administrationen ved udstedelse af generelle retningslinier.

Ifølge de gældende regler består et amtsråd af amtmanden samt mindst 9 og højst 15 medlemmer, medens et byråd består af mindst 7 og højst 25 og et sogneråd af mindst 5 og højst 19 medlemmer. Disse regler er nu sammenarbejdet.

En undersøgelse har vist, at kommunalbestyrelsernes medlemstal i praksis er afpasset efter kommunens indbyggertal, og det er også tanken, at der fremtidig ved fastsættelsen af kommunalbestyrelsens medlemstal skal tages hensyn til kommunens størrelse.

ad § 6.

Til stk. 1. Da kommunalbestyrelserne ofte foretager valget af formand og næstformænd og fordelingen af udvalgsposterne i et møde, der afholdes, inden kommunalbestyrelsen tiltræder, og da man derved opnår, at kommunalbestyrelsen er konstitueret, når dens funktionsperiode begynder, er der foreslået en udtrykkelig bestemmelse om, at et konstituerende møde skal foregå, inden kommunalbestyrelsen tiltræder.

Reglen om indvarslingen til kommunalbestyrelsens første sammentræde er i dag optaget i den kommunale valglovs § 32, men foreslås overført til styrelsesloven.

Til stk. 2 og 3. Reglerne for valg af formand og næstformand (næstformænd) er i dag optaget i landkommunallovens § 4 og i købstadkommunallovens §§ 3-4. Selve fremgangsmåden ved valgets foretagelse — det såkaldte »bundne flertalsvalg« - er den samme ifølge de to love, men på andre punkter er der forskel på de to loves bestemmelser, således med hensyn til antallet af næstformænd, hvor der i sognekommunerne kun vælges en, i købstæderne to; endvidere til ledelsen af formandsvalget, der i sognekommunerne ledes af det medlem, der er valgt som nr. 1, og i byrådene af det medlem, der i længst åremål har været medlem af rådet.

På grundlag af de gældende love er det foreslået, at valget som hidtil skal foregå efter reglen om det bundne flertalsvalg, og at formandsvalget skal ledes af det medlem, der har størst anciennitet.

Til stk. 4. Når det er foreslået, at amtsrådets formand ikke samtidig kan beklæde formandsposten i en primærkommunes kommunalbestyrelse, skyldes det hensynet til at undgå speciel inhabilitet, dersom amtsrådet tillægges overordnede planlægningsbeføjeiser, dispensationsmyndighed m.v.

En dobbelt formandsfunktion ville i øvrigt rejse en række problemer af arbejdsmæssig, lønnings- og pensionsmæssig karakter.

På den anden side er det, bl.a. af medlemmer af kommunallovskommissionen, anført, at bestemmelsen er en indskrænkning i kommunalbestyrelsernes frihed med hensyn til formandsvalg og måske i visse tilfælde på uheldig måde kan begrænse den personkreds, der kan komme på tale ved formandsvalg.

Til stk. 5 og 6. Det foreslås, at der i almindelighed kun skal vælges en enkelt næstformand, men at det i styrelsesvedtægten kan fastsættes, at der vælges både en første og en anden næstformand. I et sådant tilfælde skal valget af næstformændene foretages som forholdstalsvalg.

ad § 7.

Det er i nærværende paragraf - i overensstemmelse med de gældende regler i købstadkommunallovens § 5 og landkommunallovens § 4 - fastslået, at ethvert medlem har pligt til at modtage valg til formand og næstformand for kommunalbestyrelsen. Den særlige adgang til fritagelse for valg til formandsposten, der ifølge de gældende styrelseslove tilkommer ethvert medlem, der i 4 år eller derover har beklædt formandshvervet, og for købstædernes vedkommende tillige ethvert medlem, der er fyldt 60 år, er derimod ikke foreslået optaget i styrelsesloven. Det er fundet rimeligt, at personer, der ikke måtte være rede til at påtage *sig* disse hverv, bør gøre sig deres stilling klar, inden de lader sig opstille til valg til kommunalbestyrelsen og eventuelt påberåber sig adgangen til fritagelse for valg i den kommunale valglovs § 27. Denne lovbestemmelse dækker stort set den samme persongruppe, som styrelseslovene i dag giver mulighed for fritagelse for formandshvervet, idet valgloven giver personer, der er fyldt 60 år eller har været kommunalbestyrelsesmedlem i 8 år eller derover, ret til fuldstændigt eller for en vis periode at begære sig fritaget for valget til kommunalbestyrelsen.

Når valget af formand og næstformand har fundet sted, har kommunalbestyrelsen i henhold til bestemmelsen i *stk. 2* den samme adgang som hidtil til - efter begæring fra formanden eller næstformanden - at fritage den pågældende for hvervet for resten af funktionstiden, men her er det overladt til kommunalbestyrelsens afgørelse, om en begæring bør imødekommes.

***ad* § 8.**

Bestemmelsen omfatter ikke amtskommuner. Med hensyn til disse henvises til bemærkningerne til § 9.

Bestemmelsen går videre end landkommunallovens § 8 og købstadkommunallovens § 13, stk. 4 og 5, idet den fastsætter nærmere retningslinier for antallet af kommunalbestyrelsens ordentlige møder, for tid og sted for de ordentlige og overordentlige møders afholdelse, samt for mødernes forberedelse gennem udsendelse af dagsorden, sagernes fremlæggelse etc.

Den foreslåede regel om antallet af de ordentlige møder skal opfattes som minimumsregel, hvis formål er at fastslå, at kommunalbestyrelsen skal afholde regelmæssige møder, men reglen er lige så lidt som den nugældende regel i landkommunallovens § 8 til hinder for, at kommunalbestyrelsen undlader at holde møde i de egentlige sommermåneder.

Forskriften om, at kommunalbestyrelsen ved hvert regnskabsårs begyndelse skal tage stilling til, når og hvor de ordentlige møder skal afholdes, og reglen om, at denne beslutning skal be-

kendtgøres for kommunens indbyggere, svarer til den nugældende bestemmelse i købstadkommunalloven og til normalforretningsordenen for sognerådene.

Lovforslagets regel om, at en tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer kan kræve overordentlige møder afholdt, og om, at det overlades til formanden for kommunalbestyrelsen at fastsætte tid og sted for disse møder, og at møderne så vidt muligt skal bekendtgøres for kommunens indbyggere, svarer til den gældende regel i landkommunalloven. I købstadkommunalloven er det derimod foreskrevet, at overordentlige møder foruden af formanden kan fordres afholdt af mindst halvdelen af de øvrige medlemmer.

Det må fremhæves, at reglerne i *stk. 2* ikke angiver, hvilket materiale og hvilke oplysninger der skal foreligge, for at en sag er tilstrækkelig oplyst til, at kommunalbestyrelsen har et forsvarligt grundlag for sin beslutning. Det må imidlertid påhvile kommunalbestyrelsen og i særlig grad formanden at sørge for, at der tilvejebringes det fornødne materiale til den rette bedømmelse af de foreliggende sager, og det enkelte medlem må kunne protestere imod, at der træffes beslutning på utilstrækkeligt grundlag.

ad § 9.

Til stk 1 og 2. Bestemmelsen i forslagets § 8, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen som regel mindst en gang om måneden afholder ordentligt møde, bør næppe gælde amtsrådene, der formentlig ikke vil have behov for møder så ofte. På den anden side er minimumskravet i den gældende landkommunallovs § 22 på mindst 4 årlige møder for lavt.

Heller ikke bestemmelserne i forslagets § 8 om tid og sted for møderne samt disses bekendtgørelse og bestemmelserne om sagernes fremlæggelse m.v. passer godt på amtsrådene. Der er derfor om disse spørgsmål foreslået en bestemmelse svarende til den i den gældende landkommunallovs § 22 indeholdte.

Til stk. 3. Af hensyn til kontakten mellem den kolale statslige og den amtskommunale forvaltning er det fundet hensigtsmæssigt at foreskrive, at amtmanden deltager i amtsrådets forhandlinger uden stemmeret. Det følger af udtrykket »deltager i amtsrådets forhandlinger«, at amtmanden har ret til at tage ordet, samt at han deltager i møder for lukkede døre.

Amtmanden er forpligtet til deltagelse i amtsrådets møder.

Til stk. 4. Selv om der gennem oprettelsen af de i kap. VI foreslåede tilsynsråd og ved amtmandens deltagelse i amtsrådets møder og adgang til at overvære udvalgsmøder, jfr. § 20, skabes en kontakt mellem amtsrådet og amtmanden, vil det være af betydning, at amtsrådet herudover kan drage fordel af amtmandens administrative erfaring. Dette vil navnlig gælde i en overgangsperiode, hvor amtskommunernes nye struktur skal føres ud i livet.

Amtmandens medvirken vil endvidere ofte - især medens den nye amtskommunes administrationsapparat er under opbygning - kunne være værdifuld ved løsningen af opgaver af almindelig interesse for amtsrådskredsen, som f.eks. egnsudvikling og trafikforbindelser.

Det er en forudsætning for amtmandens medvirken ved løsningen af de nævnte opgaver, at der foreligger en anmodning fra amtsrådet.

ad § 10.

Bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige, dog således at visse sager efter kommunalbestyrelsens beslutning forhandles for lukkede døre, svarer til de gældende bestemmelser i købstadkommunallovens § 13, stk. 3, og landkommunallovens § 8, stk. 2, og § 23, stk. 3.

Bestemmelsen om, at forhandlingen om selve spørgsmålet om dørlukningen sker for lukkede døre, hvis dette bestemmes af formanden eller vedtages af kommunalbestyrelsen, svarer til bestemmelsen i § 13 i den norske lov af 1954 om styret i kommunerne. Bestemmelsen vil kunne bidrage til at udgå unødvendig dørlukning, idet det i visse tilfælde på forhånd vil kunne bringes på det rene, om sagens behandling overhovedet vil medføre fremdragelse af fortrolige forhold.

Forslaget medtager endvidere landkommunallovens og normalforretningsordenernes regler om, at sager, der behandles for lukkede døre, så vidt muligt skal foretages sidst.

Endelig er i *stk. 2* optaget en regel om kommunalbestyrelsens adgang til at tillade, at andre end medlemmerne overværer lukkede møder, men kredsen af sådanne personer er begrænset til kommunalt ansatte og andre sagkyndige. Det følger af den foreslåede regel, at sådanne ikke-medlemmer ikke har noget krav på at være til stede ved lukkede møder.

Kommunalbestyrelsens beslutning om adgang for ikke-medlemmer til at overvære lukkede mø-

der kan træffes for det enkelte møde eller den enkelte sag, men bestemmelsen udelukker på den anden side ikke en mere generel vedtagelse om, at bestemte personer normalt overværer de lukkede møder. En sådan generel vedtagelse kan dog til enhver tid ændres eller tilbagekaldes af kommunalbestyrelsen.

For så vidt der på et lukket møde fremdrages forhold af fortrolig karakter, vil mødedeltagerne være undergivet lovgivningens regler om tavshedspligt, jfr. straffelovens § 129 og 152. Personer, der ikke virker i offentlig tjeneste eller hverv, kan imidlertid ikke rammes af § 152, men falder ind under det mere begrænsede strafansvar efter straffelovens § 129, der kun omfatter den *offentlige* meddelelse. Kommunalbestyrelsen må derfor påse, at der ikke under sådanne personers tilstedeværelse på det lukkede møde fremdrages forhold, der er undergivet fuld tavshedspligt.

ad 11.

I denne paragraf er optaget regler om kommunalbestyrelsens afstemninger.

I *stk. 1* er det i overensstemmelse med de gældende bestemmelser i landkommunallovens § 9, stk. 1, og købstadkommunallovens § 13, stk. 2, fastslået, at kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Der stilles derimod ikke som i den nugældende bestemmelse i købstadkommunalloven krav om, at formanden eller en næstformand skal være til stede.

I *stk. 2* er det i overensstemmelse med de gældende regler i styrelseslovene fastslået, at kommunalbestyrelsens beslutninger normalt træffes ved stemmeflertal.

Loven angiver herved som et grundprincip, at der ikke kan stilles krav om kvalificeret majoritet. Derimod må afgørelsen af, hvorledes de enkelte forslag bringes frem til afstemning, herunder især hvorledes afstemningstemaet formuleres, og hvorledes afstemningens resultat opgøres, når der foreligger alternative forslag, træffes på grundlag af almindelige afstemningsprincipper og de enkelte retsforholds natur.

Alene for de tilfælde, at kommunen skal foretage valg eller ansættelser, har man ment at måtte angive afstemningsregler, jfr. stk. 3 og 4. I disse situationer bestemmes, at hvis der i sådanne tilfælde ikke straks opnås flertal for en kandidat, foretages der en ny afstemning, og hvis heller ikke denne bringer afgørelsen, foretages en tredie afstemning, i hvilket tilfælde der foretages bundet valg mellem de to, der har fået flest stemmer.

Reglerne i denne paragraf bør suppleres med forskrifter for afstemningens ledelse og gennemførelse i kommunalbestyrelsens forretningsorden.

Man har overvejet muligheden af i lovforslaget at optage en bestemmelse, der begrænser adgangen til at foretage skriftlig afstemning til visse bestemte sager, nemlig til valg og ansættelse af tjenestemænd og lignende, hvormed man kunne forhindre, at en kommunalbestyrelse - i strid med grundsætningen om, at afstemning i kommunalbestyrelser i almindelighed foregår åbent - vedtager at indføre hemmelig afstemning for andre kategorier af sager, hvor dette ikke er påkrævet, eller eventuelt indfører en sådan afstemningsform som en generel ordning. Det er imidlertid fundet overflødigt udtrykkeligt at foreskrive, at hemmelig afstemning er undtagelsen, der kun kan anvendes, hvor særlige hensyn gør sig gældende.

ad § 12.

En bestemmelse, hvorefter der til sagernes vedtagelse i almindelighed kun kræves én behandling i kommunalbestyrelsen, har ikke tidligere været optaget i de kommunale styrelseslove, men bestemmelsen er i overensstemmelse med den hidtidige retstilstand, jfr. normalforretningsordenerne for byråd og sogneråd, og er iøvrigt forudsætningsvis fremgået af de bestemmelser i de kommunale styrelseslove og i særlovgivningen, der udtrykkeligt foreskriver to behandlinger af visse særlige sager, såsom budgettet, forbrug af fonds, optagelse af lån og ydelse af garanti. Der er ved bestemmelsen ikke gjort nogen indskrænkning i kommunalbestyrelsens adgang til at udsætte en sag til fornyet behandling.

ad § 13.

Bestemmelsen svarer til købstadkommunallovens § 13 og landkommunallovens §§ 9 og 23. Reglen om, at et mindretal kan fordre, at myndigheder, der underrettes om kommunalbestyrelsens vedtagelser, skal gøres bekendt med mindretallets indstilling, findes dog kun i landkommunalloven, men er optaget i de fleste byråds forretningsordener.

ad § 14.

Det har altid været anset for et fundamentalt retsprincip, at ingen kan afgive stemme i en

sag, hvori han har en væsentlig personlig interesse, f. eks. fordi den angår hans ægtefælle eller hans beslægtede eller besvogrede i ret op- og nedstigende linie. Overholdelsen af dette princip er en forudsætning for offentlighedens tillid til kommunalbestyrelsens afgørelser. Det nævnte princip er ikke udtrykkelig optaget i styrelsesloven på grund af vanskeligheden ved at formulere en regel, der vil kunne dække samtlige opstående tilfælde.

Da det er af afgørende betydning, at kommunalbestyrelsen når frem til en hurtig afgørelse af det formelle spørgsmål om habiliteten, er det foreskrevet, at kommunalbestyrelsen selv afgør, hvornår et medlem skal *vige* sit sæde. Heri ligger således, at et medlem ikke kan forhale behandlingen af sagens realitet ved at kræve, at spørgsmålet gøres til genstand for klage eller indbringes for domstolene, men i sidste instans er det fortsat domstolene, der har afgørelsen af habilitetsspørgsmålene.

Man har overvejet spørgsmålet om at *give* et medlem, der viger sædet på grund af inhabilitet, adgang til at lade sig afløse af stedfortræderen ved sagens behandling i kommunalbestyrelsen for dermed at undgå, at den tilfældighed, der *ligger i* inhabilitetstilfældene, skal kunne påvirke en flertalsgruppes muligheder for at gennemføre sine beslutninger, men man har - på grund af de tekniske og øvrige saglige betænkeligheder, der vil være forbundet med en sådan ordning - afstået fra at foreslå en regel herom.

Til stk. 2. Spørgsmålet om inhabilitet må om muligt bringes på det rene, inden en beslutning træffes i sagen, og det må derfor påhvile kommunalbestyrelsens medlemmer selv at gøre opmærksom på de omstændigheder, der kan begrunde tvivl om habiliteten.

ad § 15.

Til stk. 1. Medens stedfortræderen ifølge den nugældende lovgivning, jfr. den kommunale valgslovs § 35, kun indtræder, når et medlem afgår ved døden eller endeligt udtræder af kommunalbestyrelsen, har man anset det for rimeligt, at der åbnes en vis mulighed for at lade stedfortræderen indtræde i tilfælde, hvor det pågældende medlem midlertidigt er forhindret i at deltage i kommunalbestyrelsens arbejde. En sådan adgang til at lade sig substituere af stedfortræderen, har man ment først og fremmest burde tilstedes til det konstituerende møde, hvor det er af afgørende betydning for det fremtidige arbejde i kommunalbestyrelsen, at de enkelte grupper og partier opnår en repræsentation, der svarer til det virkelige styrkeforhold i kommunalbestyrelsen. Men dernæst har man ment at burde åbne mulighed for stedfortræderens indkaldelse i tilfælde, hvor et medlem for en længere periode ikke vil være i stand til at deltage i kommunalbestyrelsens arbejde, og hvor det pågældende medlems fravær skyldes hindringer, der er lette at kontrollere.

Er betingelserne for stedfortræderens indtræden opfyldt, kan de medlemmer af kommunalbestyrelsen, der er valgt på den fraværendes kandidatliste, forlange stedfortræderen indkaldt. Man har dog anset det for rimeligt, at det overlades til kommunalbestyrelsen at kontrollere, om betingelserne for stedfortræderens indtræden er opfyldt, og dermed ved sin beslutning sanktionere, at medlemmet midlertidigt tager sæde i kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsens vurdering skal indskrænke sig til en ren konstatering af, om betingelserne er til stede, og en afgørelse af denne karakter må kunne prøves ved domstolene.

Det afgørende for stedfortræderens indkaldelse må være, om det pågældende medlem er *forhindret* i at deltage i møderne. I og for sig kunne enhver forhindring *give* adgang til en substitution, men en sådan regel er imidlertid kun foreslået for det konstituerende møde, idet man for møder under kommunalbestyrelsens funktionsperiode har fundet, at der for at indkalde stedfortræderen må være tale om et fravær af en vis varighed og om en gyldig grund til fraværet, hvis opfyldelse kommunalbestyrelsen let kan kontrollere. Det er derfor foreslået, at kun forhindringer, der skyldes sygdom eller udførelse af offentligt hverv, kan give anledning til stedfortræderens indkaldelse.

Såfremt stedfortræderen indkaldes til at give møde i kommunalbestyrelsen, er det dog ikke anset for rimeligt, at han automatisk indtræder i det fraværende medlems udvalgspladser og særlige hverv, men man har ment at burde overlade det til den gruppe, som den fraværende tilhører, at bestemme, i hvilket omfang substitutionen bør give anledning til en ændret fordeling af posterne. En bestemmelse herom er optaget i lovforslagets § 28.

Det er ikke fundet rigtigt at optage regler, der giver adgang til indkaldelse af stedfortræder i tilfælde af mere lejlighedsvise fravær eller

fravær i enkelte sager, der skyldes det pågældende medlems inhabilitet, idet de fordele, der - i særlig grad for den sidstnævnte situations vedkommende - vil kunne opnås ved godkendelse af en sådan ordning, langt vil overskygges af de vanskeligheder af teknisk og saglig karakter, som en sådan generel stedfortræderordning vil forårsage.

Til stk. 2. Bestemmelsen i § 33 om, at næstformanden fungerer i formandens forfald, tager alene sigte på den situation, at formanden er *midlertidigt* forhindret. Hvor forhindringen er af en sådan karakter, at det findes påkrævet at indkalde stedfortræder, har man fundet det rigtigst at lade kommunalbestyrelsen stå frit med hensyn til spørgsmålet om hvem, der skal fungere som formand.

ad § 16.

Bestemmelserne i *stk. 1—4* svarer med visse redaktionelle ændringer til de bestemmelser om ydelse af diæter, der findes i de gældende styrelseslove, således som de er ændrede ved lov nr. 141 og 142 af 25. april 1962, jfr. købstadkommunallovens § 12 a og landkommunallovens § 15, stk. 7, og § 22, stk. 2.

I *stk. 5* er der åbnet mulighed for at tillægge udvalgsformænd et vederlag i tilfælde, hvor »ganske særlige hensyn taler derfor«, og hvor tilsynsmyndigheden skønner, at det vil være rimeligt at yde et sådant vederlag. Dette forslag må ses på baggrund af, at det under den nuværende styreform i kommunerne - og den styreform, der foreslås udbygget i nærværende lovforslag — navnlig vil være kommunalbestyrelsens formand og formændene for de administrerende udvalg, der yder den betydeligste indsats og har det største ansvar for administrationens daglige ledelse. Hertil kommer, at der i en række love i stadig stigende omfang er åbnet mulighed for at yde vederlag for visse kommunale hverv, i særlig grad til formanden for udvalg, kommissioner m. m., der nedsættes med specielle opgaver for øje, jfr. således reglerne om vederlag til formanden for det sociale udvalg, til formanden og de øvrige medlemmer af boliganvisningsudvalget, til formanden og eventuelt andre medlemmer af boligtilsynet o. s. v. Det er fundet rimeligt, at der gives adgang til at yde honorarer for hverv, der i betydeligt omfang lægger beslag på den pågældendes arbejdskraft, således at man også på dette felt opnår mulighed for et smidigere og rimeligere system end det nuværende.

I *stk. 6* er optaget de hidtidige regler om befordringsgodtgørelse og godtgørelse for fravær fra hjemstedet i anledning af varetagelsen af kommunale hverv. Disse regler har tilsyneladende virket tilfredsstillende og har ikke givet anledning til mange tvivlsspørgsmål i praksis.

KAPITEL III

Udvalg m.v.

I lovforslagets kap. III er optaget reglerne om udvalg m. v. De i forslaget indeholdte principielle ændringer i forhold til de nugældende styrelsesloves regler om udvalg m. v. samler sig især om følgende hovedpunkter:

1. Lovreglerne er udformet noget mere udførligt end de gældende regler i de kommunale styrelseslove, idet en del af de regler, der i dag almindeligt er optaget i styrelsesvedtægterne, er indarbejdet i de foreslåede lovbestemmelser.

2. Loven foreskriver, at den centrale ledelse af kommunens økonomi samles hos et udvalg, der i loven benævnes økonomiudvalget. Dette er i overensstemmelse med en tendens, der i de senere år har gjort sig gældende i kommunernes forslag til styrelsesvedtægtsændringer.

Økonomiudvalgets særlige placering kommer til udtryk derved, at udvalget skal have indseende med alle områder, der berører kommunens økonomi eller almindelige administration, og skal have lejlighed til at udtale sig om alle sager, der vedrører disse forhold, jfr. § 18, stk. 2.

3. I konsekvens af den særstilling, der i forslaget er tillagt økonomiudvalget som forbindelsesled mellem kommunalbestyrelsen og de øvrige udvalg, henregnes udvalget ikke længere til de »stående udvalg«.

4. Den stærkere koncentration af det administrative arbejde, som reglerne om økonomiudvalget er udtryk for, har også ført til bestemmelserne i forslagets § 19, stk. 4-5, hvorved antallet af stående udvalg søges begrænset.

En spredning af det kommunale arbejde på et stort antal stående udvalg kan medføre ulemper, som f. eks. fare for forhaling af sagernes ekspedition, kompetencestridigheder mellem de forskellige udvalg m.v. samt manglende ensartethed og fasthed i den kommunale administration. Disse ulemper vil formentlig blive stadig mere fremtrædende, efterhånden som den tekniske og økonomiske udvikling i stigende grad stiller krav til den kommunale administrations effektivitet.

For at sikre, at de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer stadig har den reelle ledelse af den kommunale forvaltning, synes det påkrævet, at administrationen tilrettelægges på en sådan måde, at der sikres de folkevalgte repræsentanter det fornødne overblik over alle vigtige områder inden for kommunestyret. Dette gælder samtlige kommuner, men problemet er naturligvis mest påtrængende i de større kommuner, hvor tendensen til decentralisering og dermed risikoen for, at overblikket går tabt, og for kompetencestridigheder og dobbeltarbejde, er særlig stor.

For at opnå en centralisering og effektivisering af administrationen bør man næppe i almindelighed tilstræbe et administrationssystem svarende til f. eks. den århusianske magistratsordning, der i udpræget grad har den store kommunes komplicerede og mangeartede administrative opgaver til forudsætning.

Den i købstadkommunallovens § 6 omhandlede magistratsordning er næppe heller det rette forbillede for landets kommuner som helhed. I kommuner, der har en magistrat, adskiller dennes virksomhed sig ikke væsentligt fra kasse- og regnskabsudvalgenes, og der synes derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for fortsat i styrelsesloven at optage særlige regler om magistrat, bortset fra den særlige århusianske magistratsordning.

Derimod må det antages, at en administrationsordning, der fortsat bygger på de stående udvalg som et centralt led i kommunestyret, men som begrænser deres antal, i alt væsentligt vil kunne tilgodese på den ene side hensynet til en effektiv og hurtig, under medvirken af den nødvendige sagkundskab, arbejdende administration og på den anden side ønsket om de folkevalgte medlemmers fortsatte aktive deltagelse i og ledelse af kommunalforvaltningen.

I overensstemmelse hermed er det i § 19, stk. 4, foreslået, at der - udover det sociale udvalg og havneudvalget — kan nedsættes yderligere tre stående udvalg, nemlig et udvalg for tekniske anliggender, et udvalg for faste ejendomme og et udvalg for kulturelle anliggender. Denne begrænsning af stående udvalg og de nævnte betegnelser for udvalgene er dog ikke ufravigelig, idet der - uanset at den i stk. 4 foretagne opdeling vel skulle kunne tilpasses forholdene i et meget stort antal kommuner - i stk. 5, åbnes adgang til i stedet for udvalget for tekniske anliggender at nedsætte dels et udvalg for kommunens driftsvirksomheder, dels et udvalg for gader, veje og kloaker, samt adgang til med henblik på en varetagelse af skolevæsenets økonomiske administration at nedsætte et skoleudvalg i stedet for eller ved siden af udvalget for kulturelle anliggender.

Det samlede antal stående udvalg kan altså herefter nå op på ialt 7, hvilket i langt den overvejende del af landets kommuner skulle være fuldt tilstrækkeligt til en betryggende varetagelse af kommunens administrative funktioner. Da man imidlertid ikke kan se bort fra, at særlige lokale forhold undertiden kan gøre det ønskeligt, at der nedsættes yderligere et eller i sjældnere tilfælde måske endda flere stående udvalg, er der i § 19, stk. 5, sidste pkt., åbnet mulighed herfor.

ad § 17.

Denne paragraf indeholder de almindelige regler om nedsættelse af udvalg samt valg til kommissioner m. v. De foreslåede bestemmelser er stort set en sammenfatning af de hidtil gældende regler, fastsat enten i de kommunale styrelseslove eller i de kommunale vedtægter.

Ifølge *stk. 1* skal samtlige kommuner nedsætte et økonomiudvalg. Dette svarer til, hvad der i dag gælder for købstæder og sognekommuner (kasse- og regnskabsudvalg).

Med hensyn til de ved lov eller andre bestemmelser anordnede udvalg, kommissioner m. v., jfr. *stk. 2,* er der i købstadkommunalloven fastsat regler om sammensætningen af brandkommission og sundhedskommission samt om byrådets valg af medlemmer af de særlige havneråd i købstæder, der har statshavn. Da reglerne om disse kommissioners sammensætning naturligst hører hjemme i den lovgivning, der iøvrigt regulerer disse kommissioners virksomhed, er de placeret i lovens kap. VIII, idet man forudsætter, at de efterhånden vil kunne udgå af styrelsesloven.

De særlige udvalg, der er omhandlet i *stk. 4,* kan alene få overladt varetagelsen af bestemte

hverv eller udøve forberedende eller rådgivende funktioner. Skal et udvalg have en mere almindelig kompetence, for så vidt angår kommunalbestyrelsens udøvende myndighed, bør det oprettes som et stående udvalg efter reglerne herfor.

ad § 18.

Bestemmelsen vedrører alene økonomiudvalget. I overensstemmelse med de gældende styrelsesvedtægter foreslås, at kommunalbestyrelsens formand skal være udvalgets formand. Man har overvejet, om også kommunalbestyrelsens næstformand (næstformænd) burde være fødte medlemmer af økonomiudvalget, men har dog ment det rigtigst, at det overlades til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre, om næstformanden (næstformændene) skal være medlemmer, og der er derfor ikke optaget nogen bestemmelse herom i forslaget.

Det foreslåede antal medlemmer af økonomiudvalget - mindst 3 og højst 5 - svarer til det normale medlemstal i de nuværende kasse- og regnskabsudvalg.

ad § 19.

I *stk. 1* er det foreslået, at medlemmerne af de stående udvalg, hvortil økonomiudvalget ikke længere henregnes, skal vælges af kommunalbestyrelsens midte, idet det ikke er fundet rimeligt at opretholde den nugældende bestemmelse i købstadkommunallovens § 10, stk. 3, hvorefter der til disse udvalg kan vælges enkelte personer uden for byrådets midte. Alene for havneudvalget er der i § 19, stk. 3, åbnet mulighed for, at personer uden for kommunalbestyrelsens midte kan indvælges.

Efter paragraffens *stk. 2* er det sociale udvalg, som alle primærkommuner skal nedsætte i henhold til forsorgsloven, et stående udvalg. Det sociale udvalg indtager ganske vist på de områder, hvor det ved lovgivningen har fået tillagt en umiddelbar kompetence, en stilling, der svarer til de lovregulerede kommissioners, men man har ment, at den umiddelbare forvaltning af kommunens forsorgsbestemte opgaver bør varetages af samme udvalg (folkepension, plejehjem, legater med sociale formål, husmoderafløsning m. m.). Man har herefter ikke fundet anledning til at foretage ændringer i bestemmelserne om socialudvalget.

Havneudvalget, der omhandles i *stk. 3,* er for tiden kun obligatorisk i købstæderne, jfr. købstadkommunallovens § 10, stk. 3.

ad § 20.

Medens bestemmelserne i §§ 18 og 19 kun vedrører henholdsvis økonomiudvalget og de stående udvalg, finder bestemmelserne i §§ 20-23 om udvalgenes virksomhed anvendelse på samtlige udvalg, omend de er formuleret med de stående udvalgs virksomhed for øje. Bestemmelserne i § 20 om udvalgenes valg af formand, beslutningsdygtighed, forretningsorden m. v. svarer stort set til de regler, der i dag gælder for de stående udvalg i henhold til styrelsesvedtægterne.

Reglen i *stk. 4* om, at kommunalbestyrelsens formand har ret til at overvære møderne i udvalg, selvom han ikke er medlem, findes allerede i en del styrelsesvedtægter, men der er dog i de pågældende vedtægtsbestemmelser udtrykkelig gjort en undtagelse for det sociale udvalgs vedkommende. Dette står i forbindelse med det sociale udvalgs særlige stilling i henhold til forsorgsloven. Da det imidlertid må forekomme naturligt, at kommunalbestyrelsens formand også får adgang til at overvære møderne i det sociale udvalg, selv om han ikke er medlem, er der ikke gjort nogen undtagelse for dette udvalgs vedkommende.

Da det som nævnt må anses for ønskeligt at bevare forbindelsen mellem amtsrådet og den statslige forvaltning i amtet, og da det endvidere er ønskeligt i videst muligt omfang at bevare den personlige kontakt mellem amtsråd og amtmand, er det i *stk. 5* foreslået, at amtmanden kan overvære forhandlingerne i amtsrådets økonomiudvalg og stående udvalg. Det følger af udtrykket »har ret til at overvære forhandlingerne«, at amtmandens deltagelse i udvalgsmøderne er frivillig. Nogen udtrykkelig ret til at tage ordet er ikke tillagt amtmanden, men herhenhørende problemer vil i praksis næppe opstå.

ad § 21.

I denne paragraf fastsættes nærmere regler for udvalgenes virksomhed. Reglerne svarer stort set til de bestemmelser herom, der er optaget i de kommunale styrelsesvedtægter.

Bestemmelserne tager ikke sigte på et udvalgs adgang til gennem generelle eller konkrete bemyndigelser at overlade til formanden, enkelte medlemmer eller personer i kommunens tjeneste, udadtil at optræde på udvalgets vegne. Dette er i overensstemmelse med et i dansk ret almindeligt anerkendt princip om, at overdragelse af beføjelser inden for forvaltningen er ulovbestemt.

ad § 22.

Bestemmelsen om kommunalbestyrelsens ret til at føre et almindeligt tilsyn med udvalgenes virksomhed svarer til de i kommunernes styrelsesvedtægter i dag indeholdte regler.

ad § 23.

Bestemmelsen om det enkelte udvalgsmedlems ret til at kræve en udvalgsbeslutning forelagt kommunalbestyrelsen svarer til de gældende regler herom i kommunernes styrelsesvedtægter.

ad §24.

Bestemmelserne i *stk. 1 og 2* om forholdstalsvalg ved valg af medlemmer til udvalg m. v. svarer i det væsentlige til de hidtil gældende bestemmelser i de kommunale styrelseslove og vedtægterne.

Stk. 2 indeholder beskrivelsen af fremgangsmåden ved gennemførelsen af forholdstalsvalg efter d'Hondts metode, og bestemmelsen følger i alt væsentligt de retningslinier, som hidtil er lagt til grund.

Det er dog udtrykkeligt foreskrevet, at kommunalbestyrelsens medlemmer deles i de grupper, hvori de har anmeldt for formanden at ville stemme sammen *ved det pågældende valg.* Herved er det præciseret, at valget sker på grundlag af de i hvert enkelt tilfælde foretagne gruppeanmeldelser, og at den således etablerede gruppeinddeling ikke udelukker en anden gruppedeling ved andre valg, jfr. dog stk. 3 om valg til økonomiudvalg og stående udvalg.

Ved bestemmelsen om, at det er de enkelte gruppers medlemstal, der danner grundlaget for pladsernes fordeling, er der ikke gjort nogen afvigelse fra det almindelige princip om, at kun de medlemmer, der er tilstede, kan deltage i et valg. Er et medlem fraværende, kan hans stemme ikke medregnes i gruppens medlemstal. Et medlem er ikke afskåret fra at påvirke valgresultatet ved med sin stemme at støtte en anmeldt gruppe, uanset om den måtte ønske det, men i så fald kan det pågældende medlem ikke ved den i § 27 omtalte fordeling under ét af samtlige pladser i de stående udvalg optræde som enmandsgruppe og rejse krav om tildeling af et forholdsmæssigt antal af disse pladser.

ad § *25,*

Bestemmelsen om, at pladser i udvalg, kommissioner m. v., der beklædes af kommunalbestyrelsens formand som født medlem, skal regnes som den ene af de pladser, der kan tilkomme formandens gruppe, svarer til købstadkommunallovens § 10, stk. 7, og de tilsvarende bestemmelser i styrelsesvedtægterne for sognekommuner.

ad § *26.*

Bestemmelsen svarer til købstadkommunallovens § 10, stk. 5, 3. pkt., og de tilsvarende lidt udførligere regler i de kommunale styrelsesvedtægter.

ad § *27.*

En lignende bestemmelse findes i den gældende købstadkommunallovs § 10, stk. 6, og er med hjemmel i købstadkommunallovens § 34, stk. 3, optaget i vedtægterne for de københavnske omegnskommuner. Derimod findes reglen ikke i landkommunalloven, og der har derfor ikke været hjemmel for at indføje en tilsvarende bestemmelse i sognekommunernes vedtægter.

Da købstadkommunallovens regel på gavnlig måde synes at have givet de mindre grupper inden for kommunalbestyrelsen adgang til deltagelse i den kommunale administration, er reglen foreslået optaget i loven.

Reglen om fordeling af udvalgspladser under ét gælder kun de stående udvalg, og ikke andre udvalg, heller ikke økonomiudvalget.

Såfremt der i løbet af en valgperiode oprettes eller nedlægges stående udvalg eller foretages ændringer i medlemstallet i et stående udvalg, skal der foretages en ny beregning af fordelingen af det samlede antal pladser i de stående udvalg.

I *stk. 2* fastslås, at kommunalbestyrelsen alene skal træffe afgørelsen i tilfælde af uoverensstemmelse mellem to eller flere grupper, der begge eller alle skal afgive pladser til en mindretalsgruppe, og hvor flere grupper ønsker at afgive pladser i samme udvalg. Er der derimod uoverensstemmelse mellem to grupper, der henholdsvis skal afgive og modtage pladser, følger det af reglen i stk. 1, at det er den førstnævnte gruppe, der anviser de udvalgspladser, den vil afgive.

ad § *28.*

Bestemmelsen i *stk. 1,* der vedrører spørgsmålet om udpegning af stedfortræder, når et medlem *endeligt* udtræder af et udvalg m. v., svarer til de gældende bestemmelser i købstadkommunallovens § 10, stk. 8, og landkommunallovens § 11, stk. 2.

En bestemmelse om udpegning af stedfortræ-

der ved et medlems *midlertidige* forfald findes derimod ikke i de gældende kommunale styrelseslove, hvorimod bestemmelser herom for så vidt angår udvalgene indeholdes i styrelsesvedtægterne. Efter vedtægtsbestemmelserne kan kommunalbestyrelsen, såfremt et medlem ved længere tids sygdom eller af andre grunde er forhindret i at varetage sit hverv, bestemme, at et andet medlem, der vælges af den samme gruppe som den fraværendes, midlertidigt indtræder i udvalget. I forhold til denne bestemmelse er der i *stk. 2* foretaget en angivelse af de grunde - sygdom eller varetagelse af offentligt hverv af mindst 1 måneds varighed — der kan *give* adgang til udpegning af stedfortræder.

ad §29.

Bestemmelsen om, på hvilke betingelser et udvalgsmedlem kan påtage sig arbejde for eller leverancer til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg, har ikke tidligere været optaget i de kommunale styrelseslove.

I kommunernes styrelsesvedtægter er der imidlertid sædvanligvis optaget bestemmelser, der tager sigte på at hindre, at udvalgsmedlemmer opnår en fortrinsstilling i forhold til andre borgere med hensyn til arbejder og leverancer til kommunen. I almindelighed foreskriver vedtægterne, at et udvalgsmedlem kun kan påtage sig arbejder og leverancer til den gren af kommunens forvaltning, i hvis bestyrelse han deltager, efter forudgået offentlig licitation, dog at der gives vedkommende udvalg eller - i nyere vedtægter - kommunalbestyrelsen adgang til i det enkelte tilfælde at dispensere herfra.

Ved bestemmelsen foreslås lovfæstet det principielle forbud mod, at et medlem af et udvalg mod betaling yder nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg, uden efter forudgået offentlig licitation. Dog er det - i lighed med reglerne i de nyere vedtægtsbestemmelser -- foreslået, at *kommunalbestyrelsen* får adgang til at dispensere herfra, hvor forholdene måtte tale derfor.

For større arbejder og leverancer, der uden offentlig licitation ønskes overdraget et medlem af vedkommende udvalg, må det i almindelighed kræves, at kommunalbestyrelsens godkendelse indhentes i det enkelte tilfælde. For andre arbejder og leverancer stilles der ikke noget ubetinget krav herom; der er således efter bestemmelsen intet til hinder for, at en kommunalbestyrelse, der har vedtaget en ordning, hvorefter mindre arbejder og leverancer går på omgang blandt samtlige kvalificerede håndværkere og leverandører i kommunen, lader et udvalgsmedlem få adgang til at deltage heri på lige fod med andre næringsdrivende, således at kommunalbestyrelsens godkendelse ikke behøver at indhentes, hver gang vedkommende udvalgsmedlem får andel i leverancerne.

Det bemærkes, at bestemmelsen alene indeholder minimumskrav. En kommunalbestyrelse vil kunne vedtage eller optage i styrelsesvedtægten, at der skal stilles strengere krav til de former, hvorunder kommunalbestyrelsesmedlemmer kan indgå aftaler med kommunen.

KAPITEL IV

Kommunalbestyrelsens formand.

Det er tilstræbt, at nærværende kapitel skal give et samlet overblik over formandens funktioner i henhold til den kommunale styrelseslov.

For så vidt angår amtskommunerne har formandsfunktionerne hidtil været varetaget af amtmanden som født formand for amtsrådet. Efter nærværende forslags § 6 vælger amtsrådet selv sin formand af sin midte, og de nævnte funktioner vil derfor fremtidig på samme måde som i primærkommunerne påhvile den folkevalgte rådsformand.

ad § *30.*

Bestemmelsen angår forhold, som omhandles i landkommunallovens §§ 5 og 22 og købstadkommunallovens § 13.

Bestemmelsen, der omhandler formandens opgaver i forbindelse med kommunalbestyrelsens møder, ligger på linie med de gældende bestemmelser og slutter sig til lovforslagets bestem-

meiser om kommunalbestyrelsens møder, navnlig §§ 8> 9 og 13. Der har dog hidtil ikke været nogen udtrykkelig bestemmelse om, at formanden forbereder møderne, men loven forudsætter, at der må ske en vis forberedelse, og det ligger i sagens natur, at ansvaret herfor må påhvile formanden.

ad § 31.

Bestemmelsen omhandler formandens opgaver i forbindelse med udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger og hans adgang til mellem møderne at optræde på kommunalbestyrelsens vegne.

Med hensyn til reglerne om udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger er landkommunallovens §§ 5 og 22 og købstadkommunallovens § 8 affattet forskelligt. Skal man imidlertid sammenfatte de gældende loves indhold på baggrund af deres tilblivelseshistorie, må det dog antages, at formandens stilling er den samme efter de to love, idet formanden ikke skal tage sig af de stående udvalgs forretninger. Styrelsesvedtægternes bestemmelser om den udøvende myndighed i kommunens anliggender er i overensstemmelse hermed.

Forslaget anvender landkommunallovens formulering, således at det påhviler formanden at drage omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger. Det er ikke tanken at ændre forholdet mellem formanden og udvalgene, og »udførelsen« vil altså efter omstændighederne kunne bestå i, at sagen ekspederes til vedkommende udvalg til videre foranstaltning.

Med hensyn til spørgsmålet om formandens beføjelse til at ekspedere visse sager på kommunalbestyrelsens vegne indeholder den gældende lovgivning ingen regler. Normalforretningsordenerne for by- og sogneråd indeholder en enslydende regel om, at formanden mellem møderne er bemyndiget til på kommunalbestyrelsens vegne at ekspedere almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse, *og* ikke giver anledning til tvivl, medens den amtskommunale normalstyrelsesvedtægt indeholder en bestemmelse om, at formanden på amtsrådets vegne kan afgøre sager, der kræver uopholdelig ekspedition, samt løbende sager, der på grund af deres ringe betydning ikke skønnes at burde foranledige et udvalgs sammenkaldelse. Efter en i 1959 indsat bestemmelse i de *sognekommunale* normalstyrelsesvedtægter er formandens bemyndigelse videre end efter normalforretningsordenen, idet han kan ekspedere sager som de nævnte, når de enten ikke tåler opsættelse *eller* ikke giver anledning til tvivl. Han må dog forelægge sådanne sager til efterretning i det førstkommende sognerådsmøde, hvorimod forelæggelse til efterretning ikke er foreskrevet i normalforretningsordenerne.

Forslaget bygger på de sognekommunale normalstyrelsesvedtægter. Af praktiske grunde er kravet om forelæggelse til efterretning, der i hvert fald i større kommuner ville medføre en overbelastning af kommunalbestyrelsens dagsorden, dog ikke medtaget, men bestemmelse herom vil kunne optages i styrelsesvedtægten eller forretningsordenen.

Bestemmelsen *i stk. 2* præciserer formandens stilling i relation til den kommunale forvaltning. Det fastslås, at formanden har »den daglige ledelse af kommunens administration«. Da det ikke er tanken med bestemmelsen at ændre den nuværende kompetencefordeling mellem de forskellige kommunale organer, har man ikke ment direkte til loven at kunne overføre de købstadkommunale og de sognekommunale vedtægters formulering, der tillægger borgmesteren »overledelsen« af kommunens administration og sognerådsformanden »ledelsen af kommunens forvaltning«.

Formandens placering som det samordnende administrative led medfører, at det må påhvile ham at drage omsorg for, at de sager, hvori kommunalbestyrelsens beslutning udkræves, forelægges denne med de fornødne erklæringer, hvorved sigtes til såvel indstillinger fra berørte udvalg som udtalelser fra andre myndigheder. Dette er understreget ved reglen i stk. 2, 2. pkt.

Bestemmelsen i *stk. 3,* hvorefter de nærmere regler om formandens forretninger optages i kommunens styrelsesvedtægt, svarer til købstadkommunallovens § 8, stk. 1, 2. pkt. En tilsvarende bestemmelse findes ikke i landkommunalloven, men som nævnt er der desuagtet optaget bestemmelser om formanden i de amtskommunale og sognekommunale vedtægter.

ad § 32.

De gældende kommunale styrelseslove og de dertil knyttede normalvedtægter og normalforretningsordener indeholder ingen regler om, hvem der kan underskrive vigtige dokumenter på kommunens vegne. Dette har givet anledning til tvivl i praksis, og indenrigsministeriet har i tidens løb måttet besvare adskillige forespørgsler herom fra långivere og andre, uden at

der dog har dannet sig nogen sikker opfattelse af retsstillingen.

På baggrund heraf er det anset for hensigtsmæssigt, at der i loven optages en regel om, hvem der er legitimeret til at underskrive vigtige dokumenter på kommunens vegne. Reglen er en nydannelse i dansk lovgivning, og et direkte forbillede kan ikke findes i hverken svensk eller norsk kommunallovgivning.

Den foreslåede regel er udformet under hensyn til erfaringerne fra praksis og ud fra de reale hensyn, der iøvrigt gør sig gældende, nemlig sikkerhedshensyn og hensynet til omsætningen.

Bestemmelsens *område* - dokumenter vedrørende dispositioner over fast ejendom, optagelse af lån og afgivelse af garanti - er fastlagt således, at bestemmelserne skulle dække det område, hvor det af hensyn til kommunens medkontrahenter, tinglysningsmyndighederne og pengeomsætningen er ønskeligt at tilvejebringe større klarhed.

Bestemmelsen fastslår over for omsætningen og tinglysningsmyndighederne, at kommunalbestyrelsens formand i forening med en anden af kommunalbestyrelsen dertil bemyndiget person kan optræde på kommunens vegne inden for det i bestemmelsen afgrænsede område. Ud fra omsætningshensynet ville der intet være i vejen for at henlægge underskriftsbeføjeisen til formanden alene, men hensynet til at sikre kommunen mod uberettigede dispositioner taler imod at give fuldmagt til en enkelt person, når der er tale om så vigtige dispositioner som de omtalte.

Den, der skal underskrive sammen med formanden, skal have en personlig bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen. Bemyndigelsen kan f.eks. gives et eller flere navngivne medlemmer af økonomiudvalget eller til navngivne personer ansat i kommunens tjeneste, men ikke til f. eks. »kæmneren« uden navns nævnelse.

Den meddelte bemyndigelse vil kunne dokumenteres i form af en skriftlig fuldmagt, der er underskrevet af samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer; hvor denne fremgangsmåde ikke benyttes, må en bekræftet udskrift af kommunalbestyrelsens forhandlingsprotokol være tilstrækkelig.

Med hensyn til udtrykket »ophævelse af forbudspåtegninger og lignende« bemærkes, at sikring af værdipapirer kan ske på andre måder end ved forbudspåtegning, f.eks. ved notering på navn, jfr. gældsbrevslovens kap. V, eller gennem overgivelse til forvaring i et godkendt forvaringssted. Bestemmelsen finder anvendelse ved ophævelse af alle sådanne sikringsakter.

ad § 33.

Bestemmelsen præciserer næstformandens beføjelser og pligter, dels i relation til kommunalbestyrelsen, dels i relation til den kommunale forvaltning.

I henhold til forslagets § 6, stk. 5, vælger kommunalbestyrelsen en næstformand »til at fungere i formandens forfald«. Denne formulering svarer til de gældende love, jfr. købstadkommunallovens § 4, stk. 2, og landkommunallovens § 4, stk. 3. Det følger af disse regler, at næstformanden skal varetage formandsskabet i kommunalbestyrelsens møder i tilfælde, hvor formanden har *midlertidigt* forfald, og det antages, at næstformanden altid kan udføre ekspeditioner i forbindelse med kommunalbestyrelsens møder, f. eks. underskrive skrivelser, hvis indhold er besluttet i et møde.

Derimod har der hersket usikkerhed med hensyn til næstformandens stilling i relation til den kommunale forvaltning. Der er dels spørgsmålet om, hvorvidt næstformanden i givet fald skal træde i funktion også som forvaltningsleder, dels om næstformanden, når han fungerer, overtager samtlige formandens funktioner, herunder navnlig hans plads som født medlem af (formand for) udvalg og kommissioner, hans adgang til at overvære møder i udvalg, beføjelsen til at ekspedere visse sager på kommunalbestyrelsens vegne og hans adgang til at underskrive vigtige dokumenter.

Spørgsmålet om, hvornår næstformanden overhovedet skal træde i funktion, kan ikke afgøres generelt, men må helt bero på de konkrete forhold, og der må på dette område herske en betydelig frihed. Formålet med den foreslåede bestemmelse er alene at slå fast, at den, der i givet fald træder i formandens sted, samtidig - så længe han fungerer — står som leder af kommunens forvaltning og overtager formandens plads i udvalg, kommissioner m. v., som formanden er født formand for eller medlem af.

ad § 34.

Bestemmelsen i *stk. 1* svarer til den gældende regel i købstadkommunallovens § 8, stk. 2. Efter landkommunallovens § 15, stk. 5, kan sognerådet i kommuner, hvor kassererforretningerne udføres af et medlem af sognerådet, der ikke samtidig er rådets formand, tillægge for-

manden og kassereren vederlag eller medhjælpssummer til et beløb af tilsammen 1,25 kr. årlig pr. indbygger. I landets øvrige sognekommuner kan sognerådet bestemme, at der ydes formanden vederlag eller medhjælpssum indtil et beløb af 1 kr. årlig pr. indbygger. Udgiften må i ingen af tilfældene overstige 6.000 kr. årligt. Amtsrådet kan dog, når omstændighederne særligt taler derfor, give samtykke til større beløb end de nævnte.

Amtsrådenes praksis har imidlertid udviklet sig derhen, at der for amtsrådskredsen meddeles generelt samtykke til, at der kan ydes sognerådenes formænd vederlag, der betydeligt overstiger de i landkommunallovens § 15, stk. 5, nævnte maksimumssatser. Det er herefter fundet naturligt, at bestemmelserne om formandens vederlag fremtidig fastsættes i vedtægten for alle kommuners vedkommende.

Bestemmelsen i *stk. 2* om vederlag til den i formandens forfald fungerende formand er i overensstemmelse med de ved lov nr. 210 og lov nr. 211 af 4. juni 1965 stedfundne ændringer i henholdsvis landkommunallovens § 15 og købstadkommunallovens § 8.

ad § 35.

Efter bestemmelsen er spørgsmålet om formandens pensionering et vedtægtsanliggende for alle kommuners vedkommende. Dette er i overensstemmelse med købstadkommunallovens § 8, stk. 2, medens det efter den gældende regel i landkommunallovens § 10, stk. 5, udtrykkeligt er en betingelse for opnåelse af pension, at vedkommende har fungeret som sognerådsformand i mindst 12 år. Borgmestre har efter den af indenrigsministeriet fulgte praksis kunnet tillægges pension efter 8 års funktionstid.

Det er ikke fundet hensigtsmæssigt at bevare en regel svarende til landkommunallovens § 10, stk. 5, jfr. herved udtalelsen i betænkning af 20. maj 1965 fra folketingsudvalget vedrørende forslag til ændringer i købstadkommunalloven *og* landkommunalloven om, at det bør tilstræbes, at sognerådsformænd og borgmestre ligestilles i pensionsmæssig henseende.

Bestemmelsen om, at der i vedtægten kan optages bestemmelser om efterløn til afgåede formænd, er en nydannelse. Baggrunden for bestemmelsen er ønsket om at skabe mulighed for en hensigtsmæssig løsning i tilfælde, hvor det under hensyn til funktionstiden som formand på den ene side vil være urimeligt at yde livsvarig pension, medens det på den anden side kan være rimeligt i en vis periode at medvirke til, at vedkommendes økonomiske situation ikke forringes væsentligt.

KAPITEL V

Kommunens økonomiske forvaltning.

ad § 36.

Bestemmelsen svarer til de gældende regler i landkommunallovens § 14, stk. 1, og § 27, stk. 1, samt bestemmelsen i § 38, stk. 2, i lov nr. 85 af 15. maj 1903, hvorefter det kommunale regnskabsår fra 1904 overalt skulle være finansåret. Denne regel - der ikke er gentaget i købstadkommunalloven - har været uændret siden.

ad § 37.

Bestemmelsen indeholder regler om udarbejdelse af forslag til årsoverslag for det kommende regnskabsår.

Til stk. 1. Både landkommunalloven og købstadkommunalloven foreskriver, at kommunalbestyrelsens behandling af årsoverslaget skal foregå på grundlag af et samlet forslag, der skal foreligge udarbejdet inden visse frister, for amtskommuner 15. november, for købstæder 1. februar, og for sognekommuner 1. januar. En tilsvarende bestemmelse er optaget i forslaget, hvor fristen for udarbejdelsen for samtlige kommuner er fastsat til 1. februar.

De gældende love indeholder, når bortses fra den særlige regel i købstadkommunallovens § 21, stk. 3, om magistratskommuner samt landkommunallovens § 27, stk. 2, om amtskommuner, ingen bestemmelse om, hvem ansvaret for forslagets udarbejdelse påhviler. For købstæder uden magistrat og sognekommuner er spørgsmålet overladt til vedtægterne, men efter både de købstadkommunale og de sognekommunale styrelsesvedtægter påhviler arbejdet kasse- og regnskabsudvalget. Under hensyn til denne faste og ensartede vedtægtspraksis og til den placering, økonomiudvalget efter forslaget

vil få i den kommunale forvaltning, er det foreslået, at det påhviler økonomiudvalget at udarbejde det samlede forslag til årsoverslaget.

Til stk. 2. Overslagets omfang vil afhænge af det af indenrigsministeren foreskrevne overslagsskema, der svarer til regnskabsskemaet. Efter de gældende forskrifter benyttes regnskabsskemaets statuskonti dog ikke ved affattelsen af årsoverslaget, som kun omfatter de konti, der umiddelbart har betydning for opgørelsen af kommunens skattebehov. Under hensyn hertil er udtrykket »overslag over kommunens indtægter og udgifter for det næste regnskabsår«, der benyttes i de gældende love, i forslaget erstattet med »kommunens årsoverslag«.

Til stk. 3 og 4. De gældende overslagsskemaer medtager som nævnt kun de konti, der har betydning for kommunens skatteudskrivning, men ved bedømmelsen af skattebehovet er det nødvendigt at tage hensyn til kommunens kapitalforhold. Således vil også anlæg, der finansieres direkte over status, kunne øve indflydelse på årsoverslaget, idet anlægsvirksomheden vil være af betydning for kommunens renteudgifter og for behovet for henlæggelser m. v.

Det vil derfor være nødvendigt, at økonomiudvalget under sit arbejde med selve årsoverslaget støtter sig på en række supplerende oplysninger og oversigter, herunder naturligvis også de seneste regnskabs- og bevillingstal, som er det naturlige udgangspunkt for budgetarbejdet og for vurderingen af budgettets holdbarhed. Under hensyn hertil er det foreslået, at bestemmelsen i landkommunallovens § 14, hvorefter det budgetforslag, som forelægges kommunalbestyrelsen, skal være ledsaget af de seneste regnskabs- og bevillingstal, optages i loven.

Det vil være naturligt, at forslaget yderligere ledsages af de andre oversigter, som har ligget til grund for udarbejdelsen (oversigt over de forventede kassebevægelser i det kommende regnskabsår, foreliggende investeringsplaner, finansieringsoversigter o. lign.). Indenrigsministeriet er dog hidtil veget tilbage fra at gøre kapitalbudgetter m. v. obligatoriske, men har på den anden side stærkt anbefalet kommunerne at arbejde med oversigter af forskellig art til belysning af de likviditetsmæssige og finansielle problemer, jfr. regnskabskommissionens betænkning (1954), pag. 17. I overensstemmelse hermed foreslås der som stk. 4 optaget en bestemmelse om, at forslaget ledsages af oplysninger om forventede kassebevægelser i det kommende regnskabsår, foreliggende investeringsplaner, finansieringsoversigter o. lign. til nærmere belysning af kommunens økonomi.

ad § 38.

Bestemmelsen omhandler overslagsforslagets behandling i kommunalbestyrelsen. Der stilles krav om 2 behandlinger med mindst 3 ugers mellemrum samt fastsættes en frist for 2. behandling og en forskrift om afstemningsmåden ved 2. behandling.

Størst praktisk interesse knytter sig til de for overslagsbehandlingen gældende frister. I så henseende bygger forslaget på købstadkommunallovens § 21, som i den siden 1959 gældende affattelse giver kommunalbestyrelsen 2 måneder til overslagsforslagets behandling, nemlig tiden fra 1. februar, da forslaget skal være færdigt, til 31. marts, der er sidste frist for overslagets endelige vedtagelse.

Efter forslaget fastsættes fristen for 2. behandling for samtlige kommuner til 31. marts. Efter de gældende love skal der kun hengå 8 dage mellem 1. og 2. behandling, men denne frist er som nævnt forlænget til 3 uger.

Med hensyn til spørgsmålet om fremgangsmåden ved overslagets behandling i kommunalbestyrelsen bestemmer købstadkommunallovens § 21 og landkommunallovens § 27, stk. 3 (om amtskommunerne), at forslaget ved 2. behandling »post for post« skal undergives kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning, medens en tilsvarende regel ikke er foreskrevet for sognekommunerne.

I forslaget foreslås denne særlige afstemningsregel, der rummer visse afstemningstekniske fordele, gjort obligatorisk for samtlige kommuner, dog at der i stedet for »post for post« stemmes »konto for konto«. Inden for den enkelte hovedkonto skal der naturligvis på sædvanlig måde stemmes om ændrings- og underændringsforslag.

ad § 39.

Årsoverslaget er et offentligt dokument. Efter de gældende styrelseslove, således som de senest er ændret i 1959, skal overslaget i købstæder og sognekommuner fremlægges til eftersyn for kommunens beboere i tiden 1.-15. april. Denne regel, der er den sidste reminiscens af de ældre regler om fremlæggelse af og klager over skatteligningen, bør dog næppe opretholdes, og den foreslås derfor erstattet med en regel om,

at overslaget i alle kommuner skal være tilgængeligt for kommunens beboere.

ad § 40.

Bestemmelsen fastlægger nærmere årsoverslagets bevillingsmæssige og finansielle betydning (stk. 1) og — som supplement til reglerne om den bevillingsmæssige betydning - visse bestemmelser om tillægsbevillinger til årsoverslaget og bevillinger uden for dette (stk. 2 og 3). Dens indhold svarer stort set til de for købstadkommunerne gældende bestemmelser, jfr. købstadkommunallovens § 21.

Til stk. 1. Efter købstadkommunallovens § 21 afgiver årsoverslaget den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning og overhovedet for næste års kommunale forvaltning. Heraf følger, at årsoverslaget har dels en finansiel, dels en bevillingsmæssig funktion.

I *finansiel* henseende udgør årsoverslaget et overslag over de udgifter, der - efter fradrag af indtægter uden for skatteligningen - skal dækkes gennem den kommunale beskatning, og skatteudskrivningen skal fastsættes således, at der bliver dækning for de budgetterede udgifter.

Efter købstadkommunallovens § 21 indeholder årsoverslaget endvidere de *bevillinger*, som byrådet har vedtaget for det kommende regnskabsår (»den bindende regel ... for næste års kommunale forvaltning«). En lignende regel er i landkommunallovens § 26 foreskrevet for amtskommunerne, medens der for sognekommunerne alene gælder en almindelig bestemmelse om sognerådets bevillingsmyndighed, jfr. lovens § 14, stk. 7. I de sognekommunale styrelsesvedtægter er der imidlertid optaget en regel om, at den sognekommunale forvaltning er bundet af de i årsoverslaget angivne rammer, og det sognekommunale årsoverslag har herefter samme bevillingsmæssige betydning som det amts- og købstadkommunale.

Selv om årsoverslaget er den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning, er der dog under den gældende ordning adgang til at udskrive ekstraskat i årets løb, hvis det viser sig nødvendigt, jfr. købstadkommunallovens § 21, stk. 2 i. f., og landkommunallovens § 14, stk. 4, og § 27, stk. 5. Endvidere har man antaget, at der er adgang til at undlade at opkræve en brøkdel af det udskrevne skattebeløb.

Både forhøjelser og nedsættelser medfører store administrative problemer, og reglerne har ikke været benyttet i de senere år. Adgangen til at foretage forhøjelser af de personlige skatter er dog ikke helt uden værdi som en mulig løsning, hvis en kommune pludselig kommer ud for voldsomme ændringer af sine økonomiske forhold, og det er derfor anset for betænkeligt at afskaffe reglen. Efter forslaget begrænses reglen til personlige kommuneskatter, og beslutning om disses forhøjelse i årets løb kræver indenrigsministerens godkendelse. Derimod vil adgangen til at foretage nedsættelse af det udskrevne beløb efter forslaget falde bort.

Reglen om, at overslaget afgiver den bindende regel for »næste års kommunale forvaltning« er udslag af det samme budgetmæssige princip, som findes i grundlovens § 46, stk. 2, hvorefter ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov. Bestemmelsen må - ligesom grundloven - forstås under hensyn til lovgivning, sædvane og forholdets natur, jfr. nærmere bemærkningerne til stk. 2.

Med hensyn til udtrykket »næste års kommunale forvaltning« bemærkes, at der som hidtil vil være adgang til at operere med en supplementsperiode, hvori det udløbne regnskabsårs bevillinger fortsat anses for gældende.

Til stk. 2. Bestemmelsen fastslår indledningsvis, at kommunalbestyrelsen har bevillingsmyndigheden. Denne grundsætning fremgår af de gældende styrelseslove. Det er imidlertid af betydning udtrykkeligt at fastslå reglens gyldighed som indledning til bestemmelserne om tillægsbevillinger, idet disse regler må udformes således, at de tildels kommer til at virke som indskrænkninger i grundsætningen om, at (forudgående) bevilling må foreligge, for at en udgift kan afholdes af kommunens kasse. Af praktiske grunde må såvel efterbevillinger som ubevilget forbrug, der først berigtiges ved regnskabsafslutningen, til en vis grad tolereres. Dette har også fundet udtryk i de gældende love, jfr. købstadkommunallovens § 21, stk. 2, og landkommunallovens § 26, stk. 2 (for amtskommuner).

I forslaget er de gældende regler i princippet bevaret, navnlig således at det anerkendes, at udgifter i et vist omfang kan afholdes uden bevilling.

Der er dog foreslået forskellige tekniske ændringer, som bl. a. må ses på baggrund af ud-

viklingen inden for det kommunale regnskabsvæsen.

Det nærmere indhold af de foreslåede bestemmelser er følgende:

a) Bestemmelserne omfatter såvel udgifter som indtægter, hvilket stemmer med den gældende retstilstand, omend bestemmelserne i de gældende styrelseslove ikke udtrykkeligt omfatter indtægter.

b) Det ligger i bevillingssystemets natur, at bevillinger er forudgående. Herpå bygger også købstadkommunallovens § 21, stk. 2, og landkommunallovens § 26, stk. 2. Det spørgsmål, der foreligger ved overskridelser af givne bevillinger, har man i praksis bl. a. løst ved at meddele efterbevillinger, hvorved der skabes bevillingsmæssig dækning for de uden for overslagssummerne afholdte beløb. Det må imidlertid stå kommunalbestyrelsen frit, om den vil behandle overskridelser gennem efterbevilling eller ved berigtigelser i forbindelse med regnskabsaflæggelsen.

Den frihed, der således indrømmes de enkelte kommunalbestyrelser til at fastlægge fremgangsmåden ved udøvelsen af kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed kan dog ikke være ubegrænset. Dette følger bl.a. af statens (tilsynets) interesse i, at finansieringsforholdene omkring de udgiftsposter, der ikke afholdes over årsoverslagets konti, må bringes på det rene, før foranstaltningen iværksættes. Foranstaltninger, hvis iværksættelse slet ikke er forudset på årsoverslaget, må derfor forelægges kommunalbestyrelsen til godkendelse, før de iværksættes, således at også tilsynsmyndighedens godkendelse af finansieringen om fornødent kan indhentes, jfr. stk. 3.

c) Efter de gældende regler i købstadkommunallovens § 21, stk. 2, og landkommunallovens § 26, stk. 2, er (tillægs)bevilling ikke nødvendig, hvis udgiften er påbudt ved lov, eller det tydeligt fremgår, at det i overslaget opførte beløb kun var kalkulatorisk. Den sidstnævnte undtagelse er ikke foreslået overført til den nye lov, da den kun angiver det selvfølgelige, at overslagets poster i hvert enkelt tilfælde må fortolkes i overensstemmelse med sit formål.

d) Derimod er det i overensstemmelse med de gældende styrelseslove foreslået, at foranstaltninger, der er påbudt ved lov - hvortil forslaget føjer: eller anden bindende forskrift - kan iværksættes uden tillægsbevilling. Heri ligger, at et eventuelt ubevilget forbrug først berigtiges ved godkendelsen af regnskabet, efter at dette har været genstand for revision, der bl. a. må påse, at forvaltningen er sket i overensstemmelse med loven.

Hensigtsmæssigheden af den foreslåede regel - der harmonerer med praksis inden for statens bevillingsvæsen - er ikke uomtvistelig inden for det kommunale område. Meget kunne tale for, at der i kommunerne skulle kræves tillægsbevilling i alle tilfælde af hensyn til det samlede overblik over kommunens finansielle situation. De gældende styrelsesvedtægter pålægger også uden videre udvalgene at søge tillægsbevilling, hvis bevillinger udover årsoverslaget må anses for ønskelige og fornødne. På den anden side taler væsentlige forvaltningsmæssige hensyn mod at ophæve reglen om administrationens adgang til at afholde lovbestemte udgifter, og reglen harmonerer med statens interesse i øjeblikkeligt at kunne pålægge kommunerne nye opgaver. Da yderligere det finansielle overblik kan sikres på anden måde, bl. a. gennem periodiske oversigter over det faktiske og forventede forbrug på de forskellige konti, er det fundet rigtigst at foreslå den traditionelle regel vedrørende lovbestemte og dermed ligestillede foranstaltninger bevaret.

e) Endelig er det i forslaget udtrykkeligt markeret, at enkelte bevillinger kan gives i to former, nemlig enten som *tillægsbevilling* til årsoverslaget, hvoraf følger, at posteringen skal ske på en overslagskonto, ligesom bevillingen er begrænset til det pågældende regnskabsår, eller som en *bevilling uden for årsoverslaget* (en kapitalbevilling), således at den regnskabsmæssige postering bliver uden betydning for opgørelsen af årets over- eller underskud.

Til stk. 3. Enhver udgiftsbevilling bør være ledsaget af en angivelse af, hvorledes udgiften skal dækkes. Gives bevillingen som en tillægsbevilling til årsoverslaget, skal udgiften dækkes af årets skatteudskrivning, eventuelt således, at et opstået underskud optages til dækning senest på overslaget for det regnskabsår, der følger umiddelbart efter regnskabsafslutningen. For udgifter uden for årsoverslaget er der derimod flere forskellige finansieringsmuligheder (forskudsvis udlæg af kassebeholdningen, forbrug af fonds, optagelse af lån). En del af disse finansieringsformer kræver tilsynsmyndighedens samtykke, og for at undgå, at der opstår vanskeligheder for kommunen som følge af, at de finansielle følger af en given beslutning ikke er bragt på det rene, eller at tilsynsmyndigheden sættes i en tvangssituation, er det i overensstem-

meise med grundsætningen i købstadkommunallovens § 22, stk. 1, 2. pkt., og landkommunallovens § 15, stk. 2, jf f. forslagets § 55, stk. 2, foreslået, at kommunalbestyrelsen ikke blot skal træffe beslutning om, men også indhente fornødent samtykke til den endelige finansiering, før foranstaltningen iværksættes.

ad § Al.

Bestemmelsen fastslår, at spørgsmål om optagelse af lån og påtagelse af garantiforpligtelser, pantsætning af aktiver, forbrug af fonds og anvendelse af regnskabsoverskud skal træffes af kommunalbestyrelsen. Dette svarer til gældende ret, jfr. landkommunallovens §§ 15 og 28 samt købstadkommunallovens § 22 og de særlige regler om behandlingen af lånesager i lov nr. 85 af 15. maj 1903.

I den gældende lovgivning er det yderligere foreskrevet, at beslutninger om optagelse af lån og om forbrug af (visse) fonds kun har gyldighed, når de træffes af et flertal af kommunalbestyrelsens medlemstal i to på hinanden følgende møder med mindst 14 dages mellemrum. For så vidt angår optagelse af lån findes reglerne i § 35 i den kommunale skattelov af 1903 (lov nr. 85 af 15. maj 1903), der omfatter lån, der kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Det anses for en følge af denne bestemmelse, at tilsvarende afstemningsregler finder anvendelse ved afgivelse af kaution eller anden økonomisk garanti. Bestemmelserne om forbrug af fonds - der blev indsat i 1933 - findes i købstadkommunallovens § 22.

I forslaget er der ikke optaget tilsvarende regler om fremgangsmåden ved behandlingen af lånesager m. v. Den udtrykkelige regel om, at de heromhandlede spørgsmål henhører under kommunalbestyrelsens, ikke under udvalgenes, afgørelse, dækker imidlertid det hensyn, der førte til, at reglen om to behandlinger i kommunalbestyrelsen i 1933 blev indsat i købstadkommunallovens § 22. Man har ikke ment, at der er behov for at holde fast ved de særlige bestemmelser om to behandlinger i kommunalbestyrelsen af lånesager m. v., navnlig da det i loven foreskrives, at sådanne sager altid skal behandles i økonomiudvalget, jfr. § 18, stk. 2.

For at undgå urimelige følger af reglen om, at garantisager er et kommunalbestyrelsesanliggende, er der foreslået en regel, der giver kommunalbestyrelsen mulighed for at overlade afgørelsen af visse mindre garantisager til økonomiudvalget under forudsætning af, at kommunalbestyrelsen har fastsat nærmere betingelser og grænser for, hvilke garantier, der kan ydes. Bemyndigelsen bør være begrænset til at gælde en bestemt periode og/eller et vist beløb.

For så vidt der på andre områder end de i § 57, stk. 2, omhandlede måtte være behov for at *give* tilsvarende bemyndigelse til økonomiudvalget, vil dette kræve udtrykkelig hjemmel i den pågældende lov.

ad § 42.

Til stk. 1. Medens der for købstædernes og sognekommunernes vedkommende hidtil har været foreskrevet en revision ved valgte revisorer, jfr. købstadkommunallovens § 29 og landkommunallovens § 16, stilles der med nærværende forslag alene krav om, at enhver kommune skal antage en af tilsynsmyndigheden godkendt sagkyndig revision, således at de nærmere regler for dennes virksomhed fastsættes i styrelsesvedtægten, jfr. § 46, stk. 2.

For bevarelsen af de valgte revisorer kunne tale, at det måske kan have en vis værdi, at en kommunes regnskaber gøres til genstand for gennemgang af lokale folk, der kender forudsætningerne for de enkelte dispositioner og har lejlighed til at følge virkningerne på nærmeste hold, selv om denne lokale viden formentlig bliver mere begrænset, efterhånden som der dannes større kommuner. Man burde i så fald uden tvivl fritage de valgte revisorer for den tekniske detailrevision og i stedet pålægge dem nøje afgrænsede opgaver, f. eks. at gennemgå og udtale sig om bestemte poster i regnskabet, herunder formentlig i første række restancekontiene, samt give dem beføjelse til at begære nærmere oplysninger fremskaffet.

Det ville måske også være af en vis værdi for den lønnede revision at kunne lade et politisk valgt organ afgøre, om en bestemt dispositionskritik skal fremsættes, ligesom en sådan kritik formentlig vil virke stærkere, såfremt den fremsættes af et folkevalgt organ.

Heroverfor kan imidlertid anføres, at en eventuel dispositionskritik lige så vel synes at kunne rejses af mindretallet i byrådet. Det er endvidere tvivlsomt, om det vil kunne lykkes at skabe et revisionsorgan med selvstændig betydning ved siden af den lønnede revision. Udviklingen i købstæderne, hvor man overalt har en særlig sagkyndig revision ved siden af de valgte revisorer, tyder ikke herpå, idet værdien af den revision, der her udøves af den valgte revision, er meget begrænset, og dette skyldes

næppe alene, at dens opgaver har været for omfattende, idet den lønnede revision har haft mulighed for at vejlede den.

Det er endelig tvivlsomt, om det vil kunne lykkes at skabe den tilstrækkelige politiske interesse om valget af revisorer; i købstæderne er det hidtil ikke lykkedes, idet revisorerne i praksis ikke udpeges af vælgerne, men af grupperne i byrådet.

Man har under hensyn til det anførte ikke ment at burde opretholde ordningen med valgte revisorer.

Til stk. 2. Bestemmelsen omhandler kasse- og regnskabsvæsenets bestyrelse. Den øverste myndighed ligger her efter forslaget hos kommunalbestyrelsen; den umiddelbare forvaltning af kommunens kasse- og regnskabsvæsen henhører imidlertid under økonomiudvalget, jfr. § 18.

Medens det efter den gældende lovgivning for amtskommunernes vedkommende blot fastsættes, at de nærmere regler om amtskommunernes regnskabsvæsen, bogholderi, anvisnings- og kassevæsen fastsættes i styrelsesvedtægten, jfr. landkommunallovens § 29, er der for købstæderne og sognekommunerne givet mere udførlige regler, der ikke er ganske ens.

Den overordnede ledelse er dog i begge kommunegrupper henlagt til kommunalbestyrelsen. Dette er ikke direkte udtrykt i lovgivningen, men fremgår af en række enkeltbestemmelser.

Forskellen findes i bestemmelserne om den nærmere administrative ordning. Efter købstadkommunallovens § 10, stk. 2, skal der i købstæder, hvor der ikke findes kommunal magistrat, altid nedsættes et stående udvalg vedrørende kasse- og regnskabsvæsenet. Dette udvalg er efter loven et stående udvalg, som varetager den umiddelbare *forvaltning* af kasse- og regnskabsvæsenet, bl. a. som kommunens »regnskabsfører«, jfr. købstadkommunallovens § 29, stk. 4. Efter landkommunallovens § 6, stk. 6, skal der også i enhver sognekommune nedsættes et kasse- og regnskabsudvalg, men dette udvalg har efter loven ikke helt samme stilling som det købstadkommunale kasse- og regnskabsudvalg. Kasse- og regnskabsudvalget i sognekommunerne skal efter loven øve det umiddelbare *tilsyn* med kommunens kasse- og regnskabsvæsen, jfr. herved landkommunallovens § 6, stk. 6, og § 10, stk. 2. Disse regler må ses i sammenhæng med bestemmelserne i landkommunallovens § 6, stk. 1, og landkommunallovens § 16. Efter den førstnævnte bestemmelse forestår (den valgte) kasserer kommunens kasse- og regnskabsvæsen, og efter den sidstnævnte affattes årsregnskabet af formanden eller - i kommuner med valgt kasserer - af kassereren og formanden i forening.

Efter landkommunalloven varetages kasse- og regnskabsvæsenet således principielt af enkeltpersoner (formand og kasserer) under tilsyn af kasse- og regnskabsudvalget, hvorimod bestyrelsen af kasse- og regnskabsvæsenet i købstæderne er ordnet kollegialt (kasse- og regnskabsudvalget eller magistraten, dog med et særligt ansvar for borgmesteren). Denne forskel i lovgivningens bestemmelser er dog uden større praktisk betydning. Efter de sognekommunale normalstyrelsesvedtægter er kasse- og regnskabsudvalget nemlig et administrerende - ikke blot tilsynsførende — udvalg.

Bestemmelsen i § 18 i nærværende forslag, hvorefter økonomiudvalget i alle kommuner bestyrer kommunens kasse- og regnskabsvæsen, er således blot en videre udvikling af den bestående tilstand, hvorfor det er anset for ubetænkeligt, at adgangen til at lade kassererforretningerne udføre som et kommunalt hverv ved et af kommunalbestyrelsens medlemmer, bortfalder. Der er dog intet til hinder for, at en mindre kommune, som ikke gennem kommunesammenlægning har kunnet opbygge en egentlig kommunal administration, antager et kommunalbestyrelsesmedlem som lønnet kasserer; den pågældende vil dog i så fald ikke samtidig kunne være medlem af økonomiudvalget.

Bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet, er ny.

Da forholdene varierer stærkt fra kommune til kommune, vil det under den fremtidige ordning næppe være rigtigt at gøre detailreglerne om kasse- og regnskabsvæsenet til et vedtægtsanliggende.

Derimod må det naturligvis kræves, at der i enhver kommune findes forskrifter for kasse- og regnskabsvæsenets nærmere indretning, og regulativet er tænkt som en oversigt over kommunens bogholderi og kassevæsen, således som dette faktisk er indrettet. Endvidere skal der i regulativet optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet.

Regulativet må omfatte hele kasse- og regnskabsvæsenet, herunder også bestemmelser om

regnskabsførende institutioner og disses forhold til kommunens hovedbogholderi og hovedkasse.

ad § 43.

Bestemmelsen fastslår, at kommunerne skal føre de fornødne regnskaber, og at der stilles visse krav til bogføringens standard.

Kommunerne har hidtil været meget frit stillet med hensyn til bogholderiets nærmere tilrettelæggelse, og de har haft mulighed for at drage nytte af de senere års bogholderitekniske udvikling. Denne retstilstand foreslås opretholdt, men i overensstemmelse med de øvrige bestemmelser i forslaget, der har til formål at sikre kommunalbestyrelsens overblik over og aktive medleven i kommunens finansielle problemer, foreskrives det, at bogføringen skal kunne give oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsoverslaget og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger. Herigennem har man fremhævet bogføringens betydning for bevillingskontrollen.

Bestemmelsen drejer sig umiddelbart kun om »kommunens midler«. Indirekte får bestemmelsen dog også betydning for andre midler, som er under kommunal forvaltning, f. eks. havnens midler, hvor havnen er et selvstændigt retssubjekt. Sådanne midler er ganske vist undertiden udskilt af kommunens kasse, men i det omfang, dette ikke er tilfældet, således at der kun er tale om en regnskabsmæssig adskillelse, må den samlede bogføring opfylde kravene i nærværende bestemmelse.

ad § 44.

Bestemmelsen, der indeholder forskrifter til sikring af en betryggende forvaltning af penge og pengeeffekter, er af stort set samme indhold som de gældende love og vedtægter.

ad § 45.

Bestemmelsen modsvarer de gældende regler i købstadkommunallovens § 29 og landkommunallovens §§ 16 og 29.

De gældende regler om årsregnskabet i købstæder og sognekommuner er noget forskellige, hvilket bl. a. hænger sammen med, at årsregnskabet i sognekommunerne ikke blot skal revideres af de sognekommunale revisorer, men også gennemgås af amtsrevisionen, ligesom amtsrådet påkender regnskabet. Da det efter stk. 2 fremtidig skal tilkomme alle kommunalbestyrelser at påkende regnskabsudsættelser, er den foreslåede bestemmelse udformet på grundlag af købstadkommunallovens regler med tilføjelse af visse af landkommunallovens særlige regler. Endvidere er de gældende bestemmelser om offentlig fremlæggelse foreslået erstattet med en regel om, at årsregnskabet skal være offentligt tilgængeligt.

Stk. 1 fastslår, at kommunens årsregnskab skal aflægges af økonomiudvalget. Det præciseres, at regnskabsaflæggelsen sker til kommunalbestyrelsen, der således overtager den videre behandling af årsregnskabet, nemlig afgivelse til revisionen, påkendelse af indsigelser og indsendelse til tilsynsmyndigheden.

Efter forslaget skal regnskabet aflægges inden udgangen af september måned i det påfølgende regnskabsår. Dette er 1 måned senere end den for købstadkommunerne gældende ordning og 2 måneder senere end fristen for sognekommunerne i landkommunalloven. Fristreglen må i første række opfattes som en ordensforskrift, men den sætter dog også en grænse for det tidsrum, inden for hvilket der kan foretages efterposteringer vedrørende det udløbne regnskab.

Bestemmelsen om, at regnskabet i fornødent omfang bør være ledsaget af bemærkninger, er ny.

Stk. 2 fastslår, at regnskabet skal afgives til revision og fastlægger iøvrigt forretningsgangen for påkendelsen af det reviderede regnskab. Bestemmelsen svarer med enkelte sproglige ændringer til de gældende regler i købstadkommunalloven.

I tilknytning til bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsen påkender revisionens udsættelser, er der i *stk. 3* optaget en inhabilitetsregel, der er overført fra købstadkommunallovens § 29. Bestemmelsen udelukker det kommunalbestyrelsesmedlem, der som udvalgsmedlem eller i anden egenskab selv har andel i den forvaltning, hvis forhold er kritiseret, fra at deltage i påkendelsen. For at undgå, at bestemmelsen medfører for omfattende inhabilitet, er det dog udtrykkelig præciseret, at kun den, der har haft direkte andel i forvaltningen, er afskåret fra at deltage i påkendelsen. Økonomiudvalgets medlemmer vil altså ikke være afskåret fra at deltage i påkendelsen af udsættelser vedrørende den forvaltning, der umiddelbart henhører under et af de øvrige udvalg.

Bestemmelsen i købstadkommunallovens § 29, stk. 4, hvorefter der er adgang til at forlange regnskabskendelser, som pålægger et pengeansvar, forelagt for domstolene, er i dag selvfølgelig og er derfor udeladt som overflødig.

Stk. 4 er udformet i overensstemmelse med bestemmelsen om overslagets offentlighed, jfr. § 39.

ad § 46.

Bestemmelsen svarer stort set til købstadkommunallovens § 31, stk. 2, og landkommunallovens § 10, stk. 2. I overensstemmelse med § 18, hvorefter bestyrelsen af kasse- og regnskabsvæsenet er henlagt til økonomiudvalget, er den særlige regel i landkommunallovens § 10, stk. 2, om kasse- og regnskabsudvalgets tilsynsførende virksomhed udeladt, idet denne bestemmelse er en reminiscens fra en ældre opfattelse, hvorefter kasse- og regnskabsudvalget i sognekommunerne skulle være et blot tilsynsførende udvalg.

Medens de nærmere regler om forberedelsen og behandlingen af sagerne i kommunalbestyrelsen hører hjemme i forretningsordenen, og reglerne om den kommunale administrations forretningsgang har sin plads i regulativer og tjenesteforskrifter, har den hidtidige retstilstand, for så vidt angår kommunens økonomiske forvaltning, herunder bevillingssagernes behandling, været, at de nærmere regler skal optages i styrelsesvedtægten. Den foreslåede bestemmelse er i overensstemmelse hermed.

KAPITEL VI

Tilsynsmyndighederne.

Den nuværende organisationsform for det almindelige tilsyn med kommunalforvaltningen er i alt væsentligt en videreførelse af den efter *landkommunalloven af 1867 og købstadkommunalloven af 1868* gældende ordning.

Efter *købstadkommunalloven og landkommunalloven af 1933* udøves det almindelige tilsyn af indenrigsministeriet og amtsrådene, idet der sondres efter kommunetype, således at tilsynet med købstæder m. v. og amtskommuner varetages af indenrigsministeriet, medens det enkelte amtsråd fører tilsyn med de i amtsrådskredsen beliggende sognekommuner, herunder kommuner med omegnskommunestatus i henhold til købstadkommunallovens § 34, stk. 3. For de sidstnævnte kommuners vedkommende henhører dog spørgsmål om stadfæstelse og ændringer i styrelsesvedtægter under indenrigsministeriet.

Der er efter den gældende ordning intet almindeligt underordnelsesforhold mellem indenrigsministeriet og amtsrådene, for så vidt angår sidstnævntes tilsyn med sognekommunerne, og det statslige islæt i tilsynet med disse er stort set indskrænket til amtmandens formandskab i amtsrådet. Amtmanden har imidlertid ingen vetoret eller mulighed iøvrigt for at suspendere amtsrådets beslutninger.

Efter kommunalordningen i *Norge* er såvel primærkommunerne - herreds- og bykommunerne - som sekundærkommunerne - fylkeskommunerne - i deres forvaltning undergivet et statsligt tilsyn.

Dette tilsyn indebærer bl. a., at en række i loven nærmere angivne vedtagelser og dispositioner, som foretages af kommunestyret, skal forelægges tilsynsmyndigheden til godkendelse, og udøves, for så vidt angår samtlige primærkommuner, *af kongen eller af den, som kongen giver fuldmagt dertil.* En sådan fuldmagt er i vid udstrækning meddelt kommunal- og arbeidsdepartementet og fylkesmannen, og denne fuldmagt er navnlig for fylkesmannens vedkommende udvidet flere gange, senest i 1964.

I praksis er opgaverne fordelt således mellem fylkesmannen og departementet, at dispositioner af mindre vidtrækkende karakter, f. eks. påtagelse af garanti eller optagelse af lån under et vist beløb eller med en kortere afdragstid, anvendelse af fondsmidler og afhændelse af fast ejendom inden for nærmere angivne beløbsrammer o.l., alene skal forelægges fylkesmannen til godkendelse.

Tilsynet med fylkeskommunerne udøves af kongen.

Derudover føres der af fylkesmannen en almindelig *legalitetskontrol* med primærkommu-

nernes virksomhed, medens en tilsvarende legalitetskontrol med fylkeskommunerne ikke er foreskrevet i fylkeskommuneloven.

Også i *Sverige* er både primærkommunerne - landskommunerne, köpingar og städer - og sekundærkommunerne - landstingskommunerne - undergivet statens tilsyn, som også her indebærer, at en række i loven nærmere angivne vedtagelser og dispositioner skal forelægges tilsynsmyndigheden til godkendelse.

Tilsynsmyndigheden er for så vidt angår tilsynet med primærkommunerne Kungl. Maj:t i statsrådet (inrikesdepartementet) og landshøvdingen (länsstyrelsen), idet opgaverne gennemgående er fordelt således, at tilsynet i almindelighed udøves af länsstyrelsen, og kun særligt kvalificerede beslutninger skal forelægges kongen. Sager, der skal forelægges kongen til godkendelse, skal indsendes gennem länsstyrelsen.

For landstingskommunernes vedkommende er tilsynsmyndigheden Kungl. Maj :t i statsrådet (inrikesdepartementet).

Den almindelige legalitetskontrol med kommunernes virksomhed er i Sverige organiseret på en anden måde end i Danmark og Norge.

I Sverige udøves legalitetskontrollen ved, at der gennem „besvärsinstitutet" er mulighed for gennem klage til de statslige myndigheder at få en beslutning underkendt. En klage skal, for så vidt angår primærkommunernes virksomhed, fremsættes for länsstyrelsen, men dennes afgørelse kan indbringes for Kungl. Maj :t i regeringsretten. Denne klageret tilkommer enhver, der er „medlem" af kommunen, d.v.s. bor i kommunen, ejer fast ejendom der eller lignende, og det er ingen betingelse, at klageren selv er berørt af kommunalbestyrelsens beslutning.

Også i relation til landstingets virksomhed eksisterer „besvärsinstitutet". Over landstingets beslutninger klages til kongen, men klagen indgives til länsstyrelsen.

Når den danske kommunalordning ændres derhen, at amtsrådet selv vælger sin formand, og det hidtidige statslige islæt i amtsrådet dermed bortfalder, er det næppe foreneligt med grundlovens § 82, der taler om kommunernes ret til *under statens tilsyn* selvstændigt at styre deres anliggender, at tilsynet med sognekommunerne fortsat udøves af amtsrådet. En sådan ordning måtte i hvert fald forudsætte en adgang for statslige myndigheder til at gribe ind over for amtsrådets beslutninger eller undladelser i tilsynsspørgsmål.

Tilsynet er efter såvel den norske som den svenske ordning rent statsligt. Man har imidlertid anset det for ønskeligt at bevare det folkevalgte indslag i tilsynet med de danske kommuner. Fremfor udelukkende at foreslå et statsligt tilsyn, der enten kunne placeres hos indenrigsministeren eller hos indenrigsministeren og amtmændene, har man derfor foreslået, at der oprettes et kombineret folkevalgt-statsligt tilsynsråd for hver amtsrådskreds.

Der er ikke foreslået etableret noget almindeligt underordnelsesforhold mellem indenrigsministeren og tilsynsrådene. Det er dog på den anden side fundet ønskeligt at skabe mulighed for dels en vis ensartethed i de grundlæggende principper for udøvelsen af rådenes tilsyn, dels en videre udnyttelse af de gennem tilsynets udøvelse på særlige områder indhøstede administrative og forvaltningsretlige erfaringer. Det er derfor foreslået, at indenrigsministeren kan fastsætte retningslinier for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser.

ad § 47.

Til stk. 3. Efter bestemmelsen henføres tilsynet med samtlige primærkommuner til vedkommende tilsynsråd, men således at de af dette trufne afgørelser kan indbringes for indenrigsministeren såvel af vedkommende kommunalbestyrelse som af et af tilsynsrådets medlemmer, jfr. § 50, stk. 2.

Dannelsen af primærkommuner med samme styrelsesform og i princippet samme opgaver og bestræbelserne på iøvrigt at give alle primærkommuner samme status må pege i retning af, at også tilsynets organisation principielt bliver ens for alle kommuner.

En deling af det indholdsmæssigt samme tilsyn med kommuner inden for samme amtsrådskreds på forskellige myndigheder efter kommunernes størrelse måtte befrygtes at ville føre til en uensartet udøvelse af tilsynet og vanskeliggøre en lokal koordinering af kommunernes virksomhed gennem tilsynet.

Behovet for på landsplan at koordinere tilsynet, således at dette afpasses de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til enhver tid gør sig gældende, vil i fornødent omfang kunne opfyldes gennem indenrigsministerens instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene.

Bestemmelsen om, at indenrigsministeren kan fastsætte retningslinier for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser, hjemler alene ministeren ad-

gang til udstedelse af generelle retsforskrifter. Ministeren vil således ikke i henhold til bestemmelsen kunne meddele det enkelte tilsynsråd konkrete tjenestebefalinger.

Til stk. 4. For at skabe sikkerhed for, at den enkelte kommune ikke udsættes for en ubegrundet forskelsbehandling i tilsynsmæssig henseende, er der åbnet adgang til, at de af tilsynsrådene trufne afgørelser kan indbringes for indenrigsministeren af den pågældende kommunalbestyrelse.

Man har fundet, at ministeren bør have samme kompetence i en sag, der er indbragt af en kommunalbestyrelse, som i en sag, der af et af tilsynsrådets medlemmer er krævet henskudt til afgørelse af ministeren efter bestemmelsen i § 50, stk. 2. Det er derfor fastsat, at ministeren kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe en ny afgørelse i sagen.

ad § 48.

Tilsynsrådene er i deres organisatoriske opbygning i nogen grad beslægtet med de i lov om det kommunale skolevæsens styrelse og tilsyn omhandlede skoledirektioner. Amtsrådets valg af medlemmer til tilsynsrådet skal dog ske blandt amtsrådets medlemmer.

For at undgå, at repræsentanter for en enkelt kommune i for høj grad kommer til at dominere tilsynsrådet, er det i *stk. 2* foreskrevet, at kun ét kommunalbestyrelsesmedlem fra samme primærkommune kan indvælges i tilsynsrådet. Heroverfor har dog medlemmer af kommunallovskommissionen givet udtryk for, at en begrænsning af den personkreds, der kan blive tale om at indvælge i tilsynsrådet, er uheldig.

På grund af tilsynsrådets begrænsede medlemstal må det anses for påkrævet, at der for hver enkelt af de valgte medlemmer vælges en stedfortræder til at give møde i medlemmets midlertidige forfald, jfr. *stk. 3.*

Dersom et medlem dør eller udtræder *endeligt* af tilsynsrådet, tilkommer det den gruppe, der har indvalgt ham, at besætte den ledigblevne plads, jfr. § 28, stk. 1.

Det er på samme måde som i den i § 15 foreslåede bestemmelse om indkaldelse af stedfortræder i kommunalbestyrelser en betingelse, at medlemmet er forhindret på grund af sygdom eller udførelse af offentligt hverv. Da tilsynsrådene ikke udøver egentlig administrerende virksomhed, er det derimod ikke en betingelse, at medlemmets fravær er af længere varighed.

ad § 49.

Da der må påregnes betydelige forskelle i karakteren og antallet af de sager, de forskellige tilsynsråd skal behandle, og da antallet af sager for det enkelte råd næppe kan forventes tidsmæssigt at fordele sig jævnt, er der ikke givet bestemmelser om antallet af møder, eller om at møder skal afholdes med bestemte mellemrum.

ad § 50.

Til stk. 2. Af hensyn til tilsynsrådenes funktionsdygtighed har man ikke fundet det hensigtsmæssigt at stille krav om enighed eller kvalificeret flertal som almindelig forudsætning for tilvejebringelse af beslutninger, men har foretrukket en bestemmelse om, at ethvert af rådets medlemmer kan begære en sag indbragt til afgørelse af indenrigsministeren.

Et medlem, der ønsker at gøre brug af denne beføjelse, må gribe aktivt ind i beslutningsproceduren gennem en erklæring til forhandlingsprotokollen, og denne erklæring skal afgives på det møde, hvor den pågældende sag foreligger til endelig beslutning. Derimod er det ikke nogen betingelse for afgivelse af erklæringen, at en formel afstemning i rådet har fundet sted.

Til stk. 3. For at undgå interessekonflikt i tilfælde, hvor tilsynsrådet behandler en sag vedrørende en kommune, hvori et af tilsynsrådets medlemmer har sæde i kommunalbestyrelsen, er det foreskrevet, at medlemmet i sådanne sager skal vige sit sæde.

ad § 51.

For at sikre den nødvendige hurtighed og effektivitet i tilsynsrådenes forretningsgang tillægger bestemmelsen formanden beføjelse til på rådets vegne at afgøre sager, der kræver uopholdelig ekspedition samt almindelige løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl. Bestemmelsen adskiller sig fra den i § 31 foreslåede bestemmelse derved, at tilsynsrådets formand, når uopholdelig ekspedition er påkrævet, kan træffe afgørelse, selv om det ikke dreier sig om en almindelig løbende sag.

ad § 53.

De med tilsynsrådenes virksomhed forbundne udgifter foreslås afholdt af statskassen. Dette må ses på baggrund af, at rådene alene har opgaver vedrørende det administrative tilsyn med kommunalforvaltningen, der er en rent statslig funktion.

Tilsynet.

Forslagets bestemmelser om tilsynet kan i ret vidt omfang betragtes som en videreførelse af de grundlæggende principper i de gældende styrelseslove. Det er dog i det hele tilsigtet at *give* kommunerne en noget friere stilling i forhold til tilsynsmyndighederne, samtidig med at der er foreslået en ajourføring og modernisering af tilsynsreglerne på grundlag af de indhøstede erfaringer under den tidligere retstilstand.

Man har sigtet mod opstillingen af så vidt muligt ensartede bestemmelser for samtlige kommuner. Da de nugældende regler i de kommunale styrelseslove i et vist omfang afviger fra hinanden, har det imidlertid ikke været muligt at opstille fælles regler, uden på en række punkter at ændre enten købstadkommunallovens eller landkommunallovens regler. Da forslagets bestemmelser i særlig grad er opstillet med købstadkommunalloven som udgangspunkt, vil afvigelserne i forhold til den nuværende retstilstand fremtræde særlig tydeligt for sognekommunernes vedkommende.

ad § 54.

Til stk. 1. Købstædernes og amtskommunernes overslag og regnskaber skal i henhold til de gældende styrelseslove affattes efter et af indenrigsministeren foreskrevet skema, medens formen for sognekommunernes overslag og regnskaber bestemmes af det enkelte amtsråd. Skønt der således er mulighed for forskellige regnskabsopstillinger i sognekommunerne i de forskellige amtsrådskredse, følger sognekommunerne landet over — med undtagelse af enkelte større sognekommuner, der anvender købstadregnskabet - samme skema, idet et af De samvirkende Sognerådsforeninger udarbejdet regnskabsskema har opnået amtsrådenes tilslutning. I nærværende forslag er det bestemt, at skemaerne for alle kommuner foreskrives af indenrigsministeren.

Til stk. 2. Over for *købstæderne og amtskommunerne* har tilsynsmyndigheden idag normalt ikke mulighed for direkte at indvirke på budgettet, herunder på skatteudskrivningens størrelse. Der er dog ved den stadig gældende bestemmelse i § 22 i den kommunale valglog af 1908 og ved reglen i landkommunallovens § 28 foreskrevet godkendelse af skatteudskrivningen i det omfang, den efter nærmere angivne retningslinier overstiger tidligere års skatteudskrivning, men disse bestemmelser - der i sin tid er indsat i de kommunale love til værn for skatteyderne - er i realiteten uden praktisk betydning og er derfor ikke foreslået bevaret.

For *sognekommunernes* vedkommende kan tilsynsmyndigheden derimod på forskellig måde øve indflydelse på budgettets udseende og skatteudskrivningens størrelse; der tænkes herved — foruden på den lige nævnte regel i den kommunale valglov af 1908 - i særlig grad på reglerne i landkommunallovens § 14, stk. 4 og 5, hvorefter amtsrådet kan pålægge sognerådet at forøge skatteudskrivningen til dækning af et opstået eller forventet driftsunderskud eller til oparbejdelse af en efter amtsrådets skøn passende kassebeholdning.

Man har dog ment det forsvarligt alene at foreskrive en regel, hvorefter alle kommuner umiddelbart efter overslagets endelige vedtagelse indsender dette til tilsynsmyndigheden.

Til stk. 3. For regnskabet er det i lighed med reglerne for købstæder og amtskommuner - men i modsætning til den i sognekommunerne gældende retstilstand - foreskrevet, at alle kommunalbestyrelser selv påkender regnskabsudsættelser. Regnskabet skal sammen med revisionsberetningen og kommunalbestyrelsens i forbindelse hermed afgivne kendelser indsendes til tilsynsmyndighedens gennemgang, således at denne får mulighed for at foretage en legalitetskontrol samt for at kontrollere, om tidligere stillede vilkår for optagelse af lån m.v. er opfyldt og i det hele foretage en bedømmelse af kommunens almindelige økonomiske tilstand for eventuelt ved given lejlighed at stille vilkår med henblik på en forbedring af kommunens økonomi. Fristen for indsendelse af regnskabet til tilsynsmyndigheden er i de gældende styrelseslove fastsat forskelligt for de respektive kommunetyper, men for at opnå en smidigere ordning er det foreslået, at fristen for regnskabets indsendelse fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt.

ad § 55.

Det er i den her foreslåede regel - i overensstemmelse med de nugældende bestemmelser i købstadkommunallovens § 22 og landkommunallovens § 15, stk. 1, og § 28, stk. 2, - som

almindeligt udgangspunkt fastslået, at kommunernes optagelse af lån kræver samtykke af tilsynsmyndigheden. Denne hovedregel gælder, uanset om lånet har karakter af et midlertidigt eller et endeligt lån, og uanset om lånet optages som et almindeligt kommunelån eller ydes mod pant i fast ejendom, som f. eks. et kredit- eller hypotekforeningslån. Man har dog fundet det rimeligt at lempe adgangen til låneoptagelse noget, således at der ved henvisningen til § 56 peges på muligheden af, at enhver kommune i et vist omfang uden samtykke kan optage lån i form af en kassekredit samt visse kortfristede lån til anskaffelse af varige aktiver m.v.

Reglen i *stk. 2* er et naturligt supplement til bestemmelserne om samtykke til låneoptagelse og svarer til de gældende regler for købstæder og sognekommuner i styrelseslovene. Kommunerne anvender normalt den fremgangsmåde at søge approbation i to omgange, således at der i første omgang søges godkendelse af, at anlægsarbejdet finansieres ved optagelse af lån, og senere søges godkendelse af vilkårene for et bestemt lånetilbud. Denne fremgangsmåde er hensigtsmæssig, idet tilsynsmyndigheden sættes i stand til i første omgang at gøre sagen til genstand for de tilsynsmæssige overvejelser, således at man i anden omgang i reglen kan indskrænke sig til en stillingtagen til lånevilkårene. Tidsfrister, der måtte være knyttet til lånetilbudet, vil herved kunne overholdes.

ad § 56.

Bestemmelsen i stk. 1 omhandler tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen uden tilsynsmyndighedens samtykke kan råde over en kassekredit til finansiering af løbende udgifter, og bestemmelsen i stk. 2 omhandler tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen uden samtykke kan optage lån til endelig finansiering af kommunens investeringer m.v.

Reglen *i stk. 1* afløser de hidtidige regler i købstadkommunallovens § 22, stk. 2, og landkommunallovens § 15, stk. 1, e, og § 28, stk. 2, om kommunernes ret til at optage midlertidige lån. Reglen svarer i princippet til købstadkommunallovens regel, men er dog smidiggjort derved, at kassekreditternes maksimum fastlægges gennem et af indenrigsministeren fastsat beløb pr. indbygger i kommunen for henholdsvis amts- og primærkommuner.

Når der i bestemmelsen anvendes ordet kassekredit, må dette forstås i den for tilsynets udøvelse relevante forstand, medens långivers betegnelse af låneydelsen er uden betydning. Det følger heraf, at kassekreditten ikke må indgå som en permanent støtte for kassebeholdningen, men kun anvendes til dækning af kommunens løbende udgifter på de tider af året, hvor kravene til kassen overstiger, hvad en driftskapital af rimelig størrelse er i stand til at finansiere.

De foreslåede bestemmelser i stk. 1 suppleres i *stk. 2* med regler om kommunernes adgang til uden samtykke at optage lån til finansiering af kommunens anlægsarbejder, til anskaffelse af andre aktiver eller til en styrkelse af kommunens driftskapital, men det er en forudsætning, at lånets afvikling udelukkende belaster kommunens driftsregnskab, og sker med mindst 1/3 årligt.

ad § 57.

Til stk. 1. De foreslåede regler om påtagelse af garantiforpligtelser er en videreførelse af bestemmelserne i købstadkommunallovens § 22, stk. 1, der fastslår, at enhver påtagelse af kaution eller anden økonomisk garanti kræver tilsynets godkendelse, men hvor der i stk. 5 er gjort undtagelser fra reglen, således at samtykke er ufornødent ved garanti for lån, der ydes grundejere til bestridelse af udgifter ved indlæg af gas, vand og elektricitet i ejendomme på byens grund, samt ved gade-, vej- og kloakanlæg, når lånene af drages over højst 15 år med mindst 1/15 årligt.

For sognekommunernes og amtskommunernes vedkommende er det ikke på tilsvarende måde i landkommunalloven foreskrevet, at samtykke skal indhentes ved kommunens påtagelse af garantiforpligtelser, men det har altid været antaget, at tilsynsmyndighedens godkendelse - efter en analogi fra reglerne om låneoptagelse - er nødvendig for indgåelse af sådanne kautionsforpligtelser.

I kommunernes virksomhed forekommer undertiden et behov for at kunne yde institutioner og lignende et retlig forpligtende tilsagn om regelmæssige tilskud, især i form af underskudsdækning over en vis periode. Man har i 2. punktum gennem reglen om påtagelse af vedvarende forpligtelser for alle kommuners vedkommende lovfæstet, at der med tilsynsmyndighedens samtykke kan afgives sådanne tilsagn.

Til stk. 2. Undtagelsesreglen i stk. 2 stiller sognekommunerne friere end efter gældende

praksis, men også for købstæder er der tale om en udvidelse af reglen, idet samtykke efter forslaget ej heller er fornødent til garanti for lån, der optages af kommunens grundejere til dækning af udgifterne ved udvidelser eller omfattende istandsættelser af gader, veje og kloaker, eller ved udredelse af afgifter ved tilslutning til fjernvarmeanlæg samt for lån, der optages af kommunens indbyggere til dækning af udgifter, der hidrører fra en tvangsmæssig gennemført ændring af elforsyningen. Således som undtagelsesreglen nu er udvidet, er godkendelse ufornøden til garanti for de hyppigt forekommende lån, der ydes til dækning af udgifterne ved istandsættelser af private veje og gader i forbindelse med deres overtagelse som offentlige.

ad § 38.

I de gældende styrelseslove, jfr. købstadkommunallovens § 22, stk. 3, og landkommunallovens § 15, stk. 1, d, og § 28, stk. 2, er det foreskrevet, at midler hidrørende fra kommunens kapitalformue ikke må forbruges uden tilsynsmyndighedens godkendelse, men hvilke midler kommunens kapitalformue omfatter, og hvad der er formålet med formuen, er ikke nærmere angivet i lovene. Der har som følge heraf været mulighed for en vis forskydning i opfattelsen af kapitalformuebegrebet. Ved udarbejdelsen af de kommunale styrelseslove i 1933 var det den almindelige opfattelse, at kommunens almindelige fondsmidler henhørte under kapitalformuen, således at disse midler i almindelighed var unddraget kommunalbestyrelsens frie dispositionsret, og der blev alene for købstædernes vedkommende gjort en undtagelse med hensyn til visse anlægs- og fornyelsesfonds, som i kraft af den særlige hjemmel i købstadkommunallovens § 22, stk. 4, uden samtykke kan anvendes i overensstemmelse med formålet for deres henlæggelse.

Som praksis har udviklet sig, har købstadkommunallovens undtagelsesregel fået et langt videre anvendelsesområde end oprindelig tilsigtet. Den ændrede opfattelse skyldes i særlig grad, at det under og efter krigen blev almindeligt, at kommunerne bl. a. ved underbudgettering af kommunens indtægter skabte mulighed for at begrænse låneoptagelse til deres anlægsvirksomhed, og kommunerne anså sig efterhånden berettiget til uden godkendelse at disponere over sådanne fra driftsregnskabet hidrørende fondsmidler, når de anvendtes i overensstemmelse med formålet for henlæggelsen. Det blev tillige anerkendt, at kommunalbestyrelserne i stedet for at anvende et regnskabsoverskud til nedsættelse af det følgende års udskrivning kunne henlægge midler til senere fri anvendelse — hyppigst under navn af en dispositionsfond eller skattereguleringsfond — som uden godkendelse kunne anvendes til driftsformål.

I købstædernes og amtskommunernes i dag anvendte regnskabsskema er angivet en konto for *kapitalfonden*, der oprettedes i forbindelse med den omlægning af regnskabsformen, der blev gennemført for disse kommuner henholdsvis i 1954 og 1956. Kontoen omfatter den del af kommunens midler, som skal holdes adskilt fra den øvrige formue. I kapitalfonden indgik derfor som hovedbestanddel de midler, der hidtil havde tilhørt den egentlige kapitalformue - d.v.s. hovedsagelig midler stammende fra salgssummer fra faste ejendomme, afløsningsvederlag for vedvarende rettigheder, legater, gaver etc. - men desuden visse andre midler, som ikke måtte beslaglægges til driftsformål, i særlig grad ikke-anvendte lånebeløb. Formålet var at skabe grundlag for oparbejdelse af en kapital, der sammen med kommunens øvrige egenkapital kunne gøre kommunen mindre afhængig af lånemarkedet. Der har udviklet sig en fast praksis for, at kapitalfondsmidler foruden at anvendes til jordkøb og byggemodning tillige tillades udlånt til kommunen til anlægsarbejder.

Man har fundet det naturligt, at den kommunale styrelseslov indrettes efter de ændrede forhold, ligesom man har fundet, at kommunernes adgang til midlertidig finansiering af anlægsarbejder gennem udlæg af driftskapitalen bør lovfæstes.

De gældende bestemmelser i styrelseslovene om, at forbrug af kommunens kapitalformue kræver tilsynsmyndighedens samtykke, er derfor ikke optaget i forslaget. I stedet er det foreslået, at der oprettes en jordfond, som de midler, der i henhold til den gældende lovgivning har været henført under kapitalformuen, med undtagelse af driftskapitalen, tilfalder. Jordfondens funktion er nærmere fastlagt i § 59, stk. 2, hvorefter salgssummer for fast ejendom skal indgå i jordfonden, med mindre tilsynsmyndigheden tillader anden anvendelse, medens købesummer for fast ejendom kan afholdes af jordfonden. Kommunerne vil således ikke kunne lade eventuelt overskud ved

køb og salg af fast ejendom indgå direkte på driftsregnskabet og herigennem nedsætte skatteudskrivningen.

Kommunens j ordfond og driftskapital må ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke formindskes, men udlæg til dækning af anlægsudgifter kan ske uden samtykke, når udlægget afvikles over driftsregnskabet med mindst $^1/_5$ årligt.

Man har dog ment, at anlægsudgifter, som kommunen står i forskud med, men som endeligt skal dækkes gennem bidrag fra grundejere, bør være undtaget fra kravet om afvikling i løbet af højst 5 år.

Reglen om, at driftskapitalen ikke må formindskes uden tilsynsmyndighedens samtykke, er i overensstemmelse med de regler og den regnskabsform, der i dag gælder for amtskommunerne, købstæderne og visse større sognekommuner, der anvender købstadregnskabsskemaet. I det store flertal af sognekommuner har man derimod ikke regnskabsmæssigt udskilt den del af kommunens formue, som udgør driftskapitalen, men efter en omfattende sammenlægning af kommuner skulle der intet være til hinder for, at samtlige kommuner går over til det system, der gælder for amtskommuner og købstæder.

ad § 59.

Det er i overensstemmelse med de gældende regler i købstadkommunallovens § 22, stk. 3, og landkommunallovens § 15, stk. 1, b og c, og § 28, stk. 2, fastslået, at tilsynsmyndighedens samtykke er fornødent til kommunens erhvervelse, afhændelse eller pantsætning af fast ejendom. Det er dog kun egentlige erhvervelser og afhændelser af ejendomme, der kræver tilsynsmyndighedens samtykke, men derimod ikke indgåelse af lejemål, medmindre lejemålet er indgået på så lang tid eller på sådanne vilkår, at det må sidestilles med en erhvervelse eller en afhændelse af ejendommen.

Tilsynsmyndighedens samtykke til erhvervelse, afhændelse og pantsætning af fast ejendom er principielt altid nødvendigt, men tilsynsmyndighederne anvender i vidt omfang generelle, tidsbegrænsede tilladelser. Da visse typer af ejendomserhvervelser, som f. eks. erhvervelse ved tvangsauktion eller ekspropriation samt bagateldispositioner, ikke frembyder tilsynsmæssig interesse, er der dog i stk. 1, 2. pkt., optaget en regel om, at indenrigsministeren kan fastsætte, at visse ej endomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

ad § 60.

Selv om de igangværende ændringer i den kommunale inddeling og struktur må forventes at ville formindske behovet for, at en række kommunale opgaver løses af flere kommuner i fællesskab, er der dog ikke tvivl om, at der også i fremtiden vil være et ikke uvæsentligt behov for interkommunalt samarbejde.

Uanset hvorledes kommunegrænserne fastlægges, vil der altid findes visse grænseområder, hvor en tilfredsstillende betjening af borgerne vil forudsætte et samarbejde mellem nabokommunerne.

Det må endvidere forventes, at der også efter ændringerne i den kommunale inddeling vil findes et begrænset antal kommuner, som fortsat vil være for små til hver for sig at løse samtlige de kommunale opgaver, der i almindelighed varetages af den enkelte kommune. For sådanne kommuner vil et samarbejde med en eller flere administrativt mere bæredygtige kommuner være nødvendigt for at sikre en forsvarlig kommunal forvaltning.

Hertil kommer, at der ikke mindst på det forsyningsmæssige område altid vil være en del opgaver, som er for store for en normal primærkommune og for stærkt lokalt betonet til naturligt at kunne varetages af sekundærkommunen.

Endvidere vil der i en række tilfælde kunne opnås betydelige besparelser både anlægs- og driftsmæssigt ved et samarbejde mellem flere kommuner om en opgaves løsning.

Endelig kan det nævnes, at området for de kommunale opgaver er undergivet stadige ændringer, og der kan derfor ikke bortses fra muligheden af, at udviklingen for visse opgavers vedkommende vil kunne sprænge de normale rammer for de kommunale enheder.

Den danske kommunallovgivning bygger på det grundprincip, at den enkelte folkevalgte kommunalbestyrelse er den kompetente og ansvarlige myndighed for kommunens anliggender, dog således at kommunalbestyrelsens virksomhed er underkastet et vist tilsyn fra statsmagtens side.

For på den ene side at sikre den fornødne smidighed med hensyn til muligheden for etalering af samarbejde mellem kommuner og på den anden side skabe sikkerhed for, at kommunallovgivningens regler ikke vilkårligt tilsi-

desættes gennem aftaler om samarbejde eller fællesskaber, hvorved den enkelte kommunalbestyrelses eller tilsynsmyndighedernes beføjelser begrænses, er det i overensstemmelse med princippet i den hidtil gældende lovgivning foreslået, at visse samarbejdsaftalers indgåelse kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Endvidere er i forslaget optaget bestemmelser om ophævelse af sådanne aftaler og om fastsættelsen af vilkårene for ophævelsen.

De gældende bestemmelser i styrelseslovene om stiftelse og ophævelse af kommunale fællesskaber findes i købstadkommunallovens § 22, stk. 6, og landkommunallovens § 13 og § 25, stk. 2.

Købstadkommunallovens § 22, stk. 6, omhandler fællesskab mellem købstadkommune og amtsrådskreds eller mellem flere købstæder indbyrdes. Landkommunallovens § 13 omhandler fællesskab mellem sognekommuner inden for samme amtsrådskreds og § 25, stk. 2, fællesskab mellem amtsrådskredse eller mellem amtsrådskreds og købstad.

Fællesskab mellem købstadkommune og sognekommune, mellem amtskommune og sognekommune og mellem sognekommuner i forskellige amtsrådskredse er ikke omtalt i de gældende styrelseslove.

Efter de gældende lovregler kræver stiftelse af fællesskab mellem købstæder, mellem købstæder og amtsrådskredse og mellem amtsrådskredse indbyrdes indenrigsministeriets samtykke, medens stiftelse af fællesskab mellem sognekommuner kræver vedkommende amtsråds samtykke. Amtsrådets afgørelse kan dog indankes for indenrigsministeren.

Ophævelse af fællesskab kan ske, når parterne er enige herom. Efter landkommunallovens § 13 og § 25, stk. 2, kan ophævelse endvidere ske på en deltagers andragende, dersom henholdsvis amtsrådet eller indenrigsministeren finder skellig grund dertil, medens sådan ophævelse efter købstadkommunallovens § 22, stk. 6, kun kan finde sted, dersom der ikke er tale om et ejendomsfællesskab, der grunder sig på frivillig overenskomst. Med hensyn til indenrigsministerens mulighed for at ophæve et sådant ejendomsfællesskab mellem købstadkommune og amtsrådskreds, foreligger således en lovkonflikt mellem købstadkommunallovens og landkommunallovens regel.

I de tilfælde, hvor ophævelse kan ske på en deltagers andragende, stadfæstes vilkårene for ophævelsen af indenrigsministeren eller fastsættes af samme i tilfælde af uenighed. Er der tale om fællesskab mellem sognekommuner, er det dog amtsrådet, der bestemmer vilkårene for ophævelsen, dog således at afgørelsen kan indankes for indenrigsministeren.

Til stk. 1. Bestemmelsen omhandler alene fremtidige *frivillige* aftaler mellem kommuner om løsning af opgaver i fællesskab, idet det ikke er fundet påkrævet eller hensigtsmæssigt at indføre hjemmel for påbud om samarbejde i styrelsesloven. Sådan hjemmel findes for visse sagområders vedkommende i særlovgivningen og berøres ikke af nærværende bestemmelse, og i det omfang der på andre særlige områder måtte vise sig behov for hjemmel til at påbyde samarbejde, vil det være mest hensigtsmæssigt, at regler herom optages i den lov, der iøvrigt regulerer området.

Kravet om tilsynsmyndighedens godkendelse gælder alene aftaler, der for en eller flere af deltagernes vedkommende vil medføre indskrænkning i de beføjelser, som efter styrelsesloven eller dens forudsætninger tilkommer kommunalbestyrelsen som besluttende og udøvende myndighed i kommunens anliggender. En udtømmende angivelse af, hvilke aftalebestemmelser der medfører en sådan indskrænkning, er næppe mulig, og nogen nærmere afgrænsning er derfor ikke foretaget i lovteksten. I praksis vil afgørelsen imidlertid næppe volde særlige vanskeligheder.

Kravet om godkendelse vil således omfatte aftaler, hvorved et særligt fællesskabsorgan tillægges kompetence til at træffe beslutninger, der forpligter de deltagende kommuner i økonomisk henseende, f. eks. beslutninger om låneoptagelser, garantiforpligtelser, køb, salg og pantsætning af fast ejendom, iværksættelse af anlægsarbejder o.s.v.

Endvidere skal godkendes aftaler, hvorved en eller flere af de deltagende kommuner påtager sig vedvarende forpligtelser, uden at aftalen indeholder adgang til opsigelse inden for et kortere åremål.

Også aftaler, der binder en kommunalbestyrelse negativt, kan være omfattet af kravet om godkendelse. Dette vil f. eks. gælde, dersom en kommune i forbindelse med en aftale om adgang til at benytte en anden kommunes forvaltningsapparat eller indretninger på et vist område påtager sig forpligtelse til ikke selv at iværksætte foranstaltninger på samme eller lignende områder.

I forbindelse med godkendelse af aftaler vil

tilsynsmyndigheden kunne påse, at samarbejdsaftalens indhold harmonerer med kommunallovgivningen og dens forudsætninger, herunder at de enkelte kommunalbestyrelser får en efter de konkrete forhold rimelig indflydelse på samarbejdsvirksomhedens udøvelse. Endvidere vil det kunne påses, at samarbejdsaftalen i fornødent omfang indeholder bestemmelser om approbation på visse af samarbejdsvirksomhedens dispositioner.

Til stk. 2. Bestemmelsen om, at samarbejdsaftaler kan ophæves, når deltagerne er enige herom, er en naturlig konsekvens af, at stk. 1 kun drejer sig om frivillig indgåelse af aftaler. Det må i denne forbindelse erindres, at de enkelte kommunalbestyrelser fra ophævelsestidspunktet i fuldt omfang vil være undergivet styrelseslovens regler, idet en eventuel godkendelse af fravigelser herfra bortfalder ved aftalens ophævelse.

Reglen om tilsynsmyndighedens adgang til på en deltagers andragende at ophæve aftalen er i overensstemmelse med de gældende regler i landkommunallovens § 13 og § 25, stk. 2, om fællesskabers ophævelse. I forhold til den gældende regel i købstadkommunallovens § 22, stk. 6, er bestemmelsen om ophævelse på en deltagers andragende en udvidelse, idet den også omfatter ejendomsfællesskaber, der grunder sig på frivillig overenskomst.

Hvad angår en eller flere deltageres udtrædelse efter opsigelse, må der sondres mellem, om opsigelsen er hjemlet i den godkendte aftale eller blot accepteres af de øvrige deltagere.

For så vidt regler om opsigelse er indeholdt i selve aftalen, vil de hermed have været undergivet tilsynsmyndighedens prøvelse i forbindelse med godkendelsen i henhold til stk. 1, og det har i denne forbindelse kunnet påses, at regler om opsigelse i fornødent omfang suppleres af regler om det hermed forbundne økonomiske opgør, herunder eventuelt bestemmelser om, at tilsynsmyndighedens godkendelse heraf er fornøden.

Dersom opsigelsen ikke er hjemlet i den godkendte aftale, men blot accepteres af de øvrige deltagere, således at samarbejdet fortsættes mellem disse, foreligger en ophævelse af den oprindelige aftale samt indgåelse af en ny samarbejdsaftale mellem de tilbageværende deltagere. Disse aftaler er underkastet godkendelseskrav efter henholdsvis stk. 3 og stk. 1.

Til stk. 3. Bestemmelsen harmonerer med de gældende regler i landkommunallovens § 13 og § 25, stk. 2, og købstadkommunallovens § 22, stk. 6. Det må dog erindres, at sidstnævnte bestemmelse ikke hjemler tvangsmæssig ophævelse på en deltagers andragende af ejendomsfællesskaber, der grunder sig på frivillig overenskomst, og derfor ej heller omhandler vilkårsfastsættelse i dette tilfælde.

ad § 61.

Der er i nærværende paragraf i overensstemmelse med gældende lovgivning givet tilsynsmyndigheden visse selvstændige beføjelser, der kan anvendes i tilfælde, hvor man - også uden for approbationstilfælde - bliver bekendt med, at en kommune handler i strid med sine offentlige funktioner. Der har i praksis vist sig kun at være brug for disse beføjelser i ganske få undtagelsestilfælde, men for at kunne imødegå sådanne tilfælde er det nødvendigt fortsat at give tilsynsmyndighederne de fornødne midler i hænde.

Reglen om adgangen til at annullere en kommunalbestyrelses beslutning, der omhandles i *stk. 1,* svarer i det hele til de nugældende regler herom i købstadkommunallovens § 14 og landkommunallovens §§ 31 og 32. Reglen er dog noget enklere formuleret, men finder som hidtil kun anvendelse overfor ulovlige beslutninger, og ikke overfor blot uhensigtsmæssige beslutninger. Købstadkommunallovens regel om, at annulationen skal gennemføres inden 6 uger efter beslutningens vedtagelse, er ikke opretholdt i lovforslaget, og det er fundet overflødigt i loven at angive, at kommunalbestyrelsen skal have haft lejlighed til at udtale sig, inden der træffes afgørelse i sagen. Virkningen af annullationen er alene, at beslutningen betragtes som ikke truffet, men tilsynsmyndigheden har ingen mulighed for at sætte en anden beslutning i stedet for den annullerede. Er den ulovlige beslutning udført, må man benytte sig af et af de øvrige tvangsmidler.

Reglen i *stk. 2* om muligheden for i visse tilfælde at anvende dagbøder eller gøre personligt ansvar gældende mod kommunalbestyrelsen, svarer til de nugældende regler i købstadkommunallovens § 30 og landkommunallovens §§ 31, stk. 3, og 32, stk. 2. Anvendelsen af dagbøder er dog ikke omtalt i købstadkommunalloven, men det har altid været antaget, at sådanne bøder kunne pålægges byrådene. Det er i overensstemmelse med de hidtidige regler en forudsætning for anvendelsen af den pågældende bestemmelse, at kommunalbestyrelsen har

handlet i strid med bestemmelser af offentlig interesse indeholdt i en formel lov.

Tvangsbøder kan kun anvendes i tilfælde, hvor der ikke er rimelig tvivl om, at den foranstaltning, der skal fremtvinges, påhviler kommunen og er hjemlet i loven. Er den fornødne klarhed ikke til stede, må tilsynsmyndigheden være henvist til at anlægge sag mod kommunalbestyrelsen ved domstolene.

Der er ikke i den foreslåede bestemmelse - lige så lidt som i de gældende bestemmelser - hjemlet adgang til at pålægge enkelte medlemmer af en kommunalbestyrelse tvangsbøder for at undlade at opfylde en forpligtelse, der påhviler vedkommende i henhold til kommunallovgivningen. Omvendt skal tvangsbøder ikke nødvendigvis pålægges samtlige medlemmer af en kommunalbestyrelse, idet formålet er at fremtvinge opfyldelsen af en forpligtelse, og det derfor vil være meningsløst at anvende tvangsbøder over for medlemmer, der i et møde har stemt for, at forpligtelsen skal opfyldes.

I tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har udvist forsømmelse eller skødesløshed i forbindelse med udførelsen af dens hverv og ved denne adfærd har påført kommunen et tab, har tilsynsmyndigheden mulighed for at gennemføre et erstatningssøgsmål ved domstolene. Man har ikke fundet det rimeligt i loven at give tilsynsmyndigheden hjemmel til på egen hånd at fastsætte et erstatningstilsvar for kommunalbestyrelsens medlemmer.

KAPITEL VIII

Særlige bestemmelser.

ad § 62.

Bestemmelsen i *stk. 1* svarer til landkommunallovens § 7, der må antages i princippet at finde tilsvarende anvendelse i købstæderne.

Reglen i *stk. 2* er ny, men indenrigsministeren har tidligere givet retningslinier for kassation af kommunale arkivalier.

ad § 63.

Bestemmelsen svarer til købstadkommunallovens § 28 og landkommunallovens § 18.

ad § 64.

Bestemmelsen svarer til købstadkommunallovens § 27 og landkommunallovens § 20.

ad § 65.

Med ophævelsen af bestemmelserne i købstadkommunallovens §§ 6, 8 og 9 bortfalder hjemmelen for den bestående magistratsordning i Århus kommune. Da denne ordning betegner en afvigelse fra den foreslåede styrelseslovs almindelige regler, er det for ordningens opretholdelse nødvendigt at optage hjemmel i loven.

ad § 66.

Bestemmelsen svarer for købstædernes vedkommende til reglen i købstadkommunallovens § 24, medens den for sognekommunernes vedkommende betyder en udvidelse i forhold til den nugældende regel i landkommunallovens § 10, stk. 4, idet det efter denne udtrykkelig må bestemmes i styrelsesvedtægten, at ligningen skal foretages af en ligningskommission. Der er dog i paragraffens stk. 7 åbnet mulighed for, at indenrigsministeren kan tillade en kommune, at ligningen udføres af kommunalbestyrelsen.

ad § 68.

Efter købstadkommunallovens § 31, stk. 3, og landkommunallovens § 29, stk. 3, skal bestemmelser om købstad- og amtskommunale tjenestemænds antal, ansættelse, afskedigelse, lønnings- og pensionsvilkår og forretninger træffes i en særlig lønnings- og pensionsvedtægt, der stadfæstes af indenrigsministeren.

Efter landkommunallovens § 15, stk. 3, kræves amtsrådets samtykke til oprettelse af faste tjenestemandsstillinger i sognekommuner og til fastsættelsen af lønningerne for sådanne stillinger. Sådanne bestemmelser kan, om det fin-

des ønskeligt, optages i den sognekommunale vedtægt eller i en særlig vedtægt.

Disse lovregler har i deres oprindelse en meget nær tilknytning til statens almindelige økonomiske tilsyn med kommunerne, og deres udformning er præget af, at man har set tilsynet på tjenestemandsområdet som et led i varetagelsen af samfundets interesse i, at der i den enkelte kommune foretages sunde økonomiske dispositioner.

Det er endvidere tilsynsmyndighedernes opgave at tilstræbe en fornuftig koordinering af ansættelsesvilkårene i de forskellige kommuner for at undgå usund konkurrence og overbudspolitik i forhold til andre kommuner, til andre kommunegruppper, til statens lønsystem og til lønniveauet i det private erhvervsliv. Endelig har tilsynsmyndighederne set det som en naturlig opgave at sikre klarhed og ensartethed i ansættelsesforholdene gennem udsendelse af normaltjenestemands- og normalpensionsvedtægter og en fastholden af disse standarder overfor de enkelte kommuner.

Tilsynets karakter af en godkendelse efter at der foreligger en aftale mellem de kommunale sammenslutninger og modstående faglige organisationer eller i konkrete sager en kommunalbestyrelsesbeslutning på basis af tilsvarende forhandlinger med en faglig organisation ofte under medvirken af den pågældende kommunale sammenslutning, udelukker imidlertid i praksis regelmæssigt, at tilsynsmyndighederne kan sætte deres præg på udformningen af lønordninger og derved hindre, at en aftale på et område får uønskelige konsekvenser på andre felter, som den pågældende kommunale aftalepart ikke har haft forudsætninger for eller umiddelbar interesse i at tage i betragtning.

Hertil kommer, at de hidtil gældende former for tjenestemandsansættelse i de senere år, i stigende omfang er afløst af ansættelse på overenskomstbasis.

Der foregår for tiden forhandlinger de kommunale organisationer imellem om muligheden af at etablere et fælles lønorgan, der på den ene side skulle kunne tilgodese kommunernes interesse i den bedst mulige varetagelse af løn- og ansættelsesproblemer og på den anden side åbne mulighed for en vis indflydelse fra statens side med hensyn til offentligt ansattes vilkår.

Indtil resultatet af disse forhandlinger foreligger har man fundet det rigtigst stort set at opretholde den gældende retstilstand.

ad § 69.

Til stk. 1. Loven forudsættes i forslaget at træde i kraft den 1. april 1970, men det kan dog ikke ganske udelukkes, at der inden dette tidspunkt inden for enkelte amter opnås enighed om en gennemførelse af kommunalreformens indhold. Det er derfor foreslået, at indenrigsministeren kan lade loven eller dele heraf træde i kraft for visse kommuners vedkommende inden 1970.

Til stk. 2. Forslaget tager sigte på at erstatte den gældende købstadkommunallov og landkommunallov, men det vil dog være påkrævet i styrelsesloven at opretholde købstadkommunallovens bestemmelser om havne og om brandkommissioner og sundhedskommissioner samt landkommunallovens kapitel III om fremgangsmåden ved ændringer i landets kommunale inddeling, indtil de fornødne bestemmelser herom kan optages i de love, der iøvrigt skal regulere de omhandlede områder.

Forslaget forudsætter iøvrigt en række ændringer af bl. a. den kommunale valglov og lovgivningen om den amtskommunale beskatning. Endvidere vil bortfaldet af sondringen mellem købstadkommuner og sognekommuner i styrelsesloven indebære, at den del af specialovgivningen, der er baseret på en sådan sondring bør optages til revision. Dette revisionsarbejde forudsættes forberedt af de enkelte fagministerier, når retningslinierne for den nye kommunestruktur er fastlagt.

ADMINISTRATIONSRÅDET
København, den 2. december 1965.

Til
økonomiministeren.

En forenkling af den offentlige administration og en hurtigere sagsbehandling vil, som det allerede er påpeget i betænkningerne fra administrationsudvalget af 1960, forudsætte, at en række af de sagområder og konkrete afgørelser, der i dag traditionelt henligger i centraladministrationen, kan overføres til andre myndigheder. Medens administrationsudvalget af 1960 ikke fandt, at det lå inden for udvalgets kommissorium at tage spørgsmålet om en decentralisering eller en dekoncentration af den offentlige forvaltning op til behandling i forbindelse med reorganiseringen af ministerierne, finder administrationsrådet, at disse spørgsmål naturligt hører sammen med en reorganisering af centraladministrationen.

Rådet finder, at en ændring af landets kommunale inddeling, hvorved kommunestrukturen ændres, således at der opnås bedre mulighed for en effektiv kommunalforvaltning, vil være en afgørende forudsætning for, at kommunerne i videre omfang end i dag vil kunne inddrages i løsningen af de opgaver, som påhviler den offentlige forvaltning. Som følge heraf knytter der sig den største interesse til arbejdet i den af regeringen i december 1958 nedsatte kommunallovskommission, hvis resultater vil få afgørende betydning for administrationsrådets overvejelse af, på hvilken måde det vil være muligt i større omfang end hidtil at overføre sagområder og lægge afgørelser ud til lokale myndigheder.

Såfremt der ikke sker en ændring af den kommunale struktur, vil en henlæggelse af sagsbehandling til lokale myndigheder kun være mulig ved en væsentlig udbygning af den lokale statsadministration. En sådan udbygning, der alene begrundes med, at kommunerne ikke er i stand til at varetage administrative opgaver, som mest hensigtsmæssigt burde henlægges til dem, vil imidlertid være meget uheldig. Administrationsrådet må derfor tillægge det afgørende betydning for *sit* fremtidige arbejde, at der gennemføres en sådan styrkelse af den kommunale forvaltning, at denne er i stand til at varetage opgaver, som det skønnes mest hensigtsmæssigt at henlægge til kommunerne.

Med henvisning hertil skal administrationsrådet indtrængende opfordre regeringen til at søge arbejdet med kommunalreformen fremmet mest muligt.

Kampmann.

KOMMUNALLOVSKOMMISSIONEN
København, den 16. september 1964.

Til
indenrigsministeriet.

Efter afholdelsen af de kommunale valg i marts 1962 anmodede indenrigsministeren kommunallovskommissionen om at tage under overvejelse, hvorvidt den kommunale valglov burde søges ændret, idet navnlig de i loven indeholdte valgrets- og valgbarhedsbetingelser i et vist omfang havde givet anledning til fortolkningstvivl.

Kommissionen har i den forløbne tid drøftet de herom gældende bestemmelser, og kommissionen har ment det rigtigt at foreslå, *at* den særlige »skattebetingelse« for indtræden i et kommunalt råd, der er indeholdt i den kommunale valglovs § 33, bør søges ophævet, *at* der bør gennemføres en ændring af bestemmelsen i den kommunale valglovs § 34 for at opnå mere ensartede afgørelser af spørgsmålet om fortabelse af valgbarhed på grund af straf, *at* der bør gennemføres en forenkling vedrørende udarbejdelse af valglisterne, således at også tilflyttere kan få adgang til at afgive stemme ved kommunale valg, samt endelig, *at* det særlige forbud mod visse nærbeslægtede personers medlemsskab af samme kommunale råd, der er optaget i den kommunale valglovs § 28, ophæves.

Med hensyn til den særlige *betingelse for indtræden i et kommunalt råd* skal bemærkes:

Bestemmelsen i den kommunale valglovs § 33, stk. 1, hvorefter et i en kommunalbestyrelse indvalgt medlem ikke kan indtræde i denne, såfremt han på valgdagen var i skatterestance med nogen del af de ham påhvilende direkte skatter til stat og kommune samt folkepensionsbidrag, hvis sidste rettidige indbetalingsdag indtrådte mere end 3 måneder forinden, har medført, at en række af de valgte kandidater ikke har kunnet indtræde i de kommunale råd, idet de ikke har været opmærksomme på, at de var i skatterestance. Kommissionen har overvejet, hvorvidt man kunne nå frem til en ordning, der kunne sikre, at de opstillede kandidater forud for valget blev gjort opmærksom på eventuelle dem påhvilende skatterestancer, men den omstændighed, at restance med skatter til andre kommuner end valgkommunen kan være til hinder for indtræden i et kommunalt råd, indebærer imidlertid, at en sådan ordning ikke vil kunne blive effektiv, idet den fornødne undersøgelse af de opstillede kandidaters skattemæssige forhold ikke vil kunne foretages på grundlag af de i valgkommunen foreliggende oplysninger.

For at gøre ordningen mere effektiv, måtte man derfor søge bestemmelsen ændret, således at det - delvis som tidligere - kun var restance med hensyn til skatter til stat og valgkommunen, der havde relevans med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en skatterestance skulle virke hindrende for indtræden i et kommunalt råd. Selv en sådan ændring ville dog ikke medføre, at en oplysningsordning ville blive helt effektiv, idet der i mange tilfælde har foreligget restance som følge af bortforpagtning af ejendommen.

For at gøre en oplysningsordning effektiv, måtte man herefter ændre bestemmelsen, således at alene restance med hensyn til de personlige skatter, der opkræves af opholdskommunen, skulle kunne virke hindrende for indtræden i et kommunalt råd. Da den omhandlede bestemmelse imidlertid kun er en indtrædelsesbetingelse og ikke medfører, at et kommunalbestyrelsesmedlem skal udtræde af rådet, dersom han kommer i skatterestance efter at være indtrådt i rådet, og da bestemmelsen, såfremt man skal sikre, at urimelige afgørelser undgås i fremtiden, kun vil kunne administreres, dersom den ændres til kun at omfatte de personlige skatter, foreslås det at ophæve § 33, således at den kommunale valglov bringes i overensstemmelse med folketingsvalgloven, der ikke indeholder nogen bestemmelse om, at skatterestance kan være en hindring for indtræden i folketinget.

Vedrørende *fortabelse af valgbarhed* på grund af straf skal bemærkes:

Bestemmelsen i den kommunale valglovs § 34, hvorefter den nyvalgte kommunalbestyrelse

afgør endeligt, hvorvidt en opstillet kandidat har mistet sin valgbarhed på grund af straf, er udformet på linie med de bestemmelser, der er gældende for valg til folketinget, hvilke bestemmelser er affattet i overensstemmelse med 1953-grundlovens tilsvarende bestemmelser.

De erfaringer, man har høstet ved de seneste kommunale valg, har imidlertid vist, at denne bestemmelse har været meget uheldig, idet den administreres yderst forskelligt i kommunerne.

Som nævnt har den kommunale valglov overladt det til den enkelte kommunalbestyrelse at vurdere, hvorvidt den strafbare handling er af en sådan karakter, at den i almindeligt omdømme gør den pågældende uværdig til at være medlem af et kommunalt råd, og i modsætning til andre spørgsmål om kandidaters valgbarhed kan spørgsmålet om valgbarhedsfortabelse på grund af straf ikke efter lovens ordlyd indbringes for domstolene.

Uanset lovens ordlyd antages det dog, at spørgsmålet kan indbringes for domstolene, såfremt kommunalbestyrelsen måtte have overskredet grænserne for det skøn, den skal udøve i henhold til den pågældende bestemmelse i den kommunale valglov.

Der foreligger således højesteretsdom for, at bestemmelsen i den kommunale valglovs § 34, hvorefter spørgsmålet om fortabelse af valgbarhed på grund af straf ikke kan indbringes for domstolene, ikke kan afskære domstolene fra at tilsidesætte en afgørelse, såfremt de pågældende kommunale råd ved det udøvede skøn har overskredet grænserne for deres beføjelse efter de pågældende bestemmelser i den kommunale valglov.

Det er således muligt i givet fald at få tilsidesat de trufne afgørelser, men domstolsprøvelsesadgangen udelukker ikke, at der træffes uensartede afgørelser. For at sikre ensartede afgørelser foreslås det derfor at ændre bestemmelsen, således at vurderingen af den strafbare handlings karakter og virkning henlægges til et særligt nævn, bestående af en dommer som formand samt et antal medlemmer udpeget af de kommunale organisationer.

Hvad angår *tilflytteres adgang til at afgive stemme* skal bemærkes, at uanset bestemmelsen i den kommunale valglovs § 1, hvorefter enhver, som opfylder betingelsen for valgret til folketinget, og som har fast bopæl i vedkommende kommune, har valgret til vedkommende kommunale råd, er personer, som tilflytter en kommune efter det tidspunkt, da valglisterne udarbejdes (31. januar), afskåret fra at afgive stemme ved de kommunale valg, idet loven - i modsætning til, hvad der er gældende ved folketingsvalg - som følge af tidligere lovbestemmelsers krav om et længere forudgående ophold i vedkommende kommune ikke indeholder bestemmelser om særlige tilflytterlister for personer, der tilflytter efter valglisternes udarbejdelse.

For at sikre valgretsudøvelse for en del af de personer, der flytter efter den 31. januar, måtte de kommunale valglister - der nu består af en hovedliste og en tillægsliste - suppleres med en tilflytterliste. Indførelse af tilflytterlister vil medføre, at personer, der flytter i tiden efter den 31. januar og indtil 14 dage før valget, vil kunne afgive stemme i tilflytningskommunen, hvorimod personer, der flytter i de sidste 14 dage forud for et valg, fortsat vil være afskåret fra at afgive stemme i fraflytningskommunen, idet det er en betingelse for udøvelse af valgret, at man ved valgets foretagelse har bopæl i vedkommende kommune.

En udbygning af de nuværende kommunale valglister med tilflytterlister bør dog efter kommissionens formening ikke foretages. I stedet bør man, da valgretsbetingelserne — bortset fra kravet om bopæl i vedkommende kommune ved valgets afholdelse - nu er helt sammenfaldende, undlade at sondre mellem valglister til brug ved folketingsvalg og til brug ved de kommunale valg, således at der fremtidig kun anvendes ét sæt valglister — hovedliste og tillægsliste med tilhørende tilflytterlister - der kan finde anvendelse ved såvel folketingsvalg som kommunale valg. Som følge heraf foreslås bestemmelserne i § 1, stk. 2, §§ 6-7 og § 8, stk. 1 og 2, om udarbejdelse af kommunale valglister ophævet; endvidere foreslås bestemmelsen i § 9 om valglister ved overordentlige valg ophævet.

Vedrørende det særlige *forbud mod visse nærbeslægtede personers medlemsskab af samme kommunale råd* bemærkes, at bestemmelsen i den kommunale valglovs § 28, hvorefter mand og hustru samt beslægtede i op- og nedstigende linie ikke samtidig kan være medlemmer af et kommunalt råd, har til formål at sikre imod den mulighed, at et medlem af en familie gennem sin indflydelse på et andet medlem blot i kraft af familieforholdet skulle få forøget indflydelse i kommunalbestyrelsen, men samme risiko for forøget indflydelse består, såfremt medlemmer af samme kommunalbestyrelse er knyttet til hinanden ved nært venskab eller svoger-

skab. Den kommunale valglov indeholder imidlertid ikke et forbud mod, at andre beslægtede eller besvogrede må være medlemmer af samme kommunalbestyrelse, og som følge heraf foreslås det at ophæve bestemmelsen, hvorved den kommunale valglov bringes i overensstemmelse med folketingsvalgloven, der ikke indeholder et sådant forbud.

Kommissionen skal herefter indstille, at den kommunale valglov søges ændret i overensstemmelse med det ovenfor anførte og til brug ved ministeriets overvejelser vedlægges et af kommissionen udarbejdet forslag til lov om ændring i lov om kommunale valg og lov om valg til folketinget.

P. k. v.
Zeuthen.

IG. Refslund Thomsen.

Købstadforeningens undersøgelse jKøbstadkommunernes fremtidige grænser"

I efteråret 1965 offentliggjordes en af bestyrelsen for Den danske Købstadforening iværksat undersøgelse af de administrative og økonomiske virkninger af kommuneinddelingen omkring købstæderne samt købstad-bysamfundenes skønnede arealbehov til sikring af en fortsat byudvikling. Undersøgelsen, der i vidt omfang er baseret på et materiale fremskaffet fra købstæderne, vil i hovedtræk blive gennemgået i det følgende.

I undersøgelsens *1. del* redegøres der indledningsvis for *befolkningsudviklingen* siden 1930 inden for forskellige hovedgrupper af kommuner, og det vises, hvorledes udviklingen for købstad-bysamfundene har været præget af en successiv afdæmpning af befolkningstilvæksten i købstæderne og en stigende tilvækst i købstædernes forstads- og omegnskommuner. Særlig markant har denne udvikling været omkring de fem største købstæder, hvor i de seneste år købstæderne og nogle forstadskommuner har haft stagnerende eller faldende folketal, medens deres omegnskommuner er vokset stærkt.

På grundlag af en prognose (I. A.) for landets samlede folketal henholdsvis i 1985 og 2000, der indeholdes i den af Det økonomiske Sekretariat udsendte publikation »Den fremtidige befolkningsudvikling«, foretages der en beregning over den del af *den forventede fremtidige befolkningstilvækst,* der skønnes at falde i købstad-bysamfundene. Beregningerne er foretaget som en mekanisk fremskrivning af den for perioden 1950-64 konstaterede årlige tilvækst i købstad-bysamfundenes andel i landets samlede befolkning, idet der dog er foretaget visse korrektioner specielt for de stærkest ekspanderende bysamfund, hvor der er taget særlige hensyn til de seneste års befolkningsudvikling. Efter disse beregninger skulle - af den samlede befolkningstilvækst for perioden 1960-2000 på 1.440.000 indbyggere - 965.000 henføres til købstæderne og deres forstadskommuner, medens 350.000 falder på hovedstadsområdet og 205.000 på de bymæssige bebyggelser; for de rene landkommuner er opgjort en befolkningsnedgang på 80.000.

Efter en gennemgang af den siden 1930 stedfundne *erhvervsudvikling,* hvorunder den i de senere år konstaterede tendens til geografisk spredning af industrien belyses, redegøres der indgående for købstad-bysamfundenes arealproblemer og den af kommunerne førte *jordpolitik.* Det fremhæves, at købstæderne - og specielt de større købstæder - har været i stand til at føre en mere aktiv og langsigtet jordpolitik, end tilfældet har været for forstadskommunerne. I perioden 1956–64 har købstæderne således - set i relation til deres befolkningstilvækst - købt dobbelt så store arealer og investeret næsten det dobbelte beløb i jordkøb, sammenlignet med forstadskommunernes indsats.

Det fremhæves, at såfremt den kommunale inddeling omkring købstæderne ikke ændres, og hovedparten af befolkningstilvæksten er henvist til at foregå i forstadskommunerne, vilkøbstædernes aktivitet på det jordpolitiske område blive væsentlig reduceret. De offentlige investeringer, som er forbundet med en byudvikling, vil da ensidigt eller overvejende komme til at hvile på forstads- og omegnskommunerne, og for de større byer specielt på den ydre ring af omegnskommuner. På grundlag af 1963-priser er det skønnet, at alene udgifterne til køb og byggemodning af de til købstadbysamfundenes udvikling fornødne arealer vil andrage 12 milliarder kr. i de næste 30-40 år. Dette beløb vil svare til ca. 13.000 kr. pr. indbygger i forstadskommunerne (beregnet som gennemsnit for perioden 1960-2000), medens udgiften pr. indbygger vil blive nedbragt til 6000 kr., såfremt købstæderne deltager i udgifternes afholdelse. Udover udgifter til jordkøb og byggemodning vil byudviklingen kræve meget betydelige beløb til finansiering af de øvrige kommunale investeringsopgaver.

Blandt *ulemperne ved den nuværende kommunale inddeling* fremhæves — udover svækkelsen af kommunernes jordpolitik - de begrænsede muligheder for en samlet planlægning, der er en følge af de »delte« byer. Mange fejlinvesteringer ville kunne undgås, såfremt bysamfundene i kommunal henseende udgjorde en enhed. De for en del byområder nedsatte byudviklingsudvalg og samordningsudvalg antages ikke at kunne erstatte den samlede planlægning, som en ændret kommuneinddeling skulle muliggøre.

Den bestående kommuneinddeling vil endvidere kunne afsvække kommunernes mulighed for gennem en aktiv jordpolitisk indsats og ved støtte til erhvervsuddannelse m.v. at fremme erhvervsudviklingen i provinsen. Ved eksempler fra det af byrådene tilvejebragte materiale belyses endelig, hvorledes der indenfor skolevæsen, biblioteksvæsen med hensyn til alderdoms- og plejehjem, forsyningsvirksomheden, kloakering, udbygning af veje og kollektive transportmidler ville kunne opnås væsentlige økonomiske fordele både i henseende til anlægs- og driftsudgifter, såfremt opgaverne blev løst for byområdet som helhed.

I et særligt afsnit redegøres der for de *økonomiske virkninger af købstædernes inddragelse i det amtskommunale fællesskab* ud fra forskellige forudsætninger med hensyn til amtskommunernes skattegrundlag, ligesom virkningerne af en eventuel omlægning af *statens refusionssystemer* behandles.

2. del af undersøgelsen indeholder de enkelte *byråds forslag til en regulering af kommunegrænsen omkring købstæderne* ledsaget af en summarisk beskrivelse af købstædernes aktuelle problemer i relation til deres omegnskommuner.

Der er indledningsvis opstillet et skøn over den samlede forøgelse af det egentlige byareal, der anses for nødvendig af hensyn til den forventede befolkningstilvækst. En befolkningstilvækst i købstad-bysamfundene på over 900.000 indbyggere i tiden indtil år 2000 skønnes at kræve en udvidelse af det egentlige byareal (bebygget areal, trafikarealer og anlagte grønne områder) med ca. 90.000 ha. Heraf er lidt under ⅓ disponibelt i købstæderne; resten må fremskaffes i omegnskommunerne.

De forslag, som de enkelte byråd har fremsat til en regulering af kommunegrænserne, går dog almindeligvis langt videre end den arealstørrelse, der bliver resultatet af en beregning alene på basis af den forventede befolkningstilvækst og det anslåede arealbehov pr. indbygger. For det første er ikke alle arealer egnede til egentligt byareal, idet der i denne henseende må ses bort fra søer, skove, fredede områder samt arealer, der på grund af jordbundsforhold og beliggenhed, ikke er egnede til byformål. Dernæst er der til en beregning af det fremtidige arealbehov knyttet en betydelig usikkerhed, hvorfor der ved en fremtidig grænsedragning må regnes med en betydelig margin. Hertil kommer, at der har været en tilbøjelighed til ved forslagenes udarbejdelse at basere grænsedragningen på eksisterende kommunegrænser, således at kommuner, der forventes berørt af en kommende byudvikling i tilslutning til en købstad, er foreslået udelt sammenlagt med købstaden. Endelig har nogle byråd ved skitseringen af fremtidige kommunegrænser taget hensyn til omegnskommunernes interesse i en sammenlægning, uanset om disse omegnskommuner berøres af en kommende byudvikling. Efter de af byrådene skitserede nye kommunegrænser skulle der overføres ialt ca. 570.000 ha til købstadkommunerne, således at disse kommuners samlede areal, der i 1964 androg 131.000 ha, udvidedes til ca. 700.000 ha.

De sekundærkommunale udgifters fordeling ved fællesbeskatning inden for hvert amt (1965-1966)

(På grundlag af statsskalaindkomster)

	Beregnede sekundærkommunale udgifter	Mer- eller mindreudskrivning (mindreudskrivning ÷)			
		Ved indkomstbeskatning		Ved indkomst- + grundbeskatning	
	1.000 kr.	1.000 kr.	%	1.000 kr.	%
	1.	2.	3.	4.	5.
Roskilde amtskommune	10.710	÷1.139	÷10,6	1.377	12,9
Køge købstadkommune	2.734	83	3,0	÷562	÷20,6
Roskilde købstadkommune	7.247	1.056	14,6	÷815	÷11,2
Roskilde amt	20.691	–	–	–	–
Frederiksborg amtskommune	22.288	÷102	÷0,5	2.078	9,3
Frederikssund købstadkommune	963	÷24	÷2,5	÷212	÷22,0
Frederiksværk købstadkommune	664	22	3,3	÷238	÷35,8
Helsingør købstadkommune	4.190	÷190	÷4,5	÷1.329	÷31,7
Hillerød købstadkommune	1.812	294	16,2	÷299	÷16,5
Frederiksborg amt	29.917	–	–	–	–
Holbæk amtskommune	21.816	÷1.960	÷9,0	÷367	÷1,7
Holbæk købstadkommune	3.563	1.197	33,6	326	9,1
Kalundborg købstadkommune	2.292	495	21,6	÷141	÷6,2
Nykøbing S. købstadkommune	1.083	268	24,7	182	16,8
Holbæk amt	28.754	–	–	–	–
Sorø amtskommune	15.910	÷1.652	÷10,4	885	5,6
Korsør købstadkommune	3.070	310	10,1	÷406	÷13,2
Ringsted købstadkommune	2.096	503	24,0	÷43	÷2,1
Skælskør købstadkommune	664	75	11,3	÷49	÷7,4
Slagelse købstadkommune	4.397	660	15,0	÷229	÷ 5,2
Sorø købstadkommune	1.128	104	9,2	÷158	÷14,0
Sorø amt	27.265	–	–	–	–
Præstø amtskommune	19.594	÷2.325	÷11,9	14	0,1
Næstved købstadkommune	5.019	1.261	25,1	÷42	÷0,8
Præstø købstadkommune	406	131	32,3	26	6,4
Stege købstadkommune	607	115	18,9	÷44	÷7,2
Store Heddinge købstadkommune	499	125	25,1	64	12,8
Vordingborg købstadkommune	2.774	693	25,0	÷18	÷0,6
Præstø amt	28.899	–	–	–	–
Bornholms amtskommune	3.330	÷943	÷28,3	÷226	÷6,8
Allinge-Sandvig købstadkommune	266	91	34,2	26	9,8
Hasle købstadkommune	199	10	5,0	÷31	÷15,6
Neksø købstadkommune	437	143	32,7	÷3	÷0,7
Rønne købstadkommune	1.728	675	39,1	276	16,0
Svaneke købstadkommune	156	17	10,9	÷20	÷12,8
Aakirkeby købstadkommune	193	7	3,6	÷22	÷11,4
Bornholms amt	6.309	–	–	–	–

	Beregnede sekundærkommunale udgifter	Mer- eller mindreudskrivning (mindreudskrivning ÷)			
		Ved indkomstbeskatning		Ved indkomst- + grundbeskatning	
	1.000 kr.	1.000 kr.	%	1.000 kr.	%
	1.	2.	3.	4.	5.
Maribo amtskommune	16.384	÷1.355	÷8,3	1.838	11,2
Maribo købstadkommune	1.075	239	22,2	÷167	÷15,5
Nakskov købstadkommune	3.302	305	9,2	÷623	÷18,9
Nykøbing F. købstadkommune	3.695	872	23,6	÷485	÷13,1
Nysted købstadkommune	263	1	0,4	÷56	÷21,3
Rødby købstadkommune	920	÷83	÷9,0	÷278	÷30,2
Sakskøbing købstadkommune	526	47	8,9	÷132	÷25,1
Stubbekøbing købstadkommune	423	÷26	÷6,1	÷97	÷22,9
Maribo amt	26.588	–	–	–	–
Svendborg amtskommune	14.242	÷1.422	÷10,0	691	4,9
Faaborg købstadkommune	719	217	30,2	÷108	÷15,0
Nyborg købstadkommune	1.607	342	21,3	÷306	÷19,0
Rudkøbing købstadkommune	585	122	20,8	÷87	÷14,9
Svendborg købstadkommune	3.298	723	21,9	÷152	÷4,6
Ærøskøbing købstadkommune	169	18	10,7	÷38	÷22,5
Svendborg amt	20.620	–	–	–	–
Odense amtskommune	16.762	÷2.180	÷13,0	÷10	÷0,1
Bogense købstadkommune	490	÷27	÷5,5	÷79	÷16,1
Kerteminde købstadkommune	784	45	5,7	÷39	÷5,0
Odense købstadkommune	18.075	2.162	12,0	128	0,7
Odense amt	36.111	–	–	–	–
Assens amtskommune	7.529	÷589	÷7,8	156	2,1
Assens købstadkommune	859	170	19,8	÷72	÷8,4
Middelfart købstadkommune	1.564	419	26,8	÷84	÷5,4
Assens amt	9.952	–	–	–	–
Vejle amtskommune	18.106	÷2.702	÷14,9	÷53	÷0,3
Fredericia købstadkommune	4.617	919	19,9	130	2,8
Kolding købstadkommune	5.418	1.155	21,3	348	6,4
Vejle købstadkommune	4.671	628	13,4	÷425	÷9,1
Vejle amt	32.812	–	–	–	–
Skanderborg amtskommune	10.225	÷1.873	÷18,3	÷133	÷1,3
Horsens købstadkommune	5.534	952	17,2	÷106	÷1,9
Silkeborg købstadkommune	3.819	800	20,9	269	7,0
Skanderborg købstadkommune	1.452	121	8,3	÷30	÷2,1
Skanderborg amt	21.030	–	–	–	–
Århus amtskommune	12.907	÷145	÷1,1	1.347	10,4
Århus købstadkommune	13.390	145	1,1	÷1.347	÷10,1
Århus amt	26.297	–	–	–	–
Randers amtskommune	14.312	÷1.948	÷13,6	290	2,0
Ebeltoft købstadkommune	317	79	24,9	÷25	÷7,9
Grenaa købstadkommune	1.488	436	29,3	÷18	÷1,2
Hobro købstadkommune	1.099	153	13,9	÷151	÷13,7
Mariager købstadkommune	204	÷27	÷13,2	÷74	÷36,3
Randers købstadkommune	5.614	1.307	23,3	÷22	÷0,4
Randers amt	23.034	–	–	–	–

	Beregnede sekundærkommunale udgifter	Mer- eller mindreudskrivning (mindreudskrivning ÷)			
		Ved indkomstbeskatning		Ved indkomst- + grundbeskatning	
	1.000 kr.	1.000 kr.	%	1.000 kr.	%
	1.	2.	3.	4.	5.
Aalborg amtskommune	19.498	÷2.503	÷12,8	÷353	÷1,8
Løgstør købstadkommune	472	÷34	÷7,2	÷88	÷18,6
Nibe købstadkommune	360	22	6,1	÷41	÷11,4
Nr. Sundby købstadkommune	1.390	407	29,3	127	9,1
Aalborg købstadkommune	11.588	2.108	18,2	355	3,1
Aalborg amt	33.308	–	–	–	–
Hjørring amtskommune	18.738	÷3.200	÷17,1	÷1.539	÷8,2
Brønderslev købstadkommune	1.559	273	17,5	123	7,9
Frederikshavn købstadkommune	3.844	1.125	29,3	524	13,6
Hjørring købstadkommune	2.456	676	27,5	293	11,9
Skagen købstadkommune	1.791	955	53,3	530	29,6
Sæby købstadkommune	650	171	26,3	69	10,6
Hjørring amt	29.038	–	–	–	–
Thisted amtskommune	8.856	÷1.046	÷11,8	55	0,6
Nykøbing M. købstadkommune	1.243	299	24,1	÷171	÷13,8
Thisted købstadkommune	1.189	747	62,8	116	9,8
Thisted amt	11.288	–	–	–	–
Viborg amtskommune	18.457	÷2.176	÷11,8	÷791	÷4,3
Skive købstadkommune	2.384	537	22,5	÷1	÷0,0
Viborg købstadkommune	3.624	1.639	45,2	792	21,9
Viborg amt	24.465	–	–	–	–
Ringkøbing amtskommune	14.222	÷2.446	÷17,2	÷788	÷5,5
Herning købstadkommune	2.919	1.408	48,2	1.127	38,6
Holstebro købstadkommune	2.072	556	26,8	÷96	÷4,6
Lemvig købstadkommune	586	135	23,0	÷31	÷5,3
Ringkøbing købstadkommune	513	158	30,8	÷7	÷1,4
Skjern købstadkommune	583	68	11,7	÷64	÷11,0
Struer købstadkommune	887	121	13,6	÷141	÷15,9
Ringkøbing amt	21.782	–	–	–	–
Ribe amtskommune	18.611	÷2.698	÷14,5	÷1.219	÷6,5
Esbjerg købstadkommune	8.854	2.334	26,4	1.241	14,0
Ribe købstadkommune	1.255	140	11,2	÷70	÷5,6
Varde købstadkommune	1.760	224	12,7	48	2,7
Ribe amt	30.480	–	–	–	–
Haderslev amtskommune	7.020	÷676	÷9,6	400	5,7
Haderslev købstadkommune	2.650	627	23,7	÷378	÷14,3
Christiansfeld flække	116	49	42,2	÷22	÷19,0
Haderslev amt	9.786	–	–	–	–
Aabenraa amtskommune	3.750	÷336	÷9,0	14	0,4
Aabenraa købstadkommune	1.480	336	22,7	÷14	÷0,9
Aabenraa amt	5.230	–	–	–	–

	Beregnede sekundærkommunale udgifter	Mer- eller mindreudskrivning (mindreudskrivning ÷)			
		Ved indkomstbeskatning		Ved indkomst- + grundbeskatning	
	1.000 kr.	1.000 kr.		1.000 kr.	%
	1.	2.		4.	5.
Sønderborg amtskommune	3.308	÷480	÷14,5	436	13,2
Sønderborg købstadkommune	2.207	407	18,4	÷307	÷13,9
Augustenborg flække	220	24	10,9	÷56	÷25,5
Nordborg flække	309	49	15,9	÷73	÷23,6
Sønderborg amt	6.044	–	–	–	–
Tønder amtskommune	4.503	÷652	÷14,5	÷45	÷1,0
Tønder købstadkommune	1.046	608	58,1	138	13,2
Højer flække	202	21	10,4	÷27	÷13,4
Løgumkloster flække	287	23	8,0	÷66	÷23,0
Tønder amt	6.038	–	–	–	–
Københavns amtskommune	75.000	5.844	7,8	8.399	11,2
Københavns kommune	94.735	÷8.477	÷8,9	÷8.253	÷8,7
Frederiksberg kommune	15.363	2.633	17,1	÷146	÷1,0
Hovedstaden	185.098	–	–	–	–

Beregnede beskatningsprocenter i de nye amtskommuner til dækning af ensartede udgifter (1965-66)

Amt	Beregnede sekundærkommunale udgifter	Beregnede beskatningsprocenter på grundlag af statsskalaindkomster		Beregnede beskatningsprocenter på grundlag af kommunale skalaindkomster med ensartet personfradrag	
		Indkomstbeskatning alene	Kombineret grundværdi- og indkomstbeskatning	Indkomstbeskatning alene	Kombineret grund- og indkomstbeskatning
	1.000 kr.	%	%	%	%
	1.	2.	3.	4.	5.
1. Roskilde	15.836	3,664	1,539	3,085	1,295
2. Frederiksborg	31.316	3,429	1,231	2,940	1,055
3. Holbæk	19.844	5,140	2,400	4,139	1,933
4. Sorø	20.481	4,532	2,428	3,722	1,994
5. Præstø	18.833	4,810	2,261	3,919	1,842
6. Bornholms	7.359	6,491	4,441	4,662	3,190
7. Maribo	19.688	4,910	1,920	3,975	1,554
8. Svendborg	22.611	5,416	2,797	4,324	2,233
9. Odense	33.034	4,198	2,595	3,484	2,154
10. Assens	8.727	5,406	3,004	4,270	2,373
11. Vejle	34.084	4,752	2,954	3,875	2,409
12. Skanderborg	21.506	5,079	3,452	4,100	2,746
13. Aarhus	35.407	3,879	2,534	3,240	2,116
14. Randers	26.797	5,311	3,189	4,267	2,563
15. Aalborg	37.544	4,984	3,362	4,046	2,730
16. Hjørring	27.710	5,717	3,899	4,541	3,097
17. Thisted	12.704	7,199	4,177	5,461	3,168
18. Viborg	25.178	5,916	3,880	4,704	3,085
19. Ringkøbing	33.039	5,261	3,494	4,240	2,816
20. Ribe	29.337	5,096	3,885	4,150	2,756
21. Haderslev	11.173	5,113	2,677	4,121	2,158
22. Aabenraa	7.822	4,950	3,031	4,105	2,513
23. Sønderborg	9.189	4,401	2,837	3,636	2,344
24. Tønder	6.519	5,893	3,490	4,767	2,822
1.-24.	515.738	4,796	2,803	3,911	2,286
25. Hovedstaden*)	185.098	2,533	0,937	2,224	0,823
Hele landet	700.836	3,881	2,048	3,259	1,720

*) Faktisk udskrivning.

Beregnede »skattegrundlagstilskud« til de nye amtskommuner (1965-66)

Amt	De beregnede sekundærkommunale udgifter 1.000 kr. 1.	Beregnet beskatningsprocent 2.	Statstilskud til nedsættelse af beskatningsprocent til gennemsnit 1.000 kr. 3.	Beregnede sekundærkommunale udgifter med nedsat sygehus- og vejtilskud 1.000 kr. 4.	Beregnet beskatningsprocent for udgifter efter nedsættelse 5.	Statstilskud til nedsættelse af beskatningsprocent til 7,051 % *) 1.000 kr. 6.	6,346 % **) 1.000 kr. 7.	5,041 % ***) 1.000 kr. 8.
Roskilde	15.836	3,664	–	23.280	5,386	–	–	1.489
Frederiksborg	31.316	3,429	–	46.037	5,041	–	–	–
Holbæk	19.844	5,140	1.329	29.173	7,557	1.954	4.675	9.713
Sorø	20.481	4,532	–	30.109	6,662	–	1.430	7.327
Præstø	18.833	4,810	54	27.686	7,071	79	2.840	7.948
Bornholms	7.359	6,491	1.921	10.819	9,543	2.825	3.625	5.104
Maribo	19.688	4,910	457	28.944	7,219	672	3.499	8.731
Svendborg	22.611	5,416	2.587	33.240	7,962	3.803	6.747	12.194
Odense	33.034	4,198	–	48.563	6,172	–	–	8.897
Assens	8.727	5,406	984	12.829	7,946	1.445	2.584	4.690
Vejle	34.084	4,752	–	50.106	6,985	–	4.586	13.945
Skanderborg	21.506	5,079	1.199	31.616	7,467	1.762	4.747	10.272
Aarhus	35.407	3,879	–	52.052	5,703	–	–	6.037
Randers	26.797	5,311	2.598	39.394	7,808	3.819	7.376	13.960
Aalborg	37.544	4,984	1.412	55.195	7,327	2.077	7.389	17.219
Hjørring	27.710	5,717	4.464	40.737	8,405	6.562	9.980	16.304
Thisted	12.704	7,199	4.240	18.676	10,584	6.234	7.478	9.780
Viborg	25.178	5,916	4.764	37.014	8,697	7.005	10.006	15.559
Ringkøbing	33.039	5,261	2.919	48.571	7,734	4.291	8.719	16.914
Ribe	29.337	5,096	1.725	43.129	7,492	2.536	6.595	14.107
Haderslev	11.173	5,113	691	16.425	7,516	1.016	2.556	5.408
Aabenraa	7.822	4,950	243	11.499	7,277	358	1.472	3.534
Sønderborg	9.189	4,401	–	13.509	6,470	–	259	2.984
Tønder	6.519	5,893	1.214	9.584	8,664	1.785	2.564	4.008
I alt	515.738	4,796	32.801	758.187	7,051	48.223	99.127	216.124

*) Gennemsnitlig beregnet beskatningsprocent uden for hovedstadsområdet.
**) 90 % af gennemsnitlig beregnet beskatningsprocent.
***) Beregnet beskatningsprocent i Frederiksborg amt.

Antallet af sognekommuner og det gennemsnitlige indbyggertal pr. sognekommune i perioden 1840-1960

År	Samlede antal sognekommuner		Gennemsnitligt indbyggertal pr. sognekommune	
	Hele landet *)	Sognekommunerne uden for Københavns amtsrådskreds	Hele landet	Sognekommunerne uden for Københavns amtsrådskreds
1840	ca. 1.049 (. .)	ca. 1.030	ca. 975	ca. 960
1850	1.049(31)	1.030	1.061	1.043
1867	1.086 (33)	1.067	1.233	1.213
1880	1.096(31)	1.077	1.293	1.267
1890	1.097 (29)	1.078	1.322	1.287
1901	1.105 (26)	1.085	1.369	1.326
1911	1.142 (23)	1.122	1.442	1.405
1921	1.167 (22)	1.147	1.516	1.459
1921**)	1.280 (22)	1.260	1.479	1.426
1930	1.306 (17)	1.286	1.562	1.475
1940	1.304(13)	1.284	1.609	1.463
1950	1.303 (10)	1.283	1.737	1.519
1960	1.300 (9)	1.280	1.928	1.579

*) De i parentes anførte tal angiver det i det samlede antal sognekommuner includerede antal købstadlanddistrikter.

**) Inclusive Sønderjylland.

Befolkningsudviklingen i forskellige grupper af sognekommuner (exclusive sognekommunerne i Københavns amtsrådskreds) i perioden 1940-1965

	1940	1950	1960	1965
92 Forstadskommuner	208.691	237.956	288.906	332.451
		14,0%	21,4%	15,1%
heraf med:				
1-500 indbyggere i forstadsbebyggelse*)	48.976	50.713	53.050	59.024
		3,4%	4,6%	11,3%
501-1.000 indbyggere i forstadsbebyggelse*)	22.349	24.433	26.732	31.591
		9,3%	9,4%	18,2%
over 1.000 indbyggere i forstadsbebyggelse*)	137.366	162.810	209.124	241.836
		18,5%	28,4%	15,6%
715 Bymæssige kommuner	**1.261.690**	**1.330.907**	**1.370.288**	**1.432.582**
		5,3%	3,0%	4,5%
heraf med:				
200-500 indbyggere i bymæssig bebyggelse*)	402.445	407.210	397.882	399.367
		1,2%	÷2,3%	0,4%
501-1.000 indbyggere i bymæssig bebyggelse*)	369.627	382.564	385.537	396.193
		3,5%	0,8%	2,8%
1.001–1.500 indbyggere i bymæssig bebyggelse*)	183.289	194.707	199.856	215.347
		6,2%	2,6%	7,8%
1.501–2.000 indbyggere i bymæssig bebyggelse*)	111.498	121.729	126.361	132.178
		9.2%	3,8%	4,6%
2.001-3.000 indbyggere i bymæssig bebyggelse*)	82.888	91.090	98.564	113.605
		9,9%	8,2%	15,3%
Over 3.000 indbyggere i bymæssig bebyggelse*)	113.943	133.607	162.088	175.892
		17,3%	21,3%	8,5%
431 Rene landkommuner	**374.305**	**367.584**	**353.595**	**353.042**
		÷1,8%	÷3,8%	-0,2%
1238 Sognekommuner ialt	**1.846.686**	**1.936.447**	**2.012.789**	**2.118.075**
		4,9%	3,9%	5,2%
Danmark ialt	**3.844.368**	**4.281.275**	**4.585.256**	**4.755.698**
		11,4%	7,1%,	3,7%

*) Ved folketællingen i 1960.

De kommunale opgaver og den fremtidige kommunestørrelse

En gennemgang af de opgaver, der i dag ventes løst af landets sognekommuner, vil ikke pege mod en ganske bestemt kommunestørrelse, som kan danne et vejledende udgangspunkt for en sammenlægningsskitse. Alene kommunernes forskellige struktur og forskellige befolkningssammensætning vil gøre det vanskeligt at gennemføre en egentlig standardisering af den kommunale inddeling, og kravene til de kommunale opgaver er naturligt søgt fastsat så smidigt, at opgaverne kan tilpasses kommunernes forskelligartede forhold. Kommuner af forskellig størrelse og struktur har i dag i et vist omfang samme mulighed for at tilvejebringe et rationelt og forsvarligt grundlag for en kommunal administration.

Hvis det sættes som et mål, at landets kommuner i almindelighed bør have en afgrænsning og et befolkningsgrundlag, så de sættes i stand til at løse hovedparten af de lokale opgaver inden for deres egne grænser og dermed i almindelighed arbejde selvstændigt - i takt med befolkningens behov og økonomiske formåen - vil den følgende gennemgang vise, at man i almindelighed ikke bør stile mod sognekommuner med mindre end 3-4000 indbyggere. Der vil på en del områder vise sig at kunne opnås fordele ved større kommunale enheder - måske særlig for kommuner med 5-6.000 indbyggere - og specielt for skolevæsenets vedkommende vil endnu større enheder skabe mulighed for en virkelig ideel skolestruktur inden for kommunen. Ved tilrettelæggelsen af en ny kommuneinddeling vil de kommunale opgaver dog kun være et af de momenter, der bør tillægges afgørende vægt. Andre forhold, som f.eks. de befolkningsmæssige, økonomiske og erhvervsmæssige kontakter i de enkelte egne af amtet må drages ind i billedet, og netop sådanne forhold kan i visse egne tale mod etablering af enheder, der ud fra en opgavemæssig vurdering alene må anses for ideelle.

Skolevæsen.

For skolevæsenet er der sket en væsentlig udvidelse af kommunens opgaver ved de ændringer i folkeskolens struktur, som gennemførtes i 1958. Som omtalt ved gennemgangen af skolevæsenet består den danske folkeskole i dag af en 7- eller 8-årig hovedskole, der kan videreføres med en 9. og eventuelt 10. klasse, samt en 3-årig realafdeling. Endvidere er der til folkeskolen knyttet særundervisning for børn, der på grund af et legemligt eller andet handicap ikke kan følge med den normale undervisning.

En hensigtsmæssig udnyttelse af lokaler og lærerkræfter m.v. vil forudsætte et vist børnetal, men antallet af børn i undervisningspligtig alder og af børn, der ønsker videregående skolegang, kan variere fra område til område afhængig af de enkelte kommuners befolkningsmæssige og erhvervsmæssige struktur. I 1960 udgjorde årgangstallet for undervisningspligtige børn i sognekommunerne gennemsnitligt 1,90% af folketallet. Denne procent vil - i hvert fald i perioden frem til begyndelsen af 1970'erne - være faldende som følge af en ændret aldersfordeling, og man bør derfor for landets sognekommuner som helhed næppe regne med en normal årgangskvotient større end 1,80 % af folketallet.

For *den 7-årige hovedskole* stiller folkeskoleloven ikke noget absolut krav om årgangsdelt undervisning: loven foreskriver alene, at der oprettes en klasse for hver årgang, hvis børnetallet tillader det. Imidlertid taler såvel økonomiske som undervisningsmæssige grunde for en centralisering af skoleundervisningen, således at den mindste skolemæssige enhed - bortset fra eventuelle forskoler - bliver den ensporede, 7-klassede hovedskole. Almindeligvis regner man med, at skoledistriktet for en 7-klasset hovedskole bør omfatte 175 børn, svarende til 25 børn pr. årgang, hvorved der er mulighed for de mere tilfældige variationer i årgangenes stør-

reise inden for lovens normale, maksimale klassekvotient på 30. Folketallet for et skoledistrikt med 175 undervisningspligtige børn skulle med et årgangstal på 1,80 % af folketallet udgøre omkring 1.400 indbyggere. Nedsættes den normale, maksimale klassekvotient i den 7-årige hovedskole i 1968 til 28, vil skoledistriktet for en ensporet hovedskole skulle have et indbyggertal på omkring 1.300. Områder i befolkningsmæssig tilbagegang vil kræve et større indbyggertal.

Mange steder i landet søger man, hvor forholdene tillader det, at etablere flersporede 7-klassede hovedskoler, da der herved opnås en bedre udnyttelse af faglokalerne, ligesom de to eller flere spor giver bedre muligheder for en differentieret undervisning af de større børn, specielt i matematik og fremmede sprog. En tosporet, 7-klasset hovedskole vil - når den maksimale klassekvotient nedsættes til 28 - normalt kræve et skoledistrikt med godt 2.700 indb. og en 3-sporet hovedskole omkring 4.200 indb. Også her og i det følgende må der tages hensyn til befolkningsudviklingen i området. Det må dog fremhæves, at folkeskoleloven ikke har påtvunget kommunerne en bestemt skoletype, men har overladt det til kommunerne under skoledirektionens ledelse at finde frem til den skoletype, der bedst kan tilpasses de forskellige forhold af lokal karakter (børnetallet inden for de enkelte områder, bebyggelserne, de geografiske og trafikale forhold m.v.).

Størrelsen af de mest hensigtsmæssige skoledistrikter for undervisningen i 8.-10. skoleår (8.-10. klasse og realafdelingen) afhænger ligeledes af en række forskellige faktorer, der kun kan ansættes på grundlag af grove gennemsnitsberegninger. Specielt kan antallet af børn, der søger videregående undervisning, variere stærkt, så længe skolegang ud over det 7. skoleår ikke er obligatorisk. Man må imidlertid forudse, at 8. og 9. skoleår senere bliver obligatorisk eller - om nogle år - rent faktisk søges af så mange, at antallet af børn i 8. og 9. skoleår nogenlunde svarer til børneantallet i 7. klasse. Såfremt de nuværende tendenser, for så vidt angår tilgangen til realafdelingen, fortsættes, må man herefter regne med, at ca. 1/3 af børnene fra 7. klasse søger realafdeling, medens 2/3 går i 8.-9. klasse. Antallet af børn i 3. realklasse kan normalt påregnes at blive mindre end elevtallet i 1. og 2. realklasse på grund af afgang til gymnasiet. Da de maksimale klassekvotienter for 8.-10. skoleår afviger fra hovedskolens*), vil det kun for de færreste kommuners skolevæsen være muligt at nå op på hensigtsmæssige klassekvotienter på samtlige undervisningstrin, men generelt vil større enheder åbne mulighed for en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af skolevæsenet og specielt større smidighed.

Såfremt der for et område alene søges oprettet én 8.-klasse, og 2/3 af de elever, der forlader 7. klasse, søger 8. klasse, vil der hertil udkræves et skoledistrikt omfattende 1.600-1.700 indbyggere. Det samme gælder naturligvis for en 9. klasse, såfremt alle børn fra 8. klasse fortsætter i 9. klasse. En ensporet realafdeling skulle under de angivne forudsætninger normalt kræve et befolkningsgrundlag på 3.500-3.600.

Der er imidlertid såvel undervisningsmæssigt som økonomisk væsentlige fordele forbundet med etableringen af flersporede afdelinger for 8.-10. skoleår.

To spor i 8.-9. klasse og en enkeltsporet realafdeling forudsætter i almindelighed et skoledistrikt på 3.500-3.600 indbyggere, men det må fremhæves, at det ikke her vil være muligt at give undervisning i samtlige erhvervsbetonede fag i 8.-9. klasse, ligesom der kan forventes et ret lavt elevtal i 3. realklasse som følge af den forventede tilgang til gymnasiet.

Tre spor i 8.-9. klasse og en 2-sporet realafdeling forudsætter et befolkningsgrundlag på omkring 5.400-5.500 indbyggere. En sådan skolestruktur vil give børnene i 8.-9. klasse bedre valgmuligheder end den 2-sporede. Klassekvotienterne i 1. og 2. real vil måske blive relativt lave, men til gengæld skulle man over lidt længere sigt kunne nøjes med en enkelt 3. realklasse.

En kommunestørrelse på omkring 7.300-7.400 indbyggere vil kunne skabe grundlag for 4 spor i 8.-9. klasse og en 2-sporet realafdeling med hensigtsmæssige klassekvotienter, og et område af denne størrelse svarer til en 5-sporet hovedskole (med en klassekvotient på gennemsnitlig omkring 26). Ved godt en fordobling af indbyggertallet fra 3.500–3.600 til 7.300-7.400 indbyggere vil det således være muligt at spare 1 spor i den 7-årige hovedskole.

Den rigtige harmoni mellem klassekvotienterne i den 7-årige hovedskole og i den videregående undervisning, der opnås ved 6 spor i hovedskolen og 7 spor i det 8.-9. skoleår, vil

*) Normen for elevtallet i 8. klasse er fastsat til 24, og for realklasserne gælder midlertidigt et maksimalt elevtal på 30, der fra og med 1967/68 kan forventes nedsat til 24.

ifølge teoretiske beregninger først opnås ved kommunestørrelser på omkring 8.600-8.700 indbyggere.

Alderdomshjem,

Omkring 2/3 af landets kommuner har eget alderdomshjem eller har ved overenskomst med andre kommuner sikret deres beboere adgang til optagelse på et alderdomshjem. Alderdomshjemmene er af vidt forskellig størrelse, og de områder, de enkelte hjem dækker, er ligeledes meget forskellige. De hjem, der er bygget i de senere år, er gennemgående noget større end tidligere byggede hjem — i regelen har de nye hjem i hvert fald 20-25 pladser - og de fællesskaber, der i de senere år er indgået, dækker gerne områder, der er betydelig større end flertallet af sognekommunerne. På Øerne repræsenterer de kommunale fællesskaber gennemsnitligt områder med 2.500-3.500 indbyggere, medens fællesskaberne i Jylland, der gennemgående er yngre, i regelen dækker en større befolkning, i en del amter omkring 5.000 indbyggere *).

Det fremtidige behov for alderdomshjem vil afhænge af antallet af ældre indbyggere i de enkelte områder og af de foranstaltninger, som de enkelte kommuner sætter i værk for at hjælpe de ældre til længst muligt at opretholde eget hjem. Disse problemer har fornylig været genstand for en nærmere undersøgelse i et socialministerielt udvalg, der bl.a. har peget på, at antallet af personer i alderen 65 år og derover i de kommende 20 år vil stige med 40 % — d.v.s. betydelig stærkere end den forventede stigning i den samlede befolkning. Det fremhæves i udvalgsbetænkningen, at der gennem foranstaltninger som husmoderafløsning, hjemmehjælp og hjemmesygepleje og opførelse af folkepensionistboliger er mulighed for at lette presset på alderdomshjemmene.

Det har ikke været muligt i udvalget at foretage en bedømmelse af det fremtidige behov for alderdomshjem eller at udstede vejledende retningslinier for den mest hensigtsmæssige størrelse på alderdomshjem. Udvalget indskrænker sig til at fastslå, at en ret anselig del af landets sognekommuner ikke har deres behov for alderr domshjem dækket eller i hvert fald dækket forsvarligt, og at meget tyder på, at der stadig vil være behov for alderdomshjem i den traditionelle form. Alderdomshjemmene forventes dog i de kommende år at skifte karakter, og ved indretning af nye hjem og ændring af bestående hjem bør der i højere grad sigtes mod hjem, der kan modtage ældre personer, der uden at være egentlig syge har et plejebehov.

*) I Ribe amt er områderne f.eks. gennemsnitligt 5.200 indbyggere, og i Randers amt 4.800 indbyggere.

Hjemmesygepleje.

Som det tidligere er omtalt har indenrigsministeriet i sit vejledende cirkulære for tilrettelæggelsen af en forsvarlig hjemmesygeplejeordning givet udtryk for, at en hjemmesygeplejerske i byerne, hvor transportforholdene i almindelighed ikke volder vanskeligheder, normalt vil kunne overkomme et distrikt på 4.000-5.000 indbyggere. På landet vil en hjemmesygeplejerske, der får stillet motorkøretøj til rådighed, normalt kunne overkomme et distrikt på 2.500-3.000. Der er i cirkulæret henvist til, at det med den nuværende kommuneinddeling i vidt omfang vil være nødvendigt at etablere et samarbejde mellem flere kommuner om en fælles hjemmesygeplejeordning.

Administration.

Omkring 60 % af landets sognekommuner har i dag ansat en kommunesekretær (kommunekasserer) og eventuelt tillige andet personale ved kommunens administration. Behovet for administrativ bistand har været stærkt stigende i de senere år, og en stadig større del af sognekommunerne har knyttet og knytter medhjælp til kommunen. Tendensen til at ansætte kommunesekretær har hidtil gjort sig noget stærkere gældende på Øerne end i Jylland, og man kan i almindelighed gå ud fra, at sognekommuner med over 1.000 indbyggere på Øerne har ansat kommunesekretær, medens skillelinien for sognekommunerne i Jylland gennemgående ligger omkring 1.200 indbyggere, visse steder dog op til 1.400 indbyggere.

Behovet for ansættelse af kommunesekretær kan variere fra amt til amt og er bl.a. afhængig af, om kommunen har mulighed for at tilslutte sig en regnskabscentral eller regnskabsførerordning*) og i øvrigt af den assistance, der ydes af amtsrådssekretæren, amtsrevisionen m.fl.

*) I godt halvdelen af amtskommunerne eller i 13 amtskommuner er der oprettet egentlige regnskabscentraler eller regnskabsførerordninger. I amtskommuner, hvor en sådan regnskabskyndig assistance ikke er til stede, har flertallet af kommuner med 800 indbyggere og derover ansat kommunesekretær.

I de lidt større kommuner vil der ud over kommunesekretær være mulighed for at antage en vis kontormæssig bistand enten i form af egentlig uddannet medhjælp, elever eller periodisk eller deltidsbeskæftiget personale. På Øerne er det almindeligt, at kommuner med 1.200-1.400 indbyggere har en vis kontormæssig bistand udover kommunesekretæren, medens der i de jyske kommuner i almindelighed kun er ansat yderligere personale i kommuner med 1.700-1.800 indbyggere eller derover.

Kun et fåtal af landets kommuner har i dag mulighed for at opbygge en virkelig rationel administration, der kan danne basis for en arbejdsdeling, som kan sikre en effektiv adskillelse af bogholderi og kasse og give personalet mulighed for fornøden specialviden inden for de mange komplicerede arbejdsområder, der i dag hører til forvaltningen af en kommune *). Kun kommuner af en vis størrelse har mulighed for at udnytte de mange tekniske hjælpemidler (kassekontrolapparat eller tilsvarende bogholderimaskine, elektrisk duplikator, fotokopieringsapparat, elektrisk kalkulationsmaskine, diktereanlæg samt hulkort til folkeregister, personlig kommuneskat og ejendomsskat), der virker arbejdsbesparende, og som i højere grad er indført i administrationen i det private erhvervsliv end i den kommunale forvaltning.

Det er dog ikke muligt at skitsere bestemte retningslinier for en hensigtsmæssig administration for kommuner af forskellige størrelser, idet en række særlige faktorer indvirker på den kommunale administrations størrelse og opbygning. Særlig spørgsmålet om kommunen er bymæssigt bebygget, om der er en udvikling i gang i kommunen, eller den stort set stagnerer, spiller en altafgørende rolle, men også særlige forhold som administrationen af en havn, kommunale værker, sommerhusbebyggelse, kan medvirke til en forøgelse af personalet og specielle opgaver, som kommunen påtager sig (administration af landsbyggeloven, gennemgang af selvangivelser for regnskabspligtige skatteydere, særlig servicevirksomhed overfor beboerne, såsom istandsættelse af private veje og kloakering for grundejernes regning etc.) smitter naturligt af på opbygningen af kommunens administration.

Med de forbehold, der således kan ligge i kommunernes forskellige karakter og virksomhed, kan som eksempel på normal administration i kommuner af forskellig størrelse opstilles følgende skitse:

Antal ansatte m.v.

a) 3.000 indbyggere (*uden* teknisk forvaltning) = 4-5 ansatte.
b) 4.000 indbyggere {*uden* teknisk forvaltning) = 6-7 ansatte.
c) 5.000 indbyggere (*med* teknisk forvaltning) = 8-9 ansatte.
d) 6.000 indbyggere {*med* teknisk forvaltning) = 10-12 ansatte.

Mulig fordeling af personalet.

a) 3.000 indbyggere:
Kommune sekretær, der samtidig varetager f.eks. skattevæsen.
+ eventuelt 1 elev.
Bogholderi og socialvæsen.
1 bogholder.
1 elev.
Kasse og folkeregister.
1 uddannet (der samtidig aflaster lederen).

b) 4.000 indbyggere:
Leder.
1 elev..
Bogholderi og socialvæsen (herunder skatteinddrivelse).
1 bogholder.
1 uddannet.
+ eventuelt 1 elev.
Skattevæsen.
1 skattesekretær.
Kasse og folkeregister.
1 uddannet (samtidig til hjælp for skattevæsenet).

c) 3.000 indbyggere:
Leder.
1 uddannet til fælles sekretariat med teknisk forvaltning.
Bogholderi og socialvæsen (herunder skatteinddrivelse).
1 bogholder.
2 uddannede.
1 elev.
Skattevæsen.
1 skattesekretær.
1 elev.
Kasse og folkeregister.
1 uddannet (samtidig til hjælp for skattevæsenet).

*) I 1958 blev bogholderi og kasseforretninger i 80 % af sognekommunerne med under 3.000 indbyggere varetaget af samme person.

d) 6.000 indbyggere:

Leder.

\ uddannet til fælles sekretariat med teknisk forvaltning.

Bogholderi (herunder skatteinddrivelse).

1 bogholder.
1 uddannet.
1 elev.

Skattevæsen.

1 skattesekretær.
1 uddannet.
1 elev.

Socialvasen.

1 socialsekretær.
1 elev.

Kasse og folkeregister.

1 uddannet.

Opstillingen viser, at større kommuner giver større mulighed for specialisering. Ud fra et rent kontorteknisk synspunkt vil der være fordele ved kommuner omkring 5-6.000 indbyggere, fordi personalet her får en rimelig specialisering, ligesom en kommune af denne størrelse fuldt ud vil kunne drage nytte af hovedparten af de tekniske hjælpemidler, der indebærer en lettelse og sikkerhed i den daglige administration.

De foran skitserede forslag hviler på den forudsætning, at der er tale om kommuner med nogen bymæssig bebyggelse og med et nogenlunde konstant befolkningstal eller kommuner i en jævn og rolig udvikling. Antallet af beskæftigede vil normalt være større i kommuner med en større bymæssig bebyggelse i udvikling inden for sit område, medens kommuner med overvejende landbrugsbefolkning formentlig kan administreres af et færre antal ansatte end skitseret.

Teknisk forvaltning.

Der har som nævnt i de senere år været et stigende behov for ansættelse af teknisk medhjælp i den sognekommunale administration, og særlig vedtagelsen af landsbyggeloven og den dermed gennemførte udvidede kontrol med byggeriets tekniske udformning har stillet mange sognekommuner over for problemet med at knytte teknisk sagkundskab til kommunen. Det har i særlig grad været kommuner med en bebyggelse af forstadskarakter eller en større stationsby, hvor der tillige er opgaver med kloakering, vejanlæg og eventuelt tekniske værker, som hidtil har haft mulighed for at få fuldt udbytte af en teknisk forvaltning, men efterhånden er behovet vokset også i andre kommuner med mindre bymæssige bebyggelser, og der er i de senere år etableret teknisk forvaltning i ikke så få kommuner af denne karakter. Med det hidtidige erfaringsgrundlag er det måske lidt vanskeligt at pege på en bestemt kommunestørrelse som egnet til en selvstændig teknisk forvaltning, men som vejledende udgangspunkt kan det - bl.a. på grundlag af de i de senere år indgåede forbund mellem kommuner - antages, at kommunale enheder med omkring 5.000 indbyggere i almindelighed vil være et egnet grundlag for ansættelse af teknisk assistance. Men også her må den angivne kommunestørrelse tages med det forbehold, at kommuner uden særlige bymæssige problemer og uden væsentlig sommerhusbebyggelse og lignende, normalt må have et større befolkningsgrundlag, medens kommuner med bebyggelse i udvikling eller andre tekniske problemer vil have behov for teknisk assistance, selvom det angivne indbyggertal ikke er nået.

Den erhvervsmæssige udvikling.

For hovedparten af landets sognekommuner er den fremtidige erhvervsudvikling og befolkningens beskæftigelsesmuligheder et stadig stigende problem, og særlig for kommuner med en udpræget landbrugsbefolkning trænger spørgsmålet om iværksættelse af foranstaltninger til en stabilisering af befolkningsgrundlaget sig mere og mere på. Kun de færreste kommuner er i dag i stand til at yde en aktiv indsats på dette felt, idet kommunerne i almindelighed ikke råder over de tekniske og økonomiske hjælpemidler, som i regelen er nødvendige for at skabe mulighed for, at nye håndværks- eller industrivirksomheder placerer sig i området, og kommunegrænserne er ofte til hinder for, at den enkelte kommune kan være sikker på selv at få det beskæftigelsesmæssige og økonomiske udbytte af en eventuel indsats.

Det må i denne relation være af afgørende betydning at nå frem til kommuner af en sådan størrelse, at de dels er i stand til at yde en økonomisk indsats ved jordkøb, byggemodning etc., dels råder over en egentlig administration og en teknisk forvaltning til varetagelse af de planlægningsmæssige og andre administrative opgaver, der er en forudsætning for eller en følge af

en sådan udvikling. Ved sammenlægning af kommuner til større enheder skabes der ikke alene mulighed for en indsats af større værdi, end de enkelte kommuner hver for sig og måske uden indbyrdes kontakt vil være i stand til at præstere, men der skabes også større interesse for en aktiv indsats, fordi etableringen af en økonomisk enhed for et samlet område vil kunne sikre, at udbyttet kommer hele området og ikke kun enkelte dele af dette til gode.

Sognekommuner fordelt efter grundskyldpromille og skatteprocent, 1964/65

(uden for Københavns amtsrådskreds)

	Skatteprocent						
Grundskyld-promille	Under 5	5-7	7-9	9-12	12-15	15 og der-over	lait
Under 10						-	
10-11	:	2	5	24	17		48
11-14	–	3	10	34	15	1	63
14-17	–	2	36	71	26	1	136
17-20	i	4	38	70	28	3	144
20-23	i	7	34	113	26	3	184
23-26	–	8	32	78	19	2	139
26-29	2	5	21	66	15	-	109
29-32	2	5	26	67	15	-	115
32-35	4	3	9	37	8	1	62
35-40	2	26	61	103	33	4	229*
40 og derover.	1	_	_	4	3	—	8
lait	13	65	272	667	205	15	1237

*) Heraf benyttede 221 kommuner den i loven fastsatte maksimums-promille på 35.

Kilde: Statistiske meddelelser 1965: »Ejendoms- og personbeskatningen i skatteåret 1965/66«.

Kommunesammenlægninger gennemført i perioden 1962-65

I. *Indlemmelser.*

Marstal Marstal landsogn	Marstal	1962
Skanderborg Skanderup-Stilling	Skanderborg	1963
Varde Varde landsogn	Varde	1963
Kerteminde Drigstrup	Kerteminde*)	1963
Svendborg Drejø**)	Svendborg	1964
Herning Tjørring	Herning	1964

II. *Sognekommunale sammenlægninger.*

Holbæk amt

Besser Koldby Nordby Onsbjerg Tranebjerg	Samsø	1962

Præstø amt.

Frøslev Højerup Lyderslev Rødvig	Boestofte	1962
Endeslev-Vraaby Haarlev-Himlingøj e Valløby-Taarnby Varpelev	Vallø	1962
Stege landsogn Nyord Stege købstads landdistrikt	Stege landsogn	1962

*) Den nye kommune indgår i en videregående sammenlægning pr. 1/4 66.

**) Øen Birkholm af Drejø kommune indlemmedes samtidig i Marstal handelsplads.

Kongsted Ulse Vester Egede	Rønnede	1962
Dalby-Tureby Øster Egede	Sønder Dalby	1962
Glumsø-Bavelse Næsby-Tyvelse	Glumsø*)	1962
Nestelsø-Mogenstrup Rønnebæk Vejlø-Vester Egesborg	Fladså*)	1962
Magleby Holtug Store Heddinge landsogn	Stevns	1962
Baarse Beldringe Udby	Bøgebjerg	1963
Aversi Herlufmagle Tybjærg	Herlufmagle-Tybjærg	1963

Svendborg amt.

Ringe Gestelev	Ringe*)	1962
Ullerslev Skellerup-Ellinge	Ullerslev	1964

Skanderborg amt.

Adslev-Mjesing Blegind-Hørning	Hørning	1962

Århus amt.

Astrup-Tulstrup-Hvilsted Tiset	Solbjerg	1963
Odder Torrild	Odder	1965

Randers amt.

Aalsøe-Hoed Vejlby-Homaa	Ålsøe-Vejlby	1962
Albøge Lyngby	Lyngby-Albøge	1962

*) Den nye kommune indgår i en videregående sammenlægning pr. 1/4 66.

Ringkøbing amt.

Bøvling Nees		
Hygum-Houe Tørring-Heldu	ı Klinkby	1962
Vandborg-Ferring		

Haderslev amt,

Skrydstrup Vojens	Vojens	1962

Kommunesammenlægninger gennemført pr. 1. april 1966

I. *Indlemmelser.*

Københavns amt.

Køge Lellinge (Præstø amt)	Køge

Holbæk amt.

Kalundborg Tømmerup	Kalundborg

Sorø amt.

Ringsted Ringsted landsogn	Ringsted

Svendborg amt.

Faaborg Avernakø Lyø Faaborg købstads landdistrikt(Bjørnø)	Faaborg

Vejle amt.

Fredericia Vejlby Ullerup	Fredericia

Randers amt.

Ebeltoft Ebeltoft landsogn	Ebeltoft
Grenaa Hammelev-Enslev Gammelsogn	Grenaa
Hobro Skellerup	Hobro

Ringkøbing amt.

Holstebro Maabjerg	Holstebro
Lemvig Nr. Lem	Lemvig
Ringkøbing Rindom	Ringkøbing

Viborg amt.

Skive Skive landsogn-Resen	Skive

Haderslev amt.

Haderslev Gl. Haderslev	Haderslev

II. *Sammenlægninger på Marstal-status.*

Frederiksborg amt.

Hillerød Frederiksborg Slotssogn Nr. Herlev	Hillerød

Sorø amt.

Skælskør Agersø Boeslunde Eggeslevmagle Magleby Omø Tjæreby	Skælskør

Præstø amt.

Præstø Allerslev Jungshoved Skibinge Præstø købstads landdistrikt	Præstø

Svendborg amt.

Rudkøbing Longelse-Fuglsbølle Simmerbølle Skrøbelev Strynø	Rudkøbing
Ærøskøbing Bregninge Rise Søby Tranderup	Vest-Ærø

Odense amt.

Assens Barløse Baagø Gamtofte Helnæs Kærum	Assens

Sandager-Holevad Søby-Turup Sønderby	
Bogense Grindløse Guldbjerg-Nr. Sandager Klinte Ore Skovby	Bogense
Kerteminde*) Rynkeby Kølstrup Revninge Viby Mesinge Dalby Stubberup	Kerteminde

Randers amt.

Mariager Hem-Sem Mariager landsogn V. Tørslev-Svenstrup	Mariager

Sønderborg amt.

Augustenborg Ketting	Augustenborg

III. *Sognekommunale sammenlægninger.*

Københavns amt.

Rorup-Glim Lejre Osted	Lejre
Gadstrup-Syv Snoldelev	Ramsø

Frederiksborg amt.

Skibby Ferslev-Vellerup Skuldelev-Selsø	Skibby
Oppe Sundby Snostruo	Oppe Sundby-Snostrup

*) Kommunen har deltaget i en tidligere sammenlægning i perioden 1962-65.

Holbæk amt.

Tersløse-Skellebjerg Niløse Ruds Vedby	Dianalund
Hjembæk-Svinninge Kundby Gislinge	Svinninge
Finderup Buerup Reerslev Gierslev Sæby-Hallenslev Ørslev-Solbjerg	Høng
Hagested Hørby Udby	Tuse Næs

Sorø amt.

Gudum Kindertofte Sorterup-Ottestrup Sønderup-Nordrupvester	Vestermose
Braaby Haslev-Freerslev Terslev Øde-Førslev	Haslev
Alsted-Fjenneslev Bringstrup-Sigersted Gyrstinge	Fjenneslev
Fuglebjerg Førslev Gunderslev Haarslev-Tingj ellinge Krummerup Tystrup-Haldagerlille	Fuglebjerg
Gimlinge Hyllested Høve-Flakkebjerg Lundforlund-Gerlev Skørping-Faardrup Slotsbjergby-Sludstrup Sørbymagle-Kirkerup	Hashøj
Holsteinborg- Venslev Kvislemark-Fyrendal Ørslev-Sdr. Bjerge	Holsteinborg
Lynge Vester Broby	Lynge-Broby

Præstø amt.

Fladså*) Hammer	Fladsaa
Glumsø*) Sandby-Vrangstrup Skelby	Susaa
Fensmark-Rislev Holme-Olstrup	Holmegaard
Bjæverskov Lidemark Vollerslev-Gørslev	Skovbo

Maribo amt.

Arninge Dannemare Kappel Tillitze Vestenskov	Rudbjerg
Holeby-Bursø Fuglse-Krønge Errindlev-Olstrup	Holeby
Halsted-Avnede Skovlænge-Gurreby Søllested Landet-Ryde	Højreby

Svendborg amt.

Ringe*) Søllinge-Hellerup Herringe	Ringe
Ollerup V. Skerninge 0. Skerninge	Ollerup-Skerninge
Allested-Vejle Nørre Broby Sønder Broby Vester Hæsinge-Sandholts Lynde	Broby
Humble Lindelse Magleby Tryggelev-Fodslette	Sydlangeland
Bøstrup Snøde-Stoense-Hov Tranekær-Tullebølle	Tranekær
Bjerreby Bregninge Landet	Taasinge

*) Kommunen har deltaget i en tidligere sammenlægning i perioden 1962-65.

Ellested Frørup Herrested Kullerup-Refsvindinge Langaa-Øksendrup Svindinge Ørbæk	Ørbæk

Odense amt.

Balslev-Ej by Husby Tanderup Ørslev sogn	Ejby
Agedrup Seden-Aasum	Fjordager
Flemløse Køng Søllested-Vedtofte Ørsted	Glamsbjerg
Haarby Dreslette Jordløse (Svendborg amt)	Haarby
Kauslunde Gamborg	Kauslunde-Gamborg
Korup Ubberud	Korup-Ubberud
Marslev-Birkende Rønninge	Langeskov
Asperup-Roerslev Nr. Aaby Udby Føns sogn	Nr. Aaby
Hjadstrup Lunde Norup Otterup Skeby Uggerslev-Nr. Højrup Østrup Krogsbølle Nr. Næraa-Bederslev	Otterup
Ejlby-Melby Haarslev Skamby Særslev Søndersø Veflinge Vigerslev	Søndersø

Brylle Tommerup Verninge	Tommerup
Højby Nørre Lyndelse Nørre Søby Sønder Næraa Aarslev (Svendborg amt)	Aarslev
Kerte Rørup Skydebjerg-Orte	Aarup

Vejle amt.

Gadbjerg Give Givskud Lindeballe Ringgive	Give
Glud-Hjarnø Skjold	Glud-Skjold
Hedensted-St. Dalby Ørum-Daugaard	Hedensted-Daugaard
Hvejsel Jelling Kollerup-Vindelev	Jelling
As-Klakring Barrit-Vrigsted Stouby Hornum	Juelsminde
Tyregod Vester	Tyregod-Vester

Skanderborg amt.

Ring-Føvling Nim-Underup	Brædstrup
Hammel-Voldby-Søby Røgen-Sporup Haumm-Sall (Viborg amt) Skjød (Viborg amt)	Hammel
Alling-Tulstrup Rye Dover	Ry

Århus amt.

Storring-Stjær-Galten Sjelle-Skørring	Galten

Kanders amt.

Fausing-Auning 0. og V. Alling	Gammel Estrup
Nr. Galten-Vissing Ødum-Hadbjerg Lyngaa (Aarhus amt)	Hadsten
Kolind-Ebdrup-Skarresø Nødager	Kolind
Fjellerup-Glæsborg Gjerrild-Hemmed Ginnerup Karlby-Voldby Rimsø-Kastbjerg Veggerslev-Villersø Ørum	Nørre Djurs

Aalborg ami.

Kgs. Thisted-Binderup-Durup Rørbæk-Grynderup-Stenild	Rørbæk-Nørager

Hjørring amt.

Brovst Lerup-Tranum Torslev (Han herred) Øland 0. Svenstrup	Brovst
Astrup Hørmested Lendum Mosbjerg Sindal Tolne Ugilt	Sindal
Vraa-Em Harritslev-Rakkeby Vejby-Sejlstrup	Vraa

Thisted amt.

Hanstholm Hjardemaal	Hanstholm

Viborg amt.

Dollerup-Finderup-Ravnstrup Lysgaard	Ravnsbjerg
Hvam-Hvilsom Simested Thestrup Aalestrup	Aalestrup

Ringkøbing amt.

Egvad Hemmet-Sdr. Vium Hoven Lyhne Lønborg Sdr. *og* Nr. Bork Aadum	Egvad

Ribe amt.

Bramminge Darum V. Nykirke	Bramminge
Brørup Folding	Brørup
Aarre Faaborg Grimstrup Næsbjerg V. Starup Øse	Helle
Læborg Vejen	Vejen
Ølgod Strellev (Ringkøbing amt)	Ølgod

Haderslev amt.

Gram Fole	Gram
Toftlund Tislund	Toftlund

Aabenraa-Sønderborg amt.

Graasten Rinkenæs	Graasten

Vilkår for sammenlægning af *Brovst, Lerup-Tranum, Torslev, Øland og 0. Svenstrup kommuner* i Hjørring amt

§ *1.*

Fra den 1. april 1966 at regne sammenlægges Brovst, Lerup-Tranum, Torslev (Hanherred), Øland og 0. Svenstrup kommuner under Hjørring amt, til en ny sognekommune, der benævnes Brovst kommune.

Sammenlægningen medfører ingen ændringer i den kirkelige inddeling.

§ *2.*

Til at forberede sammenlægningen er nedsat et *fællesudvalg,* der består af tre medlemmer fra hver af de fem implicerede kommuner.

Fællesudvalget vælger af sin midte en formand til at lede udvalgets møder.

Udgifterne ved udvalgets virksomhed fordeles af udvalget på de 5 kommuner i forhold til deres indbyggertal.

Personer, der den 1. april 1966 har skattepligtigt ophold i eller anden skattepligt begrundende tilknytning til en af de 5 kommuner, ansættes fra og med skatteåret *1966/67* til at svare *opholdskommuneskat* til den nye Brovst kommune.

Den del af arbejdet med ligningen af den personlige skat til den nye Brovst kommune for skatteåret 1966/67, som falder før den 1. april 1966, foretages for skatteyderne i hver kommune for sig af de respektive sogneråd.

Den personlige kommuneskat til Brovst kommune for skatteåret 1966/67 beregnes med en for alle skatteydere fælles beskatningsprocent. Personfradraget udgør for det pågældende skatteår 4.500 kr. for forsørgere og 2.500 kr. for andre skatteydere.

Af de i de 5 sognekommuner beliggende faste ejendomme svares efter sammenlægningen *grundskyld og ejendomsskyld* til Brovst kommune.

Grundskyldpromillen i den nye Brovst kommune fastsættes for skatteåret 1966/67 af fællesudvalget i overensstemmelse med reglerne i lovgivningen om beskatning til kommunerne af faste ejendomme.

§ *6.*

Ejendomsskylden af de faste ejendomme svares som hidtil af ejendommens fikseringsværdi til de respektive kommuner. Ejendomsskylden svares med den for den pågældende kommune for skatteåret gældende ejendomsskyldpromille og i øvrigt efter de i lovgivningen indeholdte bestemmelser.

§ *7.*

Andele i *selskabsskat,* der som følge af et selskabs tilknytning til et af de 5 hidtidige sognekommuners områder ville tilfalde vedkommende kommune, skal efter sammenlægningsdagen tilkomme Brovst kommune.

Det i henhold til § 2 nedsatte fællesudvalg udarbejder udkast til nye *vedtægter og regulativer* for Brovst kommune (herunder udkast til styrelsesvedtægt, forretningsorden, sundhedsvedtægt og bygningsvedtægt, jfr. § 9). Indtil nye vedtægter og regulativer kan træde i kraft, bevarer de hidtidige vedtægter og regulativer deres gyldighed inden for deres respektive gyldighedsområde, jfr. dog stk. 2.

Det udarbejdede udkast til styrelsesvedtægt og forretningsorden skal forelægges for det pr. 1. april 1966 tiltrædende sogneråd til vedtagelse i dets første møde og snarest muligt indsendes til stadfæstelse af amtsrådet. Det fore-

lagte udkast til styrelsesvedtægt er gældende som vedtægt for Brovst kommune, indtil et af det tiltrædende sogneråd vedtaget udkast er stadfæstet af amtsrådet.

§ 9.

Bygningsmyndigheden i den nye Brovst kommune udøves af sognerådet.

§ *10.*

Næringsadkomster - herunder adkomster på beværter- og gæstgivernæring - udfærdiget for næringsdrivende, der den 1. april 1966 driver næring i en af de 5 kommuner, har efter sammenlægningen gyldighed inden for hele den nye kommunes område.

Næringsdrivende, der på sammenlægningstidspunktet lovligt forener flere næringer inden for den nye Brovst kommunes område eller lovligt har flere faste udsalgssteder eller forretningssteder inden for dette, kan, uanset om dette efter sammenlægningen vil være stridende mod næringslovgivningens almindelige regler, fortsætte deres virksomhed som hidtil.

§ 11

Den nye Brovst kommune overtager fra sammenlægningsdagen at regne de hidtidige kommuners forpligtelser i henhold til *sociallovgivningen* — herunder de forpligtelser, der påhviler en af de 5 kommuner som retlig opholdskommune.

De krav om refusion af opholdskommunens andel eller om videregående refusion af hjælp til personer i de 5 kommuner, som disse i medfør af sociallovgivningen måtte have over for andre kommuner, overgår fra sammenlægningsdagen at regne til den nye Brovst kommune.

§ *12.*

De nuværende *hjemmesygeplejeordninger* inden for de 5 kommuners områder opretholdes indtil Lerup-Tranum, Torslev og 0. Svenstrup kommuner kan frigøres fra forbundet med Haverslev–Bej strup og Skræm kommuner.

§ *13.*

Den nye Brovst kommune overtager fra sammenlægningsdagen at regne *den offentlige undervisning* af skolesøgende børn inden for kommunens område. De ved overenskomst mellem de 5 kommuner etablerede skoleforbund ophæves fra sammenlægningsdagen at regne.

Børn, som undervises i en offentlig eller privat realskole fortsætter i disse skoler på de hidtidige betalingsvilkår, indtil de efter endt skolegang udskrives af skolen. Betaling for undervisningen overtages fra sammenlægningsdagen at regne af Brovst kommune.

Lærere og lærerinder, der på sammenlægningsdagen gør tjeneste ved de sammenlagte kommuners skoler - herunder de lærere og lærerinder, der gør tjeneste ved de af skoleforbundene omfattede skoler - overgår til tjeneste ved den nye kommunes skolevæsen.

§ *14.*

Ved foretagelsen af *den mellemkommunale refusionsopgørelse* vedrørende kommunernes udgifter i regnskabsåret 1965/66 betragtes de 5 kommuners områder, for så vidt angår indbyggertal, indkomstbeløb og afgiftspligtige ejendomsværdier som en kommune, ligesom de 5 kommuners refusionsberettigede udgifter i det pågældende regnskabsår anses som afholdt af en kommune, Brovst kommune.

§ *15.*

Det de 5 kommuner i henhold til sociallovgivningen tilkommende *resttilskud på statsrefusion* af sociale udgifter i regnskabsåret 1965/66 (herunder refusion fra invalideforsikringsfonden af udgifter til invalidepension) tilfalder den nye Brovst kommune.

Det samme gælder de særlige statstilskud, der for de første regnskabsår efter sammenlægningen beregnes til delvis dækning af kommunernes sociale udgifter, jfr. lov nr. 25 af 5. februar 1958 om ophævelse af den fælleskommunale udligningsfond.

§ *16.*

Den nye Brovst kommune overtager fra sammenlægningsadgen at regne vedligeholdelsen af de inden for de 5 kommuners område beliggende sognekommunale *veje.*

De de enkelte kommuner i henhold til loven om tilskud til offentlige veje tilkommende refusionsbeløb og tilskud fra vejfonden, som kommer til udbetaling efter sammenlægningsdagen, tilfalder den nye Brovst kommune.

§ *17.*

Nedennævnte pensionsberettigede *tjenestemænd* i de 5 kommuner overgår til passende ansættelse i den nye Brovst kommune med løn og pensionsret m.v. efter de hidtil for den pågældende gældende bestemmelser:

Endvidere er nedennævnte ansatte i de 5 kommuner berettigede til at overgå til passende ansættelse i den nye Brovst kommune uden forringelse af deres lønvilkår:

§ *18.*

Det nye Brovst sogneråd (sognerådsformand eller socialudvalg) overtager de hidtidige sogneråds (sognerådsformands eller socialudvalgs) funktioner med hensyn til bestyrelsen af nedennævnte *legater:*

§ *19.*

Den nye Brovst kommune overtager fra sammenlægningsdagen at regne samtlige de 5 kommuners *aktiver og passiver,* herunder indtægts- og udgiftsrestancer samt garantiforpligtelser. De 5 kommuners aktiver, herunder kassebeholdningerne, afleveres i overensstemmelse med forskrifterne om kasseaflevering og regnskabsaflæggelse ved nye sogneråds tiltræden.

Fællesudvalget indrykker fornøden bekendtgørelse i de lokale blade om den nye kommunes bemyndigelse til at inkassere og kvittere for de enkelte sognekommuners udestående fordringer.

Restancelister over de 5 kommuners udestående fordringer pr. 1. april 1966 på skatter og afgifter afleveres snarest muligt efter den nævnte dato til den nye Brovst kommune, der overtager inkassationen.

Rigtigheden af fordringer på de enkelte kommuner attesteres af det afgående sogneråds formand.

§ *20.*

De 5 kommuners *regnskaber* for regnskabsåret 1965/66 afsluttes og afgives til revision ved det nye Brovst sogneråds foranstaltning. Det påhviler dog medlemmerne af de afgåede sogneråd at stå til rådighed med alle oplysninger regnskaberne vedrørende.

§ *21.*

Efter datoen for sognerådenes endelige vedtagelse af sammenlægningen kan de 5 sogneråd kun med samtykke af fællesudvalget påtage sig *forpligtelser, som efter sammenlægningens ikrafttræden* vil overgå til den nye Brovst kommune, eller meddele bevillinger eller afholde udgifter, der ikke klart er forudsat i det af amtsrådet godkendte overslag.

Klager over overtrædelse af denne bestemmelse afgøres endeligt af amtsrådet.

§ *22.*

Overslaget for den nye Brovst kommune for regnskabsåret 1966/67 udarbejdes af fællesudvalget efter indstillinger fra de 5 sogneråd, hvorefter det forelægges sognerådene til vedtagelse, idet gældende frister overholdes.

§ *23.*

Antallet af medlemmer af det nye Brovst sogneråd fastsættes til 17.

§ *24.*

Der afholdes *valg* til det nye Brovst sogneråd i marts 1966 den dag, der af indenrigsministeren fastsættes for afholdelse af ordinært kommunevalg. Det i § 2 omhandlede fællesudvalg forbereder valgets afholdelse og tilrettelægger dette.

Om udarbejdelse af valglister m. v. gælder de i den kommunale valglov indeholdte regler. Personer, der på valgdagen er bosat i de 5 kommuner og efter lovens almindelige regler ville have valgret til vedkommende sogneråd, har i stedet valgret og valgbarhed til det nye Brovst sogneråd.

Ved afgørelsen af, hvorvidt valgrets- og valgbarhedsbetingelserne er opfyldt, betragtes flytninger, der i tiden før sammenlægningen er foretaget mellem de 5 kommuner, som foretaget inden for samme kommune.

§ *25.*

I tilfælde af *stemmelighed* indenfor fællesudvalget og/eller indenfor sognerådene, når disse i forening skal træffe beslutning, afgøres sagen af amtsrådet.

Bestemmelsen i stk. 1 finder alene anvendelse i de tilfælde, hvor beslutning efter loven skal træffes inden 1. april 1966, eller hvor beslutning er et led i sammenlægningen.

§ *26.*

Tvivl, der måtte opstå med hensyn til forståelse af spørgsmål angående sammenlægningen og vilkårene for denne, afgøres, for så vidt der ikke foran er bestemt andet, af indenrigsministeriet.

Der forbeholdes indenrigsministeriet adgang til at ændre vilkårene, for så vidt forudsætningerne for disse som følge af ændringer i lovgivningen eller af andre grunde på en efter ministeriets skøn væsentlig måde forrykkes.

De økonomiske virkninger af Bogense købstadkommunes inddragelse under Odense amtskommune (Budget 1965-66)

I. *Sekundærkommunale udgifter.*

		Kr.
1. Andel i udgifter ved drift af forsorgshjem		1.000
2. Sygehusudgifter		431.662
3. Andel i drift af tuberkulosestation		12.400
4. Udgifter ved folkekuranstalter		0
5. Ophold på tuberkuloseanstalter i andre kommuner		0
6. Jordemødre		18.200
7. Vaccination		700
8. Desinfektion		0
9. Karantæneforanstaltninger		0
10. Smitsomme sygdomme hos husdyr		100
11. Skolevæsen:		
Bidrag til skolefonden	11.500	
Bidrag vedrørende lærlingeuddannelse	19.000	
Skolelæger	4.500	35.000
12. Gader og veje:		
Amtskommunen overtager 4,7 km vej i Bogense købstad - årlig vedligeholdelse anslået til 10.000 kr. pr. km		47.000
13. Offentlige vandløb:		
Amtskommunen overtager oprensning af amtsvandløb nr. 11 Møllebækken — årlig vedligeholdelse anslået		7.400
14. Landvæsensretter		500
lait udgifter		553.962

II. *Sekundcerkommunale skatter.*

Grundskyld (14 ‰ af 5.685.700)	79.600
Amtsfondsbidrag (1,655458% af 5.377.000 + 1,164864% af 16.057.712) ...	276.076
lait skatter	355.676

Kommunernes lønnede revision, 1963-64

Amtsrådskredse	Kommuner med under 1.000 indb.		Kommuner med 1.000–3.000 indb.		Kommuner med over 3.000 indb.		Ialt		Kommuner ialt
	Komm. rev.-afd.	Statsaut. rev.	Komm. rev.-afd.	Statsaut. rev.	Komm. rev.-afd.	Statsaut. rev.	Komm. rev.-afd.	Statsaut. rev.	
København	–	–	–	4	3	13	3	17	20
Roskilde	–	–	–	–	–	1	1	1	28
Frederiksborg	–	–	5	–	10	1	15	1	42
Holbæk	–	–	1	–	1	–	2	–	61
Sorø	–	–	–	–	1	1	1	1	64
Præstø	–	–	5	–	2	2	7	2	52
Bornholm	1	–	14	–	–	–	15	–	15
Maribo	5	–	10	2	–	1	15	3	67
Odense	–	–	3	–	5	–	8	–	53
Assens	–	–	–	1	–	–	–	1	32
Svendborg	–	–	–	–	–	–	–	–	77
Hjørring	–	–	2	–	2	1	4	1	57
Thisted	4	–	16	–	–	–	20	–	52
Aalborg	–	1	2	1	2	3	4	5	66
Viborg	–	–	1	5	1	3	2	8	89
Randers	9	–	22	–	4	2	35	2	75
Århus	1	–	4	1	4	3	9	4	35
Skanderborg	1	2	–	10	2	1	3	13	38
Ringkøbing	1	–	11	4	4	4	16	8	88
Vejle	–	1	1	11	2	7	3	19	72
Ribe	–	–	–	–	4	1	4	1	66
Haderslev	–	–	1	–	1	–	2	–	40
Aabenraa	–	–	–	–	–	–	–	–	19
Sønderborg	–	–	–	–	–	–	–	–	19
Tønder	–	–	–	–	–	–	–	–	33
Ialt	22	4	99	39	48	44	169	87	1260

I oversigten er ikke medtaget kommuner, hvor statsautoriserede revisorer alene yder medvirken ved udarbejdelsen af regnskab o. lign.

Det fremgår af oversigten, at det er usædvanligt, at der benyttes lønnet revision i de små kommuner. Kun 26 af 435 kommuner med under 1.000 indbyggere havde lønnet revision, blandt kommuner med mellem 1.000 og 3.000 indbyggere var der 138 af 692 kommuner, der havde lønnet revision, og 92 af 133 kommuner med over 3.000 indbyggere havde antaget lønnet revision.

Udviklingen i retning af, at stadig flere kommuner er gået over til at ansætte lønnet revision, har navnlig givet sig udslag i en stigende tilslutning til Kommunernes revisionsafdeling. Udviklingen i Kommunernes revisionsafdelings virksomhed vil fremgå af følgende oversigt:

Regnskabsår	Købstæder	Sogne-kommuner	Andre (hospitaler, værker, biografer o. lign.)	Revisorer	Afdelings-kontorer	Honorar kr.
1945/46	56	3	–	14	4	206.455
1950/51	69	7	33	21	5	460.504
1955/56	72	15	70	33	7	984.833
1959/60.	75	37	111	38	10	1.609.771
1960/61	75	92	137	51	11	1.978.365
1961/62.	76	130	137	55	11	2.457.646
1962/63	79	161	143	60	13	3.005.638
1963/64.	79	169	192	64	15	3.343.769
1964/65.	79	181	206	74	16	4.185.073
1965/66,	82	201	232	78*)	17	

*) Hertil kommer et kontorpersonale på 14 personer.

De 82 købstæder, hvis regnskaber revideres af kommunernes revisionsafdeling, repræsenterer en befolkning på godt 1,1 mill. og de 201 sognekommuner en befolkning på godt 600.000, således at kommuner med ialt godt 1,7 mill. indbyggere er tilsluttet Kommunernes revisionsafdeling.

Personale og udgifter ved amtsrevisionen, 1963-64

Amtsrådskredse	Personale ved amtsrevisionen	Samlede udgifter ved amtsrevisionens virksomhed kr.	Heraf afholdt af staten kr.
København	2 amtsrevisorer 1½ assistent	91.371	45.334
Roskilde	1 amtsrevisor 1 overassistent (stedf.) 1 overassistent 1 assistent	134.400	24.120
Frederiksborg	1 amtsrevisor 1 revisorassistent 1 overassistent 1 kontorassistent 1 kontormedhjælper	118.883	26.532
Holbæk	1 amtsrevisor 3 revisorassistenter 3 kontorassistenter 1 kontormedhjælper	219.184	25.519
Sorø	1 amtsrevisor 4 overassistenter 4 revisorassistenter 1 kontorassistent	243.264	28.800
Præstø	1 amtsrevisor 4 revisorassistenter 1 assistent 2 kontorassistenter	200.862	22.190
Bornholm	Kommunernes rev. afd.	21.942	8.321
Maribo	1 amtsrevisor 1 revisor 2 revisorassistenter 2 kontormedhjælpere	160.000	24.120
Svendborg	1 amtsrevisor 1 overassistent 5 assistenter 1 kontorelev	174.000	22.190
Odense-Assens	1 amtsrevisor 1 overassistent 4 assistenter	Od.: 97.514 Ass.: 64.044	Od.: **9.198** Ass.: 6.132
Vejle	1 amtsrevisor 1 revisorassistent 1 overassistent 4 assistenter 1 kontorelev	200.000	36.180
Skanderborg	1 amtsrevisor 3 revisorassistenter 1 kontorassistent	136.500*)	**36.059**

*) Heraf særskilt bidrag fra sognekommunerne på 13.869 kr.

Amtsrådskredse	Personale ved amtsrevisionen	Samlede udgifter ved amtsrevisionens virksomhed kr.	Heraf afholdt af staten kr.
Århus	1 amtsrevisor 1 revisorassistent 1 assistent	104.000	25.250
Randers	1 amtsrevisor 1 revisorassistent 1 overassistent 1 assistent	128.000	21.789
Aalborg	1 amtsrevisor 1 overassistent 2 assistenter (revisor) 2 assistenter (kontor)	150.075	14.472
Thisted	1 amtsrevisor 1 revisorassistent 1 kontorassistent 1 kontorelev	93.000	19.139
Hjørring	1 amtsrevisor 1 overassistent 5 assistenter	205.562	36.680
Viborg	1 amtsrevisor 3 revisorassistenter 2 assistenter	188.500	33.936
Ringkøbing	1 amtsrevisor 3 revisorassistenter 1²/₃ kontorassistent	205.000	22.190
Ribe	1 amtsrevisor 1 1. rev. assistent 3 revisorassistenter 1 overassistent 2 assistenter (revisor) 2 assistenter (kontor)	189.870	27.738
Haderslev	1 amtsrevisor 3¹/₂ assistent	95.451	15.255
Aabenraa	1 amtsrevisor 2 overassistenter	92.000	7.595
Sønderborg	1 amtsrevisor 1 assistent 1 deltidsbesk. assistent	60.000	0
Tønder	1 amtsrevisor 1 overassistent 1 assistent	90.000	2.000

Særudtalelser

Særudtalelse vedrørende udkastet til lov om revision af den kommunale inddeling

Bymæssige Kommuners repræsentanter *(Paul Fenneberg* og *Esbjørn-Nielsen)* ønsker at fremsætte følgende særudtalelse vedr. fortolkningen af ordet »normalt« i lovudkastets § 1, nr. 2, jfr. § 3, der omhandler den påtænkte regulering af den kommunale inddeling omkring byerne.

Selv med den modifikation af »een by - een kommune-princippet«, der ligger i indføjelsen af ordet »normalt« i lovteksten, er det kun med den største betænkelighed, at Bymæssige Kommuner har ment at måtte acceptere, at man i lovforslaget formelt ligestiller denne devise - hvis videste konsekvenser ikke lader sig overse — med de to hovedprincipper om henholdsvis købstædernes optagelse i amtskommunerne og oprettelsen af større og mere bærekraftige primærkommuner.

Bymæssige Kommuners resignation på dette punkt må ses som et bidrag til bestræbelserne for en snarlig igangsættelse af den kommunalreform, der bl. a. skal bane vej for en decentralisering af kompetence fra statens centraladministration til kommunerne. Man har i denne forbindelse ment at måtte bøje sig for den kendsgerning, at et sådant reformarbejde efter den almindelige opfattelse i kommissionen næppe vil kunne påbegyndes, førend der i kommissionen er tilvejebragt en fællesindstilling også i spørgsmålet om de principielle retningslinier for grænseændringerne omkring landets købstæder.

Ud fra en erkendelse af, at det i mange tilfælde vil være hensigtsmæssigt, at mindre og uudbyggede sognekommuner sammenlægges med nabokøbstaden, har det imidlertid for Bymæssige Kommuner været en afgørende forudsætning, at den ret uoverskuelige målsætning, der ligger i devisen »een by - een kommune«, ikke gøres ufravigelig i højere grad end nødvendigt.

Bag Bymæssige Kommuners vedvarende modstand imod, at der ud fra teoretiske principper lovfæstes ufravigelige normer for en tvangsmæssig løsning af den kommunale inddeling, ligger det grundsynspunkt, at kun meget vægtige samfundshensyn kan begrunde indgreb i de lokale samfunds adkomst til selv at vælge deres kommunale tilhørsforhold.

Foreningens synspunkter i denne henseende er for så vidt tilgodeset i det foreliggende udkast til lovtekst, idet det i § 1, nr. 2, og § 3 bestemmes, at ved fastlæggelsen af den kommunale inddeling omkring byerne skal bysamfund, der er beliggende i flere kommuner, men som må betragtes som samhørende, *normalt* høre til samme kommune.

Men når »een by - een kommune-princippet« således i lovens tekst af svækkes ved ordet »normalt«, må dette efter Bymæssige Kommuners opfattelse netop betyde, at princippet kan fraviges, hvor forholdene ud fra saglige overvejelser taler derfor.

En fravigelse af princippet vil efter Bymæssige Kommuners opfattelse være aktuel, hvor man står over for forstadskommuner, der på een gang har evne og vilje til på tilfredsstillende måde at løse de opgaver, der med rimelighed kan forventes løst af en primærkommune, og til at deltage i et forpligtende samarbejde om det samlede bysamfunds hensigtsmæssige udvikling.

Afvej elsen af om disse forudsætninger er til stede, må efter Bymæssige Kommuners opfattelse ligge hos den i lovudkastet foreslåede kommunalreformkommission, således at kommissionen har mulighed for i hvert enkelt tilfælde at træffe den afgørelse, der efter en vurdering af samtlige foreliggende forhold skønnes at være den mest rigtige ud fra saglige, samfundsmæssige hensyn.

Lovudkastets tekst er som nævnt efter Bymæssige Kommuners opfattelse ikke i strid med dette synspunkt, hvorimod de udkastet ledsagende bemærkninger efter foreningens opfattelse på en uheldig måde synes at forudsætte en begrænsning af kommunalreformkommissionens kompetence, idet kommissionen efter bemærkningernes formulering kun kan fravige indlem-

melsesløsningen i tilfælde, hvor en forstad er fuldt udbygget - altså det man populært kan betegne som en »Frederiksbergsituation« - jfr. herved navnlig bemærkningerne til lovudkastets § 3.

Det er for Bymæssige Kommuner en afgørende forudsætning, at en så indskrænkende fortolkning ikke bringes til anvendelse, dersom en lovgivning byggende på det foreliggende udkast skal føres ud i livet.

Særudtalelse vedrørende amtskommunernes styrelse

Repræsentanter for De samvirkende Sognerådsforeninger og indenrigsministeriet *(Godtfred Knudsen, Ejner Jensen, Zeuthen, G. Refslund Thomsen* og *Harder)* kan tilslutte sig forslaget om, at amtsrådet på linie med andre folkevalgte råd selv vælger sin formand, men finder, at amtmanden indtil videre bør bevare den daglige ledelse af den amtskommunale administration. Det forudsættes i denne forbindelse, at forholdet mellem amtsrådets formand og amtmanden ordnes således, at alle funktioner, der blot i nogen grad refererer sig til den politiske side af amtsrådets arbejde, tillægges formanden, medens alene funktioner af rent administrativ karakter varetages af amtmanden.

Mindretallet finder det af væsentlig betydning at undgå, at man samtidig med den række problemer, som vil opstå i forbindelse med gennemførelsen af amtskommunernes nye struktur og overvejelserne om nye opgaver for amtskommunerne, stilles overfor de vanskeligheder, som en deling af den nuværende amtsadministration i sig selv vil indebære.

En deling af amtsadministrationen i en rent statslig og en rent amtskommunal administration vil iøvrigt være meget personalekrævende, og en personalemangel vil i særlig grad være følelig under en strukturændringsperiode. Det vil endvidere i en sådan periode være betydningsfuldt, at de nye amtsråd i videst muligt omfang kan udnytte amtmandens administrative erfaring.

I forbindelse med en ordning som den her foreslåede vil man ved gennemførelse af en bestemmelse om, at forretningernes fordeling mellem formanden og amtmanden skal fastsættes i styrelsesvedtægten, kunne åbne mulighed for, at der kan indføres ordninger, der i vidt omfang vil kunne afpasses efter det enkelte amtsråds ønsker.

Dersom en ordning som den af mindretallet foreslåede gennemføres, vil man finde det naturligt, at spørgsmålet om amtskommunernes styrelse tages op til fornyet overvejelse, når de nye amtskommuner har fungeret nogle år, og med henblik herpå vil der kunne optages en bestemmelse i loven om, at den på dette punkt skal optages til revision, f. eks. i folketingsåret 1976/77.

Særudtalelse vedrørende amtskommunernes styrelse og tilsynets organisation

Et medlem *(Edelberg)* har ment med særligt henblik på spørgsmålene om amtskommunernes styrelse, herunder amtmandsembedernes placering, og om tilsynsmyndighederne at burde knytte følgende særudtalelse til betænkningen:

1. Det reelle indhold af den reform af den nuværende ordning, flertalsforslagets *bestemmelser om amtskommunernes styrelse* indebærer, er en skarpere, ja nærmest konsekvent *adskillelse mellem den statslige og den kommunale administration og opgavefordeling på amtsplanet,* hvilket administrationsområde indtil nu har været karakteriseret ved en vidtgående integrering, en enhedsforvaltning, i kraft af amtmandens ledelse af og ansvar for den samlede amtsadministration.

Den amtmanden tiltænkte adgang til at deltage i amtsrådets møder og til at overvære møder i de stående udvalg må bl. a. efter erfaringerne fra andre lande påregnes sandsynligvis kun at ville få begrænset praktisk betydning.

En reform af så principiel karakter som den foreslåede vil have følger i dansk forvaltning, ikke blot teoretisk, men i høj grad i praksis.

Mindretallet finder det ikke tilstrækkelig sandsynliggjort ved kommissionens undersøgelser, at en sådan principiel, skarp adskillelse mellem den statslige og den kommunale sektor i dansk lokalforvaltning vil være administrativt velbegrundet. Tværtimod synes den forvaltningsmæssige udvikling i lande, hvor man har haft en sådan skarp sondring, at tyde på, at det under vor tids samfundsforhold er tilrådeligt at tilstræbe en integrering. I Sverige er der således klare og utvetydige bestræbelser igang i denne retning, og i landet Slesvig-Holsten, hvor man i den preussiske tid havde en skarp sondring mellem det statslige og det kommunale styre, er det ved den i årene efter krigen stedfundne reorganisering af forvaltningen tilstræbt at lade denne omfatte de offentlige anliggender under ét, at udviske den tidligere modsætning.

Mindretallet mener at burde fremhæve, at en konsekvent opdeling og adskillelse mellem statsligt og kommunalt erfaringsmæssigt kan føre til en fremmedgørelse, i værste fald et modsætningsforhold mellem de 2 administrative sektorer, hvilket under de nuværende samfundsforhold, hvor samarbejde og team-work er en nødvendighed, må forekomme betænkeligt. Heroverfor står, at det hidtidige system med en kombineret statslig-kommunal forvaltning i det mellemleje mellem centraladministration og primærkommunerne, som amts- eller regionsplanet er, frembyder mangeartede fordele både set fra statsmagtens og fra kommunernes synspunkt, hvilket formentlig heller ikke bestrides og derfor ikke nærmere skal udpensles. En reform med udviklingen i primærkommunerne som mønster synes derfor i hvert fald at burde gennemføres etapevis og med fornøden varsomhed.

Det skal kort fremhæves, at den statslige og den sekundærkommunale administration på amtsplanet tænkes hver for sig at skulle have egne kontorer, eget personale etc., hvad der vanskeligt kan undgå at medføre et udvidelsesbehov og dermed en fordyrelse, hvortil kommer betydelige praktiske vanskeligheder. Det hidtidige system har budt på koncentration, forenkling og smidiggørelse i den daglige administration, et af systemets betydningsfuldeste fortrin.

Hvad specielt amtmandens funktion og muligheder under den af flertallet foreslåede ordning angår, bemærkes, at der ikke i flertalsforslaget findes bestemmelser, der underbygger den amtmanden tiltænkte funktion som rådgiver for sekundærkommunen på en sådan måde, at denne virksomhed kan forventes at få større betydning for en koordinering af de to administrationsapparaters virksomhed. Amtmanden vil her i væsentlig grad savne den hidtidige brede berøringsflade med egnens befolkning, ledende personligheder, interessegrupper og organisationer og kontakten med tjenestegrenscheferne og med det forberedende arbejde, der er grundlaget for mødebehandlingen i udvalg og plenum.

Mindretallet finder derfor ikke på det foreliggende grundlag at kunne tiltræde styrelses-

lovens bestemmelser om amtskommunernes styrelse i den af flertallet foreslåede skikkelse.

2. Vil man imidlertid med kommissionsflertallet sigte imod en kommunalreform, der ikke blot skal omfatte de felter, hvor der forlængst har vist sig et klart reformbehov: Sammenlægning af sognekommuner til større primærkommunale enheder, løsning af købstædernes forstadsproblem og i forbindelse hermed en modernisering og forenkling af den kommunale lovgivning gennem en enhedslov til afløsning af de hidtidige love om købstadkommunernes og landkommunernes styrelse, men skal reformen tillige i forbindelse med købstædernes inddragelse under amtskommunen indebære en ændring af det sekundærkommunale administrationsapparat med svækkelse eller fjernelse af det statslige element og således medføre en forskydning i opgave- og dermed magtfordelingen mellem den statslige og den kommunale sektor i forvaltningen, forekommer det i hvert fald mindretallet forhastet at sætte denne del af reformen i kraft, forinden der er foretaget en nærmere prøvelse af, *hvorledes man under det ændrede system tænker sig opgaverne fordelt mellem centraladministrationen og lokale statslige organer, primærkommuner og sekundærkommuner*. Først efter en sådan gennemgang af administrationsområderne synes man at have rimelig mulighed for på rationelt grundlag at tage stilling til, hvor mange og hvilke lokale, statslige organer der bør disponeres, og hvorledes samvirket mellem disse og de kommunale instanser skal organiseres og fungere. Det synes ikke tilrådeligt at tage afgørende, foregribende skridt med hensyn til formen, at *lægge* de administrative rammer fast i detailler, forinden indholdet, opgavefordelingen er belyst, med den følge, at man senere tvinges til at presse indholdet ind i en på forhånd fastlagt form uden mulighed for at tilpasse denne.

Overvejer man, som det er foreslået af flertallet, et system, hvorefter amtmanden efter begæring skal være til rådighed som rådgiver og talsmand, må systemet også opbygges på en sådan måde, at han bevarer den adgang til fuld faglig og teknisk orientering og til detaljeret og uforbeholden information, som han hidtil har haft hos amtsvej inspektør, amtsarkitekt og amtsrevisor m. v., og uden hvilken opgaven ikke kan løses tilfredsstillende. Ved på forhånd at lægge rammerne for fast, løber man en risiko for at afskære sig fra muligheder, som mere eller mindre ventedes fortsat at stå åbne.

Det synes herefter at være at foretrække, at kommunallovskommissionens arbejde på dette felt foreløbig afsluttes med en skitsering af et muligt nyt administrationssystem, således at kommissionen får lejlighed til at vende tilbage til sagen med henblik på en definitiv tilpasning af systemet, når de overvejelser om opgavefordelingen, der foregår andetsteds, er modnet.

Fremgangsmåden i og erfaringerne fra andre lande synes at støtte den opfattelse, at det er tilrådeligt at gå gradvis til værks og undgå for skarpe brud på kontinuiteten i administrationen.

I Norge er udviklingen således forløbet kontinuerligt med successive reformer igennem en meget lang årrække: Først folkevalgt formand for fylkestinget, derefter sammenlægning af sognekommuner, derefter købstædernes inddragelse under sekundærkommunen og folkevalgt formand for fylkesudvalget og nu fortsatte overvejelser med hensyn til fylkesmandens placering i det sekundærkommunale arbejde og angående det bestående fællesskab om administrationsapparatet.

I Sverige prøver man på tilsvarende måde de såkaldte »kommuneblokke« som en art samarbejdsorganer, forinden man træffer beslutning om eventuel sammenlægning af kommuner til egentlige kommunale enheder af denne størrelse.

Ved den gennemgang af opgavefordelingen, som mindretallet peger på, bør det formentlig stadig haves for øje at afveje, i hvilken udstrækning det er hensigtsmæssigt og ønskeligt at gennemføre en forskydning af balancen mellem de 3 faktorer, statsmagten, de nye enhedskommuner (primærkommuner) og de nye regionskommuner (amtskommuner, sekundærkommuner), således som den af flertallet foreslåede reform umiddelbart vil have til følge. Afgørelsen må naturligvis træffes ikke ud fra ensidigt statslige eller ensidigt kommunale synspunkter, men ud fra en helhedsvurdering. Problemstillingens betydning accentueres ved, at amtmanden, der med den hidtidige centrale placering har haft ikke ubetydelige muligheder for at koordinere, for at medvirke til at moderere lovligt ensidige synspunkter og krav, hvad enten de kom fra statslige specialister eller fra kommunal side, tænkes at træde mere i baggrunden.

Blandt de detailspørgsmål, der synes at kræve nøjere overvejelse ikke mindst fra statens side, er formentlig spørgsmålet om, i hvilken udstrækning amtmandsembederne bør inddra-

ges i arbejdet med planlægningen, herunder arbejdet med byplaner og dispositionsplaner, byudvikling, egnsplaner, landskabspleje og udbygning af naturparker, erhvervslivets fremme, trafiksystemerne og visse sider af den offentlige investeringsplanlægning. Der må tages stilling **til,** i hvilken udstrækning den statslige side af disse administrationsfelter bør varetages af centraladministrationen og de af centraladministrationen udsendte specialister, og hvor meget der bør lægges ud på lokalt plan.

I hidtidig administration har det været forudsat, at amtmanden i ekstraordinære situationer, i krise- eller katastrofesituationer, hvis regeringsmagten sættes ud af spillet i en krigssituation etc., skal kunne træde frem med særlige funktioner. Amtmandens muligheder i en sådan situation vil givetvis i høj grad bero på, hvad der er opbygget under mere normale betingelser, på hans lokalkundskab, kendskab til en række menneskers personlige kvalifikationer, omdømme og handlekraft og meget andet, som han vanskeligt bliver fortrolig med uden forudgående aktivt arbejde med egnens problemer. Det vil i en given situation være af afgørende betydning for ham at have en række forhåndskontakter. Der må formentlig fra statens side tages stilling til, hvilke konsekvenser der bør drages af en ændring i administrationsformen, der ved at formindske berøringsfladen mellem amtmandsembedet og den kommunale administration og egnens befolkning i det hele, vil tendere mod at svække embedets muligheder i situationer som de nævnte.

En gennemførelse af kommissionsflertallets forslag, uden at der samtidig sker en ændring i den nuværende opgavefordeling, synes at indebære en så omfattende overførelse af kompetence fra statslig til rent kommunal sfære, at der næppe i noget land vil kunne findes en tilsvarende ensidigt kommunalt betonet administrationsform. Vil man i denne forbindelse fremdrage den engelske ordning, der tillægger grevskabsrådene en ret omfattende kompetence, må det samtidig erindres, i hvor høj grad denne ordning er præget af centralisering, central kontrol og embedsmandsstyre.

3. Ønskes en reform, der indebærer amtmandens fjernelse fra posten som formand for amtsrådet, gennemført, *uden at der forinden tages stilling til den revision af opgavefordelingen, som må komme,* synes det magtpåliggende under hensyn til de usikkerhedsmomenter, der da vil knytte sig til de nærmeste års udvikling, at tilrettelægge den amtskommunale administrationsform således, at en kommende, mere definitiv ordning og opbygning mindst muligt foregribes, at der ikke unødigt sker brud på hidtidig naturlig tradition og udvikling.

Under sådanne omstændigheder vil, også efter nærværende mindretals opfattelse, den af andre mindretal (Godtfred Knudsen, Ej ner Jensen, Zeuthen, G. Refslund Thomsen og Harder) foreslåede ordning komme i betragtning. Selvom der næppe er tvivl om, at ordningen hist og her vil kunne føles mindre tilfredsstillende snart fra et statsligt, snart fra et kommunalt synspunkt, synes den dog at rumme sådanne muligheder og værdier, at den under de angivne forudsætninger bør forsøges i praksis.

4. Vedrørende de foreslåede regler om et *tilsynsråd,* der skal have til opgave at føre tilsyn med samtlige kommuner i amtet, bemærkes, at det synes velbegrundet, at ethvert medlem af tilsynsrådet skal kunne kræve en sag forelagt for indenrigsministeriet, hvorimod det, uanset hvad der kan tale til fordel for en klageadgang, forekommer mere tvivlsomt, om det er velmotiveret at svække den lokale tilsynsmyndighed så betydeligt, som en ubegrænset appeladgang fra kommunerne til indenrigsministeriet vil indebære det.

Det bemærkes, at der under den nuværende ordning ikke er adgang til at indbringe tilsynsmyndighedens afgørelser for højere administrativ myndighed. Indføres en klageadgang, må det være magtpåliggende, at det ministerielle overtilsyn administreres med stor varsomhed.

Mindretallet ønsker derhos at pege på det formentlig formålstjenlige i, at der, selvom vilkårene er afgørende ændret især derved, at overslaget ikke som de hidtidige sognekommunale overslag kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, dog åbnes mulighed for at udøve tilsynet på en måde, der i praksis i nogen grad minder om det hidtidige sognekommunale tilsyn med sognekommunerne, herunder at det i vidt omfang udøves gennem besøg på stedet og med direkte adgang til regnskaberne i modsætning til det indenrigsministerielle tilsyn, der i princippet er baseret på korrespondance og efterfølgende kontrol og kritik. Resonnementet fører til at søge medarbejdere med amtsrevisorernes kvalifikationer og traditioner knyttet til tilsynsrådet.